

Innsyn i møteportal for folkevalgte i kommune («politikerportalen»)

21.12.2022 (2022/4149)

Saken gjelder krav om innsyn i Larvik kommunes digitale «politikerportal». Politikerportalen er en webløsning der alle saker som skal til behandling i folkevalgte organer gjøres tilgjengelige for medlemmene av de folkevalgte organene. Politikerportalen har en funksjon kalt «bobla» der de folkevalgte i forkant av møtene kan sende inn skriftlige forslag til vedtak. Forslagene kan fremsettes, tilbaketrekkes og endres frem til det folkevalgte organet trer sammen i møte og eventuelt voterer over forslaget.

Statsforvalteren stadfestet kommunens avvisning av kravet om innsyn i «bobla». Forslagene i «bobla» var etter Statsforvalterens vurdering ikke ferdigstilte dokumenter før de ble lagt frem i det aktuelle folkevalgte organets møte, jf. offentleglova § 4. I forbindelse med Sivilombudets undersøkelser skrev Statsforvalteren at politikernes forslag i «bobla» ikke er omfattet av virkeområdet til offentleglova § 16 første ledd bokstav a om saksframlegg.

Sivilombudet kom til at medlemmer av kommunale folkevalgte organer kan utarbeide «saksframlegg med vedlegg», men at offentleglova § 16 første ledd bokstav a ikke omfatter saksbehandling som er møtepliktig etter kommuneloven § 11-2 første ledd. Ombudet mente mye talte for at det foregikk møtepliktig saksbehandling i «bobla», og at

kommunen ikke hadde overholdt krav til kunngjøring, saksliste og møteoffentlighet. Dersom medlemmenes aktivitet i «bobla» skulle vært gjort i møte etter kommuneloven § 11-2, mente ombudet at møteoffentlighetsprinsippet som ligger til grunn for kommuneloven § 11-5 ga rett til innsyn i den møtepliktige aktiviteten, så langt aktiviteten ikke oppfylte vilkårene i § 11-5 andre eller tredje ledd om møtelukking.

Ombudet mente videre at Statsforvalteren ikke hadde oppfylt kravene til klageinstansens utrednings- og prøvingsplikt. Ombudet var også i tvil om politikerportalen, slik bruken av den var beskrevet i denne saken, var forenlig med forvaltningslovens, offentleglovas og kommunelovens rettslige rammer for saksbehandlingen. Ombudet ba Statsforvalteren være oppmerksom på at tilsvarende problemstilling også kunne oppstå i andre kommuner.

Ombudet ba Statsforvalteren behandle saken på nytt og om å bli underrettet om utfallet innen 20. januar 2023.

Sakens bakgrunn

(1) Saken gjelder innsyn i Larvik kommunes digitale «politikerportal». Politikerportalen er en webløsning der alle saker som skal til behandling i folkevalgte organer gjøres tilgjengelige for medlemmene av de folkevalgte organene. Politikerportalen har en funksjon kalt «bobla» der de folkevalgte i forkant av møtene kan sende inn skriftlige forslag til vedtak. Forslagene kan fremsettes, tilbaketrekkes og endres frem til det folkevalgte organet trer sammen i møte og eventuelt voterer over forslaget. Forslagene blir stort sett publisert dagen før de skal behandles i slike møter, men for ettermiddagsmøtene blir forslagene publisert på formiddagen samme dag som møtene avholdes.

(2) Redaktør A (heretter klageren) i Østlands-Posten krevde innsyn i «bobla» i politikerportalen. Larvik kommune avviste 10. desember 2021 kravet. Kommunen skrev at forslagene i «bobla»

ikke er å anse som «ferdigstilte» dokumenter før det eventuelt blir votert over dem i møtet, fordi de folkevalgte inntil votering har anledning til å fremsette, trekke og endre forslagene, jf. offentleglova § 4 andre ledd tredje punktum. Kommunen kom etter en konkret vurdering til at det ikke skulle gis merinnsyn.

(3) Klageren påklaget avgjørelsen til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Statsforvalteren stadfestet 13. januar 2022 kommunens avvisning, fordi forslagene i «bobla» etter Statsforvalterens vurdering ikke er «ferdigstilte» før det folkevalgte møtet er avholdt, jf. offentleglova § 4 andre ledd tredje punktum. Klageren ba om en ny vurdering, men Statsforvalteren svarte at det ikke var fremsatt opplysninger som gir grunn til å endre deres avgjørelse i saken.

(4) Klageren brakte deretter saken inn for Sivilombudet.

Våre undersøkelser

(5) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.

(6) Vi ba Statsforvalteren redegjøre for hvilke undersøkelser den har gjort i forbindelse med klagebehandlingen av politikerportalens innhold og hvilken aktivitet som foregår i portalen. Dersom Statsforvalteren hadde fått innsyn i portalen, ba vi Statsforvalteren redegjøre for hvilken aktivitet som foregår i portalen og oversende eventuell dokumentasjon. Dersom Statsforvalteren ikke hadde fått innsyn i portalen, spurte vi om saken har vært tilstrekkelig opplyst i forbindelse med Statsforvalterens behandling.

(7) Statsforvalteren svarte at den ikke hadde hatt mulighet til å se innholdet i portalen, fordi kommunen mente det ville være uhensiktsmessig å gi Statsforvalteren midlertidig tilgang til den. Begrunnelsen for dette var at det ikke var mulig å slette brukere som først har fått tilgang. Statsforvalteren bemerket at det ikke er vanlig at allmennheten gis tilgang til digitale saksbehandlings- og arkivsystemer i forvaltningsorganer, siden det vanlige er at innsyn gis gjennom offentlige postjournaler eller digitale innsynsløsninger. Statsforvalteren opplyste videre at den i forbindelse med klagebehandlingen og henvendelsen fra ombudet hadde vært i ny kontakt med kommunen om portalens innhold og funksjoner.

(8) Videre ba vi Statsforvalteren vurdere politikerportalens i lys av rettskilder knyttet til offentleglova § 16 første ledd bokstav a og kommuneloven § 11-2 første ledd. Vi spurte om kommunestyrerepresentantenes aktivitet i portalen er en form for saksbehandling som etter kommuneloven § 11-2 første ledd skal gjøres i møter, og om dokumenter som legges frem der er «saksframlegg med vedlegg» etter offentleglova § 16 første ledd bokstav a.

(9) Statsforvalteren svarte at aktiviteten i «bobla» tenderer mot saksbehandling som etter kommuneloven § 11-2 skal gjøres i møter. Statsforvalteren skrev imidlertid at det ikke er tvilsomt at det er de folkevalgte selv som har utarbeidet dokumentene i portalen. Videre mente Statsforvalteren at det er på det rene at dokumentene må ses som et ledd i den politiske behandlingen i møtet, og ikke som en del av et saksframlegg eller vedlegg som er lagt frem for

det folkevalgte organet. Statsforvalteren kunne heller ikke se at kommuneloven forbyr at folkevalgte fremmer forslag til vedtak forut for møte, så lenge forslaget også blir fremmet i selve møtet. Statsforvalteren viste til at «bobla» er laget for å samle forslag som blir fremmet i en felles portal, og sikre at det politiske sekretariatet får med seg alle forslagene som tidligere ble sendt på e-post.

(10) Til slutt ba vi Statsforvalteren vurdere om de gjengitte rettskildene om tolkningen av offentleglova § 16 første ledd bokstav a har betydning for om dokumentene i politikerportalen er «ferdigstilt» etter offentleglova § 4 andre ledd tredje punktum.

(11) Statsforvalteren skrev først at saksframlegg med vedlegg som administrasjonen fremsetter gjennom politikerportalen er ferdigstilte dokumenter etter offentleglova § 4, men at saksframleggene ikke anses å være del av klagerens innsynskrav. Derimot mente Statsforvalteren at de folkevalgtes aktivitet i «bobla» må knyttes opp mot selve vedtaksbehandlingen i møtet, og at aktiviteten ikke er dokumenter utarbeidet som støtte til beslutningsgrunnlaget. Videre bemerket Statsforvalteren at det i vårt undersøkelsesbrev kun var vist til synspunkter i en kommentarutgave, som har noe begrenset rettskildeværdi. Statsforvalteren mente synspunktene i kommentarutgaven verken kan leses direkte av lovens ordlyd eller forarbeider, og at de aktuelle forarbeidene omtaler forslag som blir lagt frem for organet, ikke forslag til vedtak fra organet selv. Statsforvalteren var derfor av den oppfatning at dokumentene i «bobla» ikke er omfattet av virkeområdet til offentleglova § 16 første ledd. Avslutningsvis skrev Statsforvalteren at allmennhetens innsynsrett normalt ivaretas gjennom offentlige journalposter, digitale innsynsløsninger og protokoller fra politiske møter.

Sivilombudets syn på saken

1. Vurdering av krav til offentlighet – offentleglova og kommuneloven

1.1. Rettslige utgangspunkter

(12) Spørsmålet i saken er om klageren har rett til innsyn i den aktiviteten som foregår i «bobla». Både offentleglova og kommuneloven har regler som stiller krav til offentlighet ved saksbehandling i kommunale folkevalgte organer.

(13) Etter offentleglova er hovedregelen at alle kan kreve innsyn i forvaltningens saksdokumenter, så lenge ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov, jf. § 3. Offentleglova § 14 bestemmer at et organ kan gjøre unntak fra innsyn for organinterne dokumenter, men denne unntaksregelen gjelder ikke for «saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt ... folkevalt organ», jf. § 16 første ledd bokstav a.

(14) Etter kommuneloven § 11-5 første ledd er hovedregelen at alle har rett til å overvære møter i folkevalgte organer, så lenge ikke annet følger av unntakene i andre til fjerde ledd. Etter kommuneloven § 11-2 første ledd «skal» folkevalgte organer ikke bare «treffe vedtak», men også «behandle saker» i slike møter som er åpne for offentligheten.

(15) Ombudet har i likhet med Statsforvalteren ikke fått innsyn i portalen hvor dokumentene som klageren har bedt om innsyn i utarbeides, deles og lagres. Vurderingen av saken er derfor basert på hvordan portalens innhold og funksjoner er beskrevet av kommunen.

1.2. Er dokumentene som medlemmene av de folkevalgte organene utarbeider i «bobla» «saksframlegg med vedlegg» etter offentleglova § 16 første ledd bokstav a?

(16) Det første spørsmålet er om dokumenter som medlemmer av organet utarbeider og legger inn i portalen er «saksframlegg med vedlegg», og som det dermed er rett til innsyn i etter offentleglova § 16 første ledd bokstav a.

(17) Statsforvalteren skriver at aktiviteten i «bobla» er begrenset til at medlemmer av de folkevalgte organene legger inn forslag til vedtak. Forslagene til vedtak er etter Statsforvalterens syn ikke dokumenter utarbeidet som støtte til beslutningsgrunnlaget, men heller dokumenter knyttet opp mot selve vedtaksbehandlingen i organenes møter. Statsforvalteren skriver videre at offentleglova § 16 første ledd bokstav a kun omfatter dokumenter som er lagt frem for organet, ikke forslag til vedtak fra organet selv.

(18) Spørsmålet er om enkeltstående medlemmer av de folkevalgte organenes forslag til vedtak er «saksframlegg med vedlegg» etter offentleglova § 16 første ledd bokstav a.

(19) Som det vil fremgå, er ombudet enig med Statsforvalteren i at forslag som de folkevalgte fremmer i forbindelse med organets egen behandling av en sak, ikke er «saksframlegg med vedlegg» i henhold til offentleglova § 16 første ledd bokstav a. Ombudet har likevel funnet grunn til å behandle spørsmålet om hva som er omfattet av «saksframlegg med vedlegg» i noe større bredde, fordi dette har vært et sentralt tema i saken.

(20) Den naturlige språklige forståelsen av «saksframlegg» tilsier ikke noe mer enn at dokumentet må inneholde en fremleggelse av en sak for det folkevalgte organet. Et enkeltstående medlem av det folkevalgte organet er ikke selv omfattet av «kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ» i § 16 første ledd bokstav a, og kan derfor, språklig sett, legge frem saker for organet som den folkevalgte er medlem av.

(21) Bestemmelsens forhistorie peker riktignok mot at det kun er kommuneadministrasjonen og innstillende folkevalgte organer som kan fremsette «saksframlegg med vedlegg». I offentlighetsloven 1970 § 5 tredje ledd sto det opprinnelig at bestemmelsen gjaldt «innstilling som administrasjonen gir». I Ot.prp. nr. 4 (1981–1982) punkt 12 på side 49 fremgikk det at bestemmelsen gjaldt «innstillinger fra utvalg i kommuneforvaltningen og innstillinger fra administrasjonen og etatsjefer til forskjellige kommunale organer». I 1992 ble bestemmelsen utvidet til også å omfatte «innstilling fra folkevalgte organer når vedtak skal treffes av kommunestyre eller fylkesting». Slik lød offentlighetsloven 1970 § 5 tredje ledd frem til hele tredje ledd i 2000 ble endret til å gjelde for «saksframlegg med vedlegg som blir gitt til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ».

(22) Formuleringen «saksframlegg med vedlegg» i offentlighetsloven 1970 § 5 tredje ledd er senere videreført i den någjeldende offentleglova § 16 første ledd bokstav a. Selv om endringen

språklig sett innebærer en utvidelse ved at den ikke lenger avgrensner hva som må være dokumentets avsender, fremgikk det av Ot.prp. nr. 56 (1999–2000) punkt 12, merknader til § 5, på s. 45 at lovgiver ikke tok sikte på noen realitetsendring utover å omfatte «vedlegg». I Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) punkt 16, står det på side 126 at offentleglova § 16 første ledd bokstav a viderefører offentlighetsloven 1970 § 5 tredje ledd, og videre at § 16 første ledd bokstav a «gjeld både for saksforslag med vedlegg frå administrasjonen til eit folkevalt organ og for saksforslag med vedlegg frå eitt folkevalt organ til eit anna». Denne forarbeidsuttalelsen utelukker ikke nødvendigvis andre avsendere enn de nevnte. Sammenholdt med de tidligere forarbeidsuttalelsene om at formuleringen «saksframlegg med vedlegg» ikke innebar noen realitetsendring, kan det likevel synes som at lovgiver her mente å gi en uttømmende oppregning av mulige avsendere.

(23) Samtidig kommer som nevnt ikke noen slik personell avgrensning til uttrykk i ordlyden til den någjeldende offentleglova § 16 første ledd bokstav a. Tvert imot er bestemmelsen naturlig å lese som at den omfatter enhver avsenders fremlegg av en sak for organet, herunder saksframlegg fra organets medlemmer. En personell avgrensning mot medlemmene vil derfor innebære en innskrenkende tolkning av bestemmelsens ordlyd. Mot en slik innskrenkende tolkning taler også at innlegg med tilsvarende innhold er offentlige dersom de fremsettes i organets møter, jf. kommuneloven § 11-5 om møteoffentlighet.

(24) Det fremgår av blant annet Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) at offentleglova § 16 første ledd bokstav a kun omfatter det «siste og endelige dokument» som administrasjonen legger frem, og at en derfor ikke kan kreve innsyn i tidligere versjoner av de «saksframlegg» som legges frem i folkevalgte organers møter. Siden saksframleggene uansett først blir offentlige idet de legges frem i det som etter kommuneloven skal være offentlige møter, har ombudet vanskelig for å se gode grunner for å avgrense retten til innsyn etter offentleglova § 16 første ledd bokstav a mot dokumenter utarbeidet av organenes medlemmer. I denne retning skriver også Brandt mfl., Offentleglova – Lovkommentar (2018), side 273:

«Selv om man ved utformingen av bestemmelsen har hatt administrasjonens framlegg for øye, vil også dokumenter utarbeidet av et enkeltmedlem av organet, kunne sies å være et «saksframlegg ... til» organet, i alle fall hvis det knytter seg til en sak eller et tema organet arbeider med. Hensynet til offentlighetens innsyn i saksgrunnlaget for de beslutninger folkevalgte organer treffer, taler også her for en slik løsning. Et tilsvarende muntlig synspunkt i møte ville vært offentlig etter bestemmelsene om møteoffentlighet i kommuneloven § 31.»

(25) Ombudet mener derfor at gode grunner taler for at dokumenter utarbeidet av et medlem av et folkevalgt organ kan være «saksframlegg med vedlegg» etter offentleglova § 16 første ledd bokstav a. Det kan for eksempel gjelde et enkeltmedlems oppsummering av observasjoner og synspunkter fra en befaring som sendes til de øvrige medlemmene i organet. Et slikt dokument vil utgjøre en del av saksgrunnlaget for organets behandling, og vil etter ombudets syn være «saksframlegg med vedlegg». Hensynet til at allmennheten skal ha innsyn i det samlede saksgrunnlaget som foreligger for det folkevalgte organet, tilsier at «saksframlegg med vedlegg» må forstås slik.

(26) De samme hensynene gjør seg ikke gjeldende for forslag som de folkevalgte fremmer i forbindelse med organets egen behandling av en sak. Etter kommuneloven § 11-2 første ledd skal folkevalgte organer ikke bare treffe vedtak, men også behandle saker i møter. Offentlighet om de folkevalgte organenes egne saksbehandling skal sikres gjennom møteplikten etter kommuneloven § 11-2 første ledd, kravet om møteoffentlighet etter kommuneloven § 11-5 og andre saksbehandlingsregler i kommuneloven kapittel 11. Ombudet mener derfor at de folkevalgte organenes egne møtepliktige saksbehandling faller utenfor anvendelsesområdet til offentleglova § 16 første ledd bokstav a.

1.3. Er medlemmene av de folkevalgte organenes aktivitet i «bobla» møtepliktig saksbehandling etter kommuneloven § 11-2?

(27) Det andre spørsmålet er om medlemmene av de folkevalgte organenes aktivitet i «bobla» er møtepliktig saksbehandling etter kommuneloven § 11-2 første ledd.

(28) Statsforvalteren har ikke vurdert om aktiviteten i «bobla» etter kommuneloven § 11-2 første ledd er møtepliktig saksbehandling. Reglene i kommuneloven kapittel 11 stiller krav til de folkevalgte organenes gjennomføring av møtene. Kravene i §§ 11-3 til 11-5 skal særlig sikre at møtene er åpne og tilgjengelige for offentligheten. Dersom aktiviteten i «bobla» er møtepliktig, må kommunen derfor sikre overholdelse av disse kravene til offentlighet.

(29) Kommunelovens møtebegrep er ikke avgrenset til de mer formelle møtene eller der kommunen har overholdt kravene som skal sikre offentligheten tilgang til møtene. I forarbeidene til kommuneloven, Prop. 152 L (2009–2010) punkt 5.1.3 og Prop. 46 L (2017–2018) punkt 17.4.2, sluttet Kommunal- og distriktsdepartementet seg til en uttalelse fra ombudets årsmelding for 2009 side 139 (Somb-2009-28), der det sto:

«Spørsmålet om hva som må karakteriseres som et møte i lovens forstand, må bestemmes ut fra hensikten med møtet og i lys av formålet med lovens bestemmelse om åpne dører. En sammenkomst i et folkevalgt organ vil være et møte i lovens forstand når det er fastsatt på forhånd at medlemmene av organet skal tre sammen som folkevalgt organ for å forhandle, drøfte, treffe vedtak eller på annen måte behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle. Tilsvarende vil det etter kommuneloven § 30 foreligge plikt til å behandle slike saker i møter. Rent sosiale samvær eller andre uformelle sammenkomster med andre formål enn å gjennomføre saksbehandling, f.eks. selskapelige eller opplæringsmessige formål, vil ikke kunne karakteriseres som møter i forhold til §§ 30 og 31.»

(30) Uttalelsen er også gjentatt i SOM-2010-2939 og SOM-2015-3273, og innebærer at alle tilfeller der organets medlemmer sammen behandler temaer som angår organets ansvarsområde, må anses som møtebehandling etter kommuneloven § 11-2, se også Brandt mfl., Offentleglova – Lovkommentar (2018), side 269–270. I ovennevnte Prop. 46 L (2017–2018) punkt 17.4.2 skrev Kommunal- og distriktsdepartementet også blant annet:

«All saksbehandling, det vil si behandling og drøfting av saker organet har som oppgave å behandle, skal skje i lovbestemte typer organer og i formelle møter. Dersom en gruppe

folkevalgte møtes utenfor disse rammene, for eksempel ved at formannskapets medlemmer og noen flere folkevalgte uten kunngjøring eller offentlig saksliste møtes for å drøfte en konkret sak, mener departementet at dette må anses som brudd på møteprinsippet.»

(31) I praksis har blant annet en ordførers orientering om et kommende eiendomssalg, blitt ansett for å være saksbehandling i henhold til kommuneloven, se ombudets årsmelding for 2009 side 139 (Somb-2009-28). Brandt mfl., Offentleglova – Lovkommentar (2018), side 272 skriver at ombudets praksis «innebærer en vid fortolkning av ... hva som er et møte i folkevalgt organ».

(32) Det er verken i forarbeider, teori eller relevant praksis vurdert om digital kommunikasjon i en portal eller lignende er «møte» etter kommuneloven § 11-2. Det er imidlertid ingen grunn til å vurdere digitale sammenkomster annerledes enn fysiske sammenkomster. Avgjørende for om aktiviteten i «bobla» er møtepliktig etter kommuneloven § 11-2, er derfor, som ellers, om medlemmene behandler saker om organets ansvarsområde.

(33) Slik saken er opplyst her, fungerer «bobla» slik at de folkevalgte kan legge inn forslag til vedtak. Det synes ikke å være tvil om at forslagene ligger innenfor de folkevalgte organenes ansvarsområde, og at forslagene i den lukkede portalen umiddelbart blir synlige for samtlige andre medlemmer av det folkevalgte organet. Etter hva ombudet forstår kan dermed de andre medlemmene av organet, som nå er orientert om forslagsstillerens syn på saken, legge inn konkurrerende forslag til vedtak. Så lenge medlemmenes forslag blir tilgjengelige for de andre medlemmene, er det etter ombudets syn derfor mye som taler for at det foregår møtepliktig saksbehandling i «bobla», jf. kommuneloven § 11-2 første ledd.

(34) Etter ombudets syn er det i alle fall ikke tvilsomt at det foregår møtepliktig saksbehandling dersom «bobla» også legger til rette for at medlemmene kan kommentere eller foreslå endringer i andres forslag. Dersom «bobla» derimot brukes på en slik måte at enkeltmedlemmenes forslag ikke blir gjort tilgjengelige for de andre medlemmene, men inntil offentliggjøring etter kommuneloven § 11-3 kun brukes for medlemmets egne saksforberedelse, synes bruken av portalen å være uproblematisk.

(35) Dersom det foregår møtepliktig saksbehandling i «bobla», kommer kommunelovens krav til blant annet kunngjøring, saksliste og møteoffentlighet til anvendelse. Siden kommuneloven § 11-2 første ledd krever at de folkevalgte organene behandler sakene sine i muntlige møter, oppstiller ikke loven regler som uttrykkelig gir rett til innsyn der møtepliktig saksbehandling har foregått skriftlig. Etter ombudets syn følger det imidlertid av møteoffentlighetsprinsippet som ligger til grunn for § 11-5 at kommunen må gi innsyn i den møtepliktige aktiviteten, så langt aktiviteten ikke oppfyller vilkårene i § 11-5 andre eller tredje ledd om møtelukking – for eksempel at deler av aktiviteten må unntas på grunn av lovbestemt taushetsplikt etter § 11-5 andre ledd andre punktum.

2. Statsforvalterens utrednings- og prøvingsplikt

(36) Det følger av offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum at reglene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder så langt de passer for klager over avslåtte innsynskrav. Etter forvaltningsloven § 33 femte ledd skal klageinstansen «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Klageinstansen har dermed en plikt til å sørge for at det blir gjort nødvendige undersøkelser for å sikre at saken blir avgjort på riktig faktisk grunnlag.

(37) Det klare utgangspunktet ved enhver forvaltningsrettslig klagebehandling er at klageinstansen skal ha tilgang til samtlige dokumenter i saken, se blant annet ombudets uttalelse 24. november 2017 (SOM-2017-804). Tilgang til saksdokumentene er som oftest en forutsetning for at saken skal være tilstrekkelig opplyst etter forvaltningsloven § 33 femte ledd, og at klageinstansen skal kunne foreta en reell og selvstendig prøving av saken etter § 34 andre ledd. Det er egnet til å svekke borgernes tillit til den offentlige forvaltningen dersom saker behandles uten at klageinstansen gjør en selvstendig kontroll med opplysningene som ligger til grunn for førsteinstansens avgjørelse.

(38) Ombudet har vanskelig for å se gode grunner for at det skal gjelde en lempeligere undersøkelsesplikt ved klagebehandling av krav om innsyn i dokumenter i et digitalt verktøy som politikerportalen, ettersom Statsforvalteren også her skal foreta en reell og selvstendig prøving av saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

(39) Statsforvalteren har verken i forbindelse med klagebehandlingen eller undersøkelsene herfra hatt tilgang til politikerportalen eller «bobla». Etter henvendelse fra Statsforvalteren, opplyste kommunen at det ville være uhensiktsmessig å gi Statsforvalteren innloggingstilgang til portalen, blant annet fordi dette forutsetter opprettelse av en bruker som ikke senere kan slettes. Ombudet mener det er tvilsomt om dette er tilstrekkelig grunn til at Statsforvalteren ikke får en bruker i portalen. Etter ombudets syn skulle Statsforvalteren *i alle fall* undersøkt om det var andre muligheter for å få innsyn i portalen – for eksempel ved at kommunen gjennom skjermdeling hadde vist hvordan medlemmene av de folkevalgte organene bruker portalen.

3. Forvaltningens ansvar for å overholde rettslige rammer for saksbehandlingen ved bruk av digitale verktøy

(40) I denne saken synes det for ombudet å være knyttet tvil til om politikerportalen er forenlig med kommunelovens krav om at folkevalgte organer skal behandle saker i offentlige møter. Dersom det i praksis ikke er mulig for klageinstansen å få innsyn i portalen, er det også tvilsomt om den er forenlig med de ovennevnte kravene til reell etterprøvbarhet som følger av offentleglova og forvaltningsloven. Ombudet vil derfor avslutningsvis minne om at forvaltningen plikter å innrette seg på en måte som gjør at den klarer å overholde de rettslige rammene for saksbehandlingen. Forvaltningen kan derfor ikke ta i bruk digitale verktøy som gjør at den ikke klarer å overholde de rettslige rammene – herunder forvaltningsloven, offentleglova og kommuneloven.

(41) Ombudet er kjent med at flere kommuner bruker lignende digitale verktøy i forbindelse med folkevalgte organers møteforberedelser. Ombudet ber derfor Statsforvalteren være oppmerksom på at tilsvarende problemstilling også kan oppstå i andre kommuner.

Konklusjon

(42) Sivilombudet er kommet til at medlemmer av kommunale folkevalgte organer kan utarbeide «saksframlegg med vedlegg», men at offentleglova § 16 første ledd bokstav a ikke omfatter saksbehandling som er møtepliktig etter kommuneloven § 11-2 første ledd. Ombudet mener mye taler for at det foregår møtepliktig saksbehandling i «bobla», og at kommunen dermed ikke har overholdt kravene til kunngjøring, saksliste og møteoffentlighet. Dersom medlemmenes aktivitet i «bobla» skulle vært gjort i møte etter kommuneloven § 11-2, mener ombudet at møteoffentlighetsprinsippet som ligger til grunn for kommuneloven § 11-5 gir rett til innsyn i den møtepliktige aktiviteten, så langt aktiviteten ikke oppfyller vilkårene i § 11-5 andre eller tredje ledd om møtelukking.

(43) Sivilombudet er også kommet til at Statsforvalteren ikke har oppfylt kravene til klageinstansens utrednings- og prøvingsplikt. Ombudet er videre i tvil om portalen, slik bruken av den er beskrevet i denne saken, er forenlig med forvaltningslovens, offentleglovas og kommunelovens rettslige rammer for saksbehandlingen.

(44) Ombudet ber Statsforvalteren behandle saken på nytt og om å bli underrettet om utfallet innen 20. januar 2023.

21.12.2022 (2022/4149)