

KAPITTEL 4

Åpenhetsparadokset Åpne eller lukkede møter i lokalpolitikken?

Espen Leirset

Nord universitet

Asbjørn Røiseland

Nord universitet, OsloMet – storbyuniversitetet

Abstract: This chapter focusses on the publicity of political meetings. While Norway has mandatory open meetings in all political bodies at the municipal level, in Denmark all the meetings apart from the council meetings are mandatory closed. This gives a good opportunity to study how the difference plays out in practice, and which effect open meetings have for political leadership. The analysis illustrates the paradox related to openness – open meetings do not necessarily give more openness. Instead, more deliberation and political discussions in Norway are moved to informal meetings external to the formal democratic system, like political party meetings which are closed to the public. In a brief and subsequent chapter, two Norwegian Mayors explain their experiences with closed meetings.

Keywords: open meetings, transparency paradox, deliberation, local policy, democratic control, accountability

Introduksjon

I dette kapitlet diskuteres det vi har kalt et «*åpenhetsparadoks*», som hen spiller på en motsetning mellom regler om åpenhet på den ene siden og de faktiske konsekvensene av disse reglene på den andre siden. Bakgrunnen er at Norge har et formelt krav om møteoffentlighet i alle kommunale

Sitering av denne artikkelen: Leirset, E. & Røiseland, A. (2020). Åpenhetsparadokset. Åpne eller lukkede møter i lokalpolitikken?. I A. Røiseland & S. I. Vabo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (Kap. 4, s. 95–119). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch4>
Lisens: CC BY-ND 4.0.

politiske organer. Her skiller Norge seg ut i Norden. I Danmark er for eksempel alle møtene utenom kommunestyret lukket, og danske politikere har ikke engang lov til å referere hva andre har sagt i møtet (Sletnes, Henrichsen, Lundin & Mäkinen, 2013, s. 711ff). Vi har undersøkt hva denne forskjellen betyr, og hvordan de norske reglene for møteoffentlighet virker i praksis.

Med jevne mellomrom dukker det opp saker i norske medier som gjelder prinsipper for møteoffentlighet. I 2018 var det debatt om åpenhetskulturen i Skien og Porsgrunn kommuner, der gruppelederne i partiene møttes uformelt for å diskutere fritt rundt store lokale saker. Etter at lokalpressen klagde på praksisen, fikk de medhold fra Fylkesmannen om at møtepraksisen var ulovlig (Aukrust, 2018a, 2018b). Ordfører i Porsgrunn, Robin Kåss (Ap), mener tolkningen er streng, og at kommunene blir strengere behandlet enn sentrale myndigheter. Likevel vil han ikke ta opp kampen for å få endret loven og lukke møtene: «Problemet med å fronte en slik sak er at det gir inntrykk av mindre åpenhet» (Aukrust, 2018a). For en folkevalgt oppfattes det altså fort som illegitimt å argumentere for lukkede prosesser.

I den teoretiske litteraturen om demokrati blir borgernes rett til informasjon om myndighetens beslutninger og handlinger sett på som fundamental og sentral (Heald, 2006). Det finnes mange eksempler på at åpenhet har bidratt til positive utfall og avsløring av maktmisbruk. Et norsk eksempel er vannverkskandalen på Romerike, mens et eksempel fra internasjonal politikk er avsløringer i regi av nettstedet WikiLeaks (Gedde-Dahl, Hafstad & Magnussen, 2008; Restad, 2018; Sirevåg, 2019). I utgangspunktet er det vanskelig å se at åpenhet og informasjonsdeling kan ha noen negative konsekvenser for styring og samfunn. Samtidig er historien full av eksempler på offentlig styring der hemmelighold og informasjonsgjerrighet fremstår som avgjørende for et positivt utfall (Torfing, Peters, Pierre & Sørensen, 2012, s. 208). Et norsk eksempel er ordinære, lukkede komitémøter i det norske Stortinget, og et internasjonalt eksempel er de alliertes skjulte forberedelser til D-dagen i 1944. På prinsipielt grunnlag er det dermed god grunn til å diskutere nærmere under hvilke forutsetninger full åpenhet er et gode, og når det ikke er det (Allison, 1999; Fung, Graham & Weil, 2007).

Regler for *møteoffentlighet* er et uttrykk for én viktig side ved åpenhet. De norske prinsippene for kommunal møteoffentlighet ble nedfelt i kommuneloven av 1992 (NOU 1990: 13). De ble så spesifisert av Regjeringen i 2010, og videreført i ny kommunelov i 2018 (NOU 2016: 4). Hensikten med innføringen av prinsippet i norsk lov var å sikre allmennhetens innsyn og på den måten styrke åpenhet og demokrati. Dette betyr at norske kommunepolitikere har få eller ingen tverrpolitiske arenaer der de kan diskutere saker i fortrolighet, uten medias tilstedeværelse. Det finnes riktignok unntak fra reglene om møteoffentlighet, men dette gjelder kun avgrensede spørsmål som er knyttet til lovbestemt taushetsplikt, personvern, arbeidstakerforhold eller tungtveiende offentlige interesser. Dette er relevant med tanke på politisk lederskap fordi denne typen lederskap dreier seg om å forstå problemer, om å foreslå og beslutte løsninger og mobilisere handlekraft (Tucker, 1995). Hvilke møtearenaer politikere har for å diskutere sammen, og hvilke rammer disse møtene har, er derfor viktige rammebetingelser for politikernes mulighet til å utøve politisk lederskap. Dette gjelder ikke minst med tanke på den muligheten politikere har til å ta initiativ, sette agenda og utforme politikk, slik det er beskrevet i første kapittel i denne boken.

I dette kapitlet skal vi først diskutere og behandle *åpne* versus *lukkede* møter som en verdikonflikt som det ikke finnes noen opplagt løsning på. Men vi skal også argumentere for at det oppstår et paradoks som følge av de norske reglene for møteoffentlighet. Paradokset består i at de reelle diskusjonene har en tendens til å bli flyttet ut av det formelle systemet og inn i fora som ikke reguleres gjennom kommuneloven, som for eksempel partigrupper, partimøter eller uformelle og til dels hemmelige sammenkomster blant politikere. Empiriske eksempler som presenteres i kapitlet, antyder at nettopp dette er tilfellet i Norge, og at vi i praksis har en mindre åpen kommunesektor enn det lovgiverne har sett for seg.

Analysen i kapitlet bygger på en sammenlikning mellom norske og danske kommunepolitikere som virker innenfor ganske ulike regler og tradisjoner for møteoffentlighet. Vi vil være spesielt opptatt av hvilke formelle og uformelle arenaer valgte politikere i Norge og Danmark opplever at de har for diskusjoner av problemer og politiske løsninger, og hvilke konsekvenser dette har for politikkutforming og demokrati.

Åpenhet versus lukkethet - en verdikonflikt

Hvor åpne skal politiske prosesser være? Spørsmålet berører en verdikonflikt (Jørgensen & Bozeman, 2007) hvor vi på den ene siden må ivareta borgernes rett til innsyn i og kontroll over hva offentlige myndigheter foretar seg, mens vi har politikernes legitime behov for å diskutere saker i fortrolighet på den andre. Denne verdikonflikten er nært knyttet til spørsmålet om hva som dypest sett er politikernes rolle i en kommune. Er politikerne, for å ty til en metafor, «kapteinen som styrer skuta», eller befinner de seg snarere i maskinrommet der de sammen med administrasjonen bidrar til problemløsning? Et annet spørsmål er om politikerne står utenfor eller innenfor kommunen som organisasjon (Jørgensen & Bozeman, 2007, s. 366; Schmidt, 2008).

Åpenhet i politiske prosesser har minst to sentrale begrunnelser. For det første forutsetter det representative demokratiet at velgerne kan velge fritt mellom ulike alternativer. Men for at slike valg skal være rasjonelle, trengs så mye informasjon som mulig, noe åpenhet kan bidra til (Stiglitz, 2008). Åpenhet om politiske avveininger og vurderinger gjør at velgeren kan ta mer informerte valg på valgdagen. I et slikt perspektiv bidrar åpne møter til at markedsplassen (valgdagen) for politiske løsninger, kandidater og partier fungerer bedre fordi velgerne får tilgang til mer informasjon.

For det andre skal åpenhet bidra til styrket legitimitet. Demokratisk kontroll skal forhindre korrupsjon og maktmisbruk ved at de politisk valgte lederne oppfører seg bedre, slik Bentham (2001, s. 277) formulerte det: «Jo mer vi blir sett, desto bedre oppfører vi oss.» Åpenhet er med andre ord en demokratisk kjerneverdi og et sentralt virkemiddel i kampen mot korrupsjon og vanstyre.

Samtidig er det få som vil protestere på at enkelte politiske prosesser iblant må være lukket. Utenrikspolitikken, forsvarspolitikken og sikkerhetspolitikken er åpenbare eksempler. Også i lokalpolitikken finnes det saker og spørsmål som ikke kan være åpne, for eksempel i forbindelse med anbudsprosesser eller i saker som berører enkeltpersoner på en inngripende måte. Slike saker er omfattet av egne regler i kommunelovgivningen.

Utviklingen i retning av at offentlig politikk blir mer innvevd i marked og sivilsamfunn (det som gjerne omtales som interaktiv styring eller samstyring), har også konsekvenser for spørsmålet om åpenhet. Stor grad av åpenhet kan gjøre slike styringsformer mer krevende, eksempelvis når offentlige myndigheter involveres i kvasimarkeder, partnerskap og andre styringsnettverk (Torfing & Peters et al., 2012, s. 208). Flere forskere argumenterer derfor med at vi bør skille mellom åpenhet i *prosess* og åpenhet i *resultat*, og at et godt resultat noen ganger kan forutsette en mer lukket prosess (Mansbridge, 2009; Torfing et al., 2012).

Det fremste argumentet for lukkede møter er hensynet til deliberasjon (Habermas, 1995; Elster, 1998; Heald, 2006). Deliberasjon betegner en fri, kritisk og konstruktiv samtaleprosess der vi utforsker egne og andres argumenter. Aktørene er åpne for å endre oppfatning og lytte til hverandres argumenter. Formålet er å komme frem til så gode løsninger som mulig, ved at alle sider og ulike motforestillinger kan drøftes og vurderes. Slik deliberasjon forutsetter tillit mellom partene, slik at de kan føle seg trygge på at fri drodding ikke vil brukes mot dem på et senere tidspunkt. Vi kan kalle slike deliberasjonsmøter for *politiske arbeidsmøter*. Politiske debatter, der aktørene er mest opptatt av å få frem politiske skillelinjer og markere egen politikk, representerer den rake motsetningen til politiske arbeidsmøter. Slike debatter kjenner vi fra paneldebatter før valg, fjernsynsdebatter og kommunestyremøter og møter i Stortingets plenum, der de folkevalgte med retoriske virkemidler skal overbevise forsamlingen om sin politikks fortreffelighet, og om hvor galt det går når og hvis andre får styre. Vi kan kalle slike møter for *politiske symbolmøter*. Og vi vil ta utgangspunkt i at graden av åpenhet utgjør en viktig forskjell mellom *arbeidsmøter* og *symbolmøter*. Å markere eget parti med viktige symboler er ikke så meningsfullt dersom møtet er lukket. Og dersom møtet er åpent, er det ikke så lett å arbeide seg gradvis frem til gode, felles beslutninger (Leirset, 2019).

Motstridende og tilsynelatende uforenlige hensyn gjør spørsmålet om møteoffentlighet til en verdikonflikt og dermed til et dilemma som ethvert kommunesystem må ta stilling til. I tabellen nedenfor har vi systematisert noen argumenter for og imot en ordning med åpne møter versus lukkede møter.

Tabell 4.1 Argumenter for og imot åpne og lukkede møter

	Åpne møter	Lukkede møter
Fordel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ velgerkontroll ▪ bred informasjon ut til offentligheten ▪ synliggjøring av politiske skillelinjer ▪ disiplinering av politikere 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mer løsningsorient og fri debatt ▪ lettere å finne kompromisser ▪ mer effektiv bruk av politikernes kompetanser
Ulempe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ rituelle møter der utfall er forhåndsbestemt ▪ snever debatt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ lite synlighet overfor velgerne ▪ vanskeligere å drive opposisjonspolitikk
Risiko for legitimitetstap	<ul style="list-style-type: none"> ▪ politikk blir rituell, symbolsk og overflatisk 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ borgerne mistenker kameraderi, mislighold og utvikling av styringseliter
Mulig kompensasjonstiltak	<ul style="list-style-type: none"> ▪ politikere gjennomfører fordomsfrie og deliberative diskusjoner andre steder 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ politikere deltar jevnlig i åpne politiske debattmøter ▪ forklare prosessen underveis

Mens åpne møter legger til rette for velgerkontroll og synliggjøring av politiske skillelinjer, gir lukkede møter anledning til mer problemorienterte og åpne debatter der politikere kan finne frem til kompromisser basert på den samlede kompetansen i en politisk forsamling. Ulempene med lukkede møter blir de motsatte av fordelene med åpne møter; det blir mindre synlighet overfor velgerne og vanskeligere å markere seg som opposisjonspolitiker. En ulempe ved åpenhet er tilsvarende at møtene får en rituell karakter, der utfallet er gitt, og der debatten først og fremst handler om å synliggjøre uenighet.

Både åpne og lukkede møter innebærer risiko for tap av legitimitet, men på ulike måter. Ved åpne møter risikerer man å miste legitimitet som følge av at politikken blir mer rituell, symbolsk og overflatisk, og ved at den ikke handler om det som er viktig for folk flest. Risikoen ved lukkede møter ligger først og fremst i at borgerne kan mistenke – med mer eller mindre god grunn – at politikere er en elite som er mest opptatt av seg selv og sine posisjoner. Teoretisk sett vil det være mulig å kompensere for ulemper og risiko med avbøtende tiltak. I et system med lukkede møter kan ulempene reduseres gjennom hyppigere debattmøter der politikere møter borgerne og offentligheten. I et system med åpne møter kan ulempene reduseres ved å gjennomføre frie og deliberative diskusjoner på andre arenaer, for eksempel i lukkede felles partimøter eller i uformell

dialog mellom enkeltpolitikere. Som vi kommer tilbake til nedenfor, legger imidlertid norsk lovgivning begrensninger på denne muligheten.

Alle demokratiske systemer må på en eller annen måte forholde seg til dilemmaet mellom åpne symbolmøter og lukkede arbeidsmøter. Som vi skal se nedenfor, er den praktiske tilnærmingen til dilemmaet ganske forskjellig i Norge og Danmark, som er to land som vi regner som relativt like når det kommer til offentlig forvaltning, kommunesystem og styringstradisjon (jf. Kapittel 1).

Møteoffentlighet i Norge - og i Danmark

I Norge ble radikale regler for møteoffentlighet innført med kommuneloven av 1992. Vi omtaler her prinsippet som radikalt, fordi møtene i politiske nemnder og formannskap var lukket før lovens iverksettelse fra 1993, og kun kommunestyrets møter var åpne. Dagens regler for kommunene kan ses på som radikale i forhold til Stortingets arbeidsprosesser, der møtene i stortingskomiteene er lukket. I forarbeidene til den nye kommuneloven la kommunelovutvalget «stor vekt på den mulighet for demokratisk kontroll som åpne møter representerer» (NOU 1990: 13, s. 309). I tillegg uttrykte utvalget håp om at åpenheten skulle bidra til at folk fikk større innsikt i kommunal forvaltning, og at avstanden mellom velgere og folkevalgte ble redusert. Forarbeidene til loven tok også opp problemer med åpne møter, for eksempel at det ville bli vanskeligere å «sikre en mest mulig fri og uavhengig meningsutveksling blant organets medlemmer» (NOU 1990: 13, s. 309), og at det var en risiko for «at den videre beslutningsprosess blir bundet opp av politisk prestisje» (NOU 1990: 13, s. 309). Utvalget beskrev imidlertid ikke løsninger på disse problemene, og muligheter for å håndtere disse problemene ble heller ikke tatt inn i lovteksten.

Møteoffentlighetsprinsippet drøftes mer inngående i forarbeidene til den nye kommuneloven som ble vedtatt i 2018 (NOU 2016: 4, s. 176). Her opprettholdes anbefalingen om at alle politiske utvalg i kommune-Norge skal være offentlige. Det var imidlertid dissens i utvalget. Et mindretall ønsket å la politikerne ha mulighet til å få innsikt i en sak og foreta noen diskusjoner før den ble offentlig. Utvalget ble imidlertid ikke enig i dette

prinsipielle spørsmålet, og rapporten beskriver at et mindretall på seks tapte voteringen mot sju stemmer. Som følge av at det tidvis etter 1993 har vært uklart om felles gruppeledermøter er lovpålagt å være åpne, tar flertallet i utvalget til orde for at «møter hvor for eksempel alle gruppelederne for partiene i kommunestyret møtes for å behandle konkrete saker, vil [...] etter utvalgets forslag [også i ny kommunelov] måtte følge reglene om møteoffentlighet» (NOU 2016: 4, s. 178). I behandlingen av forslaget til ny kommunelov fulgte Stortinget flertallsinnstillingen vedrørende møteoffentlighet. De nåværende norske bestemmelsene innebærer dermed at politiske møter i Norge på generell basis er åpne. Siden bestemmelsen er så vidtgående, er det få muligheter for å kompensere for de negative sidene ved åpne møter.

I Danmark har man valgt en kombinasjon av åpne og lukkede møter, avhengig av type beslutningsarena. Mens det øverste organet, tilsvarende det norske kommunestyret, alltid er åpent (med unntak for spesielle enkeltsaker), er møter i underliggende utvalg og komiteer alltid lukket.

Generelt har hensynet til demokratisk kontroll vært mindre vektlagt i Danmark, og hensynet til å bygge politisk konsensus er blitt betont desto sterkere. I forarbeidene til den danske kommuneloven poengteres ulemmene ved åpne møter (Indenrigsministeriet, 1977, s. 46): Åpne møter kan for det første føre til at den «reelle form for debat bliver henlagt til et annet sted». For det andre kan åpne møter gi risiko for «sterk politisering» av arbeidet i utvalgene. For det tredje kan administrasjonen bli mer «tilbageholdende med at forelægge materiale for udvalgene på det tidligst mulige stadium». Hensynet til de små partigruppene vektlegges også som et selvstendig poeng i argumentasjonen for lukkede møter.

Den danske loven fungerer slik at møtekalenderen og saklisten er offentlig. På den måten kan journalister og andre interesserte få innsyn i aktuelle saker og belyse disse ved ordinært intervju- og reportasjearbeid. Selve møtene i de politiske utvalgene og i økonomiutvalget (tilsvarende formannskapet) er imidlertid lukket. Det er også en form for referatforbud fra disse møtene, slik at det er ulovlig for en politiker å referere hva en annen politiker har sagt i møtet, til offentligheten. Dette referatforbudet gjelder ikke overfor egen partigruppe. De kan altså referere diskusjoner fra utvalgsmøtene inn i sitt eget partimøte. Hensikten med

referatforbudet er at alle politikerne skal kunne diskutere fritt i møtet, uten frykt for at deres høyttenking blir referert i offentligheten i den tidlige fasen i politikkkutforming. De skal kunne gjøre politiske sonderinger som ikke er ferdig gjennomtenkt, og de skal kunne skape et «politisk verksted» i utvalget. Når en gruppe mennesker blir satt til å arbeide sammen i et slikt kollektiv, med den klare rammen at de ikke snakker om hva andre har sagt, utenfor møterommet, er det rimelig å forvente at dette bidrar til en indre lojalitet i gruppen (Leirset, 2019). Dette er trolig med på å bygge en sterkere konsensuskultur.

I den følgende analysen utforsker vi hva denne beskrevne forskjellen i regelverk betyr i praksis for politisk lederskap og politikkkutvikling i norske og danske kommuner. Politisk lederskap er, som vi har argumentert for i kapittel 1, en bred funksjon som ikke bare handler om å fatte beslutninger, men også om å forstå og definere aktuelle problemer og diskutere ulike løsninger. Vi er spesielt opptatt av hvor i det politiske systemet politikerne finner rom for dette. Hypotesen – basert på diskusjonen så langt – er at danske kommunale utvalg med sine lukkede møter representerer en arena for brede diskusjoner om problemer og løsninger, mens norske kommunepolitikere gjennomfører slike diskusjoner andre steder enn i de formelle folkevalgte organene.

Kort om data og metode

De empiriske eksemplene nedenfor er hentet fra dybdeintervjuer av et utvalg lokalpolitikere i to danske og to norske kommuner. De fire kommunene har mange likhetstrekk. Alle styres gjennom en kollegial politisk styringsmodell, i Norge kjent som formannskapsmodellen. De har ikke gjennomført tunge reformer de siste årene, og de er på mange måter tradisjonelle kommuner som ikke skiller seg nevneverdig fra gjennomsnittlige kommuner i sine land. Det må likevel nevnes at kommunene er noe ulike med hensyn til befolkningsstørrelse, noe som følger logisk siden danske kommuner gjennomgående er større enn norske. Men kommunene er like med tanke på at de ligger utenfor de større byene, og de er store nok til at det finnes lokale medier som har interesse av å dekke kommunalpolitiske møter og saker.

Det empiriske designet for undersøkelsen bygger på ideen om at vi velger rimelig like kommuner med én kritisk forskjell og studerer betydningen av denne forskjellen. Den kritiske forskjellen som studeres her, er ulike formelle regler for møteoffentlighet i Norge og Danmark. Gitt at det er en forskjell mellom landene når det gjelder den praksisen vi finner, antar vi at denne skyldes ulikhet i reglene om møteoffentlighet. Vi antar også at eventuelle likheter mellom de norske kommunene og mellom de danske kommunene styrker antakelsen vår om at det er den forventede forskjellen mellom de to landene som følger av de formelle reglene for møteoffentlighet. Dette designet tilsvarer det som i metodelitteraturen omtales som «likhetsmetoden» (Przeworski, 1987).

Tabell 4.2 Empirisk caseoversikt

	Norge - nord	Norge - sør	Danmark - øst	Danmark - vest
Folketall	ca. 20 000	ca. 16 000	ca. 30 000	ca. 50 000
Styreform	Formannskap	Formannskap	Formannskap	Formannskap
Lokalpresse som dekker lokalpolitikken?	Ja	Ja	Ja	Ja
Politisk situasjon	Konsensuspreget, hvor et stort flertall av partier samarbeider i «posisjon»	Marginalt flertall for en partigruppe som har «posisjon», konfliktpreget	Konsensuspreget	Konsensuspreget, med partigruppe som har «posisjon»
Erklært politisk «posisjon» med skriftlig samarbeidsavtale	Ja, stort flertall	Ja, knapt flertall	Ja, klart flertall	Ja, knapt flertall
Antall informanter	8	10	11	11

Som det fremgår av tabell 4.2, ble det gjennomført intervjuer med totalt 40 informanter, flestparten lokalpolitikere. I presentasjonen er både kommunenavn og informanter anonymisert, noe som var et premiss ved datainnsamlingen. Det er lagt vekt på å intervju politikere fra så mange partier som mulig, med lang erfaring og god oversikt over lokalpolitikken. I tillegg har vi inkludert et fåtall politikere med kortere politisk bakgrunn i alle casekommunene. De fleste intervjuene er gjort som individuelle dybdeintervjuer, men det er også gjennomført et fokusgruppeintervju i

hver kommune med to til fire informanter. Blant informantene inngår også et lite utvalg personer som ikke er del av lokalpolitikken, men som kjenner de lokalpolitiske forholdene godt. Dette gjelder en til to personer fra den kommunale administrasjonen og en til to representanter for lokalpressen i hver casekommune. I tillegg har vi observert minst ett politisk møte i hver kommune. I sum har denne metodiske tilnærmingen gitt et rikt tilfang av informasjon som er egnet til å besvare våre hovedspørsmål, det vil si hvilke formelle og uformelle arenaer valgte politikere i Norge og Danmark opplever at de har til disposisjon for brede diskusjoner om problemer og løsninger, og hvilke konsekvenser dette har for politikktutforming og demokrati.

Hvor har politikerne sine «politiske arbeidsmøter»?

Norge og Danmark har valgt ulike tilnærminger til møteoffentlighet. I våre intervjuer har vi spurt hva som er de viktigste møtene i den politiske prosessen, altså hvor lokalpolitikkerne mener at de kan diskutere mest fritt og konstruktivt rundt aktuelle politiske saker. I begge land er det vanlig å møtes i egne partigruppemøter underveis i den politiske prosessen. Omfanget av disse møtene er imidlertid større i de to norske kommunene enn i de to danske, og informantene beskriver dem som mer betydningsfulle i de norske enn i danske. I Norge ser det ut til at representantene i større grad etablerer oppfatninger om en sak i det lukkede gruppemøtet. Det synes å være høy terskel for å endre oppfatning når det åpne, formelle møtet starter.

Når vi har gruppemøte, så blir vi enige. Internt. Så er det en som legger fram det i [det formelle] møtet. Det er sjelden at vi skifter mening underveis i [det formelle] møtet. (Norsk posisjonspolitiker)

Denne politikeren, som oppfatter seg som «posisjonspolitiker», beskriver at sakene diskuteres i gruppemøtet, og at partiet da gjør sin egentlige beslutning der. Informanten synes det er vanskelig å se for seg at de ikke

skal ha et uformelt møte på forhånd, der de kan diskutere åpent og fritt. Det beskrives som vanskelig med åpne diskusjoner i de formelle møtene.

Det ville vært vanskelig for oss internt i partiet å være uenige dersom vi måtte ta diskusjonen i det åpne møtet. Det er lettere for oss å få den diskusjonen når vi sitter for oss selv. (Norsk posisjonspolitiker)

Uttalelsen ovenfor beskriver det åpne møtet som en slags scene, og gruppemøtet som et bakrom. Det er ikke tilfeldig hvor uenighet innad i partigruppene tas opp, og det er et sentralt poeng at dette gjøres i det uformelle, lukkede gruppemøtet. Da slipper de å vise frem uenighet utad. I det formelle, åpne møtet gjelder det imidlertid å stå sammen. Det samme inntrykket gir representanter for partier som ikke er en del av flertallsgruppen.

Veldig mye av politikken er avgjort i gruppemøtene på forhånd, der vi ikke deltar. Selv om det kan ligge løsninger utenfor det de har diskutert, holder de seg fast til det de har blitt enig om på forhånd. (Norsk opposisjonspolitiker)

Denne informanten mener den viktigste politikktutforming skjer i de uformelle formøtene, ikke i utvalgsmøtene. Dette underbygges av en kollega i opposisjonen, som sier at posisjonspartiene som regel er enige når de har møte i utvalget. Dette skyldes at de har hatt et møte på forhånd og har avtalt hva de skal mene. Dermed spiller det liten rolle hvilke argumenter de fremfører i utvalgsmøtet:

Det er nesten slik at de [posisjonen] ikke gidder å ta ordet til det du har sagt engang. De stemmer det bare ned. (Norsk opposisjonspolitiker)

Disse to politikerne, som forstår seg selv som «opposisjonspolitikerne», beskriver at det å bruke argumenter for å overbevise posisjonen er nytteløst fordi posisjonsgruppen har bundet seg opp til det de har bestemt seg for på forhånd. Den eneste måten å nå frem på er ved å fremme alternative forslag som det voteres over. Forslagene blir som regel nedstemt, men de får i det minste markert politisk uenighet.

Blant danske kommunepolitikere omtales både partigruppemøtene og de formelle møtene (altså de lukkede møtene) som gode diskusjonsarenaer. I Danmark er det de formelle utvalgsmøtene (altså der flere partier sitter samlet) som beskrives som de beste. De som sitter i økonomiutvalget (tilsvarende det norske formannskapet), mener at dette er den fremste arenaen for brede politiske diskusjoner. De andre politikerne peker først og fremst på utvalgsmøtene. Disse møtene er sektororientert og faglig spisse, noe som tilrettelegger for at deltakerne er godt informert, noe som igjen gjør diskusjonen god.

Utvalgsmøtene gir god mulighet til å finne løsninger. Det gjør noe med diskusjonen at møtet er lukket. Personlige relasjoner over partigrensene betyr mye. (Dansk posisjonspolitiker, vår oversettelse)

I utvalgsmøtet kommer mangfoldigheten fram. Alle er ikke enige, men alle kommer til orde, og vi pleier å få til en konstruktiv diskusjon. (Dansk posisjonspolitiker, vår oversettelse)

Hvorfor beskrives partigruppemøtene i norske kommuner som bedre enn utvalgsmøtene, mens de danske utvalgsmøtene beskrives som bedre enn partigruppemøtene? Den viktigste grunnen ser ut til å være at politikerne føler seg friere i møter som er lukket. De kan diskutere uten å tenke på at det de sier, skal «kringkastes» til noen utenfor. Da kan de vise uenighet, men likevel være enige om at de følger det gruppemedlemmene er blitt enige om. De lukkede møtene ser ut til å styrke lagfølelsen blant de som deltar i møtene.

Vi kan være åpne på en annen måte [i lukkede partigruppemøter]. Vi vil helst ikke vise utad at vi har forskjellige meninger. Det er mange gruppemøter der vi i utgangspunktet ikke er enige, men vi blir enige om hvordan vi skal håndtere det som parti. Så da står vi sammen. (Norsk posisjonspolitiker)

Den norske uttalelsen ovenfor viser at de folkevalgte representantene ikke nødvendigvis er enige, men at uenigheten tas opp internt – og at de står samlet utad. Terskelen for å bryte opp fra partiblokken beskrives

fra flere partier som svært høy, og egentlig som uakseptabel atferd for en lokalpolitiker. I de danske kommunene synes det å være en friere diskusjon i de formelle utvalgsmøtene.

[Med presse til stede] ville man helt klart overveid mer hva man sier. Man stiller ikke sin uvitenhet til skue hvis møtet er offentlig. (Dansk posisjonspolitiker, vår oversettelse)

At utvalget sitter sammen, uten innsyn fra andre, spiller øyensynlig en viktig rolle. Hva mener de danske lokalpolitikere ville ha skjedd dersom det ble anledning for at presse og tilhørere kunne delta i utvalgsmøtene, slik som i Norge? I alle intervjuene som ble gjennomført, var de danske politikerne opptatt av hvilken betydning lukkede møter hadde for diskusjonen.

Jeg tror at vi med lukkede møter faktisk får noen bedre løsninger, enn hvis møtet var åpent. Vi kan diskutere mer fritt. Det kan godt bli litt mer politisk markering i det åpne møtet i byrådet. (Dansk opposisjonspolitiker, vår oversettelse)

Det er viktig at møtet er lukket. Da kan man bli klokere, og man kan spørre hvis det er noe man lurere på. (Dansk opposisjonspolitiker, vår oversettelse)

Både beslutningene og den politiske prosessen ville blitt annerledes dersom møtene i utvalgene var åpne. Jeg ville ikke likt det, da ville man kun lest opp referater man var blitt enig om i partiet. (Dansk opposisjonspolitiker, vår oversettelse)

Sett fra et norsk perspektiv er det interessant å lese hva de danske lokalpolitikere uttaler. En av opposisjonspolitikere som er sitert over, beskriver at de folkevalgte bare ville ha lest opp referater fra sitt parti-gruppemøte, og at de ville ha debattert på autopilot dersom møtene var åpne. Dette sammenfaller ganske presist med det de norske opposisjonspolitikere sier: At argumenter ikke nytter ikke i det formelle møtet, og at de som har flertall, har bestemt seg for hva de skal mene i et uformelt og

lukket formøte i regi av partigruppen. En norsk lokalpolitiker med tilgang til disse formøtene beskriver at føringene herfra gir en slags psykologisk sperre for å endre oppfatning. Selv om det kommer frem argumenter de ikke har tenkt på, fastholder de sin oppfatning av hensyn til partiet og det de er blitt enige om på forhånd.

Vi styrer jo gjennom de vedtakene vi gjør, og det er lettere å få bedre formulerte vedtak i formøtene. Jeg liker ikke å si det, men det kan godt hende at det viktigste møtet er det [lukkede partigruppemøtet] i forkant. (Norsk posisjonspolitiker)

Denne politikeren fra posisjonen oppsummerer inntrykket fra de norske lokalpolitikere, nemlig at partienes gruppemøter ser ut til å ha stor betydning. I en av de norske kommunene vi studerte, var det vanlig å ha flere ad hoc-baserte, korte partigruppemøter underveis i et kommunestyremøte. I tillegg var det vanlig med løpende dialog via chat innad i partigruppen underveis i det åpne møtet. Partigruppen fremsto med sterk indre tillit og lojalitet, og de kunne diskutere fritt og etablere en lagfølelse i partiet – nesten som en «oss mot dem»-holdning. En lokalpolitiker fra dette partiet beskriver chatten som tidvis ubehagelig, ettersom de etter hennes mening var for frittalende om andre politikeres prestasjoner på talerstolen. Noen ganger kunne uttalelsene være «over kanten», etter hennes mening – på en slik måte at det ble som å «drite ut» politikere fra andre partier. Men siden dette foregikk via chat, var dialogen lukket for andre enn dem som tilhørte det aktuelle partiet.

Det norske åpenhetsparadokset

På papiret har Norge trolig verdens mest åpne lokalforvaltning gjennom sine radikale regler for møteoffentlighet. Men hvor sikre kan vi være på at norske kommuner dermed også reelt sett er preget av åpenhet? Analysen ovenfor, basert på intervjuer av et utvalg norske og danske kommunepolitikere, tyder på at de politiske arbeidsmøtene – altså der politikerne kan diskutere fritt og uten hensyn til partistrategiske hensyn – er forskjellige i de to landene. De norske lokalpolitikere er ganske entydige

på at de beste og mest åpne diskusjonene foregår i partienes gruppe-møter. Her slipper de innsyn fra presse eller interessegrupper. De danske lokalpolitikere er enige i at partigruppemøtene er gode møter, men når de blir bedt om å rangere, setter de møtene i de kommunale utvalgene høyest. Årsaken er at de får presentert argumenter fra et bredere spekter enn i partigruppemøtene, og alle er godt forberedt og kjenner saksområdet godt. Når de danske folkevalgte blir spurt om hvilken betydning det ville ha hatt at møtet var åpent, svarer alle temmelig entydig at det ville ha vært ødeleggende for møtet som fri arena for diskusjon. Politikerne mener møtene ville ha endret karakter fra *arbeidsmøter* til det vi har kalt *symbolmøter*. Dermed tyder analysen på at den norske regelen om møte-offentlighet fører til at partienes gruppemøter får stor betydning. Partiene tilbyr en uformell og lukket arena der politikere kan diskutere fritt utenfor det formelle systemet.

Diskusjonen og analysen i dette kapitlet har demonstrert at det finnes reelle dilemmaer knyttet til møteoffentlighet, og at ulike hensyn må veies opp mot hverandre. Norsk og dansk kommunelovgivning har valgt å veie hensynene ulikt. Der danskene har vært opptatt av bred debatt og kollegiale beslutningsformer gjennom lukkede møter, har vi i Norge vært mer opptatt av innsyn og ansvarlighet gjennom åpne møter.

I den norske praksisen ser vi imidlertid et paradoks, der reglene om åpne møter i virkeligheten leder til mindre og ikke mer åpenhet. Åpenhetsparadokset oppstår fordi det ikke finnes noen lukkede arenaer i det formelle systemet, og dermed tvinges den frie og brede debatten inn i de politiske gruppemøtene og partiene. På denne måten oppstår deliberasjon, men det er en snever variant som bare omfatter mindre grupper av et kommunestyre, den foregår i lukkede rom, og den fanger neppe opp bredden i ulike kompetanser og tilnæringsmåter som finnes i et politisk utvalg, et formannskap og et kommunestyre.

De norske reglene for møteoffentlighet er innført med de beste hensikter for å styrke lokaldemokratiets legitimitet. Men resultatet kan være at vi i stedet har fått et demokratisk system der de reelle debattene foregår i lukkede rom, i mindre grupperinger og utenfor det formelle styringssystemet. I verste fall innebærer dette at norske regler for møteoffentlighet truer snarere enn styrker styringssystemets legitimitet.

Selv om det nødvendigvis må gjøres vanskelige avveininger mellom åpne og lukkede møter, tyder analysen ovenfor på at hensynet til møteoffentlighet har veid for tungt i norsk lovgivning. Dagens regler gir ikke lokalpolitikere i utvalg og kommunestyre anledning til å diskutere fortrolig med sine politiske kollegaer samlet rundt et bord. Dermed oppnår vi kanskje ikke så mye åpenhet, siden de reelle debattene uansett foregår i lukkede rom. Men vi pådrar oss noen andre problemer. For det første blir ikke hele det politiske fellesskapet inkludert i den frie, gode diskusjonen. For det andre ser det ut til at politikernes oppfatninger fra gruppemøtet lett låser seg før de kommer i det formelle utvalgsmøtet. For det tredje styrkes lojaliteten internt i partiet, på bekostning av de andre partiene. Dette kan gjøre konfliktnivået høyere enn ønskelig. For det fjerde kan reglene bidra til å styrke kommunedirektøren og det politiske A-laget, fordi de gjør det mer effektivt å drive politikk i skyggen av de formelle organene. Ikke minst går dette ut over de små partiene og de mindre rutinerte politikerne. Alt i alt gir studien derfor grunnlag for en debatt om hvordan motstridende hensyn skal veies opp mot hverandre, og om det bør etableres andre balansepunkter enn det dagens kommunelov representerer.

Å endre eller justere på kommunelovens regler for møteoffentlighet vil være en måte å komme disse problemene i møte på. Men i lys av at den gjeldende kommuneloven nylig er vedtatt i Stortinget, og at et samlet storting har sluttet seg til prinsippet om generell møteoffentlighet i kommunene, virker det ikke sannsynlig at lovteksten vil bli endret i nær fremtid. For den enkelte kommune vil det være mer aktuelt å diskutere og utvikle ulike kompenserende tiltak innenfor rammen av gjeldende regler. Det kan for eksempel skje ved at det enkelte kommunestyret – gjerne tidlig i valgperioden – diskuterer og klargjør forventninger om hvilke arenaer man ønsker å utvikle til å bli henholdsvis *arbeidsmøter* og *symbolmøter*. På tross av kravet om møteoffentlighet, bør det være mulig for et kommunestyre, en komité eller et utvalg å jobbe mer kollektivt sammen. Men det forutsetter bevisstgjøring og en stor grad av enighet blant de involverte politikerne. I bokens siste kapittel kommer vi tilbake til hvordan et kommunestyre kan sette slike spørsmål på dagsordenen.

Referanser

- Allison, G. T. (1999). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. New York: Longman.
- Aukrust, Ø. (2018a). «Ordfører må svare for lukkede møter». Nyhetsartikkel i *Kommunal Rapport*. Publisert 24.01.2018. <https://www.kommunal-rapport.no/aapenhet/ordforer-ma-svare-for-lukkede-moter/11778/> (hentet 17. mars 2020)
- Aukrust, Ø. (2018b). «Fylkesmannen: Hemmelige gruppeledermøter er ulovlige»: Nyhetsartikkel i *Kommunal Rapport*. Publisert 02.03.2018. <https://www.kommunal-rapport.no/aapenhet/fylkesmannen-hemmelige-gruppeledermoter-er-ulovlige/91467/> (hentet 17. mars 2020)
- Bentham, J. (2001 [1790s]). *Writings on the Poor Laws* (Vol. 1). Oxford, England: Oxford University Press.
- Elster, J. (1998). *Deliberative democracy*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Fung, A., Graham, M. & Weil, D. (2007). *Full disclosure. The politics, perils and promise of targeted transparency*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Gedde-Dahl, S., Hafstad, A. & Magnussen, A. E. (2008). *Korrupsjon i Norge*. Oslo: Kagge forlag.
- Habermas, J. (1995). Tre normative demokratimodeller: Om begrepet deliberativ politikk. I Erik O. Eriksen (Red.), *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Oslo: Tano.
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. I C. Hood & D. Heald (Red.), *Transparency: the key to better governance?* (Vol. 135). Oxford, England: Oxford University Press.
- Indenrigsministeriet. (1977). *Kommunalt nærdemokrati. Redegørelse afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af indenrigsministeriet. Betænkning nr. 798*. København: Indenrigsministeriet.
- Jørgensen, T. & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2010). Endringer i kommuneloven (møteoffentlighet). Prop 152 L (2009-2010). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Leirset, E. (2019). Er norske kommuner for åpne? *Nytt norsk tidsskrift*, 36(1), 21-30.
- Mansbridge, J. (2009). A «selection model» of political representation. *Journal of Political Philosophy*, 17(4), 369-398. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2019-01-03>
- NOU 1990: 13. (1990). *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- NOU 2016: 4. (2016). *Ny kommunelov*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

- Przeworski, A. (1987). Methods of cross-national research, 1970-83: An overview. I M. Dierkes, H. N. Weiler & A. B. Antal (Red.), *Comparative policy research. Learning from experience*. Berlin, WZB-Publications.
- Regjeringen (2010). Endringer i kommuneloven (møteoffentlighet). Proposisjon til Stortinget. Oslo: Regjeringen
- Restad, H. (2018). WikiLeaks. Hentet fra <https://snl.no/WikiLeaks>
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326.
- Sirevåg, T. (2019). Watergate-saken. Hentet fra <https://snl.no/Watergate-saken>
- Sletnes, I., Henrichsen, C., Lundin, O. & Mäkinen, E. (2013). *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Stiglitz, J. E. (2008). Information. I D. R. Henderson (Red.), *The Concise Encyclopedia of Economics*. Hentet fra: <https://www.econlib.org/library/Enc1/Information.html>
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance. Advancing the paradigm*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Tucker, R. (1995). *Politics as leadership* (Rev. utg.). Columbia, MO: University of Missouri Press.