



# Mistankens hermeneutikk om lukkede politiske møter?

*En kritisk analyse av mediedekningen av møteoffentlighetsprinsippet i norsk kommunalpolitikk.*

## Hermeneutics of suspicion in closed political meetings?

*How the Norwegian press handles closed meetings in local councils*

Espen Leirset

Stipendiat, Fakultet for samfunnsvitenskap, Nord Universitet

[espen.i.leirset@nord.no](mailto:espen.i.leirset@nord.no)

### Sammendrag

Norge har de strengeste reglene for åpne møter i kommunepolitikken i Norden. Denne studien gransker hvordan åpne og lukkede møter i lokalpolitikken forstås og beskrives i norske medier, og gjør en analyse av mediedekningen av møteoffentlighetsprinsippet. Den inneholder også semistrukturerte intervjuer med to ordførere som har praktisert politiske møter på tvers av lovens formuleringer, og erfart pressens dekning av møter som er avholdt i strid med prinsippet om møteoffentlighet. Artikkelen analyserer to konkurrerende diskurser, som omtales som åpenhetsdiskurs og deliberasjonsdiskurs. Artikkelen konkluderer med at åpenhetsdiskurs er rådende diskursorden her til lands, og dette skaper mistenksomhet i pressens fortolkning av politikernes lukkede møter. Åpenhetsdiskursen som rådende diskursorden gjør det krevende med en fordomsfri debatt om politikernes behov for fortrolige møtearenaer.

Nøkkelord

møteoffentlighet, åpenhet, kommunepolitikk, politisk journalistikk

### Abstract

Norwegian municipalities have the strictest rules within the Nordic countries when it comes to openness in political meetings. This makes Norway an interesting showcase for how open meetings function, and how this relates to the press. First, this study describes how the openness principle is formulated in legislative texts and legal sources. It then explores media coverage of the open meeting before the Norwegian parliament passed a new Municipal Act in June 2018. The study also includes semi-structured interviews with two mayors who have experienced press coverage of meetings to be inconsistent with the principle of open meetings. The article analyzes two competing discourses, described as the openness discourse and the deliberation discourse. The article concludes that the openness discourse is the prevailing discourse in Norway, and this creates suspicion in the press's interpretation of politicians' closed meetings. The openness discourse makes an open-minded debate about politicians' need for closed meetings more difficult.

Keywords

open meetings, transparency, local politics, political journalism, deliberation, public administration

## Innledning

Når politikere skal samle seg om tverrpolitiske løsninger, møtes de gjerne i lukket rom for å forhandle. Mandag 16. mars ble det eksempelvis lagt fram tverrpolitiske tiltak for å møte koronakrisen i Stortinget. Regjeringspartiene møtte først partiledere fra opposisjonen til lukket møte på Stortinget for å diskutere nødvendige tiltak som politikere kunne stille seg samlet bak. TV2 Nyhetskanalen sendte direkte fra korridoren utenfor, og intervjuet blant annet partilederne Siv Jensen, Trygve Slagsvold Vedum og Bjørnar Moxnes på vei inn til møtet. Men når møtet var i gang, var fjernsynsteamet henvist til korridoren.

Et slikt tverrpolitisk, lukket møte er det ikke anledning til i kommunesektoren. Dersom lokalpolitikere skal finne løsninger på tvers av partigrensene, kan de ikke møtes i fortrolighet. Dette vil være brudd på møteoffentlighetsprinsippet i kommuneloven. Møteoffentlighet i norske kommuner betyr at borgere og presse har anledning til å overvære alle møter i politiske utvalg, formannskap og andre representative utvalg. Nyere studier viser at dette har betydning for hvordan lokalpolitikken blir organisert, og for forholdet mellom politikk og administrasjon (Leirset 2019; 2020; Leirset og Røiseland 2020). Men hvordan spørsmålet om møteoffentlighet blir håndtert av norske medier, er ikke studert tidligere. I denne artikkelen granskes det hvordan åpenhet forstås og tolkes i norske aviser, ved å studere mediers dekning av møteoffentlighetsprinsippet i norsk lokalpolitikk. Jeg spør i hvilken grad oppfatningen av lokalpolitiske møter her til lands er preget av en åpenhetsdiskurs, og hvilken betydning mistankens hermeneutikk har i pressedekningen av lokalpolitiske møter. For å svare på dette etablerer jeg de konkurrerende begrepene åpenhetsdiskurs og deliberasjonsdiskurs, som brukes som analytiske rammer for drøftingen. Problemstillingen blir drøftet i lys av relevant teori om åpne politiske møter, samt Ricœur og Thompsons (1981) begrep «mistankens hermeneutikk».

Åpenhet i politikken er et demokratisk kjernespørsmål, og angår i særlig grad forholdet mellom politikere og presse. Norge er det eneste land i Norden hvor alle møter i kommunalpolitiske utvalg er lovpålagt å være åpne (Sletnes, Henrichsen, Lundin & Mäkinen 2013, s. 711ff), og åpenhetsnormen i norsk lokalpolitikk er således radikal i nordisk sammenheng. Til tross for dette, er betydningen av regelen her til lands ganske ustudert. Innen lokaljournalistiske studier er temaet i liten grad berørt. Røe Mathisen og Morlandstøs (2018) studier er viet mediernes rolle i lokalsamfunnet i lys av endringer i mediebransjen og lokal opinionsdanning. Dertil har de to forskerne (2019) gjort innsiktsfulle studier i hvilke blindsoner og hvilke temaer som hyppig dekkes av lokalmedia, ved å analysere et stort antall artikler i lokale og regionale medier, og systematisere dem i ulike tema og kategorier. En del av denne studien er Engans (2019) analyse av andelen politisk dekning i ulike typer lokalmedia. Men disse studiene berører i svært begrenset grad temaet om møteoffentlighet spesifikt. Sjøvaag, Pedersen og Læg Reid (2019) studerer hvordan nyhetsdekningen blir påvirket av lokalpolitiske variabler, men studien benytter seg av variabler som befolkningsmengde, sted, arbeidsledighet og andel hjemmesittere – og ser ikke på juridiske regler for forholdet mellom lokalpolitikere og presse. Nygren (2005; 2016) gransker i ulike arbeider lokalpressen og betydning i lokalsamfunn, men med sitt svenske ståsted er her ingen analyser av det særnorske prinsippet om møteoffentlighet. Den forvaltningsjuridiske studien til Sletnes, Henrichsen, Lundin og Mäkinen konstaterer at møteoffentlighetsprinsippet i norske kommuner går lengst i Norden, men gjør ingen analyser utover å beskrive ulikhetene i lovverket. Innen kommunalstudier er det gjort analyser som tyder på at møteoffentlighetsprinsippet har betydning for politiske prosesser og møtepraksiser i norske kommuner (Leirset 2019; 2020; Leirset og Røiseland 2020). Disse studiene har selve politikken og kommunene som studieobjekt, og inkluderer ikke noe empiri på mediernes forhold til møte-

offentlighetsprinsippet. Denne artikkelen bidrar til å fylle dette kunnskapshullet, og etablerer seg i en tverrfaglig posisjon mellom journaliststudier, statsvitenskap og medievitenskap.

Mens man fra et presse-ståsted vil se på maksimal åpenhet som et automatisk gode, bidrar andre fagtradisjoner til å nyansere dette synet. I statsvitenskapelig faglitteratur håndteres spørsmålet om åpenhet som en avveining mellom ulike hensyn: På den ene siden står hensynet til demokratisk kontroll, som er et argument for åpne møter. På den annen side står hensynet til demokratisk deliberasjon og gode politiske arbeidsprosesser, som er et argument for lukkede møter (Hood & Heald 2006; Mansbridge 2009; Leirset 2020). Selv om det norske møteoffentlighetsprinsippet er lite forsket på, finnes det internasjonale empiriske og filosofiske studier av forholdet mellom deliberasjon og åpne møter (Meade & Stasavage 2006; Hood & Heald 2006; Licht, Naurin, Esaiasson & Gilljam 2014; Naurin 2004; Mansbridge 2009). Formålet med denne artikkelen er å granske hvordan spenningen mellom kravet om åpne møter og politikernes hensyn til fortrolige diskusjoner, kommer til syne i offentlig debatt om spørsmålet, samt drøfte noen mulige forklaringer på funnene.

Artikkelen gjør først kort rede for teoretiske begrunnelser for åpne og lukkede møter. Argumentene for åpne møter oppsummeres til det jeg sammenfatter som åpenhetsdiskurs, mens argumentene for lukkede møter sammenfattes til det jeg kaller deliberasjonsdiskurs. Deretter forklarer jeg den norske regelen om møteoffentlighet i en nordisk kontekst, før jeg gjør noen metodiske refleksjoner og presenterer de to empiriske delene. Den første empiridelen er den mest sentrale, og er en gjennomgang av samtlige avistekster med møteoffentlighet som tema i første halvår 2018. Tidsperioden er valgt fordi Stortinget vedtok ny kommunelov i juni 2018, og det er et formål med studien å klargjøre hvilke diskurser som gjorde seg gjeldende i offentlig debatt i forkant av Stortingets behandling. Så følger semistrukturerte intervjuer med to ordførere som har organisert politiske møter på tvers av lovens formuleringer, og som har fått betydelig presseomtale i den forbindelse. Hensikten med denne delen er å gi en empirisk illustrasjon på regelens betydning i norsk lokalpolitisk praksis, og vise hvorfor lokalpolitikere føler et behov for fortrolige møter i politiske prosesser. Til slutt sammenfattes funnene, som analyseres opp mot teorien.

## Argumenter for og mot åpne møter

I et demokrati kan vi tenke oss at maksimal åpenhet overfor de som styrer oss, er et klart gode. Åpenhet er en demokratisk kjerneverdi, som brukes som en viktig ingrediens i kampen mot korrupsjon og vanstyre. En klassisk for- og mot-analyse av åpne politiske møter ble gjort av Harvard Law Review i 1962, og den ble benyttet i et analytisk rammeverk av Piotrowski og Borry (2010).

Etter artikkelen i 1962 har vi hatt en sterk utvikling både av offentlighetsloven, medierevolusjonen og nye forventninger til åpenhet i offentlig forvaltning. Nyere organisasjoner som Transparency International bruker åpenhet som det sentrale premiss i sitt globale arbeid mot korrupsjon. Vi ser også økt åpenhet i offentlig forvaltning; i de siste årene gjelder det alt fra deling av elevers prøveresultater i skoler, deling av sykehusstatistikk over behandlingskvalitet og i målinger som kommunebarometeret i avisen *Kommunal Rapport*. Antagelsen her er at delingen av informasjon skal føre til at virksomhetene forbedrer seg, jamfør synet som ble formulert av filosofen Jeremy Bentham (2001, s. 277): «jo mer vi blir sett i kortene, jo bedre oppfører vi oss».

**Tabell 1.** Argumenter for og mot åpne møter i kommuner

Argumenter for (åpenhetsdiskurs)	Argumenter mot (deliberasjonsdiskurs)
Gi publikum kunnskap om den politiske prosessen	Offentlig press er negativt for samtalen mellom representantene
Beslutninger om offentlig forbruk vil forebygge feildisponering og interessekonflikter	Flere lange og tidssløsende debatter for å vise seg fram overfor velgerne.
Ansatte og byråkrater er mer lydhøre overfor offentligheten	Offentlig ansatte finner det vanskeligere å gi uttrykk for relevante motforestillinger når disse skjer i offentligheten.
Offentligheten kan gi informasjon til representantene hvor de har mer informasjon om en spesifikk lokal sak.	Valgte representanter har høyere terskel for å endre oppfatning selv om det kommer ny informasjon, hvis de har gitt offentlig uttrykk for sin holdning om en sak
Borgerne kan få økt forståelse for komplekse og vanskelige beslutninger	Pressen kan lage sensasjonsjournalistikk og sette søkelys på de kontroversielle delene i en politisk prosess, og gjøre det vanskeligere for lokalpolitikere å finne gode kompromisser.
Bedre nyhetsartikler i pressen om lokale beslutninger og aktiviteter.	

Kilde: Harvard Law Review (1962) /Piotrowski og Borry (2010)

I politisk arbeid er dessuten åpenhet noe som antas å øke legitimiteten til de som styrer (Grimmelikhuisen 2012). Åpenhet om politikernes disposisjoner, vurderinger og beslutninger gir velgerne mer informerte valg på valgdagen. Et teoretisk bærende argument for åpne møter er prinsippet om demokratisk kontroll. Dette argumentet var også et viktig argument da åpenhetsprinsippet ble innført i norske kommuner (NOU 1990: 13, s. 306ff). Demokratisk kontroll kan forstås som en prinsipal-agent-relasjon mellom velgere og folkevalgt. Teorien legger til grunn en overordnet-underordnet relasjon mellom prinsipal og agent, hvor agenten (politikeren) alltid vet mer om sin egen aktivitet enn prinsipalen (velgeren). I denne optikken vil altså velgerne ha behov for å maksimere informasjon om hva politikere foretar seg. Dette er en begrunnelse for åpne møter, fordi det gir velgerne større adgang til informasjon om politikernes drøftinger, beslutninger og handlinger. Prinsipal-agent-relasjonen stammer fra økonomisk teori, som legger til grunn at offentlige aktører er opportunistiske og egennyttige, og at de vil minimere egen innsats og maksimere egen påskjønnelse. Teorien tar mindre hensyn til at offentlig ansatte og lokalpolitikere også antas å ha sterke verdiforpliktelse og egenmotivasjon for sitt virke.

Oppsummert er åpenhet i styringen et viktig verktøy for å forebygge maktmisbruk, vanstyre og korrupsjon. Åpenhet skal bidra til at de styrende tenker på allmennhetens gode framfor berikelse for noen få, og åpenhet er et bolverk mot vurderinger som ikke tåler dagens lys. Argumentene for åpenhet sammenfattes videre i artikkelen til begrepet åpenhetsdiskurs.

Selv om åpenhet er et gode, finnes det argumenter for at noen deler av styringen skal skje adskilt fra det offentlige rom. Det fremste argumentet for et slikt syn er hensynet til kvalitet i beslutningene, ved at det finnes arenaer for fri dialog hvor aktørene kan fremstå sårbare. Slik fri og åpen dialog kjenner vi gjennom begrepet deliberasjon. Begrepet deliberasjon er for mange mest kjent fra Habermas (1989) sin bruk av begrepet, i konteksten av en borgerlig offentlighet. I denne artikkelen forstås deliberasjon som en særlig form for diskusjon som er relevant i beslutningssammenheng, slik begrepet benyttes av Meade og Stasavage (2006), Steiner et al. (2004), Mansbridge (2009) og Schmidt (2008). Her er premisset at kre-

vende beslutningsprosesser sjelden foregår i det offentlige rom, verken når Riksmegleren skal forhandle fram krevende lønnsoppgjør, når stater forhandler i diplomatiet eller når ledergrupper møtes i sine ukentlige eller månedlige møter.

Det norske Stortinget har hertil en organisering der komitemøtene er lukket for offentligheten, mens all behandling i Stortingets plenum er offentlig. Det viktigste politiske verkstedet i Stortinget anses nettopp å være arbeidet i komiteene, hvor det også er utbredt politisk kontakt mellom fagkomiteene og de respektive departementene. Hernes og Nergaard (1989) beskriver at realitetsbehandlingen i Stortinget skjer etter samhandlingen i komitemøtene, som er en arena hvor opposisjonen også er tildelt formelle roller, og hvor motsetningene mellom partiene dempes ned, til forskjell fra debattene i Stortingets plenum og i offentligheten for øvrig. «Motsetningene mildnes ved behandlingen i de lukkede og konsensussskapende komiteværelsene», skriver Hernes og Nergaard (1989, s. 172). Tendensen til at gode og løsningsorienterte diskusjoner er avhengig av fortrolighet, er også beskrevet i en empirisk dokumentstudie av parlamentariske referater fra Tyskland, Sveits, Storbritannia og USA. Her konkluderer Steiner, Bächtiger, Spörndli og Steenbergen (2004) med at det er større uttrykk for respekt og forståelse for andres posisjoner i lukkede sesjoner enn i de som er offentlige. Meade og Stasavage (2006) har gjort en empirisk studie av skillet mellom offentlig og fortrolig deliberasjon, og viser at personer i et sentralbankstyre vanskelig tar motsatt syn overfor et etablert standpunkt når diskusjonen er offentlig. Konklusjonen er at forhandlingene må gå bak lukkede dører for å oppnå nødvendige kompromisser. Et klassisk argument er at åpenheten kan bidra til at de ulike partene vegrer seg for å si noe som kan oppfattes som avslørende. For å ikke «trække i salaten» aksepterer man heller stilltiende suboptimale løsninger (Naurin 2004).

Mansbridge (2009) etablerer seleksjonsmodellen som en alternativ teoretisk modell til den ovenfor nevnte prinsipal-agent-relasjonen mellom folkevalgte og borgere. Som et alternativ til demokratisk kontroll, drøftes begrepet «deliberativ kontroll» med de folkevalgte. Med dette menes en gjennomgående forklaring av de valg som er gjort, hvor den folkevalgte i idealformen har løpende borgerkontakt i beslutningsprosessen. Åpenhet vil kunne medføre lavere politisk effektivitet (=dårlig deliberasjon), og dårligere beslutninger, fordi man ikke har arenaer for fri samtale uten offentlighetens søkelys. Ett alternativ til åpne komitemøter er derfor «åpenhet i rasjonale» (Mansbridge 2009, s. 385f). Åpenhet i rasjonale er at prosedyrer, fakta og begrunnelser blir kommunisert tydelig når beslutningen blir presentert. Dette ligner på måten domstolene arbeider, hvor drøftelsene mellom fagdommer og meddommer er fortrolige, mens selve prosedyren foregår i åpen rett, og resonnementene som ligger til grunn for dommen, er offentlige i skriftlig versjon. En studie indikerer dertil at omfattende åpenhet i beslutningsprosessen ikke nødvendigvis styrker legitimiteten, men at legitimiteten kan øke ved deliberativ kontroll, altså ved å forklare beveggrunnene for en beslutning (Licht, Naurin, Esaiasson & Gilljam 2014).

Oppsummert er fortrolige diskusjoner noen ganger nødvendig for å oppnå gode arenaer for diskusjon. Åpne diskusjoner gjør at posisjoner kan låse seg, og åpne møter gjør at den frie diskusjonen får trangere kår. Jeg sammenfatter argumentene for behov for lukkede møter til deliberasjonsdiskurs.

Selv om denne studien ikke er en klassisk diskursanalyse, synes diskursbegrepet om de to tilnærmingene likevel å være meningsfullt, som et bakteppe for begrepet mistankens hermeneutikk (Ricœur & Thompson 1981). Diskurs kan knyttes til ulike posisjoner eller perspektiver ulike grupper av sosiale aktører, har (Skrede 2017, s. 35f). Relasjoner mellom diskurser er viktige for å analysere makten som ligger i diskursene, hvor diskursene kan komplementere hverandre, konkurrere med hverandre og dominere over hverandre. Den

diskursen som har dominans, har derfor betydning for sosial praksis. En diskurs kjennetegnes av at det må være en repetisjon av innholdet, som deles av en viss mengde mennesker, og kan utvikle seg til «nettverk av sosiale praksiser som velger ut visse ting og ekskluderer andre» (Skrede 2017, s. 38). Forholdet mellom ulike diskurser kan derfor være preget av liten forståelse og aksept, og utvikle seg til lav tillit til konkurrerende diskurser. Forholdet mellom skolemedisin og alternativ medisin er et typisk eksempel på dette, hvor medlemmene i de to gruppene har ulikt språk, ulik forståelse av verden og som følge av dette: *a priori* lav tillit til argumentene som kommer fra den konkurrerende diskursorden. Dette er en oppskrift på hvordan mistankens hermeneutikk (Ricoeur & Thompson 1981) kan skapes. Mistankens hermeneutikk står i motsetning til Gadammers (2008) klassiske hermeneutikk, som forutsetter et tillitsforhold mellom den som fortolker, og det som fortolkes. Mistankens hermeneutikk gjør fortolkeren overveiende negativ, og er tvilende til aktørens motiver og integritet (Skjervheim 1992, s. 25ff).

I denne delen har jeg gjort rede for teoretiske begreper som er relevant for studien. For å forstå de klare rammene som lokalpolitikken er organisert under, vil jeg i neste del forklare det juridiske grunnlaget for politiske møter i Kommune-Norge

## Juridiske rammer for lokalpolitiske møter

I 1992 vedtok Stortinget en ny kommunelov, som ga nye føringer for organiseringen av kommunene her til lands. Kommunene fikk større frihetsgrader for hvordan de skal organisere seg, og på ett område ble et helt nytt prinsipp knesatt: Alle møter i folkevalgte organer er åpne for enhver å overvære.<sup>1</sup> Møteoffentlighetsprinsippet har stor betydning i mange kommuner, fordi all diskusjon om aktuelle lokalpolitiske saker nå må skje i et formelt møte hvor pressen skal ha mulighet til å delta. Politiske utvalg bryter loven dersom de møtes «uformelt» for å diskutere saker (Leirset 2019; Leirset 2020).

Kommunene er organisert relativt likt i de nordiske land (Denters & Rose 2005; Loughlin, Hendriks & Lidström 2011). Men måten politiske utvalgsmøter er organisert på, skiller seg ut i Norge fra andre nordiske land. Både Sverige, Danmark, Finland (Sletnes, Henrichsen, Lundin & Mäkinen 2013) samt Island<sup>2</sup> har regler som ligner på situasjonen i Norge før 1992 – altså at de folkevalgte organene utenom kommunestyret kan være lukket. Tidligere studier har vist at den norske regelen om møteoffentlighet er den mest påklagede paragrafen i kommuneloven, og det er i all hovedsak pressen som klager (Leirset 2019). Tidligere studier viser også at norske lokalpolitikere, som et resultat av regelen, i mindre grad bruker møtene i politiske utvalg og formannskap som politiske verksted enn sine danske kolleger. I Danmark, der møtene er lukket for pressen og med referatforbud for deltagerne, foregår debatten mellom partiene mer åpent enn i norske, tilsvarende møter (Leirset 2020; Leirset og Røiseland 2020).

Da Norge innførte det allmenne prinsippet om åpne møter i lokalpolitikken i 1993, var spørsmålet om møteoffentlighet behandlet særskilt i utvalget som skrev forarbeidet til loven (NOU 1990: 13, s. 306ff). Dokumentet beskriver at hovedregelen inntil da var lukkede møter, og begrunnelsen for dette angis ganske kort, nemlig «ønsket om å sikre en mest mulig fri og uavhengig meningsutveksling internt i det enkelte organ» (NOU 1990: 13, s. 308). Utvalget drøfter i liten grad prinsipielle argumenter for og mot åpenhet i politiske møter. Det mest fremtredende argumentet for åpne møter er «den mulighet som demokra-

1. Med noen spesifiserte unntak. Unntakene i §31 er knyttet til lovbestemt taushetsplikt, en arbeidstakers tjenlige forhold, personvern og tungtveiende offentlige interesser.
2. Island er ikke undersøkt i Sletnes et al., men Island har også lukkede møter i politiske utvalg.

tisk kontroll som åpne møter representerer» (NOU 1990: 13, s. 309). Videre beskrives hvilke unntak fra loven som skal gjelde, blant annet taushetsplikt, personvern og personalsaker. Konklusjonen er klar: «Etter utvalgets oppfatning er tiden nå moden for å fastsette åpne møter som hovedregel» (NOU 1990: 13, s. 311). Etter at prinsippet om møteoffentlighet blir oppfattet uklart og vanskelig å etterleve i Kommune-Norge, kommer det i 2010 en klargjøring av denne paragrafen i en presisering av kommuneloven (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2010). Hensikten er å forsterke prinsippet om møteoffentlighet. Hensynet til deliberasjon på den ene siden og møteoffentlighet på den annen side, blir ikke drøftet her. Innstrammingen bidrar til å forenkle Sivilombudsmannens tolking av klagesaker når kommuner ikke etterlever reglene (Leirset 2019).

De prinsipielle argumentene for og mot åpenhet blir drøftet grundigere i den siste store utredningen om kommuneloven (NOU 2016: 4, s. 172ff). Her gjennomgås også erfaringene med åpne møter, og klagen som har blitt behandlet av Sivilombudsmannen de siste 20 årene, som både viser at lokalpressen er lite fornøyd med hvordan reglene håndteres, og at lokalpolitikerne er lite fornøyd med kravet om full åpenhet i diskusjonene (Leirset 2019). Utvalget drøfter en mellomløsning, hvor det gis anledning til flere opplærings- og orienteringsmøter hvor man kan ha frie diskusjonsmøter bak lukkede dører:

[...] det er hensiktsmessig om et felleskap av medlemmer i et folkevalgt organ unntaksvis og legitimt kan avholde seminarer eller uforpliktende fellessamlinger som ikke må være offentlige. Dette i innledende faser av saker hvor gjensidig læring, informasjon og spørsmål vektlegges, og hvor et bredt utvalg av de folkevalgte kan få mulighet til å lære om saksfeltet, spørre, få motforestillinger og få avdekket konsekvenser og hva som står på spill, uten at de selv utkreves offentlige standpunkter. De folkevalgte vil dermed kunne ha bedre kunnskaper og forutsetninger for å føre en god debatt og ta gode beslutninger når selve behandlingen av saken begynner. Det kan hevdes at dette vil føre til bedre prosesser, større effektivitet og bedre beslutninger. (NOU 2016: 4, s. 182)

I spørsmålet om slike møter skulle være tillatt, delte utvalget seg på midten i en flertallsgruppe på 7 og en mindretallsgruppe på 6. Flertallet konkluderte med at slike møter ikke skulle være tillatt, og argumenterer ut fra en åpenhetsdiskurs. Hovedargumentet er behovet for kontroll med de folkevalgte: «manglende møteoffentlighet (...) kan føre til at grensen for når beslutningsprosessen starter, kan tolkes ulikt og gi rom for misbruk» (NOU 2016: 4, s. 182). Mindretallet fortsetter sin argumentasjon i en «deliberasjonsdiskurs».

Det bør legges opp til at et bredt utvalg av de folkevalgte skal kunne få kunnskap og informasjon om sakens realiteter, faktum og komplikasjoner i en innledende fase uten å trenge å bekymre seg for hvordan deres spørsmål tolkes av ulike interessegrupper, media og så videre. (...) det å i fellesskap lære om en sak før «dørene åpnes», er velkjent og verdsatt i Stortingets komiteer. Flere verdier vektlegges i disse komitèdrøftelsene, og her er styringsdyktighet, fellesskapets interesse og harmoni i systemet verdt å nevne. Det er slike verdier som utgjør grunnlaget for formannskapsmodellen. Det å danne mening og å søke læring og innsikt på tvers av partigrenser er ikke ansett som uheldig for fellesskapet og langsiktige interesser. (NOU 2016: 4, s. 182)

Utvalget delte seg altså i to grupper, som vi kan kalle en åpenhetsdiskurs på den ene siden, mot en deliberasjonsdiskurs på den andre siden – og at flertallet vant fram med en åpenhetsdiskurs. Loven ble vedtatt med flertallets innstilling i Stortinget 22. juni 2018.

Jeg har ovenfor gjort rede for de juridiske rammene for politiske møter i Kommune-Norge. I neste del gjør jeg rede for metodegrunnlaget for den empiriske delen av studien.

## Metode

Denne artikkelen har to empiriske hoveddeler. Den første delen er en medieanalyse, og baserer seg på søkeordet «møteoffentlighet» i norske medier i perioden 1. januar til 1. juli 2018. Utvalget er relevant, fordi Stortinget hadde ny kommunelov til behandling i vårsesjonen 2018, og man kunne derfor forvente en offentlig debatt rundt spørsmålet om møteoffentlighet. Det er et spørsmål om søkeordet «møteoffentlighet» er tilstrekkelig for medieanalysen. Den aktuelle paragrafen heter «møteoffentlighet», og det er problematisering av møter i lys av denne spesifikke paragrafen jeg er opptatt av. I starten av det empiriske arbeidet ble flere søkeord sjekket ut, blant annet søkeordene «lukket møte» og «hemmelig møte», men dette ble for uspesifikt og ga mange irrelevante treff. Begrepet «møteoffentlighet» ga også noen treff som ikke var relevante for analyse av selve møtefrekvensen, slik det framgår av differansen mellom tabell 2 og tabell 3 – men jeg vurderte likevel andelen av relevante artikler som akseptabel. Jeg har lagt til grunn at omtaler som problematiserer at politiske møter ikke er i tråd med kommuneloven, er nødt til å bruke begrepet «møteoffentlighet» i en eller annen sammenheng, enten i selve artikkelen eller i en faktaboks – fordi det er nødvendig å forklare til leseren at lokalpolitiske møter er underlagt dette spesielle regelverket. Jeg kan ikke utelukke at enkelte artikler som omhandler temaet, ikke fanges opp av søket. Gjennomgangen jeg gjorde i det empiriske arbeidet, indikerer likevel ikke dette som et stort problem. Jeg har også lyttet gjennom den åpne høringen i stortingskomiteen i forbindelse med lovframlegget, samt debatten i Stortinget. Heller ikke her framkommer noen problematisering av møteoffentlighetsprinsippet. Jeg konstaterer derfor at empirien i denne artikkelen er fyllestgjørende for debatten om møteoffentlighet i forkant av stortingsvedtaket i juni 2018. Dermed legger jeg til grunn at funnene i tabell 2, som ga 46 treff, er tilstrekkelig gyldig for problemstillingen.

Etter de 46 treffene i tabell to gikk jeg gjennom treffene og gjorde en manuell sortering av relevante artikler. Inklusjonskriteriet for tabell 3 var hvorvidt artiklene problematiserte møter i politiske utvalg, formannskap eller kommunestyre i norsk kommunesektor. Temaer rundt offentlighet i interkommunale selskaper, i enkeltmøter mellom kommune–stat, i styrever og der møteoffentlighet var et underordnet poeng, ble derfor ikke inkludert. Denne manuelle gjennomgangen resulterte i 15 relevante artikler, som alle dreide seg om paragrafen om møteoffentlighet. Disse artiklene er oppsummert i tabell 3 og gjennomgås i empiridelen som en argumentanalyse.

Hensikten med de semistrukturerte intervjuene av ordførerne er å gi en empirisk illustrasjon på hvordan den norske loven om møteoffentlighet virker i praksis, sett fra en lokalpolitisk leders ståsted. Medieanalysen viste at de to ordførerne Robin Kåss og Hedda Foss Five var omtalt flere ganger, og deres møtepraksis ble også klaget inn av to medieorganer til lovlighetsvurdering fra Fylkesmannen. Dette førte både til en lovmessig vurdering av møtepraksisen, og påfølgende kritikk i mediene. Å foreta intervju med disse ordførerne kom opp som en ide etter at medieanalysen var foretatt, og valget av ordførerne var også en konsekvens av at de var hyppigst omtalt i mediene i perioden. Intervjuet av Kåss ble gjort som et personlig intervju, mens intervjuet med Foss Five ble gjort som telefonintervju. Begge intervjuene ble gjort som semistrukturerte i august og oktober 2019, hvor jeg stilte noen spørsmål om møtepraksis og ordførernes opplevelse av både møter og kritikken i etterkant. Intervjuene forløp som en strukturert samtale der jeg stilte noen spørsmål, men ordførerne snakket rimelig fritt innenfor rammer som fulgte av temaet (Tjora 2017). Hvert intervju varte en knapp time.

Medieanalysen er utført med det oppgitte søkeordet, med referanse til treff i de aktuelle medieorganene i tabell 2 og referert i de aktuelle artiklene i tabell 3. Dette er åpne data fra



en offentlig tilgjengelig database, med oppgitte søkeord og tidsramme som kan replikeres. De to intervjuene er også replikerbare, ved at navn på informantene er oppgitt. At begge de empiriske delene er transparente og derved replikerbare, bidrar til å styrke studiens troverdighet (Aguinis & Solarino 2019; Bratberg 2014).

## Analyse av medias omtale av møteoffentlighet

Ved å søke på medieorganer i mediedatabasen Retriever på begrepet «møteoffentlighet» i perioden 1. januar–1. juli 2018, registreres det 46 treff. I tabell 2 framgår hvilke medieorgan eller nettsteder som har omtalt begrepet:

**Tabell 2.** Numerisk oversikt over artikler publisert i perioden 1.1.2018-1.7.2018

Medieorgan	Antall treff
Varden	7
Brønnøysund Avis	1
OPP	1
Porsgrunns Dagblad	3
Vesteraalens avis	2
Demokraten	1
Haugesunds Avis	1
Kommunal Rapport	1
Fremover	1
Kommunal Rapport nett	5
Varden	4
NRK	2
Nettavisen	1
Valdres	2
Trollheimsporten	1
Medier24	2
Bladet Vesterålen	1
Porsgrunns Dagblad	1
Fremover	1
Stortinget	1
Vesterålen Online	1
Haugesunds Avis	1
Porsgrunns Dagblad	1
Brønnøysund Avis	1
iRisør	1
Sunnmørsposten	1
Bergensavisen	1
Sum	46

Kilde: Mediebasen Retriever med søkeord «møteoffentlighet»

Tabell 2 viser at to aviser skiller seg ut, med flest omtaler av møteoffentlighet. Dette er *Varden* og *Porsgrunns Dagblad*, som har henholdsvis fem og tre artikler. I tillegg har *Vesteraa- lens avis* benyttet begrepet to ganger: en gang i nyhetsartikkel og en gang i lederartikkel. Spørsmålet om møteoffentlighet i kommunalpolitikken er underordnet i noen artikler, hvor hovedpoeng er tillit til styrer, offentlighet rundt søkerlister mv. De artiklene hvor møteoffentlighet er et underordnet poeng, er utelatt i tabell 3 – her er kun artikler der møteoffentlighet er hovedtema, inkludert.

**Tabell 3.** Beskrivelse av dekningen av møteoffentlighetsprinsippet i medier første halvår 2018.

Medieorgan	Dato	Tittel	Type artikkel
Varden	1.2	Nekter å åpne hysj-møter	Tospalters nyhetsartikkel med foto av ordfører
Porsgrunns Dagblad	3.2	«Hemmelige møter er udemokratisk og ulovlig»	Kronikk
Porsgrunns Dagblad	3.2	Knusende mot hemmelighold	Nyhetsartikkel
Varden	3.2	Prikker i politikken	Helsides kommentar av sjefredaktør
Kommunal Rapport	15.2	Én av ti lukket budsjettmøter	Helsides nyhetsartikkel, foto av ekspertkilde
Varden	17.2	Har fortsatt ikke forstått	Lederartikkel
Varden	20.2	– Porsgrunn bryter loven	Nyhetsartikkel, foto av møte
Varden	24.2	Ikke alt man kan vedta	Helsides kommentar fra sjefredaktør
Demokraten	3.3	Udemokratiske gruppeledermøter	Kronikk
Porsgrunns Dagblad	9.3	Ulovlige møter lagt ned	Mindre artikkel bilde av leder i kontrollutvalg
Kommunalrapport.no	24.4	Presser på for mer åpenhet	Nettartikkel
Valdres	25.4	NJ krever større åpenhet i kommunene	Nettartikkel
Medier24.no	25.4	Pressen krever større åpenhet i kommunene – tirsdag var det høring om ny lov	Mindre nettartikkel
Brønnøy-sunds Avis	18.5	Offentlighetsekspert: – Demokratiet dør bak lukkede dører	Nettartikkel
Brønnøy-sunds Avis	23.5	Angrer på møtelukking	Nyhetsartikkel, helside, foto av ordfører

Kilde: Retriever

Tabell 3 viser at møteoffentlighet er tematisert til sammen 15 ganger. Storparten er lokale saker utledet av lokale forhold mellom lokalpolitikk og presse. Det kan synes som om spørsmålet er mer levende og aktuelt blant lokalpressen, som dekker kommunene, men i stor grad går under radaren i nasjonale media. Selv om problemstillingen angår alle landets formannskapsstyrte kommuner, oppfattes problemstillingen å være av lokal art. Artiklene i tabell 3 kan plasseres i tre kategorier. Den første kategorien er dekning av Stortingets behandling av ny kommunelov, herunder paragrafen om møteoffentlighet. Den andre kategorien er nyhetsartikler som dekker møtepraksis i enkeltkommuner. Den tredje kategorien er kommentarartikler, lederartikler eller kronikker om møteoffentlighet. Jeg går gjennom kategoriene og de enkelte artiklene nedenfor.

Innen den første kategorien er det et selvstendig funn at få av artiklene faktisk tar opp Stortingets behandling av kommuneloven til selvstendig debatt. Kun artikkelen i *Medier24*, en artikkel i *Kommunal Rapport* og i avisa *Valdres* dekker Stortingets behandling av åpne møter i kommunene som selvstendig nyhetsartikkel. Artiklene i *Medier24* og i avisa *Valdres* er korte artikler, og ganske like, ved at de viderebringer Norsk Journalistlags krav til forsterkning av møteoffentlighetsprinsippet. Artikkelen i *Kommunal Rapport* «Presser på for mer åpenhet» er en noe mer utbygd artikkel, som vinkler på de tre organisasjonene Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund og Norsk Journalistlags felles krav om mer åpenhet og innsyn. Artikkelen i *Kommunal Rapport* har flere kilder enn artiklene i *Medier24* og avisa *Valdres*, men også her belyser alle kildene saken fra samme åpenhetsdiskurs. Ingen av artiklene som dekker Stortingets behandling av kommuneloven, problematiserer åpne møter. Ingen kilder omtaler behovet for fortrolige diskusjonsfora for politikere, og hensynet til åpenhet tas for gitt. Det refereres heller ikke noe sted at den norske kommuneloven allerede på dette tidspunktet var mer radikal i dette spørsmålet enn kommuneloven i andre land. Alle artiklene i denne kategorien kan med andre ord forstås i en åpenhetsdiskurs, og deliberasjonsdiskursen er fraværende.

Den andre kategorien er nyhetsartikler som dekker kommuners møtepraksiser, og teller til sammen sju artikler. Den ene artikkelen omtaler en undersøkelse som *Kommunal Rapport* har utført, med tittel: «Én av ti lukket budsjettmøter». Problemstillingen rundt møteoffentlighet løftes her fram og tolkes av jusprofessor Jan Fridthjof Bernt, som i artikkelen omtales som «kommunelovens far». Han mener mange kommuner ikke tar åpenhet alvorlig nok, og budskapet i artikkelen er at lokalpolitikere må ivareta hensynet til demokratisk kontroll. Det er ingen kilder som argumenterer for behovet for fortrolige møter i denne reportasjen.

To av artiklene er fra *Brønnøysunds Avis* og er en oppfølging av møtepraksis i Brønnøy kommune, der kommunestyret valgte å lukke saker knyttet til behandling av eiendoms-skatt. Møtene ble lukket uten henvisning til hjemmel i kommuneloven, noe som er brudd på regelen om møteoffentlighet. Dette ble problematisert av *Brønnøysunds Avis*, og artikkelen vinkles slik: «Offentlighetseksperter: – Demokratiet dør bak lukkede dører». Artikkelens hovedkilde er Gunnar Bodahl-Johansen, tidligere leder av Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalg, og han gir i intervjuet en ganske grundig gjennomgang av kommunelovens regel om møteoffentlighet. Hovedbudskapet i artikkelen er at lukkede møter er udemokratisk, og at lukkede møter skaper politikerforakt. Det gis ikke motstemmer til dette perspektivet. Ordføreren i kommunen ble intervjuet i egen artikkel, med vinklingen «Angrer på møtelukking», hvor vedkommende erkjenner feil bruk av kommunelovens regelverk.

De øvrige artiklene i denne kategorien er en nyhetsmessig dekning av møtepraksisen i de politiske utvalgene i Skien og Porsgrunn kommuner. I flere nyhetsartikler setter lokalavisene *Varden* og *Porsgrunns Dagblad* søkelys på at ordførerne i Skien og Porsgrunn (hver for seg) samler de politiske gruppelederne til et særskilt møte for å diskutere aktuelle politiske saker. Møtet er ikke et formelt politisk utvalg, og det var ikke åpent. Avisene ønsket adgang til møtet i tråd med prinsippene om møteoffentlighet i kommuneloven, men fikk ikke adgang. 1. februar ble dette problematisert av *Varden* med tittel «Nekter å åpne hysjmøter». Avisen viste til at praksisen ikke var i tråd med kommunelovens krav til åpne møter, og klagde inn praksisen til Fylkesmannen. Avisen får her medhold, noe som genererer nye artikler med formuleringer som «Knusende mot hemmelighold» og «Total slakt av hemmelighold». Her refereres det fra Fylkesmannens skriftlige klagebehandling, som suppleres med uttalelser fra Pressens Offentlighetsutvalg som arbeider med å spre kunnskap om innsynsrettigheter til journalister. Det har sitt naturlige ståsted i en åpenhetsdiskurs. Gjennomgangen ovenfor viser et eksempel på hvordan møtepraksis kan foregå, og hvordan

slik møtepraksis blir stoppet. Vinklingen på artiklene er eksplisitt kritisk, til dels meget kritisk, til møter hvor pressen ikke har adgang. Ordførerne tar initiativ til å legge ned møtene etter kritikken. Dette er de to mest omtalte hendelsene i perioden, og studien er derfor supplert med intervju med de to omtalte ordførerne i neste empiriske del. Alle de sju artiklene i denne kategorien kan ut fra beskrivelsen ovenfor plasseres i en åpenhetsdiskurs.

Den tredje kategorien er kommentarartikler, kronikker og lederartikler som tar opp problemstillingen. Til sammen fem artikler inkluderes i denne kategorien. Artikkelen «Hemmelige møter er udemokratisk og ulovlig» er skrevet av Siri Gedde-Dahl, som er leder av Pressens Offentlighetsutvalg. Det er en kommentar til møtepraksisen i Skien kommune, og artikkelforfatteren har rollen som utenforstående ekspert som uttaler seg kritisk om møtepraksisen. Kommentartikkelen «Prikker i politikken» er skrevet av *Vardens* sjefredaktør Tom Erik Thorsen, og er en kommentar til avisens dekning av møtepraksisen i Skien og Porsgrunn. Artikkelforfatteren foreslår – muligens på spøk – at lokalpolitikere bør få prikker for brudd på kommuneloven, på lignende vis som utesteder får det dersom de bryter skjenkelovgivningen. Dersom de får for mange prikker, kan de få midlertidig inndragning av sitt folkevalgte verv. Artikkelen er altså tydelig plassert i en åpenhetsdiskurs, og anerkjenner ikke politikernes behov for et fortrolig forum å diskutere i. Det samme gjelder lederartikkelen «Har fortsatt ikke forstått», som er en fortsettelse av kritikken fra forrige kommentartikkel. En uke etterpå kommer en ny kommentartikkel fra samme forfatter, som tituleres «Ikke alt man kan vedta». Artikkelen er et angrep på det som beskrives som en lukkethetskultur. Den siste kommentartikkelen står på trykk i *Demokraten* to uker etterpå og er forfattet av Gunnar Bodahl-Johansen, som er tidligere leder av Pressens Offentlighetsutvalg. Kommentaren har tittel «Udemokratiske gruppeledermøter» og tar for seg møtepraksisen i norske kommuner generelt, med utgangspunkt i de omtalte eksemplene fra Skien og Porsgrunn. Bodahl-Johansen avslutter sin artikkel på følgende vis: «Mange steder i landet avholdes det gruppeledermøter i strid med loven – uten offentlig innkalling og dagsorden, uten åpne dører og uten at det føres møtebok som er offentlig etter Offentleglova. Hva er det politikere er redde for? Hva har de å skjule?». Her er mistenkeliggjøringen overfor lokalpolitikere eksplisitt, hvor forfatteren stiller spørsmål ved deres demokratiske sinnelag dersom møtene ikke er åpne. Alle kommentarartikler i perioden kan plasseres i en åpenhetsdiskurs.

Oppsummert kan samtlige artikler som behandler spørsmålet om møteoffentlighet, plasseres i en åpenhetsdiskurs. Dette gjelder også kommentarartikler og kronikker. Her kunne man kanskje forvente argumenter fra to sider, hvor politikernes behov for fortrolige diskusjonsfora ble anerkjent, men dette er ikke tilfelle. Tvert imot bidrar kommentartiklene til å sementere åpenhetsdiskursen. Kommentarene og nyhetsartiklene virker dermed i samspill, innen samme diskurs – og etablerer mistenksomhet mot de som argumenterer for fortrolige møter. Det framføres altså ikke noen argumenter i norsk offentlighet om behovet for fortrolige møter i forkant av at Stortinget vedtar ny kommunelov i juni 2018.

I denne delen har jeg gjennomgått medieanalysen, og redegjort for de artiklene som problematiserer spørsmålet om møteoffentlighet det siste halve året før Stortinget vedtok ny kommunelov. I den neste delen redegjør jeg for intervjuene med to ordførere som var hyppig omtalt i medieanalysen.

## Intervju med to ordførere

Intervjuet med ordførerne Hedda Foss Five (Skien) og Robin Kåss (Porsgrunn) tar sikte på å forklare årsaken til at ordførerne følte behov for fortrolige møter, i hvilken grad de oppfattet dem som nyttige eller nødvendige, og hva som er konsekvensen av å kutte dem ut.

Som ordfører trenger jeg råd fra andre politikere. Jeg trenger et fortrolig forum, som et ledermøte, der jeg kan få innspill til hvordan en sak bør håndteres. Og jeg kan dele informasjon som er nyttig, som kanskje ikke egner seg for offentliggjøring på et tidlig stadium. Men hvis disse møtene skal ha en pressebenk med journalister, mister de sin funksjon. Da vil ikke folk våge å tenke høyt og komme med råd til meg som ordfører (Hedda Foss Five, ordfører i Skien kommune).

Ifølge ordfører Foss Five kom kritikken fra pressen etter en drapssak i et av byens rusmiljø, hvor kommunens forebyggende rolle ble satt på dagsordenen. Ordføreren forklarer at hun ønsket å samle gruppelederne til en fortrolig, politisk diskusjon, for å få råd om hvordan situasjonen skulle håndteres. Ordfører Robin Kåss forklarer på sin side at praksisen med gruppelederforum var en møtepraksis han arvet da han ble ordfører, og som han videreførte.

Det var flere lokalpolitikere som ønsket seg gruppeledermøter, særlig opposisjon, og særlig de små partiene. Siden det var et ønske om slike møter, og jeg selv også fant dem nyttig, valgte jeg å fortsette med dem. Da vi fikk beskjed fra Fylkesmannen om at praksisen ikke er i henhold til kommuneloven, sluttet vi med dem tvert (Robin Kåss, ordfører i Porsgrunn kommune).

Ordfører Robin Kåss beskriver at det var et politisk ønske om et slikt møteforum, for å diskutere fortrolig på tvers av alle partiene. At det var de små partiene – og opposisjonen – som særlig ønsket slike møter, indikerer at fortrolige møter kan bidra til å dempe konfliktlinjer på tvers av partier, og på tvers av posisjon og opposisjon. Neste spørsmål er i hvilken grad ordførerne fant møtene nyttige.

Jeg opplevde møtene som nyttige, både for meg og de andre som deltok. Som ordfører har man ikke alltid så mange å spille på, man har ingen stor administrasjon rundt seg slik rådmannen har. Gruppelederne blir på en måte mine nærmeste, som et ledermøte. Det var særlig i store og vanskelige hendelser jeg ville ha innspill, som for eksempel denne drapssaken som var en veldig krevende sak å håndtere. Da var det nyttig å diskutere fortrolig med de andre gruppelederne (Hedda Foss Five, ordfører i Skien kommune).

Hedda Foss Five beskriver ordførerrollen som en ganske ensom lederrolle, og sammenligningen med rådmannen er interessant. Mens rådmannen har sin ledergruppe og administrasjon å diskutere fritt med, beskriver ordføreren at hun mangler slike forum.

Som fersk ordfører var det nyttig å diskutere møteledelse, hvor ofte bør man bruke klubba, oppførsel i salen, og hvordan man håndhever ting. Man får opplagt en bedre diskusjon i et lukket forum. I åpne møter kunne det bli litt slik at opposisjonen skulle «ta» ordføreren, og posisjonen skulle forsvare ordføreren, uansett. Lukket møte ga en fri diskusjon på tvers av partigrænser (Robin Kåss, ordfører i Porsgrunn kommune).

Robin Kåss legger vekt på at lukkede møter gir en annen dynamikk i møtet, noe som kan bidra til å øke tilliten mellom posisjon og opposisjon, og mellom partigrænser. Møtene beskrives som arbeidsmøter, der man i fortrolighet kan diskutere ting på en uforpliktende måte, og forsøker å finne ut av ting sammen. Konsekvensen av å kutte dem ut beskrives slik:

Etter at vi kuttet ut møtene, foregår den frie diskusjonen nå i partienes gruppemøter i stedet. Vi har slike møter hver mandag for å forberede oss på uka som kommer. Vi har også samarbeidsmøte med de andre i posisjonen, og vi pleier å manøvrere oss sammen slik at jeg vet vi har posisjonens støtte. Det er seks av ni partier som sitter i posisjonen, så de blir på sett og vis min regjering. Ulempen med at vi ikke kan ha gruppeledermøter er nok størst for partiene i opposisjonen, særlig de små partiene, som ikke har noen å diskutere med. Vi får ikke bygd tillit på tvers av alle partiene når vi ikke kan diskutere saker sammen i fortrolighet (Hedda Foss Five, ordfører i Skien kommune).

Skien-ordfører Hedda Foss Five mener diskusjonen flyttes fra det tverrpolitiske gruppeleder-møtet til partienes gruppemøter, eller møter i den politiske «posisjonen». Hun forklarer at det er derfor opposisjonen og de mindre partiene som mest har ønsket seg gruppeleder-møtene slik de var før. For henne som ordfører betyr det færre innspill fra de øvrige partiene, og hun er heller ikke tilfreds med at politikken blir mer preget av posisjon og opposisjonstenking, men hun føler at møteoffentlighetsprinsippet presser fram en slik adferd. Ordfører Robin Kåss er enig i at konsekvensen av å kutte ut møtene er størst for de små partiene.

Noen ganger har jeg som ordfører informasjon som jeg gjerne vil dele med de andre politikerne, selv om det ikke er offisielt ennå. Men hvis jeg informerer om dette i et åpent møte, blir det også offentlig. Det øker terskelen for hva jeg kan informere om, slik at politikerne blir dårligere informert om hva som foregår (Robin Kåss, ordfører i Porsgrunn kommune).

Begge ordførerne mener det er de små partiene som har mest å tape på måten møteoffentlighetsprinsippet fungerer på i Kommune-Norge. Det fører i praksis til at de små partigruppene stenges ute fra det politiske verkstedet, og at partiene i posisjonen samkjører sine oppfatninger på forhånd, noe som også har støtte i empiriske studier (Leirset 2019; Leirset 2020).

Hvis vi studerer uttalelsene fra ordførerne i lys av åpenhetsdiskurs eller deliberasjonsdiskurs, blir det tydelig at ordførerne plasserer seg i en deliberasjonsdiskurs. De argumenterer for at lukkede møter er nødvendig for å få bedre diskusjoner. At politikerne argumenterer på en annen måte enn pressens representanter, er for så vidt ingen overraskelse – men det er likevel interessant at perspektivet som ordførerne forfekter, er temmelig fraværende i mediedekningen av spørsmålet før Stortinget vedtar videreføring av dette prinsippet i kommuneloven.

## Konklusjon

Denne artikkelen har bestått av en drøfting av teoretiske argumenter for og mot åpne politiske møter, samt en redegjørelse av de juridiske rammer for lokalpolitiske møter. Etter en metodisk redegjørelse har jeg gjennomgått avisartikler som omtaler møteoffentlighetsprinsippet før Stortingets behandling av ny kommunelov i juni 2018. Dertil er to ordførere som har vært omtalt i forbindelse med mediedekning om møteoffentlighet, blitt intervjuet.

Gjennomgangen viser at forarbeidene til kommuneloven (NOU 1990) plasserer seg i en åpenhetsdiskurs, som danner grunnlag for endringen av kommuneloven i 1993. Det er interessant å notere seg at prinsippet innføres uten særlig drøfting i 1990, da utvalget slår fast at «tiden er moden» for å fastsette åpne møter som hovedregel (NOU 1990: 13, s. 311). Lovarbeidet i 2010 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2010) drøfter heller ikke hensynet mellom deliberasjon på den ene siden og møteoffentlighet på den annen side, men har kun til hensikt å klargjøre viktigheten av prinsippet om møteoffentlighet. Det skjer ingen realitetsvurdering av om møteoffentlighetsprinsippet er tjenlig for politisk arbeid før i 2016 (NOU 2016). Denne utredningen er mer balansert i dette spørsmålet, med argumenter fra både en åpenhetsdiskurs og en deliberasjonsdiskurs, og er første og eneste gang det norske møteoffentlighetsprinsippet blir drøftet i en reell for- og mot-analyse. Drøftingen ender med dissens i ekspertutvalget om hva man skal anbefale i den nye kommuneloven. Åpenhetsdiskursen vinner fram i gruppas anbefaling etter votering 6–7, og blir gjeldende rett i kommuneloven som vedtas sommeren 2018.

Denne uenigheten blir imidlertid ikke debattert i offentligheten. I mediedekningen det siste halvåret før ny kommunelov vedtas i juni 2018, er drøftingen og dissensen i NOU-utvalget ikke nevnt. Møteoffentlighetsprinsippet er i liten grad omtalt på prinsipielt grunnlag, og dekningen er mest fundert i lokale eksempler hvor politikere har avholdt møter som er i strid med regelverket. Det er et funn at dekningen plasserer seg i en åpenhetsdiskurs. Dette skyldes antagelig at mediebedriftene og de ansatte i pressen selv har et naturlig ståsted i en åpenhetsdiskurs. Pressens organisasjoner blir intervjuet som ekspertkilder, men disse ekspertene har et etablert ståsted i en åpenhetsdiskurs. Dette bidrar til at åpenhetsdiskurs blir rådende diskursorden. Alternative ekspertstemmer som kan argumentere for behovet for fortrolige møter, gjøres ikke tilgjengelig i mediens spalter. Medieanalysen gir dermed grunnlag for å konkludere at norsk offentlighet preges av en åpenhetsdiskurs i spørsmålet om møteoffentlighet.

Lokalpolitikernes behov for å snakke sammen på tvers av partigrensene, uten at pressen er til stede og rapporterer, blir beskrevet som et «hemmelig» møte, eller «hysj-møte». Pressens rolle i demokratisk kontroll-perspektivet er å være kontrolløren. Kontrollen er basert på at misbruk av makt skal avsløres. Konsekvensen i norske kommuner synes imidlertid å være at lokalpolitikerne er fratatt mulighet for fortrolige, tverrpolitiske diskusjoner, siden kommuneloven setter bom for dette. Journalister og redaktører har et interessefellesskap i en åpenhetsdiskurs som forfektes av autoritative lovklider, og konsekvensen er at behovet for fortrolige arenaer blir mistenkeliggjort. Dette konnoterer til det Ricoeur og Thompson (1981) omtaler som mistankens hermeneutikk.

Møteoffentlighet er ment å bidra til å styrke offentlig sektor og politikens legitimitet, basert på en prinsipal-agent-forståelse av forholdet mellom velger og folkevalgt. Denne studien viser imidlertid at det er ganske usikkert om dette formålet oppnås. Dersom man legger til grunn at politikernes behov for å snakke fortrolig sammen på tvers av partigrensene er legitimt, åpner det for en debatt om møteoffentlighet bidrar til å styrke kommunenes legitimitet. Hvis møteoffentlighet som prinsipp bidrar til at politisk akseptabel adferd blir tolket i mistankens hermeneutikk, er dette et argument for at møteoffentlighet svekker styresettets legitimitet, i stedet for å styrke det. Eller sagt på en annen måte: Når avisens lesere i en avistittel kan lese at lokalpolitikerne har «hysj-møte», indikerer det at noe hemmelig foregår. At det er noe leseren ikke skal vite om, og altså noe som er ekstra pirrende – uavhengig av hva som faktisk diskuteres i møtet. «Hysj-møter» konnoterer til spion-artikler og hemmelig overvåking, altså at her foregår noe som ikke tåler offentlighetens lys. «Hemmelighold» er et annet ladet begrep som går igjen, og gir et inntrykk av noe uakseptabelt. «Udemokratisk» baserer seg på en forståelse av demokrati hvor åpenhet heves over andre demokratiske verdier, noe som i liten grad har støtte i politisk teori. «Ulovlig» møte blir på den ene siden en nøktern beskrivelse av brudd på møteoffentlighetsprinsippet i kommuneloven. Men begrepet indikerer også at politikere gjør seg til lovbrøyttere, altså at de er villig til å gjøre en innsats for å holde noe skjult for offentligheten – selv om behovene for å snakke sammen kan være helt legitime.

Fortolkningen av lukkede møter skjer innenfor en selvforståelse av pressen som demokratiets voktere – hvor lukkede arbeidsmøter fortolkes som en trussel mot selve demokratiet (Bodahl-Johansen 2018). I intervjuene med ordførerne, som har fått kritikk for «lukkede» møter, er dette imidlertid en ganske fremmed selvforståelse. Intervjuene viser at lokale politiske ledere føler et behov for å diskutere fortrolig for å finne gode løsninger. Dette er problematisk å få til, siden slike møter er ulovlig, og lovens forarbeider er plassert i en åpenhetsdiskurs.

Det er et interessant forskningsmessig spørsmål å identifisere hvordan denne diskursen har oppstått. Et viktig vannskille er kommuneloven av 1993, som innførte møteoffentlighet

som rådende prinsipp. Etter at prinsippet ble innført, blir åpenhetsdiskursen den rådende diskursorden. Vi kan observere en intertekstualitet mellom NOU 1990, stortingsproposisjonen i 2010 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2010), flertallets argumentasjon i 2016 (NOU 2016) og måten åpenhetsdiskursen kommer til uttrykk i avisene i medieanalysen i 2018. Dette danner igjen grunnlag for at avisene som omtaler møteoffentlighet, har skriftlig kildegrunnlag fra autoritative kilder, som alle er plassert i en åpenhetsdiskurs. Dette fører til at åpenhetsdiskurs blir den rådende diskursorden.

Når det offentlige utvalget som dannet grunnlag for loven i 1990, plasserte seg så tydelig i en åpenhetsdiskurs, hadde dette stor betydning for lovparagrafen som ble innført fra 1993. Dette er en sentral premisgiver for hvordan møteoffentlighet forstås, tolkes og praktiseres i dag. Denne studien viser sammen med tidligere forskning som er gjort (Leirset 2019; Leirset og Røiseland 2020), at det er behov for en faglig debatt om hvordan møteoffentlighetsprinsippet fungerer i norsk lokalpolitikk. Senere studier bør granske videre om norske lokalpolitikere har gode nok arbeidsbetingelser i form av tverrpolitiske arenaer. Det er også nødvendig med studier som kan studere forholdet mellom lokalpolitikk og presse videre, for å gi ytterligere svar på om mistankens hermeneutikk er et dekkende begrep for å beskrive relasjonen mellom politikk og presse.

## Referanser

- Aguinis, H. & Solarino, A. M. (2019). Transparency and replicability in qualitative research: The case of interviews with elite informants. *Strategic Management Journal*, 40(8), 1291–1315. doi: <https://doi.org/10.1002/smj.3015>
- Bentham, J. (2001 [1790s]). *Writings on the Poor Laws*. Edited by Quinn, M. Vol. 1. Oxford: Oxford University Press.
- Bodahl-Johansen, G. (2018, 21. mai). «Slik dør demokratier». *Demokraten* (s. 2).
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Denters, B. & Rose, L. E. (2005). *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.
- Engan, B. (2019). Jo lavere opplag, jo større andel politikk. I B.R. Mathisen & L. Morlandstø (red.), *Blindsoner og mangfold – det lokale medielandskapet i Norge* (s. 115–135). Stamsund: Orkana Akademisk.
- Grimmelikhuijsen, S. (2012). *Transparency and trust: An experimental study of online disclosure and trust in government*. Utrecht: Utrecht School of Governance.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, USA: MIT Press
- Harvard (1962). «Open Meeting Statutes: The Press Fights for the ‘Right to Know’». *Harvard Law Review*, 75(6), 1199–1221.
- Hernes, G. & Nergaard, K. (1989). *Oss i mellom. Konstitusjonelle former og uformelle kontakter* Storting–Regjering (FAFO-rapport nr. 90). Oslo: FAFO.
- Hitching, T. R., Nilsen, A. B. & Veum, A. (2011). *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Hood, C. & Heald, D. (2006). *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2010). *Endringer i kommuneloven (møteoffentlighet) Proposisjon til Stortinget*. (Prop 152 L (2009–2010)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-152-L-20092010/id608709/> (8. sept. 2020)
- Leirset, E. (2019). «Er norske kommuner FOR åpne?». *Nytt Norsk Tidsskrift*, 36(1), 21–30. doi: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2019-01-03>
- Leirset, E. (2020). «Do Open Meetings Affect Deliberation? A Comparative Study of Political Meetings In Two Institutional Settings». *Journal of Deliberative Democracy*, Forthcoming (accepted).



- Leirset, E. og Røiseland, A. (2020). «Åpne eller lukkede møter i lokalpolitikken?». I A. Røiseland og S. I. Vabo (red.), *Folkevalgt og politisk leder*, 95-113. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. doi: <https://doi.org/10.23865/noasp.80>
- Licht, J. D. F., Naurin, D., Esaiasson, P. & Gilljam, M. (2014). «When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship». *Governance*, 27(1), 111–134.
- Loughlin, J., Hendriks, F. & Lidström, A. (2011). *The Oxford Handbok of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Mansbridge, J. (2009). «A 'selection model' of political representation». *Journal of Political Philosophy*, 17(4), 369–398. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00337.x>
- Mathisen, B. R. & Morlandstø L. (red.) (2018). *Lokale medier. Samfunnsrolle, offentlighet og opinionsdanning*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Mathisen, B. R. & Morlandstø L. (red.) (2019). *Blindsoner og mangfold – det lokale medielandskapet i Norge*. Stamsund: Orkana Akademisk.
- Meade, E. & Stasavage, D. (2006). «Two Effects of Transparency on the Quality of Deliberation.», *Swiss Political Science Review*, 12(3), 123–133.
- Naurin, D. (2004). «Transparency and legitimacy». I L. Dobson & A. Follesdal (red.), *Political Theory and the European Constitution*, 139-150. London: Routledge.
- NOU 2016: 4. (2016). *Ny kommunelov, Norges offentlige utredninger*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 1990: 13. (1990). Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, Norges offentlige utredninger. Oslo: Kommunaldepartementet.
- Nygren, G. (2005). *Skilda medievärldar: lokal offentlighet och lokala medier i Stockholm*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Nygren, G. (2016). *Medieekologi – ett helhetsperspektiv på medieutveckling*. I SOU 2016:30, *Människorna, medierna och marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring*. Stockholm: Wolters Kluwer. Statens offentliga utredningar.
- Piotrowski, S. & Borry, E. (2010). «An Analytic Framework for Open Meetings and Transparency». *Public Administration and Management*, 15, 138–176.
- Ricœur, P. & Thompson, J. B. (1981). *Hermeneutics and the human sciences : essays on language, action and interpretation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326. doi: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Sjøvaag, H., Pedersen, T. A. & Læg Reid, O. M. (2019). Journalism and the political structure. The local media system in Norway. *Nordicom Review*, 40(2), 63–89. doi: <https://doi.org/10.2478/nor-2019-0034>.
- Skjervheim, H. (1992). *Filosofi og dømmekraft*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skrede, J. (2017). *Kritisk diskursanalyse*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Sletnes, I., Henrichsen, C., Lundin, O. & Mäkinen, E. (2013). *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning* (HIOA Rapport). Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Steiner, J., Bächtiger, A., Spörndli, M. & Steenbergen, M. R. (2004). *Deliberative politics in action: Analyzing parliamentary discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.