



MOLDE KOMMUNE  
Rådhusplassen 1  
6413 MOLDE

Saksbehandler, innvalgstelefon

Hans Kristian Nås Gjerde, 71 25 85 40

## Vedtak i klagesak - offentleglova - Molde kommune - Retiro - klage på manglende innsyn i høringsuttalelser fra ulike enheter i kommunen - Gunn Kjellaug Stokke

**Statsforvalteren i Møre og Romsdal stadfester Molde kommunes avslag på innsyn av 8. april 2026. Klagen har dermed ikke ført frem.**

Vi viser til Molde kommunes oversendelse av klagesaken etter offentleglova (offl.) den 17. april 2026.

### Sakens bakgrunn

Gunn Kjellaug Stokke ba den 29. mars 2026 Molde kommune om innsyn i høringsuttalelser fra ulike avdelinger/enheter internt i kommunen i forbindelse med oppstart av ny reguleringsplan for Retiro. Hun trekker særlig frem behovet for uttalelser fra helseområdet/kommuneoverlegen.

Molde kommune avsto innsynsanmodningen i vedtak av 8. april 2026 under henvisning til at dokumentene kunne unntas som organinterne med hjemmel i offl. § 14. I avslaget står det at kommunens fagressurser alltid skal gi innsyn til plansaker, men at det er planavdelingen som sammenfatter og kommuniserer ut et samlet syn på saken basert på de ulike innspillene.

Stokke påklaget vedtaket den 12. april 2026. Hun har i det vesentlige anført at dokumentene ikke oppfyller vilkårene for å være organinterne fordi kommunale avdelinger må anses som selvstendige organisatoriske enheter. Hun mener under enhver omstendighet at kommunen bør gi merinnsyn, samt at hun er part i saken og dermed har rett til innsyn etter reglene om partsinnsyn.

Kommunen har i brev av 17. april fastholdt sin vurdering. Saksdokumentene ble sendt til Statsforvalteren i brev datert samme dag, men ble først mottatt av oss den 29. april. Vi viser ellers til saksdokumentene i sin helhet.



### **Statsforvalterens rolle**

Statsforvalteren er etter offl. § 32 klageorgan i saker som gjelder klage på kommuners eller fylkeskommuners avgjørelser etter loven. Klagen er fremsatt innenfor lovbestemt klagefrist og vilkårene for å behandle saken som en klagesak er oppfylt.

Statsforvalteren kan under klagebehandlingen prøve alle sider ved vedtaket, se fvl. § 34. Vi kan stadfeste kommunens vedtak, eller vi kan ta klagen til følge. Blir klagen tatt til følge kan vi endre vedtaket, eller oppheve det og sende saken tilbake til kommunen for ny behandling.

### **Om regelverket**

Kommunen er etter offl. § 2 omfattet av virkeområdet for offentleglova. Utgangspunktet etter offl. § 3 er at alle forvaltningens dokumenter er offentlige med mindre annet følger av loven.

Offl. § 14 første ledd slår fast at et organ kan gjøre unntak fra retten til innsyn for dokumenter som organet har utarbeidet for egen intern saksforberedelse. Bestemmelsen gir altså hjemmel til å unnta hele dokumentet fra offentligheten.

Det er et vilkår for unntak etter offl. § 14 at dokumentet må være utarbeidet av organet selv, dokumentet må være utarbeidet for den interne saksforberedelsen, og dokumentet må ikke være sendt ut av organet. Begrunnelsen for unntaksbestemmelsen er først og fremst behovet for å verne om interne beslutningsprosesser innad i et forvaltningsorgan.

Av Justis- og politidepartementets veileder til loven fremgår det at unntaket i § 14 eksempelvis vil omfatte forslag, utkast, konsepter, skisser, utredninger og lignende arbeidsdokumenter som blir utarbeidet underveis i prosessen. Det er altså ment at man kan gjøre unntak fra innsyn i saker som fortsatt er under utredning og som bare er utarbeidet for internt bruk. Det er likevel ikke noe vilkår at dokumentet i form eller innhold fremstår som et foreløpig notat, utkast eller lignende. Samtidig vil dokumenter som inneholder den endelige avgjørelsen til organet i en sak ikke være omfattet av unntaket, se offl. § 14 andre ledd bokstav a.

Når det er anledning til holde dokumentet unntatt fra offentligheten, skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn etter offl. § 11, såkalt meroffentlighet. Bakgrunnen for dette er at offl. § 14 er en «kan-regel», noe som innebærer at den bare gir adgang, ikke plikt, til å gjøre unntak fra innsyn. Forvaltningen må derfor vurdere hensynene som tilsier å offentliggjøre informasjonen opp mot hensynene som taler for å holde informasjonen unna offentligheten. Hvis det ikke foreligger et reelt behov for hemmelighet, bør lovens utgangspunkt om full offentlighet praktiseres.

En part i en forvaltningssak har innsynsrett etter bestemmelsene inntatt i fvl. §§ 18 flg. Men det kommer frem av fvl. § 18 a at en part ikke har krav på å gjøre seg kjent med et dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse.



## Statsforvalterens vurdering

### Kort om dokumentene

Kommunen har sendt oss følgende dokumenter som de mener er interne:

- Referat etter internt oppstartsmøte
- Innspill fra Kulturtjenesten
- Fagnotat folkehelse Retiro
- Vurdering planinitiativ Retiro 2025
- Retiro planinitiativ
- Utslipp Retiro

### Om dokumentene er organinterne

Den overordnede problemstillingen er om vilkårene for å unnta de aktuelle dokumentene som organinterne er oppfylt.

Innledningsvis er det et spørsmål om dokumentene/innspillene fra de ulike fagavdelingene i Molde kommune kan regnes som *organinterne*, nettopp fordi de kommer fra ulike avdelinger i kommunen.

Det generelle utgangspunktet ifølge veilederen til offl. på side 92 er at en organisasjon som utad fremstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett forvaltningsorgan. I vurderingen av om organet fremstår som selvstendig, må det legges vekt på hvordan det er organisert, og om det har noen selvstendig myndighet til å treffe avgjørelser.

Kommuner og fylkeskommuner regnes i utgangspunktet som ett og samme organ etter både offentleglova, forvaltningsloven og kommuneloven. De ulike avdelingene i Molde kommune kan derfor ikke betraktes som selvstendige enheter i relasjon til bestemmelsen i offl. § 14. Dette standpunktet kan også utledes av veilederen til offl. på side 113.

Utgangspunktet er derfor at innspillene fra de ulike fagavdelingene regnes som organinterne i Molde kommune. Vi poengterer her at et dokument ikke vil miste sin status som organinternt selv om det er oversendt klageinstansen for endelig avgjørelse.

Det følger av offl. § 16 tredje ledd første setning og fvl. § 18 d tredje ledd første setning at hjemmelen for å holde organinterne dokumenter unna offentligheten ikke gjelder for dokument sendt fra eller til en kommunal eller fylkeskommunal enhet på områder der enhetene har selvstendig avgjørelsesmyndighet.

Molde kommune skriver at de respektive enhetene bare har gitt interne innspill til regulerings-saken. Dette er Statsforvalteren enig i, og viser til at det er kommunestyret selv som er vedtaksmyndighet for reguleringsplaner. Bestemmelsene i offl. § 14 og fvl. § 18 a om unntak fra innsyn i såkalte organinterne dokumenter, er derfor overordnet sett anvendelige i denne saken.



## Unntak fra offentligheten

Unntaket i offl. § 14 gjelder dokumenter som har intern saksforberedelse som formål. Klageren stiller spørsmål ved om dette er tilfelle i denne saken.

Formålet med å holde organinterne dokument unna offentligheten er blant annet å skulle ivareta en åpen og fri dialog internt i organet for å få frem vurderinger og meningsbrytninger. Videre kan offentliggjøring av interne, prosessledende uttalelser skape (uberettigede) forventninger om et konkret resultat i selve saken, eller tvil om hva organet skal beslutte. Det er ansett å være av stor verdi å sikre en fortrolig dialog og prosess internt i organet for slik å unngå at man blir mer tilbakeholden med å komme med frimodige råd og vurderinger.

Vi viser også til lovforarbeidene i Ot.prp. nr.102 (2004-2005) s. 132, der det under henvisning til St.meld. nr. 32 (1997-98) s. 61 gis nærmere begrunnelse for unntaket på s. 53:

*«Regjeringen mener at reglene om unntak for organinterne dokumenter gjennomgående er godt begrunnet. Regjeringen legger særlig vekt på ønskeligheten av klare ansvarsforhold utad. Innsynsreglene bør ikke utformes slik at innsyn i organinterne dokumenter skaper tvil om hva som er forvaltningsorganets beslutning eller synspunkt. Interne vurderinger og meningsbrytninger som ledd i saksbehandlingen på veien mot et standpunkt bør som i dag kunne unntas fra offentlighet. Det vises her også til faren for at offentlighet for interne dokumenter vil føre til at forvaltningen i større grad velger muntlige kommunikasjonsformer i stedet for skriftlige. Selv om en slik utvikling motivert av ønsket om å unngå offentlighet ikke er akseptabel både ut fra hensynet til en rasjonell og betryggende saksbehandling og hensynet til i ettertid å kunne dokumentere grunnlaget for beslutningene, kan slike konsekvenser vanskelig fullt ut unngås. Offentlighet omkring interne dokumenter kan også skape forventninger om et bestemt resultat. Dette kan virke uheldig når den endelige avgjørelsen i saken skal tas; det kan føre til at beslutningsfriheten innskrenkes, og at det foreløpige resultatet legges til grunn også i det endelige vedtaket, selv om det alle forhold tatt i betraktning ikke er den beste løsningen. Og velger man i en slik situasjon den beste løsningen, vil den ikke svare til de forventningene som de interne dokumentene har skapt».*

Det kan også være viktig for forvaltningsorganet å skape klare ansvarsforhold utad. Innsynsreglene bør derfor heller ikke utformes slik at innsyn i organinterne dokumenter skaper tvil om hva som er forvaltningsorganets beslutning og synspunkt, se St.meld. nr. 32 (1997-98) pkt. 5.4.4.5.

På bakgrunn av både Moldes kommunes beskrivelse av dokumentene og formålet med dem, sammenholdt med vår egen gjennomgang av dem, er Statsforvalterens konklusjon at dokumentene er utarbeidet for Molde kommunes interne saksforberedelse. Vi vurderer at hensynene bak det å holde dokumentene organinternt her gjør seg gjeldende med styrke. Dokumentene kan derfor som utgangspunkt unntas som organinterne i sin helhet med hjemmel i offl. § 14.



## Meroffentlighet

Spørsmålet videre blir om det likevel skal gis merinnsyn etter offl. § 11. Etter denne bestemmelsen må det vurderes hvorvidt hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak av dokumentene i den konkrete saken.

Ett av hensynene i denne saken er at offentlige virksomheter skal være åpne og gjennomsluttelige for å styrke informasjon- og ytringsfriheten og den demokratiske deltakelsen, se offentleglova sin formålsbestemmelse. Saken gjelder en reguleringsplansak med stor interesse blant befolkningen i Molde by, noe som taler for størst mulig grad av åpenhet i de offentlige prosessene som foregår.

På den andre siden ligger hensynet til kommunens behov for å sikre en forsvarlig intern arbeidsprosess.

Statsforvalteren har gjennomgått dokumentene innsynskravet gjelder. Saken gjelder innsyn i interne notater som i sin helhet har karakter av å være til intern bruk i kommunen. Det sentrale slik vi ser det er at planen befinner seg i en svært tidlig fase hvor kommunen må få samle interne innspill, og ha mulighet til å vurdere og diskutere disse internt. Deretter synliggjør kommunedirektøren sine vurderinger av planforslaget. Utlevering av de interne faglige innspillene før dette tidspunktet kan bidra til forventninger og press på kommunen før den demokratiske behandlingen av plansaken.

Vi vil legge til at vi ser at samtlige interninnspill saklige og faglig funderte. I så måte kan det hevdes at innholdet i dokumentene er lite kontroversielt. Vi kan likevel slutte oss til den vurderingen kommunen har gjort om at behovet for unntak fra offentligheten i dette tilfellet veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn. Vi bemerker at det viktigste hensynet er å gi organet mulighet til å ha en intern sfære der informasjon holdes fortrolig – i alle fall i en innledende fase av plansaken.

Offentligloven bygger på en forutsetning om at unntaksadgangen i offl. § 14 i seg er gjennomgående godt begrunnet. Saken ligger etter vår vurdering i kjernen av hva bestemmelsen er ment bruk til. Vår konklusjon er derfor at det ikke skal utøves meroffentlighet. Vi bemerker imidlertid at behovet for å unnta et dokument kan endre seg over tid og at spørsmålet om innsyn og meroffentlighet kan stille seg annerledes på et senere tidspunkt.

Statsforvalteren finner etter dette ikke grunnlag for å gi merinnsyn i denne saken på nåværende tidspunkt.

## Partsinnsyn

Til slutt hevder klageren å være part i saken, og dermed ha en noe utvidet innsynsrett i medhold av fvl. §§ 18 flg. Kommunen skriver følgende om dette forhold i sitt oversendelsesbrev av 17. april 2026:

*«Partsbegrepet omfatter mange når det gjelder arealplanarbeid. Forvaltningspraksis tilsier at personer som bor innenfor planområdet eller inntil planområdet anses å være part i saken. Klager opplyser at hun er nabo til planområdet. Kommunen har undersøkt saken, og ser at klager ikke er nabo til planområdet i plan- og bygningslovens forstand. Det er en husrekke mellom klagers eiendom og den varslede planavgrensningen. Kommunen stiller seg derfor noe tvilende til om klager er omfattet av partsbegrepet, men erkjenner at partsbegrepet tradisjonelt favner bredt innenfor reguleringsarbeid.»*



Statsforvalteren gjør gjeldende at det under enhver omstendighet følger av fvl. § 18 a første ledd første setning at heller ikke en part har *krav* på å gjøre seg kjent med dokumenter som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse.

Partsinnsyn etter forvaltningslovens regler går i alminnelighet noe lengre sammenlignet med reglene i offentliglova. Statsforvalteren legger like fullt til grunn at vurderingen etter fvl. § 18 a langt på vei er identiske og slår likedan ut som det som gjelder innsyn etter offl. § 14. Vi viser derfor til vår drøftelse over knyttet til den samme problemstillingen etter offl. Det er derfor ikke nødvendig for oss i denne sammenheng å ta stilling til om klager formelt sett er å regne som part i fvl. forstand.

### **Statsforvalterens vedtak**

Statsforvalteren i Møre og Romsdal stadfester Molde kommunes avslag på innsyn av 8. april 2026. Klagen har dermed ikke ført frem.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum.

Klager er underrettet om vedtaket ved kopi av dette brevet.

Med hilsen

Andreas Welle Rusten (e.f.)  
seniorrådgivar

Hans Kristian Nås Gjerde  
seniorrådgivar

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

**Kopi til:**

**Gunn Kjellaug Stokke**

**Bergmovegen 40 A**

**6419**

**Molde**