



KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET

Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon

Sander Kobro, 38 17 62 91

Forberedende klagebehandling - innsynskrav - partsinnsyn - dispensasjonssaker som skal gjennomgås - Farsund - byggesaker i strandsonen - Farsund kommune

Vi viser til klage fra Farsund kommune på vårt vedtak av 04.02.2026 mottatt her 06.02.2026.

Klagen tas ikke til følge, og oversendes Kommunal- og distriktsdepartementet for videre behandling.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder klage over avslag på partsinnsyn etter forvaltningsloven (fvl.), og innsyn etter offentleglova (offl.) i intern oversikt over vedtak det kan være aktuelt å foreta lovlighetskontroll av. Vedtakene gjelder tiltak i strandsonen mot sjø, og omfattes av den forhåndsvarslede gjennomgangen av dispensasjonsvedtak etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-8, innvilget av kommunene i Agder.

Statsforvalteren har utarbeidet en liste over alle kommunale vedtak om dispensasjoner fra pbl. § 1-8 i 2025 som var oversendt Statsforvalterens Miljøvernavdeling i rollen om sektormyndighet, og som vi identifiserte i vårt saksbehandlingssystem. Denne listen ("225-listen") og en versjon av denne ("178-listen") har det blitt innvilget innsyn i, jf. offl. § 3. Farsund kommune har 23 saker på «178-listen».

Ved en foreløpig gjennomgang av sakene er det avdekket at det foreligger feil og/eller mangler ved ca. 80 % av vedtakene. De sakene det er avdekket feil og/eller mangler ved har vært gjenstand for en foreløpig vurdering av tiltakenes (negative) effekt på de hensyn pbl. § 1-8 skal ivareta. De sakene som det er antatt har hatt størst negativ effekt på de hensyn pbl. § 1-8 skal ivareta, vil bli gjenstand for en ny og langt mer grundig vurdering av om det skal åpnes lovlighetskontroll, eller om det skal innhentes ytterligere informasjon for å vurdere om det skal åpnes lovlighetskontroll, jf. kommuneloven kapittel 27. Disse sakene er det som omtales som «23-listen».

Statsforvalteren i Agder avsto i vedtak 4. februar 2026 innsynskravet med den begrunnelse at Farsund kommune ikke var å anse som part etter forvaltningsloven i relasjon til de aktuelle dispensasjonsvedtakene som Statsforvalteren vurderer å kunne foreta lovlighetskontroll av. Vi var videre av den oppfatning at oversikten over sakene var et organinternt arbeidsdokument jf. offl. §



14, og at hensynene for unntak veide tyngre enn hensynene for offentlighet etter en meroffentlighetsvurdering etter offl. § 11. Det ble hverken gitt helt eller delvis innsyn.

Vedtaket ble påklaget av Farsund kommune den 6. februar 2026. Kommunen har anført at den som bygningsmyndighet må anses som part. Kommunen har blant annet vist til at dersom Statsforvalteren vurderer tiltak eller lovligheten av tidligere vedtak som faktisk gjelder eiendommer i Farsund kommune, er kommunen også direkte og rettslig berørt, da den vil være vedtaksmyndighet som førstegangsinstans i disse sakene. Videre viser kommunen til at Statsforvalteren utelukkende knytter partsstatus til om kommunen er grunneier eller utbygger. Kommunen anfører at dette ikke medfører riktighet, og at forvaltningsloven oppstiller et bredere partsbegrep, og at et organ kan være part når saken direkte berører det offentliges myndighetsutøvelse. Det vises også til at kommunen ikraft av å opptre på vegne av innbyggerne må anses å ha partsstatus.

Subsidiært anfører kommunen at Statsforvalteren ikke hadde hjemmel i offl. § 14 til å unnta opplysningene det er bedt om innsyn i. Farsund kommune er enig i at interne vurderinger og arbeidsnotat kan unntas, men viser i dette tilfellet til at det de ber om innsyn i er faktiske opplysninger, og ikke de interne vurderingene.

Det vises også til at Statsforvalteren ikke har vurdert delvis innsyn, og at spørsmålet om delvis innsyn må vurderes likt som i den samlede listen som er utarbeidet.

Når det gjelder meroffentlighet etter offl. § 11 anfører kommunen at vurderingen er mangelfull. Kommunen viser blant annet til at offentlighet vil kunne være et virkemiddel for å redusere samfunnets og individets kostnader, og at kommunen har behov for innsyn for å utføre lovpålagte oppgaver. Avslutningsvis anfører kommunen at innsyn i listen med 178 vedtak ikke ivaretar kommunens behov for informasjon.

Vi viser til klagen i sin helhet.

Farsund kommunes klagerett

Avslag på innsyn retter seg mot Farsund kommune, og kommunen har følgelig klagerett, jf. fvl. § 28, jf. fvl. § 2 bokstav e. Klagen er mottatt rettidig, jf. fvl. § 29 første ledd.

Statsforvalterens vurdering

Partsstatus

Farsund kommune har i klagen anført at den må ansees å ha partsstatus, og derfor rett på partsinnsyn etter fvl. § 18 flg.

Det følger av fvl. § 2 første ledd bokstav e) at part er person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder. Person omfatter også juridiske personer/private rettssubjekter. Det følger av fvl § 2 fjerde ledd at et forvaltningsorgan likestilles med privat rettssubjekt ved anvendelse av første ledd dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha.

Statsforvalteren i Agder opprettholder sin vurdering av at Farsund kommune ikke anses å ha partsstatus knyttet til de dispensasjonsvedtakene som Statsforvalteren vurderer å kunne foreta lovlighetskontroll av i Farsund kommune. Farsund kommune opptre i denne rollen som myndighetsutøver og vedtaksmyndighet. Kommunen har dermed ikke samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha.



Hvilke saker vi går videre med av det snevrere utvalget av saker på 23, er fremdeles til vurdering. Spørsmålet er om kommunen på dette trinn i prosessen vil få partsstatus i eventuelle saker som gjelder lovlighetskontroll. Forvaltningsloven krever ikke at det er truffet en avgjørelse, og det antas at det er nok at partsstatusen inntreffer når det er aktuell mulighet for at en avgjørelse skal treffes, se Eckhoff/Smith¹ s. 274 som skriver at «før noen blir part, må det være tatt skritt som gjør et slikt utfall til en aktuell *mulighet*.» Vi er av den oppfatning at kommunen heller ikke i dette tilfellet kan påberope seg partsstatus. Det foreligger ikke en avgjørelse og/eller sak i forvaltningsrettslig forstand. Hvilke saker vi skal gå videre med er som nevnt til vurdering. Statsforvalteren i Agder har ennå ikke besluttet å starte lovlighetskontroll eller å iverksette nærmere undersøkelser i andre saker enn de som tiltakshaver og kommunene allerede er informert om.

For det tilfellet at departementet skulle komme til at kommunen har partsstatus vises det til fvl. § 18 a) første ledd, hvor det fremkommer at en part ikke har krav på å gjøre seg kjent med dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin egen interne saksforberedelse, jf. vår konklusjon nedenfor etter offentleglova om at oversikten over saker er et organinternt dokument.

Innsyn etter offentleglova

Kommunen anfører at Statsforvalteren har tolket og anvendt offl. § 14 feil, og at faktiske opplysninger ikke omfattes av bestemmelsens kjerneområde.

Offentleglova § 14 lyder som følger:

Eit organ kan gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing.

I offl. § 14 første ledd ligger det et krav til at organet selv må ha utarbeidet dokumentet, og at dokumentet skal brukes som ledd i organets interne saksforberedelse. Dette vil eksempelvis være «framlegg, utkast, konsept, skisser, utgreiingar og liknande arbeidsdokument som blir utarbeidd undervegs i prosessen». Videre kan også mer «generelle hjelpedokument som er utarbeidd til intern bruk» omfattes av unntaket.

Unntaket i bestemmelsen er gitt for å verne om den interne beslutningsprosessen innad i et forvaltningsorgan, herunder ivareta en åpen og fri dialog internt i organet for å få fram vurderinger og meningsbrytninger, sikre best mulig resultat av saksbehandlingen, og hindre forventninger om et konkret resultat/skape tvil om hva som er avgjort².

Vi har som nevnt innledningsvis en oversikt over 178 saker. Denne listen er offentliggjort. Listen er deretter snevret inn til å gjelde saker som er vurdert å ha mest negativ effekt på de hensyn pbl. § 1-8 skal ivareta. Ut over de 2 sakene hvor det er åpnet lovlighetskontroll, og 2 saker der vi vurderer å åpne lovlighetskontroll, er sakene på «23-lista» fremdeles til vurdering. Listen er ikke sendt ut fra oss, den er et hjelpedokument med oversikt over saker vi nå gjør en konkret vurdering av. Statsforvalteren er av den oppfatning at vi er i kjerneområdet for hvilke dokumenter som skal ansees som organinterne. Statsforvalteren fastholder sin vurdering av at oversikten over et snevrere utvalg av saker som vi skal se nærmere på er et internt dokument til bruk for vår saksforberedelse.

¹ Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind. *Forvaltningsrett* 8. utg. 2022 på Fagbokforlaget

² Ot.prp.nr.102 (2004-2005) side 130 og Justis- og politidepartementets «Rettleiar til offentleglova» punkt 7.2.4 side 95.



Etter bestemmelsens ordlyd kan organet unnta hele dokumentet dersom det er utarbeidet for intern saksbehandling. Ordlyden sonderer ikke mellom rettslige og faktiske opplysninger. Heller ikke forarbeidene gir støtte til en tolkning om at faktiske opplysninger ikke er i bestemmelsens kjerneområde, se Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 130 der det uttales at: «Unntakseininga er altså heile dokument, ikkje berre dei delane av eit dokument som det vil kunne ha skadelege verknader å gi innsyn i».

Meroffentlighet jf. offl § 11

Farsund kommune anfører at Statsforvalterens vurdering av meroffentlighet er mangelfull. Kommunen viser til at dens behov for innsyn er tungtveiende, herunder fremheves behov for innsyn for å forhindre ulovlige tiltak og igangsetting uten nødvendige tillatelser. Videre vises det i klagen til individets og samfunnets behov, samt at misvisende offentlighet ikke er relevant i forhold til kommunen, og at kommunen ber om opplysningene som forvaltningsorgan for å utføre lovpålagte oppgaver.

Det følger av offl. § 11 at selv om det er adgang til å gjøre unntak for innsyn, skal det likevel vurderes å gi helt eller delvis innsyn. Innsyn bør gis dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

Det fremgår følgende i Rettleiar til offentleglova s. 91:

Regelen om merinnsyn gjeld både for dokument som det kan gjerast unntak for etter § 14 og etter § 15. Omsynet til å kunne ha ein intern sfære der informasjon kan haldast fortruleg, det omsynet som grunn gir dess unntaka, vil gjennomgåande gjere seg sterkare gjeldande for dei organinterne dokumenta enn for dokument som blir innhenta frå andre til bruk for saksførbuinga. Difor vil det oftare vere aktuelt å utøve merinnsyn for dokument som er omfatta av § 15 enn for dei som er omfatta av § 14.

Videre fremgår følgende av Rettleiar til offentleglova s. 121:

Offentleglova byggjer på ein føresetnad om at unntakshøvet for organinterne dokument i offentleglova § 14 fyrste ledd er gjennomgåande godt grunnlagt. For kjernen av dokument som er omfatta av dette unntaket, det vil mellom anna seie råd og vurderingar, i vid tyding, av kva avgjerd organet bør treffe eller kva handlemåte mv. det bør velje i ei sak, vil det dermed nokså gjennomgåande gjelde at det ikkje bør utøvast merinnsyn, korkje heilt eller delvis. Dette kan etter omstenda stille seg annleis for dokument som ligg i randsona av dette unntaket, til dømes dokument som utelukkande inneheld generelle premissar som er allment kjende eller tilgjengelege.

Statsforvalteren fastholder sin vurdering av at hensynet til offentlig innsyn ikke veier tyngre enn behovet for unntak i dette tilfellet. Vi har ved denne vurderingen lagt vesentlig vekt på at hensynene bak unntaket i offl. § 14 om å verne om en intern beslutningsprosess gjør seg gjeldende med styrke.

De konkrete vurderingene vi gjør av utvalget av saker skal sikre et best mulig resultat. Oversikten er dynamisk, og det gir en foreløpig oversikt over hvilke saker som kan være aktuelle for lovlighetskontroll. Våre undersøkelser er ikke avsluttet. Vi har behov for å gjøre de konkrete vurderingene uten at sakene samtidig gjennomgås og sammenliknes i offentligheten, herunder i kommunene, og for å forhindre at det spekuleres i resultater av våre avgjørelser. Selv om det ikke vil være et avgjørende hensyn i meroffentlighetsvurderingen er det også et moment at private parter som er direkte berørt også blir varslet i forkant av at eventuelle saker blir tatt opp til lovlighetskontroll.



Vår gjennomgang av dispensasjonsvedtak i strandsonen mot sjø for 2025 har fått stor medieoppmerksomhet, også på nasjonalt nivå. Vi har forståelse for at kommunen kan ha behov for informasjon om hvilke saker vi ser nærmere på, som for eksempel kan gjelde saker der det er søkt om eller ennå ikke innvilget en igangsettingstillatelse. Vi ser også at innsyn i en oversikt over de sakene vi nå ser nærmere på vil kunne fjerne usikkerhet for dem som nå ikke vet om deres tiltak blir berørt. Det bemerkes imidlertid at Farsund kommune har 23 saker på 178-listen, og følgelig har et avgrenset antall saker for verifikasjon og eventuell oppfølging. Statsforvalteren vurderer det derfor slik at lovens formål i offl. § 1 om å legge til rette for en åpen og gjennomsiktig offentlig virksomhet ikke kan tillegges avgjørende vekt når hensynene bak offl. § 14, på nåværende tidspunkt, gjør seg gjeldende med styrke. Vi viser videre til at vurderingen av merinnsyn gjøres ut fra forholdene på nåværende tidspunkt, og at vurderingen kan stille seg annerledes etter hvert som vi har kommet lenger i prosessen.

Konklusjon

Vi fastholder vår vurdering i avslaget av 04.02.2026, og klagen fra Farsund kommune tas ikke tilfølge. Klagen oversendes til Kommunal- og distriktsdepartementet for endelig avgjørelse.

Med hilsen

Kari Øiestad Schjelderup (e.f.)
organisasjon og forvaltningsdirektør
Organisasjon og forvaltningsavdelingen

Lisbet Vidarsdotter Homme
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 Forespørsel - innsynskrav - partsinnsyn - dispensasjonssaker som skal gjennomgås - Farsund - byggesaker i strandsonen - Farsund kommune
- 2 Vedtak - avslag - innsynskrav - partsinnsyn - dispensasjonssaker som skal gjennomgås - Farsund - byggesaker i strandsonen - Farsund kommune
- 3 Liste 178
- 4 Klage - innsynskrav - partsinnsyn - dispensasjonssaker som skal gjennomgås - Farsund - byggesaker i strandsonen - Farsund kommune

Kopi til:

FARSUND KOMMUNE

Postboks 100

4552

FARSUND