

## **Politikerportalen 2: Innsyn i «politikerportalen» – saksdokument, organinterne dokumenter og merinnsyn mv.**

23.2.2023 (2022/4149)

Saken gjaldt et krav om innsyn i forslag til vedtak som var lagt inn i «bobla» i Larvik kommunes møteportal for folkevalgte organer («politikerportalen»). I uttalelse 21. desember 2022 (SOM-2022-4149) kom ombudet til at mye talte for at det foregikk møtepliktig saksbehandling i «bobla». Ombudet mente 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.

Etter ombudets uttalelse vurderte Statsforvalteren innsynskravet på nytt. Statsforvalteren la til grunn at ombudet ikke hadde funnet feil ved deres vurdering om at forslagene i «bobla» ikke var «ferdigstilte», og derfor ikke saksdokumenter, jf. offentleglova § 4 andre ledd. Statsforvalteren opprettholdt derfor sin avvisning av klagerens krav om innsyn i «bobla».

Ombudet presiserte at et medlems forslag i «bobla» er et ferdigstilt dokument, og dermed et «saksdokument», idet det blir synlig for de øvrige medlemmene av det folkevalgte organet, jf. offentleglova § 4 andre ledd. Ombudet tok ikke stilling til om dokumentene i «bobla» kunne anses som organinterne etter offentleglova § 14. Det var uansett

vanskelig å se saklige grunner for at det her skulle gis mindre merinnsyn etter offentleglova § 11 enn hva som skulle være offentlig i medhold av møteoffentlighetsprinsippet som ligger til grunn for kommuneloven § 11-5. Dersom aktiviteten i «bobla» var møtepliktig, var aktiviteten offentlig så langt den ikke oppfyller vilkårene for møtelukking, jf. uttalelse 21. desember 2022 (SOM-2022-4149).

**Statsforvalteren ble bedt om å vurdere saken på nytt innen 24. mars 2023.**

### **Sakens bakgrunn**

(1) Redaktør A i Østlands-Posten krevde innsyn i «bobla» 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. Kommunen og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark avslo innsynskravet fordi forslagene i «bobla» ikke var 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.

(2) Klageren brakte saken inn for ombudet. I forbindelse med ombudets undersøkelser opprettholdt Statsforvalteren sin vurdering av offentleglova § 4, og mente også at forslagene ikke var omfattet av virkeområdet til offentleglova § 16 første ledd bokstav a om «saksfremlegg med vedlegg».

(3) I [uttalelse 21. desember 2022 \(SOM-2022-4149\)](#) kom ombudet til at medlemmer av kommunale folkevalgte organer kan utarbeide «saksframlegg med vedlegg», men at offentleglova § 16 første ledd bokstav a ikke omfatter dokumenter som lagt fram i forbindelse med selve saksbehandlingen i det folkevalgte organet, og som er møtepliktig etter kommuneloven § 11-2 første ledd.

(4) Slik aktiviteten var beskrevet, mente ombudet 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 § 11-2, mente ombudet at møteoffentlighetsprinsippet som ligger til grunn for § 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 kunne oppstå i andre kommuner. Statsforvalteren ble bedt om å vurdere saken på nytt.

(5) Statsforvalteren orienterte 31. januar 2023 ombudet om sin oppfølging av uttalelsen. Statsforvalteren opplyste at ombudets lovtolkning ble tatt til etterretning, men at Statsforvalteren ikke kunne se at klagesaken kunne flyttes fra offentleglova og over i kommunelovsporet. Private parter hadde ikke klagerett på saksbehandlingsregler i kommuneloven, og Statsforvalteren hadde ikke myndighet til å behandle en slik sak som klageinstans. Statsforvalteren skrev videre at Østlands-Posten heller ikke kan kreve at Statsforvalteren gjennomfører lovlighetskontroll etter kommuneloven kapittel 27, og at det dessuten er spørsmål om dette er en avgjørelse som kan undergis slik kontroll. Dersom ombudet mente at bruken av «bobla» er i strid med kommuneloven, skrev Statsforvalteren at ombudet alternativt kan rette en henvendelse til kommunen.

(6) Statsforvalteren skrev at innholdet i «bobla» faller inn under dokumentbegrepet i offentleglova § 4 første ledd, og at klagen derfor utelukkende måtte behandles etter dette regelverket. Statsforvalteren la til grunn at ombudet ikke hadde funnet feil ved deres konklusjon om at dokumentene ikke var ferdigstilte etter offentleglova § 4 andre ledd, og opprettholdt derfor sin vurdering om at forslagene i «bobla» ikke var saksdokumenter som det kunne kreves innsyn i etter offentleglova § 3.

(7) Klageren har uttalt seg om Statsforvalterens oppfølging av saken. Ombudet vurderer saken som tilstrekkelig opplyst her, og har derfor ikke gjort ytterligere undersøkelser overfor Statsforvalteren etter Statsforvalterens oppfølging av den forrige uttalelsen i denne saken.

## **Sivilombudets syn på saken**

### **1. Vurdering av retten til innsyn etter offentleglova**

(8) Ombudet har ikke hatt tilgang til 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 og Statsforvalteren.

#### **1.1. Saksdokument – offentleglova § 4**

(9) Hovedregelen er alle kan kreve innsyn i et «saksdokument» så lenge ikke annet er bestemt i lov eller forskrift med hjemmel i lov, jf. offentleglova § 3. Begrepene «dokument» og «saksdokument» er definerte i offentleglova § 4 første og andre ledd. Slik saken er opplyst her, synes hvert enkelt forslag som er lagt inn i «bobla» å være «ei logisk avgrensa informasjonsmengd», og derfor et «dokument» etter offentleglova § 4 første ledd.

(10) Ombudet er enig med Statsforvalteren i at det er kommunens egne folkevalgte som oppretter forslagene, og at forslagene strengt tatt ikke sendes ut av organet. Det avgjørende for om forslagene i «bobla» er å anse som «saksdokumenter» etter offentleglova § 3 er derfor om forslagene er ferdigstilte, jf. § 4 andre ledd siste punktum.

(11) Statsforvalteren har lagt til grunn at ombudets standpunkt i uttalelsen 21. desember 2022 (SOM-2022-4149) ikke innebærer at det er funnet feil ved Statsforvalterens vurdering om at forslagene ikke er å regne som «saksdokumenter». Ombudet har vanskelig for å se at uttalelsen kan forstås slik, ettersom en drøftelse av offentleglova §§ 14 og 16 forutsetter at saken gjelder «saksdokumenter», jf. offentleglova § 3.

(12) Ombudet har likevel funnet grunn til å utdype hvorfor forslagene i «bobla» er vurdert som «ferdigstilte» dokumenter, og derfor «saksdokumenter», jf. § 4 andre ledd.

(13) Det fremgår av Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) punkt 16 på side 120 at et dokument regnes som «ferdigstilt» når det ikke lenger er aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i dokumentet. Vurderingen av om det er aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser må knyttes til hvert enkelt dokument – det vil si hvert enkelt forslag. I Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, skriver Justis- og beredskapsdepartementet i punkt 4.4.2.4 på side 40:

«Eksempel på dokument som denne regelen vil gjelde for, er interne instruksar, retningsliner og liknande. Regelen vil òg gjelde for notat som inneheld saksopplysningar, vurderingar og råd frå ei avdeling eller ein sakshandsamar, og som blir sende til leiinga i organet, ei anna avdeling eller ein annan sakshandsamar. Dersom slike dokument blir sende vidare med det føremål at andre skal kunne arbeide vidare med dei, vil dei likevel ikkje kunne reknast som ferdigstilte. Sjølv om slike dokument vil vere saksdokument som er omfatta av hovudregelen om innsynsrett, vil det ofte vere høve til å gjere unntak etter føresegna om organinterne dokument i § 14, sjå punkt 7.2 nedanfor.»

(14) Etter hva ombudet forstår åpner portalen for at et medlem løpende kan gjøre endringer i sine forslag som er lagt inn i «bobla». Samtidig forstår ombudet det slik at forslagene i «bobla» umiddelbart blir synlige for de øvrige medlemmene av det folkevalgte organet. Det vil derfor normalt ikke være mulig for den som har fremsatt et forslag å gjøre endringer i dokumentet før de øvrige medlemmene får se forslaget. Når de andre medlemmene får se den folkevalgtes forslag, er det – som slått fast i uttalelsen 21. desember 2022 (SOM-2022-4149) – mye som taler for at det foregår saksbehandling som etter kommuneloven kapittel 11 egentlig bare skal foregå i offentlige møter. Ombudet minner om at møteprinsippet og møteoffentlighetsprinsippet bygger på allmennhetens rett til innsyn i folkevalgte organer, også i all forberedende saksbehandling. Adgangen til å lukke et møte i et folkevalgt organ av hensyn til intern saksbehandling, ble fjernet ved lovendring 14. januar 2011 (LOV-2011-01-14-1). Lovendringen fra 2011 er videreført i den någjeldende kommuneloven fra 2018, se NOU 2016: 4 punkt 16.4.4.3.

(15) Hensynene som begrunner at dokumenter som sendes mellom saksbehandlere i administrasjonen ikke er «ferdigstilte» før det er uaktuelt å gjøre endringer i dem, gjør seg derfor ikke tilsvarende gjeldende for forslagene som de folkevalgte legger inn i «bobla». Mens

administrasjonen har adgang til å behandle saker uten offentlighetens innsyn, skal som nevnt all saksbehandlingen til de folkevalgte organene foregå i offentlige møter. Ombudet mener det her har betydning at forslagene ved lovlig møtebehandling ikke bare ville vært fremført for de øvrige medlemmene av organet, men også for offentligheten. At forslagene egentlig skal tilgjengeliggjøres for offentligheten samtidig med de øvrige medlemmene, gir forslagene som legges inn i «bobla» karakter av å være «ferdigstilte» allerede idet forslagene blir synlige for de øvrige medlemmene av organet. Det er derfor ikke avgjørende at medlemmene kan gjøre endringer i forslagene frem til en versjon av dem blir publisert på kommunens nettside i forkant av organets formelle møte. Dersom medlemmet gjør endringer i forslaget, mener ombudet det endrede forslaget er et nytt ferdigstilt dokument.

(16) Ombudet mener på denne bakgrunn at forslagene som legges inn i «bobla» er å anse som «saksdokumenter» etter offentleglova § 4. Det kan derfor kreves innsyn i disse forslagene, så lenge ikke annet følger av enten lov eller forskrift i medhold av lov, jf. § 3.

## 1.2. Organinterne dokumenter og merinnsyn – offentleglova §§ 14 og 11

(17) Etter offentleglova § 14 første ledd «kan» kommunen gjøre unntak fra innsyn for «dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing» (organinterne dokumenter). Forslag som blir sendt til kommunens administrasjon som ledd i forberedelsene, uten å gjøres kjent for øvrige medlemmer, vil derfor klart være et organinternt dokument. Heller ikke forslag som legges inn i «bobla» og som samtidig gjøres kjent for øvrige medlemmer, blir sendt ut av det folkevalgte organet. Dette kan tale for at også slike dokumenter er organinterne. Samtidig gjelder offentleglova § 14 kun for dokumenter som er utarbeidet for organets «eige interne saksførebuing». Det følger av kommuneloven kapittel 11 at folkevalgte organers «interne saksførebuing» skal være offentlig. Ombudet tar ikke stilling til om dette leder til at dokumentet ikke kan anses som et organinternt dokument etter offentleglova § 14.

(18) Dersom Statsforvalteren her «kan» gjøre unntak etter offentleglova § 14, følger det uansett av offentleglova § 11 første punktum at Statsforvalteren skal vurdere å gi helt eller delvis innsyn. I forarbeidene er det gitt føringer for hvordan forvaltningen skal gå frem ved vurdering av merinnsyn etter § 11. Det fremgår av Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 129 at organet først må vurdere «om dei omsyna som ligg til grunn for unntaksføresegna gjer seg gjeldande i det aktuelle tilfellet». Dersom hensynene bak unntaket i § 14 for organinterne dokumenter ikke gjør seg gjeldende, bør det gis innsyn. Dersom hensyn gjør seg gjeldende, skal disse hensynene avveies mot de hensyn som taler for å gi innsyn. Hvis hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak, bestemmer offentleglova § 11 andre punktum at det bør gis innsyn.

(19) Det er vanskelig å se saklige grunner for at det skal gis mindre merinnsyn enn hva som uansett skal være offentlig i medhold av møteoffentlighetsprinsippet som ligger til grunn for kommuneloven § 11-5. Dersom aktiviteten i «bobla» er møtepliktig etter kommuneloven § 11-2, skal aktiviteten være offentlig så langt den ikke oppfyller vilkårene for møtelukking, jf. ombudets uttalelse 21. desember 2022 (SOM-2022-4149).

(20) Plikten til å vurdere merinnsyn gjelder direkte bare når «det er høve til å gjere unntak frå innsyn». Statsforvalterens vurdering av offentleglova § 4 ga derfor ikke direkte foranledning til å vurdere merinnsyn etter offentleglova § 11. Ombudet gjør likevel oppmerksom på at Justis- og beredskapsdepartementet i Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, punkt 4.9.5 har lagt til grunn at offentleglova § 11 gir uttrykk for et generelt prinsipp, og at god forvaltningsskikk tilsier at forvaltningen skal vurdere merinnsyn også for dokumenter som faller utenfor offentleglovas virkeområde. Selv om Statsforvalteren konkluderte med at forslagene i «bobla» ikke var «saksdokumenter» etter offentleglova § 4 andre ledd, mener ombudet at god forvaltningsskikk tilsa at det i denne saken skulle vært gjort en merinnsynsvurdering.

### 1.3. Identifikasjonskravet i offentleglova § 28 andre ledd

(21) Statsforvalteren skriver at det kan reises spørsmål ved om innsynskravet kunne ha vært avvist med grunnlag i identifikasjonskravet i offentleglova § 28 andre ledd, fordi det er bedt om innsyn i hele «bobla» og at portalen inneholder mange dokumenter.

(22) I denne omgang er det ikke nødvendig for ombudet å ta stilling til om innsynskravet kunne vært avvist etter § 28 andre ledd. Ombudet vil likevel minne om at § 28 andre ledd i første rekke gir forvaltningen adgang til å avvise generelt formulerte innsynskrav der det vil være arbeidskrevende å identifisere hvilke saker eller dokumenter innsynskravet gjelder, se ombudets uttalelse 11. august 2017 (SOM-2016-2789) med videre henvisning til Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) punkt 16. Ombudet uttalte videre:

«Det er videre antatt at bestemmelsen kan gi grunnlag for å nekte innsyn i tilfeller der innsynskravet er så omfattende (gjelder så mange dokumenter) at arbeidsmengden som ville gått med til å behandle kravet, er større enn det en «i rimeleg utstrekning» kan kreve, se blant annet NOU 2003:30 punkt 17.4.2.3 side 217 og lovavdelingens uttalelse 21. oktober 2010 (JDLOV-2010-3295). Det kan imidlertid ikke nektes innsyn etter offentleglova § 28 andre ledd i flere mindre krav under henvisning til at kravene samlet sett over tid kommer opp i et stort omfang.

—

Identifikasjonskravet har også tradisjonelt vært oppfattet som et hinder for at det kan kreves innsyn i en hel database eller et helt arkiv, se blant annet Ot.prp.nr.56 (1999–2000) punkt 4.6 side 15. Dersom samtlige saker eller dokumenter i databasen er tilstrekkelig identifisert, kan et innsynskrav likevel kunne omfatte hele innholdet i en database, se lovavdelingens uttalelse 16. juli 2004 (JDLOV-2004-4600).»

(23) Ombudet minner også om at forvaltningen har en viss veiledningsplikt, som innebærer at den, innenfor rimelighetens grenser, skal hjelpe til med å konkretisere innsynskravet, dersom det er behov for det. Veiledningsplikten er særlig viktig der den som ber om innsyn vanskelig kan vurdere hva som skal til for å oppfylle kravet i offentleglova § 28 andre ledd, se ombudets uttalelse 27. juni 2022 (SOM-2022-1340).

## 2. Lovlighetskontroll etter kommuneloven kapittel 27

(24) Statsforvalteren skriver at det kan reises spørsmål ved om et avslag på innsyn i skriftlig møteaktivitet kan undergis statlig lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav b. Statsforvalteren viser til at verken klageren, domstolene eller ombudet kan pålegge statlige organer å iverksette lovlighetskontroll, og at en lovlighetskontroll på eget initiativ uansett kun bør iverksettes i de tilfeller der det fremstår som klart at forholdet kan undergis en slik kontroll. På denne bakgrunn konkluderer Statsforvalteren med at den ikke kan vurdere spørsmål om innsynsrett etter kommunelovens regler.

(25) Ombudet er enig i at Statsforvalterens vurdering av om det skal iverksettes en lovlighetskontroll beror på et forvaltningsskjønn, jf. kommuneloven § 27-1 andre ledd.

(26) Reglene om lovlighetskontroll etter kommuneloven kapittel 27 har ikke vært gjenstand for undersøkelser herfra. Ombudet tar derfor ikke stilling til om kommuneloven § 27-2 første ledd gir Statsforvalteren anledning til å kontrollere kommuners bruk av politikerportalen eller lignende digitale verktøy. Ombudet vil likevel bemerke at mange av hensynene bak § 27-2 første ledd bokstav b, om lovlighetskontroll med avgjørelser om møtelukking, også gjør seg gjeldende her, slik som hensyn til demokrati, åpenhet og tillit. Digitale verktøy som politikerportalen synes å være tatt i bruk i mange kommuner, og det er uklart om kommunene som har tatt verktøyene i bruk har vurdert forholdet til kommuneloven og offentleglova. Hvis Statsforvalteren mener det er uklart om bruken av portalen er omfattet av adgangen til lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-2 første ledd, taler de nevnte hensynene for at Statsforvalteren gjør nærmere undersøkelser av dette spørsmålet. Dersom lovlighetskontroll ikke er aktuelt her, bør Statsforvalteren i alle fall vurdere om det finnes andre måter å følge opp ombudets oppfordring om å være oppmerksom på at kommuners bruk av digitale plattformer som politikerportalen må skje i tråd med kravene i offentleglova og kommuneloven.

## Konklusjon

(27) Sivilombudet mener at et forslag som er lagt inn «bobla» er et ferdigstilt dokument, og dermed et «saksdokument», idet det blir synlig for de øvrige medlemmene av det folkevalgte organet, jf. offentleglova § 4 andre ledd. Det kan derfor kreves innsyn i forslaget, så lenge ikke annet følger av lov eller forskrift i medhold av lov, jf. § 3.

(28) Ombudet tar ikke stilling til om dokumentene i «bobla» kan anses som organinterne etter offentleglova § 14. Dersom Statsforvalteren her «kan» gjøre unntak etter offentleglova § 14, er det uansett vanskelig å se saklige grunner for at det her skal gis mindre merinnsyn etter offentleglova § 11 enn hva som skal være offentlig i medhold av møteoffentlighetsprinsippet i kommuneloven § 11-5. Dersom aktiviteten er møtepliktig etter kommuneloven § 11-2, er aktiviteten offentlig så langt den ikke oppfyller vilkårene for møtelukking, jf. uttalelse 21. desember 2022 (SOM-2022-4149).

(29) Ombudet ber Statsforvalteren vurdere saken på nytt innen 24. mars 2023.

## **Se også en tidligere uttalelse fra Sivilombudet i samme sak**

[Politikerportalen 1: Innsyn i møteportal for folkevalgte i kommune \(«politikerportalen»\).](#)

23.2.2023 (2022/4149)