



Ankestyrelsens brev til en borger

Dato: 06-12-2017

Henvendelse vedrørende Ballerup Kommune om aktindsigt

Du har den 9. november 2016 anmodet Ballerup Kommune om at indbringe kommunens afgørelse af 4. november 2016 om aktindsigt for Statsforvaltningen, som på daværende tidspunkt førte tilsynet med kommunerne.

Ankestyrelsen

7998 Statsservice

Ballerup Kommune har på foranledning heraf den 12. december 2016 oversendt sagen til Statsforvaltningen, da afgørelsen efter en genvurdering fastholdes.

Sagsnummer.: 2016 - 90922

SAGSBEHANDLER:

Line Mussegaard Christensen

Tilsynet med kommunerne varetages fra 1. april 2017 af Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Telefon: 3341 1200

EAN-Nr. 5798000354821

skriv til os via ast@ast.dk

www.ast.dk

Resumé

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen ved sin beregning af ressourceforbruget i forbindelse med behandlingen af nærværende aktindsigtsanmodning ikke kan lade ressourceforbruget for behandlingen af dine foregående aktindsigtsanmodninger indgå, da vi ikke har fundet grundlag for at anse dine aktindsigtsanmodninger fra perioden 22. juni til 23. oktober 2016 som én anmodning om aktindsigt.

Vi har herved lagt vægt på, at dine aktindsigtsanmodninger vedrører forskellige forhold, herunder dels en sag vedrørende kommunens tilsyn på [adresse udeladt af Ankestyrelsen], samt et borgertip fra en navngiven person vedrørende dette sted, dels samtlige anmeldelser/borgertip i 2014-2015 til kommunen uanset geografisk tilhørsforhold.

Det er således Ankestyrelsens opfattelse, at Ballerup Kommune ikke med den anførte begrundelse har været berettiget til at afslå anmodningen om aktindsigt i de ønskede oplysninger efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, da kommunen ikke har redegjort for det forventede tidsforbrug i forbindelse med kommunens behandling af nærværende aktindsigtsanmodning, herunder om kommunen har vurderet om du kan antages at have en særlig interesse i dokumenterne.

Ankestyrelsen har på den baggrund anmodet Ballerup Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse i overens-

stemmelse med reglerne i offentlighedsloven.

Ankestyrelsen skal i øvrigt meget beklage den lange sagsbehandlingstid.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Sagens baggrund

Det fremgår af Ballerup Kommunes afgørelse af 4. november 2016, at du i perioden fra den 22. juni til 19. oktober 2016 har fremsat en række aktindsigtsanmodninger til Ballerup Kommune, der bl.a. omhandler kommunens tilsyn på [adresse udeladt af Ankestyrelsen], borgertip fra en navngiven person vedrørende dette sted, herunder indsendt fotodokumentation, samt samtlige anmeldelser/borgertip i 2014-2015 til kommunen.

Efter kommunens oplysninger er dine aktindsigtsanmodninger blevet fuldt ud imødekommet i det omfang oplysningerne har været i kommunens besiddelse.

Det fremgår videre af kommunens afgørelse af 4. november 2016, at du i forlængelse af de ovennævnte aktindsigtsanmodninger henholdsvis den 23., 24., 26., og 28. oktober samt 2. november 2016 har søgt Ballerup Kommune om aktindsigt i billeddokumentation fra 23 anmeldelser fra en navngiven person, herunder anmeldelser fra den navngivne person med ID 77500.

Ballerup Kommune har den 4. november 2016 meddelt dig afslag på aktindsigt i den ovennævnte billeddokumentation med henvisning til offentlighedslovens § 9, stk. 2. Kommunen har begrundet afgørelsen på følgende måde:

” [...] Kommunen har indtil videre imødekommet din aktindsigtsbegæring fuldt ud. Som følge af det omfattende timeforbrug, der pt. udgør mere end 35 timer i forbindelse med behandling af dine mange henvendelser om aktindsigt, skal det bemærkes, at kommunen i medfør af offentlighedslovens § 9, stk. 2, med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil kunne afslå at behandle yderligere anmodning om aktindsigt i sagen.”

Du har samme dato klaget over kommunens afgørelse og har bl.a. anført, at de 23 billeder, som du har søgt om aktindsigt i, er billeder som kommunen burde have sendt til dig i forbindelse med besvarelserne af dine tidligere anmodninger om aktindsigt.

Ballerup Kommune har den 9. november 2016 fastholdt sin afgørelse af 4. november 2016, og har endvidere oplyst, at der ikke er tilbageholdt billeddokumentation eller andre dokumenter i sagen, og at kommunen ikke er forpligtet til at producere nye dokumenter eller billeddokumentation.

Du har samme dato klaget over kommunens afgørelse af 9. november 2016 og den 26., 29. november samt 30. november 2016 rykket kommunen for svar på din klage.

Ballerup Kommune har den 30. november 2016 bedt dig om at bekræfte, at din henvendelse af 9. november 2016 skal betragtes som en anmodning om at indbringe kommunens afgørelse for Statsforvaltningen.

Du har samme dato bekræftet over for kommunen, at du ønsker sagen indbragt for Statsforvaltningen.

Ballerup Kommune har den 12. december 2016 på ny fastholdt sin afgørelse af 4. november 2016 med henvisning til samme begrundelse og oversendt sagen til Statsforvaltningen med bl.a. følgende bemærkninger:

” [...] Aktindsigtsbegæringen er løbende blevet udvidet og præciseret af borgeren, og kommunen har sendt de ønskede dokumenter i det omfang, disse har været i kommunens besiddelse. Kommunen har således givet fuld aktindsigt i forhold til den konkrete aktindsigtsbegæring.

Eftersom den oprindelige aktindsigtsbegæring løbende er blevet udvidet og kommunen efterhånden har brugt mange ressourcer på besvarelsen, har kommunen set sig nødsaget til at træffe en afgørelse i forhold til yderligere begæringer fra borgeren om aktindsigt i samme sag.

På den baggrund har kommunen givet afslag med henvisning til offentlighedslovens § 9, stk. 2 på grund af omfattende ressourceforbrug, som siden modtagelse af borgernes oprindelige begæring af den 22. juni 2016 udgør mere end 35 timer.[...]”

Du har flere gange indsendt bemærkninger til Ankestyrelsen om sagen, herunder senest den 14. november 2017.

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller unkladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Ankestyrelsens udtalelse

Det fremgår af offentlighedslovens § 7, at enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-35, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Bestemmelsen indebærer, at retten til aktindsigt alene omfatter eksisterende dokumenter. Den aktindsigtssøgende har således ikke krav på, at myndighederne udarbejder eller på anden måde tilvejebringer nye dokumenter, der ikke allerede findes hos myndigheden.

Hovedreglen i offentlighedslovens § 7 om retten til aktindsigt modificeres blandt andet af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, har følgende ordlyd:

”§ 9. [...]

Stk. 2. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 7 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang

1) behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug [...]

Af de specielle bemærkninger til § 9, stk. 2, nr. 1, i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen fremgår følgende:

”Det centrale for vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et – i forhold til ansøgerens interesse i at få indsigt i det konkrete tilfælde – uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil være det forventede tidsforbrug i forbindelse med den pågældende myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Der må i den forbindelse lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om aktindsigten på grund af dokumenternes og sagerens indhold vil være kompliceret at behandle. Adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt vil forudsætte, at det vurderes, at det samlede tidsforbrug for myndighederne i forbindelse med behandlingen af anmodningen – det vil sige såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne samt myndighedens vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri – må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage).

Hvis det uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at forvaltningsmyndigheden har undladt f.eks. at journalisere sagens (sagernes) akter behørigt, kan bestemmelsen dog ikke af den grund bringes i anvendelse.

[...]

Kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden m.v. være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen. En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten, jf. også lovforslagets § 28, stk. 2, nr. 1, og § 29, stk. 2, hvorefter en myndighed kan undlade at foretage ekstrahering med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.
(...)”

Forarbejdernes eksempler på hvem der kan have en særlig interesse i aktindsigt er ikke udtømmende. I Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen, 1. udgave, 2013, side 115, er det anført, at for eksempel også interesseorganisationer eller personer, der har en retlig interesse i en sag eller i at få kendskab til dokumenterne, vil kunne godtgøre en særlig interesse. Tilsvarende er anført i Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2014, side 218.

Forarbejderne til offentlighedsloven uddyber endvidere vedrørende § 9, stk. 2, nr. 1:

”Hvor der er tale om en anmodning om aktindsigt, der vil være ressourcekrævende at behandle, herunder uforholdsmæssig ressourcekrævende, vil en myndighed m.v. dog under alle omstændigheder og således også i forhold til bl.a. journalister kunne anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere, hvad det nærmere er, den pågældende interesserer sig for. Endvidere vil myndigheden efter omstændighederne kunne tilkendegive, at en manglende konkretisering – hvor der ikke er tale om afslag på anmodningen som følge af et uforholdsmæssigt ressourceforbrug – vil indebære længere sagsbehandlingstid.

Meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget bør således meget ofte ikke være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, men myndigheden bør i første række indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på at få afgrænset og konkretiseret anmodningen, således at et eventuelt ressourceproblem ikke længere foreligger.

Der kan forekomme tilfælde, hvor flere anmodninger om aktindsigt til samme myndighed ved vurderingen af ressourceforbruget i forbindelse med myndighedens behandling heraf skal betragtes som én anmodning om aktindsigt. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor den pågældende myndighed tidligere har afslået at behandle en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, og hvor der efterfølgende – i stedet for én samlet anmodning – indgives særskilte anmodninger om aktindsigt, der samlet set reelt dækker de samme oplysninger som den anmodning om aktindsigt, myndigheden afslog at behandle.

Der kan også i øvrigt efter omstændighederne meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvor den samme ansøger anmoder om aktindsigt i den ene sag efter den anden hos en myndighed.

Adgangen til i sådanne tilfælde at meddele afslag på aktindsigt vil dog forudsætte, at den pågældende gennem en periode har anmodet om aktindsigt i et betragteligt antal sager hos den samme myndighed, og at det er åbenbart, at ansøgeren ikke har en sådan særlig interesse i de sager, der søges aktindsigt i, at myndigheden løbende bør være forpligtet til at anvende omfattende ressourcer på at behandle aktindsigtsanmodninger fra den pågældende. Det bemærkes, at det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om der i de omhandlede tilfælde kan meddeles afslag, og der gælder således f.eks. ikke en ret til at få behandlet mindst 10 aktindsigtsanmodninger inden for en periode på seks måneder. Det forudsættes imidlertid, at en ansøger normalt – alt afhængig af omstændighederne – vil skulle have fremsat 10-15 anmodninger over for den samme myndighed inden for det seneste halve år for, at der af den omhandlede grund kan meddeles afslag.”

Ballerup Kommune har ved afgørelsen af 4. november 2016 lagt vægt på, at den indtil videre har imødekommet dine aktindsigtsbegæringer i sagen fuldt ud, samt at kommunen i den forbindelse har haft et timeforbrug på mere end 35 timer. Kommunen har således vurderet, at den kan afslå at behandle dine yderligere anmodninger om aktindsigt i sagen i medfør af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Det er på det foreliggende grundlag uklart for Ankestyrelsen, om Ballerup Kommune er i besiddelse af de 23 billeder, som du har bedt om aktindsigt i.

Det fremgår endvidere ikke af kommunens afgørelser eller af de supplerende bemærkninger til Statsforvaltningen [nu Ankestyrelsen], om behandlingen af nærværende anmodning om aktindsigt i de 23 billeder vil kræve et tidsforbrug på mere end 25 timer.

Det fremgår heller ikke af afgørelsen eller sagens akter, om det er indgået i kommunens overvejelser, om du må antages at have en særlig interesse i de 23 billeder.

Endelig fremgår det ikke af sagen, om Ballerup Kommune har taget initiativ til at indlede en dialog om eventuelt at afgrænse anmodningen om aktindsigt i de 23 billeder, før kommunen traf afgørelse i sagen.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen ved sin beregning af ressourceforbruget i forbindelse med behandlingen af nærværende aktindsigtsanmodning ikke kan lade ressourceforbruget for behandlingen af dine foregående aktindsigtsanmodninger indgå, da vi ikke har fundet grundlag for at anse dine aktindsigtsanmodninger fra perioden 22. juni til 23. oktober 2016 som én anmodning om aktindsigt.

Vi har herved lagt vægt på, at dine aktindsigtsanmodninger vedrører forskellige forhold, herunder dels en sag vedrørende kommunens tilsyn på [adresse udeladt af Ankestyrelsen], samt et borgertip

fra en navngiven person vedrørende dette sted, dels samtlige anmeldelser/borgertip i 2014-2015 til kommunen uanset geografisk tilhørsforhold.

Det er således Ankestyrelsens opfattelse, at Ballerup Kommune ikke med den anførte begrundelse har været berettiget til at afslå anmodningen om aktindsigt i de ønskede oplysninger efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, da kommunen ikke har redegjort for det forventede tidsforbrug i forbindelse med kommunens behandling af nærværende aktindsigtsanmodning, herunder om kommunen har vurderet om du kan antages at have en særlig interesse i dokumenterne.

Ankestyrelsen har på den baggrund anmodet Ballerup Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse i overensstemmelse med reglerne i offentlighedsloven.

Ankestyrelsen bemærker, at Ballerup Kommune ikke ses at have overholdt offentlighedslovens § 37, stk. 2, jf. § 38, stk. 1, hvorefter myndigheden, hvis den vil fastholde afgørelsen, snarest og som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage efter modtagelse af klagen, skal videresende sagen og dens dokumenter til den kommunale tilsynsmyndighed. Ankestyrelsen lægger til grund, at Ballerup Kommune fremadrettet vil overholde offentlighedslovens sagsbehandlingstidsregler.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til Ballerup Kommune.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på ast.dk i anonymiseret form.

Med venlig hilsen



Hanne Villumsen
Kontorchef



Line Mussegaard Christensen