

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Ikke grundlag for at afslå aktindsigt i oplysninger om eventuelt konverteringsmodne realkreditlån – sagsbehandling og sagsbehandlingstid

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/03279

Ikke grundlag for at afslå aktindsigt i oplysninger om eventuelt konverteringsmodne realkreditlån – sagsbehandling og sagsbehandlingstid

Svar til A, medie B

06-12-2016

Sag nr. 16/03279

Transport-, Bygnings- og Boligministeriets afslag på aktindsigt og ministeriets sagsbehandling, herunder sagsbehandlingstid

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Det er min opfattelse, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet (tidligere Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) – som sagen er oplyst – ikke har haft grundlag for at afslå aktindsigt i de pågældende oplysninger efter offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Jeg har derfor henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angår aktindsigt i de undtagne oplysninger.

Jeg er enig med ministeriet i, at sagsbehandlingstiden var for lang. Jeg mener, at ministeriet burde have truffet afgørelse i din aktindsigtssag på et langt tidligere tidspunkt end den 19. juli 2016.

Ministeriet burde endvidere have besvaret din begæring om at få en skriftlig afgørelse – med tilhørende begrundelse – inden 14 dage efter at ministeriet havde modtaget den.

Endelig er jeg enig med ministeriet i, at du ikke blev tilstrækkeligt orienteret under sagens behandling. Ministeriet underrettede dig ikke i overensstemmelse med offentlighedslovens § 36, stk. 2.

Nedenfor kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra side 14 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets (nu Transport-, Bygnings- og Boligministeriet) mundtlige og skriftlige afslag af henholdsvis 19. juli og 2. august 2016 på aktindsigt.

Du havde den 6. juni 2016 anmodet ministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Som nævnt i telefonen er der en dialog mellem ministeriet og realkreditbranchen om ’gamle’ realkreditlån til den almene sektor, som med fordel kan konverteres.

Som jeg forstår det, har staten ca. 12-13 år gamle lån til en rente på ca. 4-5 pct. som med fordel kan konverteres. Men man diskuterer med realkreditbranchen, hvad den fremtidige bidragssats i givet fald skal være.

Jeg forstår på realkreditbranchen, at ministeriet har indhentet tal fra de enkelte realkreditselskaber og derfor har et overblik over:

Hvor stort et beløb, der er tale om, som med fordel kan konverteres. Og hvad renten er på disse lån.

De tal vil jeg gerne have. Hvis I også har et estimat for, hvor stor en besparelse en konvertering kan give, vil jeg gerne have det tal også – ligesom jeg gerne vil have andet relevant materiale om emnet, hvis I har det.”

Ministeriet afslog din anmodning om aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 3.

I den skriftlige afgørelse af 2. august 2016 tilkendegav ministeriet, at der forelå ”dokumenter” til vurdering. I udtalelsen af 25. august 2016 til mig anførte ministeriet, at ministeriet undtog ”en række dokumenter” fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Ministeriet oplyste den 9. november 2016 telefonisk over for en af mine medarbejdere, at kun ét dokument (et procedurenøt) havde været relevant for sagen, og at ministeriet havde taget stilling til anmodningen om aktindsigt i oplysninger, der indgår i dette ene dokument.

Ministeriet oplyste endvidere, at der er tale om en fejl, når ministeriet i den skriftlige afgørelse af 2. august 2016, side 2, 1., 2. og 3. afsnit, skrev ”dokumenter”. Det tilsvarende gør sig gældende for ministeriets udtalelse til mig af 25. august 2016, side 1, 1. afsnit, og side 3, 2. afsnit.

Under samtalen oplyste ministeriet også, at det er en fejl, at ministeriets skriftlige afgørelse af 2. august 2016 medtog et afsnit om ekstraheringspligtige oplysninger (offentlighedslovens § 28).

Endelig oplyste ministeriet, at procedurenøtet var udvekslet med de relevante realkreditinstitutter.

På dette grundlag konstaterer jeg, at sagen drejer sig om aktindsigt i oplysninger, der fremgår af et enkelt dokument (et procedurenøtat).

Ministeriet overvejede i forbindelse med afgørelsen meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, men fandt ikke grundlag for at give dig aktindsigt efter denne bestemmelse.

Sagen drejer sig også om ministeriets sagsbehandling, herunder sagsbehandlingstid.

2. Ministeriets afgørelse – anvendelsen af offentlighedslovens § 33, nr. 3

2.1. Retsgrundlaget

§ 33, nr. 3, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) lyder således:

”§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

- 1) (...)
- 2) (...)
- 3) Det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, (...)

Bestemmelsen i § 33, nr. 3, er en videreførelse af § 13, stk. 1, nr. 5, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985). I forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013) er der således henvist til beskrivelsen i betænkning nr. 1510/2009 af gældende ret efter bestemmelsen i 1985-lovens § 13, stk. 1, nr. 5.

Af betænkningen – side 658 – fremgår bl.a., at det generelt gælder, at begæringer om aktindsigt kun kan afslås med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 1-6, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de i bestemmelserne opregnede væsentlige hensyn til offentlige og private interesser.

Dette indebærer i praksis, at aktindsigt kun kan afslås, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade.

Betænkning nr. 1510/2009, side 678 ff., drejer sig om 1985-lovens § 13, stk. 1, nr. 5, der som anført svarer til den gældende § 33, nr. 3. I betænkningen er som eksempler på tilfælde, hvor bestemmelsen finder anvendelse, bl.a. anført følgende på side 679 f. :

”Bestemmelsen kan endvidere anvendes i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse, herunder med hensyn til afgivne tilbud, køb og salg af fast ejendom mv. Aktindsigt i forbindelse med kontraktindgåelse må antages at kunne nægtes, hvis en imødekommelse af en aktindsigtsbegæring vil afskære det offentlige fra at optræde som en ligestillet part i det pågældende kontraktforhold. Om dette hensyn gør

sig gældende i det enkelte tilfælde, vil i praksis ofte bero på, om begæringen fremsættes forud for kontraktindgåelsen, eller efter at kontrakten er afsluttet.

Det antages, at bestemmelsen efter omstændighederne også kan finde anvendelse i de tilfælde, hvor det offentlige indhenter tilbud fra private erhvervsdrivende i forbindelse med indkøb og lignende til det offentlige, og hvor der vil være en nærliggende risiko for, at aktindsigt i de afgivne tilbud vil indebære, at myndigheden i forbindelse med næste udbudsrunde ikke vil kunne fremkalde kvalificerede tilbud, eller at det offentliges forhandlingsposition svækkes, jf. Vogter, side 246, samt Gammeltoft-Hansen m.fl., side 434. Derimod er en beslutning fra en offentlig myndighed om, at man generelt har besluttet ikke at offentliggøre tilbud fra private virksomheder af diskretionshensyn, ikke tilstrækkeligt til at bringe bestemmelsen i anvendelse, jf. FOB 1990, side 276.

Bestemmelsen kan i øvrigt ikke uden videre bringes i anvendelse i forhold til indgåede aftaler mellem en forvaltningsmyndighed og et privat firma med hensyn til, hvilket beløb kommunen skal betale det private firma for levering af en ydelse (en såkaldt prisaftale). Også i disse tilfælde skal forvaltningsmyndigheden nærmere konkretisere de forhold, der medfører, at der foreligger et sådant hensyn til det offentliges økonomiske interesser, at de omhandlede oplysninger er unddraget aktindsigt. Der kan i den forbindelse henvises til Statsamtet Københavns udtalelse af 18. oktober 2006 (j.nr. 2006-613/1014) samt Statsforvaltningen Sjællands udtalelse af 30. november 2007 (j.nr. 2007-613/77).

Bestemmelsen dækker også de tilfælde, hvor det offentlige på et klart afgrænset område udøver egentlig forretningsvirksomhed i fuld konkurrence med (andre) private virksomheder på det pågældende område. I sådanne tilfælde kan forretningspapirer i almindelighed undtages fra aktindsigt, jf. Vogter, side 249, og FOB 1991, side 116. ”

2.2. Hvad har ministeriet anført?

Ministeriet har i afgørelsen af 2. august 2016 anført, at ministeriet ved sin vurdering har lagt vægt på, at der er tale om oplysninger om konvertering af realkreditlån, som indgår i en sag vedrørende en forhandlingssituation forud for en aftales indgåelse, og at ministeriet således vurderer, at der foreligger et behov for beskyttelse af ministeriet som forhandlingspart.

I udtalelsen af 25. august 2016 har ministeriet supplerende oplyst, at staten har uafsluttede forhandlinger med realkreditsektoren om de fremtidige gebyrvilkår ved konvertering af støttede realkreditlån i det almene byggeri, og at resultatet af disse forhandlinger rækker langt ud i fremtiden og ikke kun vedrører de lån, som ”i øjeblikket” er modne til konvertering.

Ministeriet har yderligere oplyst, at så længe forhandlingerne med realkreditsektoren pågår, kan der være en rentebesparelse, som ikke bliver indhøstet, fordi nogle lån ikke bliver konverteret, selv om de er konverteringsmodne. Ministeriet har i den forbindelse bemærket, at det er staten, som går glip af denne umiddelbare rentebesparelse, da lejernes betaling på lånene er helt adskilt fra den underliggende realkreditfinansiering.

Ifølge ministeriet er forhandlingernes tidsperspektiv et økonomisk anliggende for staten og ikke for lejerne i de berørte almene boliger.

Endelig har ministeriet i udtalelsen anført, at markedet efter gældende praksis orienteres, så snart der er truffet beslutning om større konvertering, og at en imødekommelse af en aktindsigtsbegæring kan medføre en usystematisk offentliggørelse omkring eventuelt konverteringsmodne lån på et tidspunkt, hvor der ikke er truffet endelig beslutning om konvertering, således at markedsdeltagerne ikke har den samme viden. Ministeriet har i den forbindelse bemærket, at omfanget af konverteringsmodne lån er afhængigt af renteutviklingen og derfor kan ændre sig fra dag til dag.

I en supplerende udtalelse af 15. september 2016 har ministeriet bl.a. bemærket, at fastsættelsen af de lån, der har en 'tilstrækkelig' højere rente end den aktuelle markedsrente, vil tilsvare den volumen af lån, der skal konverteres, og som der derfor forhandles om. På den baggrund har ministeriet vurderet, at udleveringen af oplysningerne om volumen i de låneserier, som i dag har en markant højere rente end den aktuelle markedsrente, og som udgør det samlede forhandlingsgrundlag, vil kunne medføre en økonomisk skadevirkning for det offentlige.

2.3. Min vurdering

Efter almenboliglovens §§ 179 og 179 a (lovbekendtgørelse nr. 1103 af 15. august 2016) kan udlændinge-, integrations- og boligministeren påbyde, at ejere af almene boliger, selvejende ungdomsboliger, selvejende ældreboliger, lette kollektivboliger og støttede private andelsboliger inden for en nærmere fastsat frist foretager konvertering af nominallån, hvortil der ydes støtte i form af rentesikring, ydelsessikring eller ydelsesstøtte i henhold til nærmere angiven lovgivning.

Ministeren kan fastsætte nærmere regler om de forhold, der er nævnt i §§ 179 og 179 a, og denne bemyndigelse er udnyttet ved udstedelse af bekendtgørelse nr. 253 af 11. april 2000 om konvertering af realkreditlån i støttet byggeri.

I det procedurenotat, som ministeriet har anset for relevant for din aktindsigtsanmodning, er beskrevet procedurene i forbindelse med påbudskonvertering 2014/2015. Notatet indeholder bl.a. en oversigt over lån med ydelsesstøtte og oplysninger om, hvilke af lånene det vil blive prioriteret at få omlagt.

Jeg forstår det sådan, at der endnu ikke er udstedt et påbud om konvertering af lån, som er omtalt i notatet.

Ministeriet har i den skriftlige afgørelse af 2. august 2016 oplyst, at oplysningerne indgår i en sag vedrørende en forhandlingssituation forud for en aftales indgåelse, og at det er ministeriets vurdering, at der foreligger et behov for beskyttelse af ministeriet som forhandlingspart. Forhandlingerne, der vedrører de fremtidige gebyrvilkår ved konvertering af støttede realkreditlån i det almene byggeri, er ikke afsluttet, jf. ministeriets udtalelse af 25. august 2016 til mig.

Jeg må forstå, at forhandlingerne ikke angår selve spørgsmålet om, hvilke lån der skal konverteres – og til hvilken rente – men alene spørgsmålet om fremtidige gebyrvilkår.

På baggrund af ministeriets telefoniske oplysning af 9. november 2016 om, at procedurenotatet er udvekslet med relevante realkreditinstitutter, må jeg herudover forstå, at de parter, der deltager i den nævnte forhandlingssituation, er bekendt med de omhandlede oplysninger. Jeg har på den baggrund vanskeligt

ved at forstå ministeriets synspunkt om, at en offentliggørelse af oplysninger om volumen for, hvilke lån der med fordel kan konverteres, kan skade ministeriet som forhandlingspart.

Som anført ovenfor kan aktindsigt kun afslås, hvor der er nærliggende fare for, at de beskyttede interesser vil lide skade.

Efter min opfattelse indeholder den skriftlige afgørelse af 2. august 2016, udtalelsen af 25. august 2016 og den supplerende udtalelse af 15. september 2016 til mig ingen nærmere oplysninger om grundlaget for en vurdering af skadesrisikoen. Der foreligger således ikke oplysninger om, hvilken skadevirkning ministeriet har vurderet knyttet til en offentliggørelse af de undtagne oplysninger, eller om risikoen for dens indtræden.

Som sagen er oplyst, er det herefter min opfattelse, at ministeriet ikke har haft grundlag for at afslå aktindsigt i de pågældende oplysninger efter offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Jeg har gjort Transport-, Bygnings- og Boligministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angår aktindsigt i de undtagne oplysninger. Jeg har bedt ministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse.

Herefter har jeg ikke anledning til at tage stilling til ministeriets skriftlige afgørelse af 2. august 2016 om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14.

3. Ministeriets sagsbehandling, herunder sagsbehandlingstid

3.1. Ministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med mundtlig afgørelse

3.1.1. § 36, stk. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) lyder således:

”*Stk. 2.* Vedkommende myndighed mv. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.”

Af lovbemærkningerne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

”Bestemmelsen i *stk. 2*, der med visse ændringer viderefører den gældende lovs § 16, stk. 1 og 2, fastslår i *1. pkt.*, at anmodninger om aktindsigt skal afgøres *snarest*. Dette krav skal bl.a. ses i sammenhæng med, at en hurtig sagsbehandling og afgørelse af aktindsigtsanmodninger i almindelighed vil være en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelsen af

loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning, jf. også lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 4, med tilhørende bemærkninger.

Med anvendelsen af udtrykket '*snarest*' er det således tilsigtet, at en anmodning om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt. Udtrykket '*snarest*' indebærer for det første, at vedkommende myndighed mv. skal tilstræbe, at anmodninger om aktindsigt i sager, der er klart identificerede, og som indeholder et begrænset antal dokumenter, som ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

...

Det følger af bestemmelsen i 2. *pkt.*, at en anmodning om aktindsigt *som udgangspunkt* skal være færdigbehandlet *inden syv arbejdsdage* efter, at anmodningen er modtaget. Dette følger af, at det i bestemmelsen er forudsat, at det kun vil være '*undtagelsesvist*', at en anmodning ikke vil kunne færdigbehandles inden for den nævnte frist.

...

Det forhold, at bestemmelsen fastsætter, at en anmodning om aktindsigt skal afgøres snarest, og (som udgangspunkt) inden syv arbejdsdage efter, at den er modtaget, medfører – som også nævnt ovenfor – at en anmodning om aktindsigt, der klart har identificeret den sag, anmodningen vedrører, og som vedrører et begrænset antal dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, bør være færdigbehandlet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Det anførte forhold indebærer endvidere, at det skal tilstræbes, at en anmodning om aktindsigt, som omfatter lidt flere dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af tre til syv arbejdsdage. Det samme gælder de tilfælde, hvor anmodningen omfatter et mere begrænset antal dokumenter, som giver anledning til en nærmere gennemgang og overvejelser.

I de (særlige) tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter – dvs. når der undtagelsesvist foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af fristen på syv arbejdsdage – skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

I de (helt særlige) tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser f.eks. juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage efter, den er modtaget. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i samtlige sager af en bestemt type, som den pågældende myndighed mv. i vidt omfang behandler, og som myndigheden mv. har modtaget i løbet af det seneste år.

Det fremgår af 2. *pkt.*, at det kun være '*undtagelsesvist*', at en anmodning ikke kan færdigbehandles inden for fristen på syv arbejdsdage. Dette udtryk bygger på en forventning om, at antallet af aktindsigtssager, hvor denne frist ikke kan overholdes, i det samlede billede af aktindsigtssager for samtlige landets myndigheder mv. ikke må være det normale. ”

3.1.2. Ministeriet har ikke oplyst nærmere om årsagen til, at ministeriets behandling af din aktindsigtsanmodning af 6. juni 2016 trak ud.

Af et telefonnotat fra den 19. juli 2016, da du fik meddelt den mundtlige afgørelse, fremgår blot, at ministeriet havde oplyst, at ministeriet ”ikke tidligere havde haft en aktindsigtsbegæring med ønske om oplysninger om volumen og rente på konverteringsmodne almene lån”.

Det fremgår af notatet, at ministeriet over for dig havde beklaget, at behandlingen af din sag havde trukket ud.

Ministeriet har i udtalelsen af 25. august 2016 til mig beklaget ”den lange sagsbehandlingstid”.

3.1.3. Fra ministeriet den 6. juni 2016 modtog din anmodning om aktindsigt, til ministeriet den 19. juli 2016 meddelte dig mundtligt afslag, gik der 31 arbejdsdage. De tre fremfundne dokumenter – hvoraf kun ét viste sig at være relevant for din ansøgning om aktindsigt – forelå den 24. juni 2016, dvs. først på den 14. arbejdsdag.

Jeg er enig med ministeriet i, at sagsbehandlingstiden var for lang. Jeg mener således, at ministeriet burde have truffet afgørelse i din aktindsigtssag på et langt tidligere tidspunkt end den 19. juli 2016.

Jeg har herved bl.a. lagt vægt på, at der kun forelå ét dokument, der indeholdt oplysninger, som skulle vurderes nærmere. Jeg har også lagt vægt på, at din anmodning om aktindsigt efter min opfattelse ikke rejste f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter.

Jeg har gjort Transport-, Bygnings- og Boligministeriet (tidligere Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) bekendt med min opfattelse.

3.2. Afgørelsens form

3.2.1. Du har klaget over, at du fik *mundtligt* afslag (den 19. juli 2016) på din anmodning om aktindsigt.

§§ 22 og 23 i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014) har denne ordlyd:

”§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

§ 23. Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. (...)

Stk. 2. En begæring om skriftlig begrundelse efter stk. 1 skal besvares snarest muligt. Hvis begæringen ikke er besvaret inden 14 dage efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.”

3.2.2. Det fremgår ikke af offentlighedsloven, om en afgørelse om aktindsigt skal meddeles skriftligt, eller om den også kan meddeles mundtligt.

Spørgsmålet må derfor besvares på grundlag af almindelige principper om meddelelse af forvaltningsafgørelser.

Der er ikke nogen almindelig regel om, at forvaltningsafgørelser skal være skriftlige. Dette følger bl.a. forudsætningsvis af reglerne i forvaltningslovens §§ 22-23, hvorefter der kan kræves en efterfølgende skriftlig begrundelse for mundtlige afgørelser.

Det følger imidlertid af bl.a. god forvaltningsskik, at en mundtligt meddelt afgørelse, der er byrdefuld for adressaten, bør bekræftes skriftligt, og at særligt indgribende afgørelser efter omstændighederne bør meddeles skriftligt.

Jeg kan herved henviser til min [sag nr. 2015-19](#), som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

Da du senere – den 2. august 2016 – fik meddelt en skriftlig afgørelse, har jeg ikke anledning til at tage stilling til, om ministeriet i første omgang burde have meddelt dig afgørelsen skriftligt.

3.3. Ministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med den mundtlige afgørelse

Din begæring om at få en skriftlig afgørelse – med tilhørende begrundelse – blev ikke besvaret, inden 14 dage efter at ministeriet havde modtaget den, men først umiddelbart efter udløbet af denne frist.

Ministeriet burde have besvaret begæringen inden for fristen, jf. pkt. 3.2.1 ovenfor.

Jeg har gjort Trafik-, Bygnings- og Boligministeriet bekendt med min opfattelse.

3.4. Ministeriets underretninger

3.4.1. Det følger af sidste led i bestemmelsen i offentlighedslovens § 36, stk. 2, at den, der har anmodet om aktindsigt, skal underrettes om grunden til en eventuel fristoverskridelse og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

Af lovbemærkningerne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, fremgår bl.a. følgende:

”Såfremt en anmodning om aktindsigt (undtagelsesvist) ikke kan færdigbehandles inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, følger det af 2. pkt., at den aktindsigtssøgende skal underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet. Det er herved forudsat, at underretningen indeholder en konkret begrundelse for, hvorfor afgørelsen ikke kan træffes inden for fristen på syv arbejdsdage, samt en mere præcis oplysning om, hvornår der i givet fald kan forventes at foreligge en afgørelse.

Underretningen efter 2. pkt. skal afsendes *inden udløbet* af den 7. arbejdsdag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt.”

3.4.2. Det fremgår af de modtagne akter sammenholdt med ministeriets oversigt over sagsskridt, at ministeriet sendte dig den første underretning den 16. juni 2016. Denne underretning blev ikke afsendt inden udløbet af den 7. arbejdsdag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt.

I den første underretning oplyste ministeriet, at ministeriet forventede at kunne træffe afgørelse vedrørende din aktindsigtsanmodning inden for 7 arbejdsdage fra den 16. juni 2016.

Efter en gennemgang af de modtagne akter sammenholdt med ministeriets oversigt over sagsskridt må jeg konstatere, at ministeriet først sendte en yderligere underretning til dig den 18. juli 2016. Underretningen skete således først væsentlig senere end det tidspunkt, som ministeriet den 16. juni 2016 havde meldt ud som et forventet tidspunkt for en stillingtagen til din anmodning om aktindsigt.

3.4.3. Ministeriet har i sin udtalelse af 25. august 2016 til mig beklaget, at der ikke skete tilstrækkelig orientering af dig under sagens behandling.

Jeg er enig med ministeriet i, at du ikke blev tilstrækkeligt orienteret under sagens behandling. Ministeriet underrettede dig ikke i overensstemmelse med offentlighedslovens § 36, stk. 2.

Jeg har gjort Transport-, Bygnings- og Boligministeriet bekendt med min opfattelse.

4. Sammenfatning

Det er min opfattelse, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet (tidligere Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) – som sagen er oplyst – ikke har haft grundlag for at afslå aktindsigt i de pågældende oplysninger efter offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Jeg har derfor henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angår aktindsigt i de undtagne oplysninger.

Jeg er enig med ministeriet i, at sagsbehandlingstiden var for lang. Jeg mener, at ministeriet burde have truffet afgørelse i din aktindsigtssag på et langt tidligere tidspunkt end den 19. juli 2016.

Ministeriet burde endvidere have besvaret din begæring om at få en skriftlig afgørelse – med tilhørende begrundelse – inden 14 dage efter at ministeriet havde modtaget den.

Endelig er jeg enig med ministeriet i, at du ikke blev tilstrækkeligt orienteret under sagens behandling. Ministeriet underrettede dig ikke i overensstemmelse med offentlighedslovens § 36, stk. 2.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet

Sagsfremstilling

Den 6. juni 2016 sendte du en e-mail til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet med dette indhold:

”**Emne:** Spm. om realkredit og almen sektor

...

Som nævnt i telefonen er der en dialog mellem ministeriet og realkreditbranchen om 'gamle' realkreditlån til den almene sektor, som med fordel kan konverteres.

Som jeg forstår det, har staten ca. 12-13 år gamle lån til en rente på ca. 4-5 pct. som med fordel kan konverteres. Men man diskuterer med realkreditbranchen, hvad den fremtidige bidragssats i givet fald skal være.

Jeg forstår på realkreditbranchen, at ministeriet har indhentet tal fra de enkelte realkreditselskaber og derfor har et overblik over:

Hvor stort et beløb, der er tale om, som med fordel kan konverteres. Og hvad renten er på disse lån.

De tal vil jeg gerne have. Hvis I også har et estimat for, hvor stor en besparelse en konvertering kan give, vil jeg gerne have det tal også – ligesom jeg gerne vil have andet relevant materiale om emnet, hvis I har det.

Gerne i dag, hvis det kan lade sig gøre. ”

Efter det oplyste modtog du samme dag en e-mail fra ministeriet med besked om, at ministeriet desværre først kunne nå at besvare dit spørgsmål næste dag (den nævnte e-mail er ikke blandt de fremsendte akter.)

Du har oplyst, at du den 7. juni 2016 modtog en e-mail fra ministeriet med orientering om, at den relevante sagsbehandler var syg, og at det forventedes – må jeg forstå – at ministeriet ville besvare din henvendelse dagen efter (heller ikke denne e-mail er blandt de fremsendte akter).

Du har yderligere oplyst, at du rykkede ministeriet for svar den 13. juni 2016, og at du som svar herpå i en e-mail modtog besked om, at du ikke var glemt. Der foreligger blandt de fremsendte akter ikke brev, e-mail eller telefonnotat herom. Imidlertid fremgår det af ministeriets oversigt over sagsskridt vedrørende sagen 2016-6707, at en enhed i ministeriet den 16. juni 2016 modtog en rykker fra en anden enhed i ministeriet.

Den 16. juni 2016 underrettede Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet dig om, at det ikke havde været muligt for ministeriet at færdigbehandle din aktindsigtsanmodning inden for 7 arbejdsdage, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2. Ministeriet oplyste, at det skyldtes, at ministeriet fortsat var ”i færd med at identificere relevante akter”.

Ministeriet oplyste endvidere, at ministeriet forventede at kunne træffe afgørelse i sagen inden for 7 arbejdsdage fra den 16. juni 2016.

Af ministeriets oversigt over sagsskridt vedrørende sagen 2016-6707 fremgår det, at ministeriets juraenhed, der traf afgørelse i sagen, den 24. juni 2016 modtog akter fra ministeriets boligafdeling.

I e-mail af 27. juni 2016 spurgte du ministeriet til status på din sag om aktindsigt.

Den 6. juli 2016 sendte du en e-mail til ministeriet med dette indhold:

”Hej (...) Fandt du i går ud af, om jeg snart får svar på min anmodning om aktindsigt om realkreditlån i den almene sektor (den 16/6 fik jeg at vide, at jeg kunne forvente et svar inden for 7 arbejdsdage)? ”

Samme dag svarede ministeriet dig i en e-mail, at ”sagen er i proces her i ministeriet. Så jeg forventer, at du hører noget fra os snarest”.

Den 11. juli 2016 rykkede du igen ministeriet for svar i sagen.

Du har yderligere oplyst, at ministeriet i e-mail af 11. juli 2016 beklagede det manglende svar, og at medarbejderen i ministeriet havde skrevet til dig, at den pågældende ville forhøre sig og vende tilbage hurtigst muligt. Denne e-mail fremgår ikke af de fremsendte akter.

Af ministeriets oversigt over sagsskridt vedrørende sagen 2016-6707 fremgår det for den 13. juli 2016, at ministeriets juraenhed orienterer ministeriets presseafdeling ”om ferie hos sagsbehandleren. Juraenheden orienterer desuden presseafdelingen om at journalisten vil blive kontaktet. Journalisten orienteres herom”.

Af oversigten fremgår yderligere for den 13. juli 2016, at ”Juraenheden kontakter [højtstående medarbejder] C for status på sagen. C oplyser, at hun har forsøgt at kontakte journalisten uden held. C vil forsøge igen at få fat i journalisten”.

Af ministeriets oversigt over sagsskridt fremgår det, at du fredag den 15. juli 2016 igen rykkede ministeriet for svar, og at ministeriet samme dag svarede dig, at du ville få en status mandag. Der foreligger ikke brev, e-mail eller telefonnotat herom blandt de modtagne akter.

Den 18. juli 2016 meddelte ministeriet dig, at det ikke havde været muligt for ministeriet at besvare din henvendelse af 6. juni 2016 inden for den udmeldte frist, fordi ministeriet var ”i færd med at gennemgå en række fremfundne akter for eventuel relevans for sagen samt fremfinde eventuelle yderligere akter”.

Ministeriet skrev, at ministeriet forventede at kunne træffe afgørelse i sagen inden for yderligere 7 arbejdsdage fra den 18. juli 2016. Ministeriet beklagede samtidig, at du ikke løbende var blevet orienteret i forbindelse med behandlingen af din anmodning om aktindsigt.

Af et telefonnotat fremgår det, at ministeriet ringede til dig den 19. juli 2016 og oplyste, at ministeriet ville give dig afslag på din anmodning om aktindsigt. Det fremgår af notatet, at det blev oplyst, at ministeriet var ”midt i et forhandlingsforløb med realkreditsektoren”. Af notatet fremgår også bl.a. følgende:

”Jeg beklagede, at behandlingen af hans sag havde trukket ud, og fortalte, at vi ikke tidligere havde haft en aktindsigtsbegæring med ønske om oplysninger om volumen og rente på konverteringsmodne almene lån. At vi havde drøftet det principielle i sagen og var enige i, at offentligheden har en berettiget interesse i at kunne tilse, at vi forvalter de almene lån betryggende. At vi derfor havde besluttet, at ændre praksis sådan, at vi fremover vil udsende en pressemeddelelse via OMX-Nasdaq, hver gang vi har en ’konverteringsrunde’. Alle med interesse i konverteret volumen og pålydende renter (aktører på markedet og journalister) vil dermed få oplysningerne samtidigt.

A sagde, at han ville klage over afgørelsen og spurgte, hvornår han ville få afgørelsen på skrift. Jeg svarede, at vi var midt i en ferieperiode, men at jeg mente, at han kunne få et svar den kommende uge.”

Samme dag klagede du til mig over ministeriets afslag på aktindsigt og ministeriets behandling af sagen (mundtlig afgørelse), herunder ministeriets sagsbehandlingstid.

Den 20. juli 2016 bad jeg dig om at sende den skriftlige afgørelse til mig, når du havde modtaget den.

I e-mail af 29. juli 2016 rykkede du ministeriet for en skriftlig afgørelse med begrundelse for afslaget på aktindsigt.

Den 2. august 2016 meddelte ministeriet dig en skriftlig afgørelse og skrev bl.a.:

”Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet meddeler Dem hermed skriftligt afslag på Deres anmodning om aktindsigt.

Nedenfor følger en begrundelse for afslaget på aktindsigt.

Det følger af offentlighedslovens § 33, nr. 3, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed. Ministeriet har i medfør af denne bestemmelse undtaget de udbedte oplysninger

fra aktindsigt, som indgår i dokumenter på sagen med j.nr. 2014-2959. Ministeriet har ved vurderingen heraf lagt vægt på, at der er tale om oplysninger om konvertering af realkreditlån som indgår i en sag vedrørende en forhandlingssituation forud for en aftales indgåelse. Det er således ministeriets vurdering, at der foreligger et behov for beskyttelse af ministeriet som forhandlingspart.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at der indgår en række ekstraheringspligtige oplysninger i de pågældende dokumenter i sagen med j.nr. 2014-2959, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. Disse oplysninger har ministeriet tillige undtaget fra aktindsigt i medfør af ovennævnte undtagelsesbestemmelse.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har overvejet, om de undtagne oplysninger burde udleveres til Dem efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de beskyttelseshensyn, der ligger bag ovennævnte undtagelsesbestemmelse og på den anden side den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de undtagne dokumenter og oplysninger efter meroffentlighedsprincippet.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker afslutningsvis, at oplysninger om påtænkte konverteringer og deres volumen mv. – ud over statens direkte interesse – har generel markedsrettet interesse. Ministeriet har på den baggrund besluttet fremover at offentliggøre alle konverteringer via pressemeddelelse på NASDAQ OMX. Sådanne pressemeddelelser har hidtil kun være udsendt ved bestemte former for konverteringer.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet er fortsat i færd med at fremfinde en aktliste over sagen med j.nr. 2014-2959 og vil eftersende denne til Dem hurtigst muligt. ”

I e-mail af samme dato fastholdt du klagen til mig over ”afslag på aktindsigt, over sagsbehandlingstiden og over det manglende skriftlige svar”. Du oplyste i den forbindelse, at du senest den 29. juli 2016 havde rykket for et skriftligt afslag fra ministeriet, og at du i den forbindelse havde fået at vide, at ministeriet holdt ferielukket.

Den 3. august 2016 genfremsendte ministeriet afgørelsen af 2. august 2016 til dig ”grundet fejl i fremsendelsesmailen” af 2. august 2016.

Senere samme dag eftersendte ministeriet en aktoversigt til dig over ministeriets sag med j.nr. 2014-2959, ”hvor de undtagne oplysninger som er indeholdt i ministeriets aktindsigtsafgørelse af 2. august 2016 indgår”. Ministeriet beklagede, at aktoversigten ikke var med ved afsendelse af afgørelsen.

Den samme dag videresendte du ministeriets afgørelse af 2. august 2016 til mig.

Den 9. august 2016 bad jeg ministeriet om en udtalelse i anledning af klagen.

Den 25. august 2016 afgav ministeriet en udtalelse til mig og anførte heri bl.a. følgende:

”Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede ved ministeriets afgørelse om aktindsigt af den 19. juli og 2. august 2016, at dokumenterne som var omfattet af anmodningen, burde undtages efter offentlighedslovens bestemmelser om undtagelse fra aktindsigt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede således, at dokumentet var undtaget fra aktindsigt jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3. Det følger af bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 3, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed. Ministeriet lagde i den forbindelse vægt på, at der var tale om et procedurenøtat for påbudskonvertering 2014/2015, der indeholder oplysninger om konvertering af realkreditlån, som indgår i en sag vedrørende en forhandlings-situation forud for en aftales indgåelse.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede ved afgørelse af 2. august 2016, om dokumentet og oplysningerne heri burde udleveres til A efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet foretog i den forbindelse en afvejning af på den ene side de beskyttelses hensyn, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 3, og på den anden side den berettigede interesse, A som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet fandt ikke grundlag for at udlevere de undtagne dokumenter efter meroffentlighedsprincippet.

3. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan supplerende oplyse, at staten i øjeblikket forhandler med realkreditsektoren om de fremtidige gebyrvilkår ved konvertering af støttede realkreditlån i det almene byggeri. Resultatet af disse forhandlinger rækker langt ud i fremtiden, og vedrører ikke kun de lån, som i øjeblikket er modne til konvertering. [Afsnit er udeladt; min bemærkning.]

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan endvidere oplyse, at så længe forhandlingerne med realkreditsektoren pågår, kan der være en rentebesparelse, som ikke bliver indhøstet, idet nogle lån ikke bliver konverteret på trods af, at de er konverteringsmodne. Det bemærkes dog i den forbindelse, at det er staten, som går glip af denne umiddelbare rentebesparelse. Det skyldes, at lejernes betaling på lånene helt er adskilt fra den underliggende realkreditfinansiering. Forhandlingernes tidsperspektiv er således et økonomisk anliggende for staten og ikke, som A nævner i sin klage af 19. jul 2016, for lejerne i de berørte almene boliger.

Markedet orienteres efter gældende praksis, så snart der er truffet beslutning om større konverteringer. Imødekommelse af en aktindsigtsbegæring kan medføre en usystematisk offentliggørelse omkring eventuelt konverteringsmodne lån på et tidspunkt, hvor der ikke er truffet endelig beslutning om konvertering, således at markedsdeltagerne ikke har den samme viden. I den forbindelse bemærkes, at omfanget af konverteringsmodne lån er afhængig af renteutviklingen og derfor kan ændre sig fra dag til dag.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at de omtalte forhandlinger med realkreditsektoren endnu ikke er afsluttet.

4. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal beklage den lange sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af A's anmodning om aktindsigt. Ministeriet skal desuden beklage, at der ikke er sket tilstrækkelig orientering af journalisten under sagens behandling.

[Afsnit er udeladt; min bemærkning.]”

Den 30. august 2016 partshørte jeg dig over ministeriets udtalelse (med afsnit udeladt) og en oversigt over sagsskridt, som jeg havde modtaget fra ministeriet.

I e-mail af 7. september 2016 fremsatte du følgende bemærkninger til ministeriets udtalelse:

”1: Ministeriet bekræfter i 3. afsnit på side 4, at der kan være en rentebesparelse, som ikke bliver indhøstet, men at det er staten og ikke lejerne, der går glip af besparelsen. Det gør ikke emnet mindre samfundsrelevant, at staten ikke sender en mulig besparelse videre til lejerne. Der er derfor stadig tale om en væsentlig og stærkt samfundsrelevant historie, som har offentlighedens interesse.

2: Ministeriet skriver i 4. afsnit på side 4: ’Markedet orienteres efter gældende praksis, så snart der er truffet beslutning om større konverteringer. Imødekommelse af en aktindsigtsbegæring kan medføre en usystematisk offentliggørelse omkring eventuelt konverteringsmodne lån på et tidspunkt, hvor der ikke er truffet endelig beslutning om konvertering, således at markedsdeltagerne ikke har den samme viden’. Denne formulering kunne give det indtryk, at jeg har bedt om at få oplyst, hvilken beslutning ministeriet er nået frem til eller ventes at nå frem til, inden staten offentliggør denne beslutning til markedet. Dette er ikke tilfældet. Jeg har bedt om at få oplyst, hvor stor volumen der er i de låneserier, som i dag har en markant højere rente end den aktuelle markedsrente. Altså alene oplysninger af statistisk karakter. Udmeldinger om statens handlinger og beslutninger har jeg ikke bedt om, at ministeriet oplyser mig om. Der er derfor ikke tale om, at jeg har bedt om at få kursfølsomme oplysninger eller oplysninger, som kan påvirke prisdannelsen på obligationsmarkedet. ”

Den 8. september 2016 bad jeg ministeriet om ministeriets eventuelle bemærkninger til det, som du havde anført i e-mailen af 7. september 2016.

Ministeriet anførte i en supplerende udtalelse af 15. september 2016 bl.a. følgende:

”2. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet er enig i, at det er af samfundsmæssig interesse, at staten forvalter offentlige midler på en for samfundet betryggende og korrekt måde. Dette gælder uanset om besparelsen ved en konvertering ultimativt tilfalder lejerne eller staten.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderer fortsat, at det er nødvendigt at undtage de omtalte oplysninger fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3, idet dette er nødvendigt til beskyttelse af det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed. Ministeriet lægger således fortsat vægt på, at der er tale om et procedurenøtat for påbudskonvertering 2014/2015, der indeholder oplysninger om konvertering af realkreditlån, som indgår i en sag vedrørende en forhandlingssituation forud for en aftales indgåelse.

A har i sit partshøringssvar af 7. september 2016 endvidere anført, at han ikke har bedt om ’udmeldinger om statens handlinger og beslutninger’, men alene om ’at få oplyst, hvor stor volumen, der er i de låneserier, som i dag har en markant højere rente end den aktuelle markedsrente’. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal i den forbindelse bemærke, at fastsættelsen af de lån, der har en ’tilstrækkelig’ højere rente end den aktuelle markedsrente vil tilsvare det volumen af lån, der skal konverteres og som der derfor forhandles om. Ministeriet vurderer på den baggrund, at udleveringen af oplysningerne

om volumen i de låneserier, som i dag har en markant højere rente end den aktuelle markedsrente og som udgør det samlede forhandlingsgrundlag, vil kunne medføre en økonomisk skadevirkning for det offentlige.”

Ved brev af 20. september 2016 sendte jeg til din orientering en kopi af ministeriets supplerende udtalelse. Jeg meddelte dig samtidig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og ministeriet. Jeg sendte en kopi af brevet til ministeriet.

Den 1. november 2016 rejste en af mine medarbejdere telefonisk nogle spørgsmål over for ministeriet.

I den anledning oplyste ministeriet – igen telefonisk – den 9. november 2016, at der til brug for behandlingen af aktindsigtsanmodningen var fremfundet tre dokumenter. Det viste sig, at kun ét dokument (procedurenotatet) var relevant for sagen.

Ministeriet tog herefter stilling til anmodningen om aktindsigt i oplysninger, der fremgår af dette ene dokument. Ministeriet oplyste endvidere, at der er tale om en skrivefejl, når ministeriet i den skriftlige afgørelse af 2. august 2016, side 2, 1., 2. og 3. afsnit, skrev ”dokumenter”. Det tilsvarende gør sig gældende for ministeriets udtalelse til mig af 25. august 2016, side 1, 1. afsnit, og side 3, 2. afsnit.

Herudover oplyste ministeriet, at det er en fejl, at ministeriet i den skriftlige afgørelse af 2. august 2016 medtog et afsnit (2. afsnit) om ekstraheringspligtige oplysninger (offentlighedslovens § 28). Ministeriet oplyste derudover, at procedurenotatet havde været udvekslet med de relevante realkreditinstitutter.