

# Demokratisk deliberasjon eller demokratisk kontroll?

En kritisk studie av møteoffentlighetsprinsippet  
i lokaldemokratiet

---

Espen Leirset

FAKULTET FOR SAMFUNNSVITENSKAP



# Demokratisk deliberasjon eller demokratisk kontroll?

En kritisk studie av møteoffentlighetsprinsippet  
i lokaldemokratiet

Espen Leirset

Ph.d. i sosiologi  
Fakultet for samfunnsvitenskap  
Nord universitet

Ph.d. i sosiologi nr. 44 (2020)

**Demokratisk deliberasjon eller demokratisk kontroll?**

**En kritisk studie av møteoffentlighetsprinsippet i lokaldemokratiet**

Espen Leirset

© Espen Leirset, 2020

ISBN: 978-82-92958-42-1

Trykk: Trykkeriet, Nord universitet

[www.nord.no](http://www.nord.no)

*Alle rettigheter forbeholdes.*

*Kopiering fra denne bok skal kun finne sted på institusjoner som har inngått avtale med Kopinor og kun innenfor de rammer som er oppgitt i avtalen.*

## Forord

15 år etter at jeg ble ferdig med min mastergrad i statsvitenskap, holder jeg nå på å ferdigstille en doktorgrad. Hvis noen i 2005 hadde sagt til meg at jeg en gang skulle gjøre ferdig en doktorgrad, ville jeg ikke trodd på dem. Jeg var en sånn passe dedikert student, og kunne ikke vente til å fortsette min ferd - ut i det virkelige liv, som jeg pleide å si. Det betød ut i journalistikken, som jeg alt sto med to føtter inne i.

Jeg følte at akademia ikke var helt på ekte. Studiene og teoriene levde sitt eget liv, og jeg syntes de var lite koblet til verden der ute. Etter hvert ble koblingen mer og mer klar, og jeg fikk bedre oversikt over dem. Kanskje er det dette som er å modnes som student.

Denne doktorgraden har i høyeste grad vært et modningsprosjekt. Det var en stor overgang å slutte som journalist i 2012, og gå over til å bli høgskolelektor i statsvitenskap ved daværende Høgskolen i Nord-Trøndelag. Da var jeg så heldig å få innpass på masterprogrammet i Public Administration, og fikk samarbeide med dyktige kolleger med tyngre kompetanse enn meg. Jeg fikk føle på miljøet ved Copenhagen Business School, som vi samarbeidet med, og etter hvert begynte tankene å modne: Kanskje en doktorgrad kunne vært spennende. Det var i 2015 jeg søkte på stipendiatstillingen som jeg startet på høsten 2016. Innimellom har det vært noe undervisning, så når jeg leverer sommeren 2020, er det akkurat i tide.

Dette falt sammen i tid med at Høgskolen i Nord-Trøndelag i 2016 ble fusjonert sammen med Universitetet i Nordland til Nord Universitet. Overgangen fra å bli høgskole til å bli universitet innebærer at fokus vris mer mot forskning. For meg har det vært et privilegium å jobbe med doktorgrad i akkurat denne perioden. Sammenslåingen gjorde meg også kjent med det som skulle bli min nye kollega og veileder, Asbjørn Røiseland.

Samarbeidet med Asbjørn har vært en fornøyelse. Han har dratt meg inn i noen av sine faglige nettverk, først og fremst Poleco-nettverket, som har vært en strålende mulighet til meg til å komme i inngrep med dyktige forskere. Her ble jeg også kjent med Eva Sørensen, som ble min biveileder, og har gitt svært verdifulle tilbakemeldinger på mitt arbeid.

Asbjørn har vært et viktig faglig anker for meg i hverdagen som doktorgradsstudent. Vi har hatt veiledninger omtrent månedlig på Skype, siden han sitter i Bodø og jeg i Levanger. At jeg har blitt ferdig med denne doktorgraden innenfor fastsatt tida, ville ikke vært mulig uten så trygg og kyndig veiledning som jeg har fått fra Asbjørn og Eva!

## Takksigelser

Takk til hovedveileder, professor Asbjørn Røiseland, som har vært en avgjørende faglig støtte i hele prosessen, fra start til slutt.

Takk til biveileder, professor Eva Sørensen ved Roskilde Universitet (RUC), for innsyn i danske forhold, for meget konstruktive tilbakemeldinger, og for all innsikt du har bidratt med.

Takk til det øvrige forskernettverket i Poleco – som består av Signy Irene Vabo (UiO), Christian Lo (Nord), Jacob Torfing (RUC), Marte Slagsvold Winsvold (ISF) og Tina Øllgaard Bentzen (RUC). Dere har vært en uvurderlig faglig støtte på samlingene vi har hatt, og jeg setter stor pris på dere, og tilbakemeldingene dere har gitt på ulike manus.

Takk til kollega og kritisk venn, førsteamanuensis Christian Lo, for grundige tilbakemeldinger på midtveisseminaret.

Takk til professor Nils Aarsæther, for grundige tilbakemeldinger på sluttseminaret.

Takk til nåværende kolleger på Nordlåna for hyggelig samvær og gode refleksjoner. En spesiell takk til dere som har begynt med doktorgradsarbeid i de siste årene, som har bidratt til at vi har fått et flott doktorgrads- og stipendiatmiljø i Levanger.

Takk til dere som bidro til gjennomlesing av ulike manus, både av artikler underveis, og av kappaviser ved veis ende.

Takk til Jan Ole Vanebo, Gjermund Haga, Joar Nyborg – og andre tidligere kolleger ved HiNT – for invitasjon til faglige nettverk, og for inspirasjon til å søke stipendiat.

Takk til kollega og venn, professor Tor Georg Jakobsen ved NTNU, for fin faglig dialog og gjennomlesing i slutfasen. Takk til resten av MPA-faculty ved NTNU, for godt faglig nettverk og faglig berikelse.

Takk til MPA-studentene jeg har veiledet i masteravhandlinger underveis, for muligheten det har gitt meg til å se tilblivelsen av faglige tekster også fra veiledersiden.

\*\*\*

Takk til guttene mine, Ola Mathias, Jonatan og Emil, for at dere er de supreste supergutan i hele verden.

Takk til Marit – for samtaler og spaserturer, fliring og ferieturer, kos og kaos. Nå er jeg endelig ferdig!:)

(Og takk til Charlie, vår lille hund på snart to år. For å være fotvarmer, fotskammel og godt korona-selskap på hjemmekontoret i slutfasen.)



## Sammendrag

Denne doktorgradsavhandlingen er den første forskningsbaserte analysen av det norske prinsippet om møteoffentlighet. Dette prinsippet er lovpålagt i alle norske kommuner som er styrt etter formannskapsmodellen. Norske lokalpolitikere har ikke anledning til fortrolig politisk diskusjon i politiske utvalg og formannskapsmøter, siden møtene er lovpålagt å være åpne, etter hensynet til demokratisk kontroll. Norge er det eneste land i Norden med en slik regel. I avhandlingen analyserer jeg hvilken betydning dette har for norsk lokalpolitisk praksis.

Avhandlingen består av en kappe og fire tilhørende vitenskapelige artikler. I kappen blir problemstillingen drøftet i lys av integrativ og aggregativ demokratiteori, samt teorier om åpenhet, demokratisk kontroll og institusjonell teori. Den institusjonelle tilnærmingen har basis i diskursiv institusjonalisme, nærmere bestemt koordinerende og kommunikativ diskurs. I kappene konkluderer jeg med at hensynet til demokratisk kontroll har fått stort gjennomslag i norsk lovpraksis, på bekostning av andre demokratiske hensyn. Dette har noen ikke-tilsiktede konsekvenser, som blir belyst i denne avhandlingen.

Den første artikkelen er en dokumentstudie av klager på brudd på møteoffentlighetsprinsippet hos Sivilombudsmannen. Gjennomgangen viser at dette er den hyppigst påklagede paragrafen i kommuneloven, og indikerer at prinsippet medfører manglende arenaer for gode politiske verksteder i kommune-Norge. Studien viser at det er en streng lovformulering, og en streng lovfortolkning, som gjør at lokalpolitikere etter loven ikke har anledning til fortrolig diskusjon om noen saker – uansett hvor krevende de er. Dersom det er nødvendig å eksempelvis drøfte skolestrukturen eller budsjettprioriteringer, argumenterer politikerne med at det er behov for å ha fortrolige rom for å finne kompromiss og konsensus. Dette hensynet avvises av Ombudsmannen fordi det i slike saker er særlig sterkt behov for

demokratisk kontroll. Konsekvensen er at mange lokalpolitikere – bevisst eller ubevisst – gjør seg til lovbrytere, og kommune-Norge får suboptimale beslutningsarenaer.

Den andre artikkelen er en komparativ analyse av politikernes møtearenaer og prosesser i Norge og Danmark. I danske kommuner er møtene i utvalgene lovpålagt å være lukket, noe som er en kritisk forskjell fra norske kommuner. Dette fører til større mulighet for politiske kompromisser og tverrpolitisk arbeid enn i Norge. Konklusjonen er at danske utvalgsmøter brukes til mer konstruktiv og løsningsorientert diskusjon, mens norske møter i utvalg og formannskap i større grad blir konfliktorienterte arenaer hvor eget partis standpunkter blir dyrket.

Den tredje artikkelen er også en komparativ studie av norske og danske kommuner, og beskriver et norsk åpenhetsparadoks. Analysen viser at de norske lokalpolitikerne mener de beste og åpne diskusjonene foregår i partienes møter, mens de danske rapporterer at dette skjer i de tverrpolitiske utvalgsmøtene. Dermed kan reglene om åpenhet paradoksalt nok bidra til mindre grad av åpenhet, fordi det fortsatt foregår fortrolige debatter – men de er flyttet fra de tverrpolitiske utvalgene, og over i partimøtene. Dermed oppstår deliberasjon, men i en snever variant som omfatter kun grupper av politikere, som ikke fanger opp bredden i kompetanser og tilnæringsmåter som finnes i hele kommunestyret.

Prinsippet om møteoffentlighet er begrunnet med hensynet til demokratisk kontroll, som ideelt skal gi mer legitimitet til styresettet. I artikkel fire stiller jeg spørsmål ved dette, ved å granske debatten i avisene spalter rundt dette spørsmålet. Her framgår det at mediene i liten grad intervjuer kilder som argumenterer for at fortrolig debatt noen ganger kan være nødvendig. Studien viser dertil at fortrolige møter blir mistenkeliggjort. Når mediene oppdager at politikere har fortrolige møter, blir dette betraktet som en journalistisk avsløring og skandalisert. Politikernes behov for

fortrolige arenaer for diskusjon blir omtalt som lovbrudd, mistenkeliggjort og omtales som «udemokratisk». Analysen gir grunn til å stille spørsmål ved om møteoffentlighet bidrar til å styrke legitimiteten til kommunene, og indikerer at regelen fører til at mistankens hermeneutikk dominerer medienes syn på lokalpolitisk arbeid.

I sum bidrar dette doktorgradsarbeidet til nye perspektiver på lokalpolitisk arbeid. Avhandlingens konklusjoner er i særlig grad relevant for norske forhold, men også interessant for andre land. Den viser at lovhjemler som er ment å styrke legitimiteten, gir ikke-tilsiktede konsekvenser, som dårligere arbeidsforhold for politikere, mer politisk konflikt, og bidra til mistenkeliggjøring i pressen. Dette er nyttig kunnskap for policygivere og forskere som arbeider innenfor feltet.

Nøkkelord: Åpenhet, deliberasjon, diskursiv institusjonalisme, demokratisk kontroll, lokalpolitikk, journalistikk, offentlig administrasjon, kommuneforskning, politikk



## English abstract

This PhD-dissertation is the first systematic analysis of the Norwegian principle of open meetings in political bodies at the local level. Norwegian local politicians are obliged to have all their committee meetings open to the press and the public, as a measure to strengthen accountability. Norway is the only country in the Nordic region with such a rule, and this thesis examines which effect it has for local political practice. The dissertation consists of an extended introduction (“kappe”) and four articles.

The topic is discussed theoretically in the extended introduction. Integrative and aggregative democracy theory, theories of transparency and accountability, and institutional theory is used for analysis. The institutional approach is based on discursive institutionalism, more specifically the terms coordinative and communicative discourse. The extended introduction concludes that the consideration of accountability has had a major impact on Norwegian law practice, at the expense of other democratic virtues. This has some unintended consequences, which are analyzed in the extended introduction, and described in more detail in the articles.

The first article is a document study of reports from the Parliamentary Ombudsman, which has proceeded complaints of violations of the principle of open meetings. The complaints is mainly from the press. The research shows that this is the most frequent reason for complaint in the Municipal Act, and indicates that there is a lack of arenas for good political workshops in municipal-Norway. The law is strictly interpreted, which means that local politicians cannot have confidential discussion of political issues - no matter how demanding they are. If it is necessary to discuss the shutdowns of schools, main budget priorities, or other political sensitive issues, this is not allowed in the formal meetings in the municipality. The Ombudsman, which is authority body in the matter, argues that such cases has a special need for accountability. The

consequence is that many local politicians - consciously or unconsciously - turn into offenders, and municipality-Norway gets sub-optimal decision-making arenas.

The second article is a comparative study of municipalities in Norway and Denmark. The two countries have relatively similar political systems at the municipal level, but the balance between openness and deliberation is approached in different ways: Denmark emphasizes closed political meetings and deliberation, Norway emphasizes open meetings and democratic control. This comparative study of two Danish and two Norwegian municipalities shows that closed meetings makes politicians more able to deliberate, and open meetings creates less ability to consensus-based politics.

The third article has the same comparative approach as article two, and shows how the different approaches in the Danish and Norwegian municipal act plays out in practice. 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.

The fourth article discusses the functioning of open meetings, and how it relates to the press. First, the article describes how the openness principle is formulated in legislative texts and legal sources. Then, it explores media coverage of the open meeting-principle 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 the press' coverage of meetings held inconsistent with the principle of open meetings. The article analyzes two competing discourses, which are 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 the politicians' closed meetings. The

prevailing openness discourse makes an open-minded debate about politicians' need for closed meetings more difficult.

In sum, this doctoral dissertation contributes to new perspectives on how the local political system works. The study is particularly relevant for Norway, but also interesting for other countries. It shows that rules on openness, intended to strengthen legitimacy, can have unintended consequences. Some of these consequences are weak conditions for political compromises, more political conflict, and suspicion in the press. This is useful knowledge for policy makers and researchers working in the field.

Key words: transparency, deliberation, open meetings, discursive institutionalism, accountability, government studies, local democracy, political journalism, public administration, democratic control,

Translated title of the thesis: Democratic deliberation or democratic control? A critical analysis of the open meeting-principle in local democracy

# Innhold

Forord .....	III
Takksigelser.....	V
Sammendrag.....	VII
English abstract.....	XI
Tabell-liste.....	XVI
Figur-liste .....	XVI
Liste med artikler .....	XVII
1. Innledning.....	1
1.1. Hovedproblemstilling og forskningsspørsmål .....	3
2. Møteoffentlighetsprinsippet i et legalt-komparativt lys.....	7
2.1 Noen eksempler .....	9
2.2 Åpne møter i utvalgte andre land.....	12
3. Teoretiske perspektiver på demokrati og åpenhet.....	17
3.1 Aggregative og integrative politiske prosesser .....	17
3.2 Balansegang mellom åpne og lukkede møter.....	24
3.3 Et institusjonelt perspektiv.....	31
3.4 Diskursiv institusjonalisme .....	34
3.5 Koordinerende diskurs .....	37
3.6 Kommunikativ diskurs .....	38
4. Vitenskapsteoretisk posisjon og metodologiske valg .....	43
4.1 Tre ontologiske og epistemologiske tilnærminger.....	44
4.2 Casestudier som metode.....	48
4.3. Etske og metodiske overveielser .....	52
4.4 Metodiske refleksjoner i artikkel 1 .....	54
4.5 Metodiske refleksjoner i artikkel 2 og 3 .....	58
4.6 Metodiske refleksjoner i artikkel 4 .....	59
4.7 Oppsummering og avslutning.....	61
5. Oversikt og kort gjennomgang av artiklene.....	63



Artikkel 1. Er norske kommuner <i>for</i> åpne? [Av Espen Leirset, publisert i <i>Nytt Norsk Tidsskrift</i> 1: 2019, s. 21-30, (Leirset 2019a)] .....	63
Artikkel 2: Do open meetings affect deliberation? A comparative study of political meetings in two institutional settings [Av Espen Leirset, antatt i <i>Journal of Deliberative Democracy</i> , forth.(Leirset 2020a)] .....	66
Artikkel 3: Åpenhetsparadokset – åpne eller lukkede møter i lokalpolitikken? [Av Espen Leirset og Asbjørn Røiseland, bokkapittel publisert av Cappelen Damm Akademisk (Leirset og Røiseland 2020)] .....	68
Artikkel 4: Mistankens hermeneutikk om lukkede politiske møter? En kritisk analyse av mediedekningen av møteoffentlighetsprinsippet i norsk kommunalpolitikk [Av Espen Leirset, antatt i <i>Norsk Medietidsskrift</i> , forth. (Leirset 2020b)] .....	70
6. Oppsummering, konklusjoner og implikasjoner .....	73
6.1 Koordinerende og kommunikative diskurser i norsk og dansk lokalpolitikk.....	73
6.2 Konkluderende vurderinger .....	79
6.3 Praktiske implikasjoner .....	83
6.2 Forskningsmessige implikasjoner og forslag til videre studier .....	85
Litteratur .....	89
Vedlegg 1. Intervjuguide danske kommuner .....	93
Vedlegg 2. Intervjuguide norske kommuner .....	97
Vedlegg 3. Intervjuguide til to ordførere i forbindelse med artikkel i <i>Norsk Medietidsskrift</i> .....	99
Vedlegg 4. Informasjonsskriv til informanter. ....	101
Vedlegg 5. Godkjenning fra NSD.....	103
Vedlegg 6. Bekreftelse på akseptert artikkel i <i>Journal of Deliberative Democracy</i> .	105
Vedlegg 7. Bekreftelse på akseptert artikkel i <i>Norsk Medietidsskrift</i> .....	107
Artikkel 1. Er norske kommuner <i>for</i> åpne?.....	109
Artikkel 2: Do open meetings affect deliberation? A comparative study of political meetings in two institutional settings .....	121
Artikkel 3: Åpenhetsparadokset – åpne eller lukkede møter i lokalpolitikken? .....	139
Artikkel 4: Mistankens hermeneutikk om lukkede politiske møter? En kritisk analyse av mediedekningen av møteoffentlighetsprinsippet i norsk kommunalpolitikk .....	163

## Tabell-liste

Tabell 1	Aggregative og integrative perspektiver på demokratiske system	Side 18
Tabell 2	Fordeler og ulemper med åpne og lukkede møter	Side 30
Tabell 3	Kjennetegn på koordinerende (KOD) og kommunikativ (KMD) diskurs	Side 36
Tabell 4	Empirisk case-oversikt	Side 50
Tabell 5	Oversikt over metoder i de ulike artiklene	Side 51
Tabell 6	Oversikt over saker etter møteoffentlighetsprinsippet i kommuneloven som er vurdert av Sivilombudsmannen.	Side 57
Tabell 7	Aktører i koordinerende diskurs i norsk og dansk lokalpolitikk	Side 74

## Figur-liste

Figur 1	Åpenhetsmodell. Ulike typer åpenhet i organisasjoner	Side 26
Figur 2	Kurvelineær sammenheng mellom åpenhet og legitimitet	Side 82

## Liste med artikler

Denne doktorgradsavhandlingen er basert på følgende fire artikler.

### Artikkel 1

Leirset, Espen (2019a) 'Er norske kommuner FOR åpne?', *Nytt Norsk Tidsskrift* (1). Side 21-30. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2019-01-03>

### Artikkel 2

Leirset, Espen (2020a) 'Do Open Meetings Affect Deliberation? A Comparative Study of Political Meetings In Two Institutional Settings', *Journal of Deliberative Democracy*. Antatt, utgis høsten 2020.

### Artikkel 3

Leirset, Espen og Røiseland, Asbjørn (2020) 'Åpenhetsparadokset - åpne eller lukkede møter i lokalpolitikken?'. I Vabo, S. I. og Røiseland, A. (red.) *Folkevalgt og politisk leder*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. Utgitt 18. mai 2020. DOI: <https://doi.org/10.23865/noasp.80>

### Artikkel 4

Leirset, Espen (2020b) 'Mistankens hermeneutikk om lukkede politiske møter? En kritisk analyse av mediedekningen av møteoffentlighetsprinsippet i norsk kommunalpolitikk', *Norsk medietidsskrift*. Antatt, utgis høsten 2020.



# 1. Innledning

Hva innebærer åpne møter i lokalpolitikken, og hvilke konsekvenser har åpne møter for politisk arbeid og debattkultur? Dette er kjernespørsmålet som studeres i dette doktorgradsprosjektet. For 25 år siden påla Stortinget alle landets kommuner full åpenhet i alle politiske utvalg. «Enhver har rett til å overvære møtene» er lovformuleringen som gjelder for politiske utvalg i kommune-Norge<sup>1</sup>. Regelen er kjent som prinsippet om møteoffentlighet, og brukes flittig av lokaljournalister for å få adgang til formannskap og politiske utvalg. Det er rett og slett ikke tillatt for et norsk politisk utvalg å møtes «uformelt» for å diskutere aktuelle politiske saker. Møtet skal være formalisert og offentliggjort, slik at journalister og borgere har adgang til å delta<sup>2</sup>. Denne regelen er radikal i nordisk sammenheng, da ingen av Norges naboland begrenser kommunepolitikernes adgang til å diskutere saker bak lukkede dører før de får offentlighetens lys på seg (Sletnes m.fl. 2013:711ff). Sommeren 2018 vedtok Stortinget ny kommunelov, hvor prinsippet om møteoffentlighet i norske kommuner videreføres.

Hvis man ikke har erfaring fra det selv, kan det være litt vanskelig å forstå hvor mye møteoffentlighet betyr – særlig i tunge og krevende politiske saker. La meg innledningsvis dele en selvopplevd erfaring fra mitt liv som journalist, da jeg dekket mange kommunalpolitiske møter. Da en av kommunene jeg dekket skulle ha *strategiseminar* på et hotell i nabokommunen, møtte jeg derfor opp. Rådmannen ville under seminaret samle formannskapet til en lukket sesjon, der neste års budsjett skulle diskuteres. Det var pengemangel og snakk om omorganisering og nedskjæring

---

<sup>1</sup> Jamfør kommunelovens §30 første ledd: «Folkevalgte organer behandler sine saker og treffer sine vedtak i møter», og jamfør prinsippet om møteoffentlighet i Kommunelovens §31 første ledd: «Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer.» Unntak gjelder ifølge §31 kun følgende: Grunnet lovbestemt taushetsplikt, saker som angår en arbeidstakers tjenlige forhold, ved hensynet til personvern, eller ved tungtveiende offentlige hensyn.

<sup>2</sup> Dette gjelder formannskapsstyrte kommuner. Denne studien er ikke relevant for parlamentarisk styrte kommuner.

i antall årsverk. Men dette var i en tidlig fase, og de ansatte var ennå ikke gjort kjent med de økonomiske utsiktene. Rådmannen ville benytte seminaret til å diskutere saken i fortrolighet med kommunens ledende politikere – formannskapet – før det ble offentlig kjent. Formålet var å etablere felles virkelighetsforståelse, og for å lage en strategi. Men dette er det ikke anledning til ifølge den norske kommuneloven. Det finnes ikke hjemmel for å lukke møtet av slike hensyn, derimot er det hjemlet klare rettigheter for at presse og andre interesserte kan delta på slike møter. Siden jeg som journalist argumenterte med at et slikt møte ikke er anledning å lukke etter kommuneloven, så rådmannen ingen annen mulighet enn å kjøre sesjonen for åpne dører – altså med meg som tilhører. Dette har ifølge loven mye positivt ved seg, ved at åpne møter bidrar til demokratisk kontroll og styrket legitimitet. Og som journalist var jeg selvsagt fornøyd. Jeg var først ute med en god, lokal nyhetssak om at kommunen hadde trøbbel med budsjettet, og at den derfor sto foran en stor omorganisering. Ifølge kommunelovens forarbeider bidro jeg til mer «åpenhet og transparens», «demokratisk kontroll med lokale myndigheter» og sågar kunne jeg «stimulere interessen for lokalpolitikk» (NOU 2016:4 s 176). Men jeg reflekterte i ettertid på om det virkelig var slik. Følelsen jeg selv satt igjen med, var at jeg hadde bidratt til å skape en dårligere beslutningsprosess, hvor beslutningstagerne ikke fikk noe frirom til å diskutere en vanskelig sak. Jeg følte at hensynet mellom åpne møter for demokratisk kontroll, og lukkede møter for deliberasjon, er et dilemma mellom ulike viktige hensyn. Disse refleksjonene er noe av bakteppet for min interesse for møteoffentlighetsprinsippet i norsk lokalpolitikk.

Det dukker med ujevne mellomrom opp artikler i pressen som tyder på at møteoffentlighet oppleves som et problem blant de folkevalgte (eksempelvis Aukrust 2018a; Aukrust 2018b). Til tross for dette, finnes det svært lite forskning som belyser hvordan dette dilemmaet håndteres i norske kommuner. Dette er et paradoks, siden Norges praksis her skiller seg så tydelig fra andre nordiske land. I dette

doktorgradsprosjektet studeres norske forhold særskilt, men en viktig del av prosjektet er en komparativ analyse med danske kommuner. Danske kommuner skiller seg fra norske kommuner på det som er den kritiske variabelen i denne studien, nemlig møteoffentlighet. Mens alle møter i norske politiske utvalg og formannskap er lovpålagt å være åpne for «enhver» til å delta, har danske utvalg og økonomiutvalget (tilsvarende formannskap) det motsatte prinsipp: Møtene er lukket, og det er hertil ikke anledning for kommunen selv å beslutte at møtene skal være åpne. Dette gir en god mulighet til å studere betydningen av møteoffentlighet i et komparativt perspektiv.

### **1.1. Hovedproblemstilling og forskningsspørsmål**

Hovedproblemstillingen i dette doktorgradsprosjektet er: Hvordan balanseres hensynet mellom demokratisk deliberasjon og demokratisk kontroll som følge av regelen om lovpålagte åpne møter i norsk lokalpolitikk?

Deliberasjon er et sentralt begrep i studien, og er for mange mest kjent fra Habermas (1989) sin bruk av begrepet, i konteksten av en borgerlig offentlighet. I denne artikkelen forstås demokratisk deliberasjon som en særlig form for politisk debatt, en diskusjon som er relevant i beslutningssammenheng, slik begrepet benyttes av Meade & Stasavage (2006), Steiner m.fl. (2004), Mansbridge (2009) og Schmidt (2008). Dette innebærer at alle sider ved en sak, fakta og argumenter, veies mot hverandre i en grundig, åpen og kritisk drøfting hvor målet er økt erkjennelse og økt innsikt – til motsetning fra debatter hvor man er mest opptatt av å vinne fram med sitt syn. Demokratisk deliberasjon forutsetter en grunnleggende tillit mellom de involverte partene. Demokratisk kontroll henter på sin side teoretisk basis fra borgernes behov for å kontrollere makthaverne. Tittelen på avhandlingen speiler altså en spenning mellom to viktige demokratiske hensyn: Kontroll og tillit. Det redegjøres nærmere for dette i teorikapittelet.

Studien er å betrakte som en kritisk studie av møteoffentlighetsprinsippet, som analyseres ved hjelp av fire forskningsspørsmål. Disse besvares i hver sin vitenskapelige artikkel, og gjennomgås her:

Forskningsspørsmål én stiller spørsmålet om norske kommuner er *for* åpne? Artikkelen åpner opp tematikken rundt åpne møter ved å stille et muligens provokativt spørsmål, fordi det utfordrer noe de fleste betrakter som noe intuitivt: At maksimal åpenhet rent automatisk er det beste (Leirset 2019a). Artikkelen er publisert i *Nytt Norsk Tidsskrift*, og skisserer spenningen mellom demokratisk kontroll og deliberasjon, hvor jeg etablerer begrepene politiske *arbeidsmøter* og politiske *symbolmøter*. Artikkelen empiriske fundament er en dokumentstudie av Sivilombudsmannens rapporter som dreier seg om møteoffentlighetsprinsippet. Studien kaster lys over hvordan paragrafen tolkes og forstås blant lokalpolitikere, presse og lovforklere i klagebehandling. Artikkelen viser at møteoffentlighet er den mest påklagede paragrafen i kommuneloven, og indikerer at det er en iboende spenning mellom politikernes behov for fortrolige arenaer, og pressens interesse i å rapportere fra arenaer der beslutninger tas. Analysen viser også hvordan lovparagrafen fortolkes av autoritative kilder som kommunene er pålagt å følge, og viser at kravet om møteoffentlighet ikke tilfredsstillende politikernes behov for tverrpolitiske arbeidsmøter og deliberasjon.

Forskningsspørsmål to er: Hvordan påvirker lovpålagte åpne møter deliberasjon i politiske utvalg og formannskap? Dette blir besvart i en artikkel som henvender seg til et internasjonalt forskerpublikum i *Journal of Deliberative Democracy*, og er en komparativ studie av kommunalpolitiske utvalg i Norge og Danmark (Leirset 2020a). Studien viser at møteoffentlighet fører til at utvalgene fungerer ganske ulikt i de to landene. I Danmark fungerer utvalgene mer som politiske verksteder, mens i Norge er de politiske posisjonene mer fastlåste i utvalgsarbeidet. Det anføres teoretiske



argumenter for at dette har sammenheng med ulike regler om åpenhet i de politiske møtene. Konsekvensen er at i det norske systemet synes partienes møter å styrke seg på bekostning av utvalgene.

For det tredje stilles spørsmål ved om åpne møter bidrar til et åpenhetsparadoks. Fører lovkravet om åpne møter fører til at flere politiske diskusjoner flytter seg fra formelle fora, og over i uformelle fora, noe som bidrar til mindre åpenhet om hvor beslutningene tas – stikk i strid med lovens formål om mer åpenhet? Dette granskes i et bokkapittel som er skrevet sammen med Asbjørn Røiseland i boka *Folkevalgt og politisk leder* (2020). Vi analyserer nærmere paradokset som oppstår når politiske møter åpnes for offentligheten, og drøfter om prinsippet om møteoffentlighet fører til en mindre konsensusbasert, og mer konfliktorientert lokalpolitikk, enn det som er intendert. Boka er fagfellevurdert, men dertil skrevet med tanke på folkevalgtopplæring og med en stil som skal passe til at praktikere – altså kommunestyrerepresentanter – kan ha nytte av den. Derfor er det også inkludert noen praktiske råd til hvordan kommunestyre kan håndtere åpenhetsparadokset, ved å etablere arenaer som underbygger konsensusbasert politikk.

I det fjerde forskningsspørsmålet spør jeg hvordan norske medier håndterer spørsmålet om møteoffentlighet, og om åpne møter gir den ønskede legitimiteten til styresettet. Dette spørsmålet besvares i en vitenskapelig artikkel i *Norsk Medietidsskrift*, som studerer mediedekningen av møteoffentlighetsprinsippet i norske medier, og inkluderer intervju med politiske ledere som har fått kritisk medieomtale på grunn av at de arrangerte møter som ble vurdert å være i strid med møteoffentlighetsprinsippet. Jeg analyserer to konkurrerende diskurser, som omtales som åpenhetsdiskurs og deliberasjonsdiskurs, og konkluderer med at åpenhetsdiskurs er rådende diskursorden her til lands. Dette skaper mistenksomhet i pressens fortolkning av politikernes lukkede møter. Selv om folkevalgte kan ha legitime

behov for å møtes i fortrolige forum, blir slike behov desavuert av pressen. Lovverket bidrar altså ikke nødvendigvis til at legitimiteten øker, men ser i stedet ut til å bidra til mistillit i politikernes handlinger, og en form for mistankens hermeneutikk – til motsetning til tilliten som ligger til grunn for Gadammers (2008) klassiske hermeneutikk. Dermed bidrar lovverket ikke nødvendigvis til økt legitimitet for styresettet. Åpenhetsdiskursen som rådende diskursorden gjør det krevende med en fordomsfri debatt om politikernes behov for fortrolige møtearenaer.

I de fire artiklene blir møteoffentlighetsprinsippet analysert fra ulike perspektiver, og er den første systematiske, forskningsbaserte analysen som er gjort om møteoffentlighetsprinsippet i norske kommuner.

Denne kapp er strukturert på følgende vis: Først vil jeg beskrive de norske reglene for møteoffentlighet, og gi en komparativ illustrasjon av hvordan de fungerer i en nordisk kontekst. Deretter følger teorikapittelet. Første teoridel etablerer skillet mellom aggregative og integrative politiske systemer, før det resonneres videre rundt den teoretiske spenningen mellom demokratisk kontroll på den ene siden, og demokratisk deliberasjon på den andre siden – og hvordan åpne møter har betydning for deliberasjon. Deretter følger en del som analyserer den norske lovendringen i lys av institusjonell teori, og mer spesifikt den institusjonelle grenen som omtales som diskursiv institusjonalisme. Etter teorikapittelet følger et vitenskapsteoretisk og metodologisk kapittel, som drøfter forskningsdesignet i lys av vitenskapsteori, og viser fremgangsmåten for de enkelte forskningsspørsmålene, og noen kritiske refleksjoner over tilnærmingene som er valgt. Deretter følger et sammendrag av de enkelte artiklene. Kappa avsluttes med en analyse av norsk og dansk lokalpolitikk i lys av koordinerende og kommunikativ diskurs, som viser noen interessante paradokser for norsk lokalpolitikk. Deretter pekes det på noen implikasjoner for praksis- og policyfeltet, praksisfeltet, samt hvor det er behov for mer forskning.

## 2. Møteoffentlighetsprinsippet i et legalt-komparativt lys

Dagens journalister tror at de har hatt tilgang til de politiske møtene i kommunene siden Moses kom ned fra fjellet med steintavlene, humret en pensjonert journalist som jeg snakket med i forbindelse med dette doktorgradsarbeidet. Jeg likte formuleringen, fordi den illustrerer hvor lett det er å ta for gitt den konteksten man lever i hver dag. Denne journalisten husket imidlertid tilbake til da han dekket kommunene på 1980-tallet, da han ikke hadde adgang til alle de lokalpolitiske møtene. Fram til 1992 var nemlig møtene i utvalg, formannskap og nemnder lukket i norske kommuner. Kun kommunestyrets møter var offentlige. Fram til kommuneloven i 1992 ble vedtatt, var hovedregelen at møter i andre folkevalgte organer enn kommunestyret gikk for lukkede dører, men slik at kommunestyret (fra 1972) kunne beslutte at møter i andre folkevalgte organer skulle gå for åpne dører (Sletnes m.fl. 2013:712). Reglene Norge hadde fra 1972 til 1992 ligner på de reglene Sverige og Finland har i dag.

Da Norge innførte det allmenne prinsippet om åpne møter i lokalpolitikken i 1992, beveget vi oss lenger i spørsmålet om åpenhet enn noen av våre nordiske naboer. Ingen nordiske land har heller innført et slikt prinsipp etter dette. Hvorfor ble dette prinsippet innført i den norske kommuneloven?

En studie av lovens forarbeider viser at utvalget som la fram forslag til ny kommunelov, hadde en sterk tro på åpne møter (NOU 1990:306ff). Utvalget drøfter i liten grad prinsipielle eller teoretiske argumenter for og mot åpenhet i politiske møter. Dokumentet beskriver at hovedregelen inntil da var lukkede møter, og begrunnelsen for hvorfor møtene har vært lukket, refereres ganske kort som «ønsket om å sikre en mest mulig fri og uavhengig meningsutveksling internt i det enkelte organ» (NOU 1990:308). Det mest fremtredende argumentet for åpne møter som anføres er «den mulighet som *demokratisk kontroll* som åpne møter representerer»

(NOU 1990:309, min utheving). I tillegg uttrykkes det håp om at åpenheten skal bidra til at folk får større innsikt i kommunal forvaltning, og redusere avstanden mellom velgere og folkevalgte. 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 fastsette åpne møter som hovedregel» (NOU 1990:311).

Fra 1992 til 2011 lød lovteksten i kommuneloven at møter i folkevalgte organer som hovedregel er åpne. I 2004 fikk vi også en regel i Grunnloven § 100 femte ledd, som sier at «Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer». Prinsippet om møteoffentlighet ble også oppfattet vanskelig å etterleve i kommune-Norge, med hyppig klager til Sivilombudsmannen på kommuner som ikke fulgte reglene (Leirset 2019a). I 2011 kommer det derfor en klargjøring av paragrafen i en presisering av kommuneloven (Regjeringen 2010). Hensikten er å forsterke prinsippet om møteoffentlighet. Det prinsipielle spørsmålet om deliberasjon på den ene siden, og møteoffentlighet på den annen side, blir heller ikke drøftet i denne klargjøringen av loven. Innstrammingen bidrar imidlertid til å forenkle Sivilombudsmannens tolking av klagesaker når kommuner ikke etterlever reglene (Leirset 2019a). Det fører til at Fylkesmennene og Sivilombudsmannen får en enklere jobb med å behandle klagesakene om møteoffentlighet, og beslutningene går ganske entydig i klagerens, altså journalistenes favør (Leirset 2019a). Bestemmelsen ble endret fra at møtene som hovedregel skal være åpne, til at det i dag er formulert at «enhver» har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer, og paragrafen 31 i kommuneloven refereres her i sin helhet<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Hentet fra lovdata.no 7. mars 2018. Paragrafen ble revidert i 2011 (Regjeringen 2010). Se også Overå og Bernt (2014:302ff).

1. Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer.
2. Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det foreligger lovbestemt taushetsplikt.
3. Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold.
4. Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til personvern krever det.
5. Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt offentlig innsyn etter lov 19. mai 2006 nr. 16 (offentleglova) dersom de hadde stått i et dokument.

Lovgiver begrunnet endringen i 2011 med at bestemmelsen skulle være mer i tråd med Grunnlovens bestemmelse om at «enhver» kan overvære møtene. Sletnes (m.fl. 2013:713) skriver imidlertid at omformuleringen av hovedregelen ikke har noen betydning for forståelsen av bestemmelsen. Grunnlovsvernet om rett til å følge møter i folkevalgte organer gjelder møter i direkte valgte organer. Grunnloven beskytter altså åpenheten i kommunestyret og i Stortingets plenum, men ikke i indirekte organer som formannskap og politiske utvalg – slik Grunnloven heller ikke krever at Stortingets komitemøter skal foregå i åpenhet. Kommuneloven går med andre ord her lenger enn det Grunnloven krever.

## **2.1. Noen eksempler**

En dokumentanalyse av Sivilombudsmannens årsrapporter viser at møteoffentlighetsprinsippet er den desidert mest påklagde paragrafen i kommuneloven, og Sivilombudsmannen finner grunn til å generelt kritisere norske kommuner for å lukke møter som de etter loven ikke har anledning til (Leirset 2019a). Fra rundt årtusenskiftet og framover (se Leirset 2019a for oversikt) inkluderer påklagde saker «ettermøter» til ordinære møter som unntas offentlighet, egne lukkede «økonomiutvalgsmøter», lukkede møter om kontroversielle saker som

skolestruktur, lukkede møter med partsutvalg der kommunens organisasjon skal diskuteres, samt spørsmål om tilsetting av rådmann. De innklagede sakene kjennetegnes ved at det er tunge saker, hvor det både er stor offentlig interesse og lokal presse som ønsker å dekke sakene. Paradokset er at det er i disse sakene behovene for gode politiske arbeidsprosesser er størst. Kommunene argumenterer også nettopp med dette i klagebehandlingen som er studert (Leirset 2019a), altså at politikerne har behov for å finne sammen politisk i kontroversielle og krevende lokale saker, og at drøftingene derfor ikke kan være offentlige. Men denne argumentasjonen aksepteres ikke av Sivilombudsmannen, siden hensynet til demokratisk kontroll også vurderes som særlig viktig i nettopp slike saker.

Etter presiseringen av loven i 2010, gjør Sivilombudsmannen (2014: 12f) det i en oppsummering klart at lovkravet fortsatt oppfattes som problemfylt blant landets kommuner: «Ombudsmannen har i flere saker det siste året fått illustrert at reglene om møteoffentlighet ikke alltid praktiseres i tråd med gjeldende regler.» Et eksempel som brukes, er en kommune som arrangerte årlige budsjettseminarer for politikere og representanter for administrasjonen i kommunen uten at allmennheten var invitert eller gjort oppmerksom på seminarene. Siden møtet fant sted utenfor ordinær møtekalender og ikke som en del av kommunens formelle organer, mente kommunen de kunne avholde slike møter. Sivilombudsmannens lovtolkning er imidlertid at det er hensikten med møtet og formålet med bestemmelsen om åpne dører som er det viktige. Altså ble møtene vurdert som ulovlige: Allmennheten skulle ha vært informert og gitt anledning til å delta. Et lignende eksempel er lokalpolitikere som i en kommune diskuterte skolestrukturen da journalister fra en avis ankom møtet. Saken var blitt presentert for politikerne på brannstasjonens undervisningsrom, uten at den var forhåndsannonsert. Innkallingen hadde gått på epost til oppvekstkomiteen og syv øvrige mottakere, og formålet var en politisk forhåndsdiskusjon om kommunens skolestruktur. Det skulle ikke fattes noen

beslutning på møtet, men det ble av ombudsmannen likevel erklært for ulovlig. Ombudsmannen vurderte det slik: «Dersom det er fastsatt på forhånd at medlemmene av et folkevalgt organ skal tre sammen for å forhandle, drøfte, treffe vedtak eller på annen måte behandle saker og spørsmål som organet etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle, skal det som hovedregel være møteoffentlighet.» Ombudsmannen erklærte derfor begge de refererte møtene som ulovlige, og gir i årsrapporten en klar føring til landets lokalpolitikere: «Folkevalgte organer må i større grad ta innover seg at hovedregelen ved behandling av saker i møter er møteoffentlighet» (Sivilombudsmannen 2014: 12f).

Den første prinsipielle debatten om forholdet mellom åpne og lukkede møter i lovarbeidene etter 1990, er det offentlige utvalget som legger fram forslag til ny kommunelov (NOU 2016: 4). Her framgår at det har vært en reell debatt i utvalget om åpne eller lukkede møter. Utvalget vurderer å gi anledning til å lukke møtene i en tidlig fase av en saksbehandling, slik at politikerne har mulighet til frie diskusjoner bak lukkede møter.

«[...] 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 2016:182)

I denne argumentasjonen henvises det også til at Stortingets komiteer er lukket, nettopp av dette hensyn. 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 (1989:172).

Utvalgets medlemmer er imidlertid ikke enige i spørsmålet om møteoffentlighet. Et flertall argumenterer for at møtene fortsatt bør være åpne – av hensyn til demokratisk kontroll: «manglende møteoffentlighet (...) kan føre til at grensen for når beslutningsprosessen starter, kan tolkes ulikt og gi rom for misbruk» (NOU 2016:182). Utvalget lykkes ikke med å bli enig eller lande på et kompromiss, og voterer over de ulike alternativene. Utvalget delte seg på midten, med en flertallsgruppe på sju mot et mindretall på seks.

Denne dissensen er imidlertid lite framme i offentligheten eller i diskusjonen av ny kommunelov i Stortinget i 2018. Saken går gjennom behandlingen i Stortinget 22. juni 2018, uten at dissensen i utvalget eller argumentene for og mot er del av den offentlige debatten i forkant av beslutningen (Leirset 2020b).

## **2.2. Åpne møter i utvalgte andre land**

Det eksisterer ingen europeisk oversikt over spørsmålet om åpenhet i politiske møter på kommunalt nivå. Det finnes imidlertid en oversikt for Norge, Sverige, Danmark og Finland (Sletnes m.fl. 2013)<sup>4</sup>. Denne oversikten viser at Norge er det eneste av disse landene som har lovpålagte åpne møter i alle politiske utvalg i kommunene. Norge har gått lengst i åpen retning, ved at det er strenge krav til unntak for å ha lukkede møter. Danmark har de mest «lukkede» kommunene når det kommer til åpenhet i møter. Kommunene kan ikke selv beslutte å holde møtene åpne, og det er dertil

---

<sup>4</sup> Island er ikke inkludert i Sletnes m.fl. (2013), men islandske kommuner har også lukkede møter i politiske utvalg



forbud mot å referere fra diskusjonene i møtene. I denne delen redegjøres det videre for hvordan den danske loven virker, og det vises kort til de svenske og finske reglene.

I Danmark er de politiske utvalgene lovpålagt å være lukket, og kommunene har ikke anledning til å selv beslutte at møtene skal være åpne. I forarbeidene til den danske kommuneloven poengteres ulempene ved åpne møter (Indenrigsministeriet 1977:46). 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 «tilbakeholdende med at forelægge materiale for utvalgene 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, selv om selve utvalgsmøtene er lukket.

Det er dessuten ikke tillatt å referere fra møtene. Dette betyr at det praktiseres en variant av det som er kjent som *Chatham House Rule* (Chatham 2020). Regelen går ut på at deltagerne kan bruke informasjonen som de har fått i møtet, men ikke avsløre identiteten til hvem som har sagt hva til noen utenfor møtet. Taushetsplikten gjelder ikke opplysninger om faktiske omstendigheter i en sak, uansett hvor opplysningene kommer fra, med mindre opplysningene er fortrolige etter de alminnelige reglene om taushetsplikt (Sletnes m.fl. 2013:732f). Hensikten bak referatforbudet er at alle politikerne skal kunne diskutere fritt i møtet, uten frykt for at deres høyt-tenking blir referert i offentligheten i den tidlige fasen i politikktutforming. De skal kunne gjøre politiske sonderinger som ikke er ferdig gjennomtenkte, og skape et «politisk verksted» i utvalget. Dette referatforbudet gjelder imidlertid ikke overfor egen partigruppe – lokalpolitikere kan altså referere diskusjon fra utvalgsmøtene inn i sitt

eget partimøte – hensikten er at politikerne skal ha lett mulighet til å snekre kompromisser der de må sikre støtte om et standpunkt i sitt eget parti. Taushetspliktsreglene skal imidlertid ikke være til hinder for at utvalget beslutter at offentligheten skal orienteres om saker utvalget har behandlet. Det enkelte utvalgsmedlem kan bare motsette seg at det gis opplysninger om egne uttalelser (Sletnes m.fl. 2013:732f). I praksis foregår ordinær journalistisk dekning av saker, ved at journalisten tar kontakt med utvalgslederen umiddelbart etter møtet, og får redegjort for behandlingen av de ulike saker. Journalisten kan naturligvis kontakte det enkelte utvalgsmedlem og spørre hva vedkommende mener om saken – men kildene kan altså ikke referere hva andre i utvalget har sagt.

I Finland er møtene i politiske utvalg i utgangspunktet lukket, men her kan organet selv (i motsetning til Danmark) beslutte at møtet skal være åpent. Åpne møter forekommer sjeldent i utvalgene, og fullmæktige (tilsvarer kommunestyret) kan ikke bestemme om det enkelte organ skal åpne sine møter. Dersom saker behandles i lukket møte, er selve diskusjonen belagt med sekretesse-regler, lik *Chatham House Rule* - slik at det ikke er tillatt for utvalgets medlemmer å referere fra diskusjonen i møtet (Sletnes m.fl. 2013:740ff).

Det svenske systemet ligner på det finske, ved at møtene i de politiske utvalgene i utgangspunktet er lukket. Hvis fullmæktige (tilsvarer kommunestyret) tillater det, kan de enkelte utvalg holde sine møter åpne. Det er gitt visse føringer i den svenske kommuneloven på hva som taler mot åpne dører, og det er lite vanlig at møtene utenfor fullmæktige er åpne (Sletnes m.fl. 2013:751ff).

Som nevnt finnes ingen empirisk oversikt over spørsmålet i flere europeiske land. I min jakt på slik informasjon, har jeg funnet ut at Island også har lukkede møter i de lokale utvalgene, etter mønster fra Sverige og Finland. I den islandske

kommunelovens paragraf 46 heter det at møtene utvalg holdes for lukkede dører, men at de kan beslutte å åpne dem i saker hvor det er naturlig.

England har imidlertid åpne møter i lokalpolitikken (DCLG 2014). Slik møteoffentlighetsprinsippet er beskrevet i veilederen (DCLG 2014), framgår reglene temmelig like de norske – men med ett unntak - de folkevalgte har mulighet til å ha pre-briefing-møter med administrasjonen, uten at disse møtene er åpne for pressen (DCLG 2014:11). Dette er interessant i lys av debatten som foregår i utvalget som la fram ny kommunelov i Norge (NOU 2016). Her ble en slik lignende åpning diskutert, slik at politikerne skulle ha mulighet til lukkede orienteringer i en tidlig fase av en sak – men dette ble altså avvist av et flertall i utvalget. Til tross for denne «mykere» praktiseringen av møteoffentlighet i England enn i Norge, er det England som har regler som ligner mest på de norske.

I denne delen har jeg redegjort for den norske kommunelovens formuleringer av møteoffentlighetsprinsippet, samt hvordan den praktiseres og forstås i norsk forvaltning. Jeg har også vist at dilemmaet mellom åpne og lukkede møter ble tematisert i forarbeidene til kommuneloven. Deretter har jeg vist at den norske regelen skiller seg ut i nordisk sammenheng, med en mer radikal åpenhet enn våre naboland har.



### **3. Teoretiske perspektiver på demokrati og åpenhet**

I samfunnsdebatten betraktes gjerne åpenhet som et ubetinget gode, hvor vi enkelt sagt kan tenke at jo mer åpenhet overfor de som styrer oss, jo bedre. Men innen politisk teori er det en erkjennelse av at åpenhet må balanseres opp mot hensynet til gode beslutninger – og at maksimal åpenhet ikke nødvendigvis har forrang dersom åpenheten bidrar til at beslutningsarenaene svekkes. I teorikapittelet vil jeg etablere skillet mellom aggregative og integrative politiske prosesser (March og Olsen 1989), og deretter drøfte argumenter for og mot åpne møter (Hood og Heald 2006), hvor jeg ved hjelp av Goffmans (1959) begreper frontside- og baksideområde analyserer forskjellen på åpne og lukkede møter. Siste teoridel er en analyse av møteoffentlighet i lys av diskursiv institusjonalisme, som er en relativt ny tilnærming innen institusjonell teori (Schmidt 2008).

#### **3.1. Aggregative og integrative politiske prosesser**

Alle demokratiske systemer baserer seg på prinsippet om folkesuverenitet, og at folkets vilje skal være styrende for samfunnet. Men hvem er folket, og hvordan skal folkets vilje gjøres gjeldende (March og Olsen 1989:117ff)? I aggregativ forstand oppfattes folket som en gruppe av individer som kvalifiserer til å være borgere, mens i integrativ forstand oppfattes folket å være en gruppe som kan utvides både bakover og framover i tid. I aggregative prosesser blir folkeviljen klargjort gjennom politiske kampanjer og forhandlinger mellom rasjonelle individer som forfølger egeninteresse, gjennom et sett av regler basert på folkesuverenitet. Orden er basert på rasjonalitet og bytteforhold. I integrative prosesser blir folkeviljen klargjort gjennom deliberasjon av fornuftsbaserte borgere og herskere som søker optimal velferd innen delte verdier og sosiale forpliktelser. Orden er basert på historie, forpliktelse og fornuft.

Forskjellene på aggregative og integrative perspektiver på demokratier, har betydning for organisering av offentlig virksomhet (March og Olsen 1989:118). Et slikt eksempel

er synet på byråkratiets rolle: Siden man ikke kan forutsette at byråkratiet deler verdier og kunnskapsgrunnlag med folket de skal yte tjenester til, må det etableres styringsmekanismer for å sørge for at målene koordineres og forenes, slik det illustreres i tabell 1, som jeg har utledet med utgangspunkt i March og Olsen (1989: 117ff). I aggregative systemer, med rasjonell aktør-tenking gir dette grunnlag for incentivbaserte styringssystemer. I integrative systemer, gir det grunnlag for sosialisering til en administrativ etikk og profesjonell integritet.

*Tabell 1 Aggregative og integrative perspektiver på demokratiske system*

	<b>Aggregativ</b>	<b>Integrativ</b>
<b>Ontologi/menneskesyn</b>	Rasjonell aktør og incentivteori	Sosialisering og verdiforpliktelse
<b>Politisk ledelse</b>	Megler mellom ulike interessegrupper	Forvalter av sosiale tradisjoner og framtidige behov
<b>Prosess kjennetegnet av</b>	Interessebaserte forhandlinger, bytteforhold og kompromiss	Fornuftsbasert deliberasjon og konsensus
<b>Styringsmodell</b>	Majoritetsstyre (f.eks. parlamentarisme)	Konsensusstyre (f.eks. formannskapsmodell)
<b>Basis for legitimitet</b>	Demokratisk kontroll	Tillit og deliberativ kontroll

De ulike perspektivene på demokrati har dertil betydning for politisk ledelse. Ledelse i aggregative systemer dreier seg om å forhandle mellom ulike koalisjoner av interessegrupper. I integrative systemer er ledelse en forvalter av sosiale tradisjoner og framtidige behov, samt med en fasiliterende funksjon. Dette er en type ledelse vi

kan kjenne igjen i Tuckers (1995) forståelse av politisk lederskap, som er en kommunikativ forståelse av politisk ledelse. Tucker knytter politisk ledelse til kommunikative ferdigheter som evnen til å forstå og sette ord på viktige problemer i samfunnet, formulere løsninger på disse problemene, og så samle følgere til disse løsningene.

Beslutningsprosesser i en aggregativ modell dreier seg i bunn og grunn om interesser, makt og bytteforhold. Deltagere i prosessene vurderes ved at de går inn med et sett ressurser og interesser. De som søker valg eller støtte for sin policy, søker støtte fra individer som i sum har tilstrekkelig makt til å vinne valg eller etablere en policy. Prosessen dreier seg om å etablere koalisjoner, forhandle og gi løfter, hvor hver deltager søker å maksimere best mulig utfall for seg eller sin gruppe, gjerne formulert gjennom et partiprogram. Deliberasjon i denne betydningen betyr evnen til å snekre politiske kompromisser, basert på holdninger *ex-ante*. Beslutningsprosesser i en integrativ modell ser på institusjonene som mer enn å aggregere individuelle interesser – institusjonene bidrar også til å endre og forme interesser og oppfatninger (Rommetvedt 1995). Dette fører til at fornuftsbasert deliberasjon er viktig i denne modellen. Konsensus innebærer at *ex-ante* oppfatninger er åpne for justering og tilpasning som følge av en deliberativ prosess, slik at det oppnås konsensus *ex-post* (Winswold og Bentzen 2020). Altså en prosess som håndterer interessekonflikt som grunnlag for deliberasjon og justering av egen oppfatning med påfølgende beslutning, mer enn som forhandling og hestehandel. Mens aggregative systemer er basert i en logikk av bytteforhold, er integrative systemer basert i en logikk basert på enhet og fellesskap, med felles forståelse, kollektiv vilje, tillit og sympati som etablerte premisser (March og Olsen 1989; Habermas 1996). Det søkes syntese og omforming i stedet for antiteser og innrømmelser. En klassisk kritikk mot dette perspektivet er at det i for liten grad anerkjenner konfliktens vesen i det politiske system, at det er for konsensusorientert og tilslører reelle interessekonflikter. Graden av åpenhet i

deliberasjonen har imidlertid betydning i både deliberative kompromisser og i deliberativ konsensus, fordi begge deler er lettere å oppnå i fortrolige forum enn i offentligheten. Åpenhetens betydning beskrives for øvrig mer utførlig senere i kapitlet.

Den norske formannskapsmodellen lener seg prinsipielt i integrativ retning, siden det utøvende organet (formannskapet) har gjennomgående representasjon (Hendriks 2011). Aggregative systemer vektlegger majoritetsstyre tyngre, som er et system som har mer til felles med parlamentarisk styringsmodell, som konsentrerer makten i et regjeringslignende organ, som i lokalstyret omtales som kommuneråd eller byråd. Mens integrative systemer begrenser majoritetsstyret i et rammeverk basert på etablerte rettigheter og institusjonelle normer, vektlegger aggregative systemer avklarte interesser og styringsdyktighet. Styringsmodellene er i denne sammenheng å forstå som idealformer (Lijphart 2012), og den aggregative forståelsen ser ut til å ha blitt mer dominerende de senere år, også i formannskapsstyrte kommuner. Dette kan forstås i lys av Bukves (2002) begrep «parlamentarisme light», som ser på den norske komitemodellen som mer preget av posisjon og opposisjonstenking, hvor partiets interesser og maktforhold dem imellom får en større rolle enn deliberasjonen som vektlegges i idealformen av en integrativ modell. Senere studier viser også at norske folkevalgte har institusjonaliserte holdninger og rolleoppfatninger som gir sterk motstand mot å interagere mer direkte i samarbeidsrelasjoner med innbyggerne (Sønderskov 2019). Det oppfattes som radikalt å dele beslutningsautoritet med ikke-politisk-valgte aktører, fordi det «utfordrer sentrale demokratiske verdier» (Sønderskov 2019:196).

Siste rad i tabell 1 dreier seg om basis for legitimitet, som kan forstås i tre dimensjoner; input, output (Scharpf 1997) og throughput (Schmidt 2013; Schmidt og Wood 2019). Input-basert legitimitet baserer seg på mekanismer eller prosedyrer



som linker politiske beslutninger til borgernes ønsker. I moderne demokratier er disse mekanismene reflektert i representative institusjoner, hvor de politiske beslutningstagerne kan bli holdt ansvarlig i valg. Når det gjelder output-siden, ville demokratier vært tomme ritualer hvis disse prosedyrene ikke var i stand til å produsere positive effekter, altså å oppnå mål som borgerkollektivet er opptatt av. Altså må demokratiske systemer også levere gode resultater (output), for å oppnå legitimitet (Rothstein 2009). De siste årene har legitimitetsforskningen hatt økt oppmerksomhet på «throughput»-legitimitet (Schmidt 2013; Schmidt og Wood 2019; Steffek 2019). Dette dreier seg om prosedyrene, normer og regler som ligger til grunn for utforming av policy. Nøkkelfaktorer for å vurdere legitimitet i aggregative systemer er demokratisk kontroll, mens det i integrative systemer er tillit.

Demokratisk kontroll og politisk ansvarliggjøring er blant de eldste dyder innen offentlig styring, og dreier seg om muligheten for å holde de styrende til ansvar. Dette forutsetter klarhet i hvem som har ansvar, og mekanismer for å stille disse til ansvar, eksempelvis gjennom valg. Da prinsippet om møteoffentlighet ble innført i norsk lov i 1992, ble hensynet til demokratisk kontroll særlig understreket (NOU 1990:306ff). Forarbeidene til loven baserer seg i liten grad på drøfting av dette begrepet i teoretisk forstand. Demokratisk kontroll kan teoretisk sett knyttes til aggregativ demokratiteori, men anvendes i dette tilfellet på et system fundert på integrative premisser (formannskapsmodellen). I integrative prosesser er tillit mer vektlagt, og forholdet mellom tillit og demokratisk kontroll har vært analysert av særlig Etzioni (2010) og Mansbridge (2009).

Etzioni (2010) sporer prinsippet om demokratisk kontroll til en prinsippal-agent-forståelse (Laffont og Martimort 2002) av forholdet mellom politikere og borgerne. Antagelsen er at agenten (her forstått som politikerne) vil opptre nyttemaksimerende på egne vegne dersom de ikke blir kontrollert av prinsippalen (her forstått som

velgerne). Dette legger til grunn at tillitsrelasjonen mellom de to er ganske fraværende, og prinsipalen må etablere mekanismer for å kontrollere agenten – altså mekanismer basert på demokratisk kontroll, som eksempelvis gir regler om sterk transparens, herunder møteoffentlighet. Rasjonell aktør-teori er grunnlaget for prinsipal-agent-modellen. Men det er grunn til å stille spørsmål ved premisset om borgerne som rasjonelle velgere, noe innsikter fra organisasjonsforskere har demonstrert (Cohen, March og Olsen 1972; Simon 2013). Nyere adferdsøkonomisk forskning bidrar til å svekke tesen om velgerne som rasjonelle aktører ytterligere (Thaler og Sunstein 2009; Kahneman 2013). Dette svekker premisset om at mest mulig informasjon gir best informerte valg. Etzioni (2010:403f) argumenterer derfor med at velgerne ikke har kapasitet til å håndtere så store informasjonsmengder slik åpenhetsteorien tilsier, og at de ikke reagerer slik teorien forutsetter.

Mansbridge (2009) etablerer seleksjonsmodellen som en alternativ teoretisk modell til prinsipal-agent-relasjonen mellom folkevalgte og borgere. Premisset er at i ikke-korruperte systemer, med selv-motiverte «agenter», vil kontroll og sanksjoner være kontraproduktivt. Åpenhet vil altså kunne medføre lavere politisk effektivitet, fordi politikerne veier sine ord på gullvekt, av frykt for hvordan det vil oppfattes i offentligheten. Konsekvensen kan bli dårligere beslutninger enn de ellers ville ha gjort. Som et alternativ til demokratisk kontroll, lanseres «åpenhet i rasjonale», som er en deliberativ kontroll med de folkevalgte.

Deliberativ kontroll betyr en gjennomgående forklaring av de prosedyrer som er fulgt, argumenter som er vektlagt i prosessen og policyvalg som er tatt. En idealform av en slik prosess er at den folkevalgte har løpende borgerkontakt i beslutningsprosessen (Mansbridge 2009:385f; Jenny, Daniel, Peter m.fl. 2014). Dette betyr å inkludere relevante grupper – slik at de bringes inn og kan være med og utforme policy på ulike måter. Inklusjon kan altså forstås som bredden av ulike individer, grupper og

lokalsamfunn som inkluderes i politikktutforming. For at slik inklusjon skal være mulig, er en viss åpenhet nødvendig. Men det er viktig å finne balansen mellom åpenhet forstått i et aggregativt perspektiv, hvor demokratisk kontroll er formålet – og åpenhet forstått i et integrativt perspektiv, hvor borgermedvirkning og inkluderende prosesser er formålet. Det dreier seg om at borgerne, alene eller i organiserte grupper, har tilgang til politikere og byråkrater i spørsmål som de har interesse i (Grimmelikhuijsen 2012; Schmidt og Wood 2019). Dette betyr altså ikke nødvendigvis at alle møter i politiske utvalg skal være åpne, men at borgerne har mulighet til å involvere seg i saker de har interesse i. Derfor er det relevant å studere hvordan hensynet mellom demokratisk deliberasjon og demokratisk kontroll balanseres, slik det gjøres i denne avhandlingen.

Hensynet til demokratisk kontroll er en viktig driver for åpenhetsbølgen som har preget vestlige samfunn de siste tiårene. Åpenhet er resepten mot misbruk av makt og korrupsjon (Hood & Heald 2006; Etzioni 2010). Nye organisasjoner som Transparency International så dagens lys på 1990-tallet, som bruker åpenhet som det sentrale premiss i sitt globale arbeid mot korrupsjon. Dette går i tillegg sammen med den såkalte «økonomismen» (Pedersen 2011), New Public Management (Hood 1991) og en større tro på rasjonell aktør-teori innen offentlig styring (Buchanan og Tullock 1962). NPM-reformene, som har sin teoretiske basis i økonomisk teori, har også preget den norske kommuneloven og påfølgende organisatoriske praksiser (Vabo 2000). Ett premiss i økonomisk teori er at individene er rasjonelle, men for at rasjonaliteten skal virke, trengs informasjon om ulike handlingsalternativer (Stiglitz 2008). Dette forutsetter igjen at offentlig sektor er så åpen som mulig. Vi ser derfor økt åpenhet i forvaltning generelt, blant annet i debatten om deling av elevers prøveresultater i skoler, deling av sykehusstatistikk over behandlingskvalitet, og i målinger som kommunebarometeret. Antagelsen her er at delingen av informasjon skal føre til at virksomhetene forbedrer seg, jamfør det klassiske synet som ble

formulert av Bentham (2001 [1790s]:277): «the more strictly we are watched, the better we behave».

«Demokrati er at flertallet bestemmer», er den første beskrivelsen jeg pleier å få når studenter skal forklare hva demokrati er, og det samme gjelder for mange lokalpolitikere. Men som gjennomgangen av aggregativ og integrativ demokrati viser, er demokratiet mer nyansert og komplekst enn som så. Flertallsprinsippet står sterkere i aggregativ teori enn i integrativ teori, mens integrativ tenking er mer opptatt av den politiske prosessens rolle. Men uansett hvilket perspektiv de demokratiske systemene analyseres innenfor, spiller åpenhet en betydning i prosessene. Det er behov for en viss grad av åpenhet, men dertil er det behov for en viss grad av fortrolighet. Åpenhet bidrar til demokratisk kontroll, noe som er en viktig forutsetning for et godt demokrati og deliberasjon innen begge typer av demokrati. I aggregativ forstand gjelder det å skape arenaer for forhandlinger og kompromisser, mens i integrativ forstand dreier det seg om felles meningsdannelse og konsensus. I neste del kommer jeg nærmere inn på fordeler og ulemper med åpne møter i den politiske prosessen.

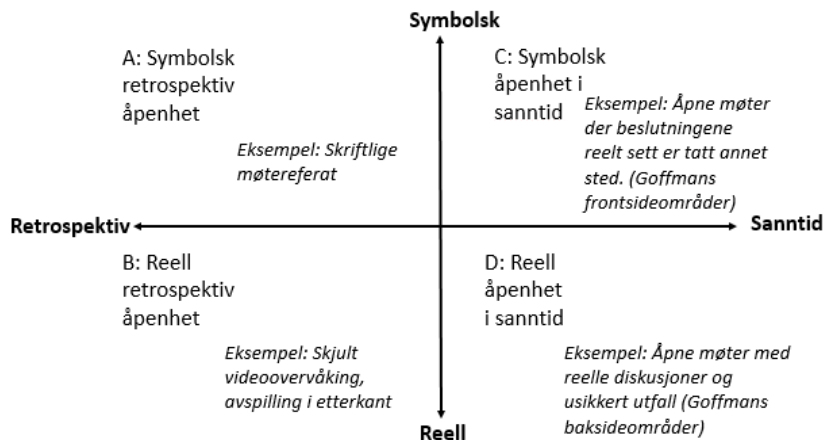
### **3.2. Balansegang mellom åpne og lukkede møter**

En klassisk oversikt over argumenter for og mot åpenheter i møter kom i Harvard Law Review (1962), og er gjentatt hos Piotrowski og Borry (2010). Argumenter for åpne møter som framføres her, er å gi publikum mer kunnskap om den politiske prosessen. I tillegg vil beslutninger om offentlig forbruk ville kunne forebygge feildisponering og interessekonflikter. Åpne møter kan gjøre offentlig ansatte mer lydhøre overfor offentligheten. Borgere kan lettere gi informasjon til politiske representantene i saker hvor borgerne har stor lokalkunnskap. Åpne møter kan dertil gi borgerne økt forståelse for komplekse og vanskelige beslutninger, og gi bedre informerte nyhetsartikler i pressen om lokale beslutninger og aktiviteter.

På den annen side finnes flere argumenter mot åpne møter (Harvard 1962): Offentlig press er negativt for samtalen mellom representantene. Åpne møter kan gi lange og tidssløsende debatter for å vise seg fram overfor velgerne. Offentlig ansatte kan finne det vanskeligere å gi uttrykk for relevante motforestillinger når disse skjer i offentligheten. Dertil kan valgte representanter ha høyere terskel for å endre oppfatning selv om det kommer ny informasjon, hvis de har gitt offentlig uttrykk for sin holdning om en sak i et tidligere stadium. Så kan åpne møter bidra til mer sensasjonsjournalistikk og sette søkelys på de kontroversielle delene i en politisk prosess, og gjøre det vanskeligere for lokalpolitikere å etablere gode prosesser, finne gode løsninger og kompromisser.

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 (m.fl. 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 det de kaller *public versus private deliberation*, og viser at personer i et sentralbankstyre vanskelig tar motsatt syn overfor et etablert syn 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 «tråkke i salaten» aksepterer man heller stilltiende suboptimale løsninger (Naurin 2004).

Figur 1 Åpenhetsmodell. Ulike typer åpenhet i organisasjoner



Figur 1 viser ulike typer åpenhet i organisasjoner, og er inspirert av Heald (2006). Hensikten med figuren er å vise at åpne og lukkede møter ikke er noe dikotomt, men at ulike typer åpenhet gjør seg gjeldende i ulike møter og formelle organer. Jeg gjør først rede for den horisontale og vertikale linjen i modellen, før jeg ser dem i sammenheng med bokstavkategoriene A-D. Retrospektiv åpenhet er åpenhet om noe som har skjedd, eksempelvis årsmeldinger og møtereferater. Åpenhet i sanntid betyr kontinuerlig åpenhet i hele hendelsen eller prosessen. Dette betyr at organisasjonens aktivitet kan bli overvåket løpende, noe som gjør at «organisasjonen har ikke noe tid til å kun fokusere på sin produktive aktivitet», og at det innebærer kostnader å være fullstendig transparent (Heald 2006:33, min oversetting). Den vertikale linjen i figur 1 illustrerer forskjellen på symbolsk og reell åpenhet, som kan beskrives som «åpenhetsillusjonen» (Heald 2006:34). Illusjonen består i at nye regler for åpenhet som innføres, kan bli sabotert eller manipulert av organisasjonen. Et eksempel er hvis møtedeltagerne etablerer arenaer på siden av den formelle, hvor de egentlige beslutningene tas – og at det formelle møtet blir et slags spill for galleriet.

Kategori A vil ut fra dette innebære retrospektiv symbolsk åpenhet. Eksempel på dette er skriftlige referat fra møter, hvor referatet offentliggjøres etter at møtet er ferdig. Hvis det ikke er et lovkrav eller en sterk norm om å inkludere noe i referatet, er det opp til organisasjonens skjønn å inkludere eller utelate informasjonen. Denne skjønnsmessige vurderingen kan også inkludere vurderinger om hva som er ønskelig å vise fram av organisasjonens indre liv. Et møte i et lokalt partilag har eksempelvis mindre krav til å føre referat enn et formelt, kommunalpolitisk møte. Det lokale partilaget kan dermed velge å ikke referere diskusjonene slik de framgikk på møtet. Det er ingen formelle krav til møterefaterat, og heller ikke noe uformell forventning om at partilaget skal referere fra organisasjonens indre liv. Det er ikke forventning om at alternative forslag til vedtak, eller andre diskusjoner som får mindretall i gruppa, skal refereres. I stedet kan partimøtet samle seg bak det flertallet bestemmer, og utad framstå som en samlet blokk.

Kategori B er reell retrospektiv åpenhet, som antagelig er den minst aktuelle kategorien – men en slik variant kan være videoopptak av et møte der deltagerne ikke var kjent med at de ble overvåket. Et annet, «mildere» alternativ kan være en deltager som forteller noe fra et møte hvor møtedeltagerne var enig om å ikke fortelle det til noen andre, en form for «whistleblowing».

Kategori D er reell åpenhet i sanntid, og kan forstås som en idealmodell. I denne kategorien foregår det diskusjoner der utfallet er usikkert, partene har respekt overfor hverandre og praktiserer deliberativ debatt. Det er denne modellen NOU (1990:309) legger til grunn i den norske kommuneloven: «Åpne møter bidrar til å større innsikt i og dermed større forståelse for hva skjer i kommunal/fylkeskommunal forvaltning». Det er imidlertid et spørsmål om norsk kommunalpolitikk i stedet befinner seg i kategori C, noe denne avhandlingen indikerer (Leirset og Røiseland

2020). Altså at åpenheten i møtet er i sanntid, men den er bare symbolsk – i den forstand at den reelle politikken utformes andre steder enn i møtet.

For å utbrodere forskjellen mellom kategori C og D, utvider jeg Healds (2006) modell med det klassiske sosiologiske begrepsapparatet til Goffman (1959; 1992), og hans skille mellom frontside- og baksideområder. Goffmans premisse er at de ulike områdene krever forskjellig adferd. I Goffmans begrepsapparat opptrer alle personer sammen i «lag», altså grupper, som oppfører seg ulikt ut fra hvorvidt de er i baksideområder eller frontsideområder. At foreldre kan gi andre type instruksjoner til samme barn når familien er samlet i sitt eget hus (baksideområde) enn når de er på butikken (frontsideområde), eller at et ektepar snakker annerledes til hverandre når de er hjemme (baksideområde) enn når de er i selskap (frontsideområde), tar vi for gitt i dagliglivet. Goffmans oversatte klassiker er nettopp «Vårt rollespill *til daglig*» (min utheving). Jeg vil imidlertid argumentere for at Goffmans innsikter også kan anvendes for å gi større forståelse for åpne og lukkede møter i politikken.

Hos Goffman (1992:96ff) kjennetegnes et lag nettopp av at gruppen av personer har en lukket arena hvor de kan trekke seg tilbake, altså et baksideområde. Her kan laget øve seg og diskutere fritt med hverandre. Her kan de gå gjennom opptreden, og se etter om det forekommer støtende uttrykk. Medlemmer som har lite erfaring eller politisk forståelse kan få uformell opplæring, de kan være noen som blir lyttet til, eller de kan bli marginalisert. Her kan man slappe av, gi slipp på fasaden, la være å si sine replikker og falle ut av rollen. Det inntrykket eller budskapet man ønsker å gi i frontsideområdet blir her åpent motsagt, altså ikke helt ulikt en teaterøvelse. Siden lagets hemmeligheter er synlige i baksideområdet, er det adgangskontroll mellom frontside og bakside. Her er det kun lagets medlemmer som kan delta, og medlemmer fra andre lag stenges ute.



Et baksideområde kan med andre ord ikke være åpent. Hvis «enhver» kan delta, finnes ingen adgangskontroll, og det er derfor ikke å anse som et baksideområde. Et norsk politisk utvalg kan dermed, ut fra reglene i kommuneloven og Goffmans argumentasjon, ikke fungere som et lag. Det er det kun møter med adgangskontroll som kan, og spørsmålet blir derfor hvor disse baksideområdene finnes. Det er her partigruppene i kommunene kommer i fokus, fordi disse partigruppene utgjør slike goffmanske lag – fordi her er nettopp den adgangskontrollen som er nødvendig for at det skal være et baksideområde. Siden lagene har et baksideområde hvor de kan øve på adferden i frontsideområdet, kan vi forvente at medlemmene i lagene opptrer lojalt overfor hverandre når de møtes i frontsideområdet. I praksis kan vi forvente at partigruppene styrker seg, på bekostning av det tverrpolitiske fellesskapet. Konsekvensen er at den politiske diskusjonen mellom partigruppene i utvalgsmøtene kan få et rituert og teatralsk preg, som er basert på forhåndsøvd argumenter og lojalitet innad i partilagene. Schmidt (2008) sitt skille mellom kommunikativ og koordinerende diskurs er et nyere, institusjonelt utviklet teoriapparat som har en viss tankemessig likhet med Goffmans frontside- og baksideområder. Det gjøres nærmere rede for Schmidts teorier senere i kapitlet.

Ovenfor har jeg beskrevet at åpenhet i politiske møter i kommune-Norge er lite studert tidligere, og jeg har gjort rede for deler av den internasjonale forskningslitteraturen. Dette har munnet ut i en teoretisk modell som forklarer ulike typer av åpenhet, hvor jeg har benyttet Goffmans klassiske begrepsapparat om frontsideområder og baksideområder for å forklare forskjellen på symbolske og reelle møter. Tabellen nedenfor syntetiserer fordeler, ulemper, forholdet til legitimitet og mulige kompenserende tiltak.

Tabell 2. Fordeler og ulemper med åpne og lukkede møter (Leirset og Røiseland 2020)

	<b>Åpne møter</b>	<b>Lukkede møter</b>
Fordel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Velgerkontroll</li> <li>- Bred informasjon ut til offentligheten</li> <li>- Synliggjøring av politiske skillelinjer</li> <li>- Disiplinering av politikere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mer løsningsorientert og fri debatt</li> <li>- Lettere å finne kompromisser</li> <li>- Mer effektiv bruk av politikernes kompetanser</li> </ul>
Ulempe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rituelle møter der utfallet er forhåndsbestemt</li> <li>- Snever debatt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lite synlighet overfor velgerne</li> <li>- Vanskeligere å drive opposisjonspolitikk</li> </ul>
Risiko for legitimitetstap	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politikk blir rituell, symbolsk og overflatisk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Borgerne mistenker kameraderi, mislighold og utvikling av styringseliter</li> </ul>
Mulig kompensasjonstiltak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politikerne gjennomfører fordomsfrie og deliberative diskusjoner andre steder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politikerne deltar jevnlig i åpne politiske debattmøter</li> <li>- Forklare prosessen underveis</li> </ul>

Mens åpne møter legger til rette for velgerkontroll og synliggjøring av politiske skillelinjer, gir lukkede møter anledning til mer problemorienterte og deliberative debatter der politikerne kan finne fram til kompromisser basert på den samlede kompetansen i en politisk forsamling. Ulempen med lukkede møter blir den motsatte av fordelene med åpne møter – det blir mindre synlighet overfor velgerne, og vanskeligere å markere seg som opposisjonspolitiker. Dertil kan møtene få en rituell karakter, der utfallet er gitt, og et sted der debatten først og fremst handler om å synliggjøre uenighet.

I dette avsnittet har jeg vist at åpenhet er en kilde til legitimitet, men at hensynet til åpenhet må balanseres mot hensynet til fortrolige arenaer. Hensynet til demokratisk kontroll, representert ved åpne møter, må balanseres mot hensynet til demokratisk effektivitet, representert ved deliberasjon og konstruktive diskusjoner. På den ene siden må prosessene være tilstrekkelig åpne til at borgerne oppfatter dem som legitime. På den annen side må beslutningsprosessen være designet slik at man skaper gode beslutningsprosesser, slik at beslutningstakerne kan snakke fritt med hverandre i søken etter best mulige løsninger for lokalsamfunnet. Et viktig spørsmål er dermed å designe en organisasjon og en beslutningsprosess som ivaretar begge hensyn. I neste del vil jeg gå nærmere inn på dette ved hjelp av institusjonell teori.

### **3.3. Et institusjonelt perspektiv**

Innføringen av møteoffentlighetsprinsippet kan betraktes som en institusjonell endring, som forventes å påvirke lokalpolitikernes adferd. Lovendringen i 1992 medførte at lokalpolitikken ble endret ganske vesentlig, hvor hovedtesen var at politikerne nå skulle drive mer med mer overordnet og strategisk styring, og mindre involvering i enkeltsaker og direkte saksbehandling (Vabo 2000). Dette ses gjerne i lys av New Public Management-bølgen, som nettopp vektla politikernes funksjon som overordnede og retningsgivende ledere (Hood 1991).

En institusjon kan fra en sosiologisk vinkel betraktes som en meningsbærende konstruksjon (Peters 2012:127ff). En institusjon kan i denne sammenheng være en regel – skrevet eller uskrevet – som regulerer mellommenneskelig adferd. I så måte kan møteoffentlighetsprinsippet betraktes som en institusjon – derav prosjektets interesse for institusjonell teori. I denne kapp dykker jeg nærmere inn i den diskursive tradisjonen innen institusjonell teori, som kategoriseres som kommunikativ og koordinerende diskurs. De to diskurstypene har noen koblinger til integrativ og aggregativ demokratitenking, som jeg refererer til noen steder.

Den sosiologiske retningen innen institusjonell teori har sin styrke i å forklare prosessen som leder fram til *etableringen* av en institusjon, mer enn å beskrive karakteristikken ved en *etablert* institusjon (Peters 2012: 127). Statsvitere er gjerne mer opptatt av å forklare effekter av institusjoner, enn av hvordan de etableres eller forsvinner. Det statsvitenskapelige perspektivet benyttes gjerne for å forklare hvordan etablerte strukturer påvirker policy eller andre politiske forhold, mens sosiologer er gjerne mer opptatt av selve eksistensen av ulike institusjoner, etableringen av dem, og forholdet til andre institusjoner på sitt felt (ibid.). En av sosiologiens klassikere, Emile Durkheim, definerer sosiologi som nettopp «studiet av institusjoner» (Durkheim 1922 i Peters 2012: 129). Institusjoner defineres lærebokmessig som sosiale relasjoner som gjentas over tid i henhold til skrevne eller uskrevne regler og avtaler (Østerberg 1997). En organisasjon kan altså være en institusjon, men også andre forhold i samfunnet kan institusjonaliseres. En viss type adferd kan bli så vanemessig og tas for gitt, slik at den institusjonaliseres, slik som kjernefamilie, skole og arbeidslinja i den norske velferdsstaten. Ove Kaj Pedersen har etablert det han kaller, formodentlig med noe glimt i øyet, for i-d-i-o-t-modellen (Pedersen 2011:34f; Leirset 2019b). Modellen viser utviklingen fra ideer til transformasjon av organisasjoner.

i: Ideer som kilde til forandring, det vil si de ideer som inngår i et sammenhengende resonnement om et avgrenset område, slik som eksempelvis ideen om at demokratisk kontroll rangeres over deliberasjon, og ideen om at mer åpenhet automatisk dermed er mer demokratisk.

d: Diskurs er forestillinger som er alminnelig utbredt og anvendt, og som avgjør hva som oppfattes som fornuftige argumenter. Diskurs er det vi tar for gitt i samfunnsdebatten, den ramme som debatten beveger seg innenfor. Forestillingen om at åpenhet er et kjennetegn på selve demokratiet er et slikt eksempel, og

forestillingen om at åpne møter er den eneste legitime måten å organisere kommunepolitikken på, er en slik diskurs.

i: Institusjon er diskurser som har blitt så selvfølgerlige at de utgjør allmenne forventninger til hvordan vi oppfører oss i bestemte sammenhenger. Alle tar det for gitt at de politiske utvalgsmøtene i Norge er åpne, og det er liten bevissthet om at Norge skiller seg ut i forhold til andre land i dette spørsmålet. Man kan dermed si at åpne utvalgsmøter er en institusjonalisert praksis.

o: Organisasjon består vanligvis av flere institusjoner, men er likevel noe annet. En organisasjon er en formell sammenslutning av ulike interesser, eller institusjoner, som har en postadresse, en ledelse, og et budsjett. Altså er en kommune en organisasjon, men også politiske utvalg kan sees som en organisasjon. De er et organ som kan ta beslutninger, de har en formalisert leder og utgjør en formell gruppe. Selv om utvalgene er integrert i kommunen som organisasjon, kan de også betraktes som en organisasjon i seg selv.

t: Transformasjon er organisasjonenes evne til å forandre seg eller å skape endring. Alle organisasjoner har et potensiale potensial for endring, men potensialet kan utnyttes godt eller dårlig. En kommune som endrer seg fra en politisk organisasjonsmodell til en annen, for eksempel fra formannskapsmodell til parlamentarisk organisering, er et slikt eksempel. Siden møteoffentlighetsprinsippet er nedfelt i lov i Norge, er potensialet for transformasjon fra denne praksisen begrenset i formannskapsmodellen. Diskusjonen om transformasjon bort fra møteoffentlighetsprinsippet vil dermed raskt bli en diskusjon om formannskapsmodell eller parlamentarisme, siden overgang til parlamentarisk styre er eneste legale vei ut av møteoffentlighetsprinsippet.

I-d-i-o-t-modellen forutsetter altså at organisasjoner endrer seg i tråd med gjeldende ideer og diskurser. Et spørsmål er hvor ideen om åpne møter kom fra da den ble innført i kommuneloven av 1992. Jeg har i innledningen identifisert at det ble drøftet i NOU 1990:13, som lå til grunn for loven av 1992, og at notert at prinsippet ble lite problematisert her.

I lokalpolitikken blir praksiser institusjonalisert ved at adferd og handlemåter blir rutinisert og «tatt for gitt». Norske lokalpolitikere får vanligvis en grunnleggende opplæring i starten av sine perioder hvor etablerte måter å gjøre ting på, blir overlevert og innlært til den nye generasjonen med politikere. Det er i starten av perioder «psykologiske kontrakter» etableres (Rousseau 1989). Psykologiske kontrakter er de praktiske og emosjonelle forventninger den enkelte har til sin rolle, og slike psykologiske kontrakter kan lettest påvirkes når en relasjon etableres – det vil si når et nytt utvalg er valgt og konstitueres, eller når et nytt medlem trer inn i gruppen, eller når en ny leder tiltrer. Siden Norge har høy turnover i lokalpolitikken, er slike psykologiske kontrakter særlig viktig rett etter valget. Siden lokalpolitikere flest ikke er skolert i demokratiteori, danner tenkemåten de lærer i denne fasen mal for videre adferd. Eksempel på slike etablerte tenkemåter i norsk kontekst, er «timeglassmodellen» i forholdet mellom politikk og administrasjon, hvor tesen er at politikk og administrasjon er adskilte sfærer som kun møtes på «midten» av timeglasset – gjennom rådmannens møte med ordfører og kommunestyre (Lo og Vabo 2020).

### **3.4. Diskursiv institusjonalisme**

Den sosiologiske tradisjonen i institusjonell teori har mye til felles med den statsvitenskapelige tradisjonen jeg mener er mest relevant for mitt prosjekt, som altså er den diskursive institusjonalismen, og redegjøres for nedenfor. Begge vektlegger ideers betydning, og forestillingen om at institusjoner er *meningsbærende*

konstruksjoner – hvor målet med institusjonene ikke er gitt, men noe som blir konstruert av aktørene som deltar (Peters 2012: 129). Diskursiv institusjonalisme betrakter ideer som sentrale for å analysere hvordan organisasjoner fungerer (Peters 2012:112ff). Ideene er viktige i denne tradisjonen, fordi retningen legger stor vekt på hvordan forståelse skapes, budskap innrammes og ideer kommuniseres. Ideene er ikke å forstå som organiseringsprinsipper for medlemmene, men som produkter av interaksjon mellom medlemmene – altså er utveksling av ideer essensielt i det politiske arbeidet. Dette gjør det nødvendig å analysere arenaen for skaping av slike ideer, for diskurs er ikke bare hva du sier – det dreier seg også om til hvem du sier det, hvordan, hvorfor og hvor i policyprosessen (Habermas 1989, 1996). *Timing, setting og framing* er altså viktige begreper i analysen av diskurser, og innenfor diskursiv institusjonalisme deles policyprosessen inn i to distinkte faser: *Koordinerende og kommunikativ* diskurs, hvor den første tilhører policysfæren, og den siste tilhører den offentlige sfære. Begrepene og teoriene er utviklet av Vivien Schmidt (2008, 2010).

Koordinerende diskurs inkluderer de aktørene som er tett på policyprosessen, altså individer og grupper i sentrum av prosessen, som er involvert i å skape, utvikle og legitimere policy og nye ideer. Ideene kan bli aktivt delt mellom medlemmene av institusjonen, men de deles ikke «ferdigtygde» og instrumentelt, men er men en åpen og interaktiv prosess. Aktørene i denne diskursen er styringseliten, og foregår altså bak lukkede dører. Den kommunikative diskursen foregår i den offentlige sfæren, hvor alle er fri til å delta (Schmidt 2008:309ff). De som er involvert i den koordinerende diskursen, er gjerne premissgivere også i den kommunikative diskursen – men i den kommunikative sfæren kan altså enhver borger delta. Summen av debatten og deliberasjonen er i den ideelle form at politikken justeres i tråd med responsen fra de ulike interessentene. Koordinerende og kommunikativ diskurs er gjensidig avhengig av hverandre, og hovedforskjellen er at koordinerende diskurs konstruerer policyprogrammet, mens kommunikativ diskurs oversetter og overtaler

publikum om policy-programmets formål og effekt. Det er ulike nøkkelspillere i de to diskurstypene, men noen kan operere i begge sfærer.

Tabell 3. Kjennetegn på koordinerende (KOD) og kommunikativ (KMD) diskurs (Schmidt 2002:231)

	<b>Koordinerende diskurs</b>	<b>Kommunikativ diskurs</b>
<b>Aktører</b>	Policy-aktører	Offentlige aktører og interessenter, politikere
<b>Samtalepartnere</b>	Hverandre	Offentligheten
<b>Hvem genererer ideer?</b>	Ekspertgrupper, koalisjonsgrupper, policy-entreprenører	Politiske aktører, politiske entreprenører, eksterne grupper, pressen
<b>Mål</b>	Etablerer policy-program, etablere enighet	Kommunisere til offentligheten, gi retning og legitimere handling
<b>Utforming</b>	Gir begreper og rammeverk for diskusjon mellom policy aktører og deliberasjon	Oversetter begreper og policyer slik at det blir tilgjengelig for offentlig debatt og offentlig deliberasjon
<b>Grad av offentlighet</b>	Skjermet for offentligheten	Foregår i offentligheten

Tabell 3 viser noen kjennetegn ved de to ulike diskurstypene, og viser at de er mulig å skille fra hverandre både empirisk og analytisk. Diskurser er gjerne knyttet til nasjonale markører, som nasjonal kultur og språk. I mitt prosjekt studerer jeg norske kommuner, hvor jeg også utfører komparative studier med danske kommuner. Kommunene er langt mindre systemer enn stater, men jeg finner likevel skillet mellom koordinerende og kommunikativ diskurs som fruktbart. Det etablerer et



tydelig skille mellom det som foregår bak dørene – altså koordinerende diskurs – og det som foregår for åpne dører – altså kommunikativ diskurs. Offentlighetens adgang er den sentrale forskjell på koordinerende og kommunikativ diskurs. Dette gjør det interessant å studere hva som skjer når det man skulle tro var et koordinerende organ – altså et politisk utvalg – opererer i offentlighetens rom. Nedenfor forklarer jeg de to diskurstypene mer utførlig, basert på Schmidt (2002:232ff).

### **3.5. Koordinerende diskurs**

Enhver diskurs har en koordinerende funksjon som gir en innramming (frame) hvor ulike policy-alternativer kan bli utviklet av nøkkelspillere som er involvert i et policyprogram. Denne innrammingen gir et felles språk for de som arbeider med policyprogrammet, og etablerer felles formuleringer om hvilken retning man skal. En del av innrammingen er også å få uenigheter på bordet, slik at man kan løse dem, og jevne dem ut. Policyaktørene kan være både fra administrativ og politisk side, og kan også inkludere ledere for interessegrupper eller næringsaktører, representanter fra andre lokale og regionale myndighetsorganer, eller eksperter eller andre som har en naturlig rolle i politikktutviklingen. Diskusjonene deres foregår i et forum der policyprogrammet blir konstruert, altså der policyideer blir artikulert, utviklet og deliberert over. Her formuleres det behov for hvorfor policyen trenger å innføres, altså både kognitive argumenter for behovet for et program, og de normative argumentene om programmets høvelighet (appropriateness). Ulike policyinstrumenter diskuteres og velges, mål og idealer beskrives, kompromisser og «hestehandler» gjøres, og planer for implementering legges.

Opphavet til policyideer kan på nasjonalt nivå komme fra eksperter og forskere, byråkratiet, tenketanker eller forskningsinstitutter, fra pressen eller politikere. Men i lokal sammenheng kan opphavet til ideer også være sentrale myndigheter (eksempelvis bygging av motorvei eller reformer, som eksempelvis

samhandlingsreformen), nabokommuner (eksempelvis oppstart eller avslutting av interkommunale samarbeid), lokale premissgivere (eksempelvis lokalt næringsliv, blant annet avvikling av hjørnesteinsbedrifter), samt entreprenørielle administratorer eller politikere (DiMaggio 1986). Opphavet til ideene kan komme fra fjernt eller nært lokalsamfunnet. Ideene kan bli promotert direkte gjennom «advocacy coalitions» (Sabatier og Jenkins-Smith 1993), men også av mediatorer eller oversettere (Amenta, Carruthers og Zylan 1992; Røvik 2007).

Selv om kilden til ideer kan komme utenfra, er det likevel de lokale policy aktørene som er de sentrale aktørene i den koordinerende diskursen. Det er de som får ideene klargjort til konkrete policyforslag, og argumenterer for og mot, og forhandler, for å sy sammen et policy program. Selv om det kan være uenighet blant aktørene i den koordinerende diskursen, deler man gjerne en oppfatning om at det er behov for en aktuell policy, eller det er behov eller ønske om et av instrumentene i policyen. Men selv om man ikke får gjennomslag for alle egne preferanser, vil man delta i den koordinerende diskursen fordi det gir mulighet for forhandling og kompromisser, slik at man i det minste får gjennomslag for noen av sine preferanser. Denne fasen kan også forplikte deltakerne i den koordinerende diskursen til å støtte opp om felles kompromisser når policyen beveger seg over i den kommunikative sfæren. For selv om den koordinerende diskursen har vært vellykket, gjenstår det fortsatt en viktig del for å få en vellykket policy gjennomført – nemlig den kommunikative delen av diskursen.

### **3.6. Kommunikativ diskurs**

Etter at man har koordinert seg fram til avtaler og forhandlet et policyprogram ferdig, gjenstår det en sentral del: Nemlig å kommunisere policyen til publikum. Dette er et avgjørende skritt for å gjennomføre policyprogrammet. Det er i denne sfæren

politiske aktører, spindoktorer, kampanjeledere, taleskrivere og kommentatorer kommer på arenaen.

Denne offentlige kommunikasjonen av politiske aktører er hvor de sentrale delene av et policyprogram blir klart beskrevet. Ideene som ble utviklet i den koordinerende sfæren blir her oversatt, slik at de fungerer i den offentlige sfæren. Hovedpunktene i et policyprogram blir beskrevet i en «masterdiskurs», altså en slags overordnet fortelling om behovet for policyen, gjerne av en fremtredende politisk leder – på statsnivå gjerne av en statsråd, på kommunenivå gjerne av en ordfører eller en annen sentral lokal politisk leder. Suksessen til en ny policy er avhengig av argumenter som både kan overbevise policymakere i den koordinerende sfæren, men også publikum i den kommunikative sfæren. Dette er ikke alltid mulig, uansett hvor gode argumentene for en policy er – fordi policyen kan gå ut over interessene til visse grupper som yter motstand, eller fordi publikum kan gå lei av diskursen før de ser effektene av policyprogrammet. I slike tilfeller kan policyprogrammets suksess avhenge av at andre temaer stjeler agendaen, slik at offentligheten blir opptatt av andre saker, og motstandere av policyen mister momentum.<sup>5</sup>

Behovet for å kommunisere med offentligheten, er uansett en nøkkel for å få gjennomført programmet, og gjerne sett i sammenheng med at den ledende politikeren skal vinne neste valg. Den offentlige kommunikasjonen er vanligvis nødvendig for å legitimere den endringen som policyprogrammet foreskriver, og kan være en forståelsesramme for fremveksten av store kommunikasjonsavdelinger i

---

<sup>5</sup> Det er en etablert mediestrategi å informere offentligheten om negative saker når det er et annet stort drama som foregår, som stjeler oppmerksomheten. Et kjent eksempel på dette er eposten som ble sendt ut til kommunikasjonsavdelingen i det britiske transport- og kommunaldepartementet umiddelbart etter at World Trade Center var truffet av flyene 9/11: «Dette er en god dag for å få ut saker vi ønsker å drukne» (Woodward 2007)

departementene de siste årene, samt at kommunikasjonsrådgivere begynner å bli vanlig også i mange kommuner.

Men i den kommunikative diskursen er det ikke bare enveis kommunikasjon. Policyeliten må også være lydhøre for borgerne, og være i stand til å tilpasse policyen ut fra hva de hører. En formel for å lykkes med den kommunikative diskursen, er at policyprogrammet tilpasser seg en bredere policy diskusjon om hvilken retning samfunnet skal. Det informerte publikum kan bestå av journalister og redaktører, meningsbærere fra ulike interessegrupper, opposisjonspolitikere, eksperter, lokale aksjonsgrupper og andre lokale premissgivere («stakeholders»). Policyprogrammet gjøres tilgjengelig i åpne møter, artikler i pressen og nettsider. Det som er utviklet i lukkede debatter blant policyeliter i den koordinerende sfæren, blir på disse arenaene testet i åpne arenaer. Her blir policyprogrammet gjort om til valgkampanjer og så videre - dette er fasen hvor policyprogrammene som er utviklet utenfor offentlighetens innsyn kan debatteres fritt i aviser, på nettsteder, i offentlige fora eller i åpne møter. Enkelte av de som deltok i den koordinerende sfæren får også her en ny mulighet til å få innflytelse, denne gangen ved å påvirke publikum, som i neste omgang kan føre til justert policy.

I den kommunikative sfæren er det gjerne et mål i seg selv med mye debatt, for å generere maksimal oppmerksomhet. Kritik og konflikt kan være positivt for å klargjøre saker og modifisere posisjoner. Konstruktiv kritikk er viktig for å gi økt legitimitet og synlighet til den nye policyen. Fravær av kritikk innebærer ikke nødvendigvis enighet eller aksept, men kan dreie seg om å skjule uenighet og gjøre det vanskeligere for myndighetene å forholde seg aktivt til motstand mot policyen.

Kommunikativ diskurs er et helt sentralt element av demokratisk politikk, siden det bidrar til å binde demokratier sammen, ved å gi befolkningen en følelse av felles retning og mening. Dette har en kobling til integrative demokratiperspektiver, slik de

ble beskrevet lengre opp i teorikapitlet. Den kommunikative diskursen bidrar til at fellesinteresse trumfer smal egeninteresse, og gir støtte til langsiktige interesser, institusjoner og kultur. Politikernes jakt på offentlig støtte av en policy gjør at kommunikativ diskurs er en av de sentrale bærebjelkene i et representativt demokrati. Valg spiller i en slik sammenheng en avgjørende rolle i å etablere eller avslutte en policy. Uansett hva som er beveggrunnene for en ny policy i den koordinerende sfæren, må den kunne begrunnes og motta støtte i den kommunikative diskursen.

Selv om både koordinerende og kommunikativ diskurs alltid vil finnes, vil ulike politiske systemer vektlegge den ene sfæren mer enn den andre. Schmidt (2002) etablerer de to diskursive tilnærmingene i sine studier av store politiske systemer, nemlig europeiske stater og EU. Storbritannia og Frankrike, som majoritetsbaserte systemer, er preget av en kommunikativ diskurs. Dette skyldes at regjeringene har en sterkere institusjonell kapasitet enn for eksempel Tyskland og EU. I majoritetssystemer vil man derfor være mer opptatt av å overbevise offentligheten om de policy-programmene man går for. I den tyske forbundsstaten og i EU er makten mer spredd enn i enhetsstatene Storbritannia og Frankrike, noe som gjør at tyngdepunktet vil ligge på koordinerende diskurs. Her vil det være nødvendig med mer forhandlinger for å få enighet om et policy-program. Dette har betydning for hvordan man analyserer diskursenes betydning i de ulike systemene: På den kommunikative arenaen i majoritetsbaserte systemer, og på den koordinerende arenaen i systemer med mer spredning av makt. Basert på dette henger altså kommunikativ diskurs sammen med aggregative, majoritetssystemer, mens koordinerende diskurs henger sammen med integrative systemer.

Den vanlige interaksjonen innenfor diskursive interaksjoner er top-down, det vil si at policy eliten genererer ideer, som eliten kommuniserer til offentligheten. Politiske

eliter syr sammen koordinerende og kommunikativ diskurs til en masterdiskurs som er ment for å støtte opp under rådende policy. Denne masterdiskursen “provides a vision of where the polity is, where it is going, and where it ought to go” (Schmidt 2008:311). Den som etablerer en masterdiskurs driver altså med klassisk politisk ledelse, slik Robert Tucker (1995) definerer det: Å formulere en problemstilling som velgerne oppfatter som relevant, å formulere en løsning på dette problemet, og å samle følgere til å tro på denne løsningen. Schmidt viser til en omfattende litteratur på hvordan eliter etablerer offentlig opinion ved å «frame» sakene for media og publikum (Zaller 1992; Art 2006 kap 2). Interaksjonen i diskurs kan imidlertid også gå nedenfra og opp, ved at aktivister klarer å etablere diskurser ved hjelp av grasrotaksjoner, slik sosiale aktivister, feminister og miljøaktivister har gjort på visse områder. Diskursen kan også utelukkende være i sivilsamfunnet, i «den offentlige dialog», og gjennom kommunikativ handling og deliberativt demokrati (Habermas 1989; Dryzek 1990, 2000).

Jeg har i denne delen etablert skillet mellom aggregativ og integrative politiske systemer, og drøftet hensynet mellom åpne møter og behovet for fortrolig deliberasjon. Teorikapitlet viser hovedproblemstillingens relevans, altså hvordan hensynet mellom demokratisk deliberasjon og demokratisk kontroll som følge av regelen om lovpålagte åpne møter i norsk lokalpolitikk, blir balansert. Forskningsspørsmålene som besvares i de enkelte artiklene er en operasjonalisering av dette overordnede spørsmålet. Dette teorikapitlet har også inkludert en redegjørelse for koordinerende og kommunikativ diskurs, som bidrar til å kaste ytterligere lys over lokalpolitikernes rolle i norske kommuner. Denne drøftingen fortsetter i kapittel seks, og vil vise lokalpolitikernes ulike rolle i Norge og Danmark. Fremgangsmåten for å studere dette blir redegjort for i neste del, hvor jeg vil forklare avhandlingens forskningsdesign og metodologiske valg.

#### 4. Vitenskapsteoretisk posisjon og metodologiske valg

Da Morgenbladet i 2013 skulle kåre etterkrigstidens viktigste debatter i Norge, valgte de verken EU-debatten, innvandringsdebatten eller kvinnefrigjøringen (Kvittingen 2013). Det var positivismestriden som ble erklært som viktigst. Positivismestriden dreide seg om grunnlaget for samfunnsvitenskapene, og hvilke forståelsesrammer vi legger til grunn. Derav følger synet på samfunnsvitenskapens metoder, og hva som er naturgitt, og hva som er sosialt konstruert. Striden ble en del av sekstiåtteropprøret, og debatten inkluderer Hans Skjervheims oppgjør med positivismen (Skjervheim 1996a).

Denne avhandlingens tittel har et sentralt adjektiv som har vitenskapsteoretisk betydning, nemlig adjektivet *kritisk*. At dette er sentralt, kan vi utlede ved å lese en av Skjervheims (1996b) vitenskapsteoretiske utledninger «Sosiologien som vitenskap: Positiv eller *kritisk* disiplin» (min utheving). Skjervheim bruker dette adjektivet som en motsats til den rene positive, verdinøytrale, empirisk baserte sosiologien som han henviser til Comte og Weber. Det betyr at menneskelige handlinger og meninger kan undersøkes på to måter (Skjervheim 1996b:201f): På den ene siden kan man undersøke dem i deres faktiskhet, om meningene finnes eller om handlingene finner sted, og under hvilke vilkår dette er tilfelle, og hvilken funksjon de har i en større sammenheng. På den andre siden kan man stille spørsmålet om menneskelige meninger og handlinger er sanne, om menneskelige handlinger er rette, om sosiale institusjoner er rettferdige. Dette betyr en mer normativ vitenskap, hvor det man studerer vurderes ut fra tre kategorier: Det sanne, det gode/riktige, og det vakre. «Ein teori som ikkje berre studerer dei sosiale fenomena i deira faktisitet, men som óg dømer dei ut frå ein eller fleire av dei nemnde standardane, er ein kritisk teori» (Skjervheim 1996b:202).

Ontologisk og epistemologisk posisjon er «like a skin not a sweater», skriver David Marsh og Paul Furlong (2002). Positivism, for eksempel, er ikke en «genser» som kan tas av og på der det er nødvendig – den er i stedet som et «skin», som forskeren ikke kan ta av og på etter eget forgodtbefinnende – fordi det er en del av forskerens eget subjekt og egne verdier. Den ontologiske forståelsen av verden ligger til grunn for de epistemologiske valgene man gjør, som har betydning for hvilket forskningsdesign og metodiske teknikker man velger (Moses og Knutsen 2012).

#### **4.1. Tre ontologiske og epistemologiske tilnærminger**

Marsh og Furlong (2002) kategoriserer disse tre ulike ontologiske og epistemologiske tilnærmingene: Den positivistiske, den fortolkende og den realistiske. Det er mulig å gjøre kategoriene både grovere, slik Skjervheim (1996) gjør, og mer finmasket, slik Moses og Knutsen (2012) gjør. Særlig har den fortolkende tradisjon mange varianter som ikke går gjennom her. Jeg tar her utgangspunkt i Marsh og Furlongs (2002) tredeling, som gjennomgås kort nedenfor.

Den positivistiske tradisjonen legger til grunn at det finnes en naturgitt virkelighet som det er mulig å forholde seg objektiv til, som kan studeres uavhengig av oss den enkelte forsker, og det er mulig hente inn kunnskap om verden ved hjelp av sanseintrykk. Det finnes sammenhenger mellom ulike sosiale fenomener, og teoriens rolle er å generere hypoteser som kan testes ved observasjon. Den ontologiske tradisjonen ser ingen dype strukturer som ikke kan bli observert, slik at teorier kan testes ved direkte observasjon og uavhengig testing (Marsh og Furlong 2002). Formålet med forskningen er å etablere kausale sammenhenger, og premisset er at empiriske spørsmål er vesensforskjellig fra normative spørsmål. Dermed finnes det en verdinøytral samfunnsvitenskapelig forskning, og formålet er å skaffe sikker viten om verden, og generalisering er mulig.



Den mest direkte motsatsen til positivisme er den fortolkende tradisjonen, som også gjerne kalles sosialkonstruktivisme. Den fortolkende tradisjon er omfattende, og inkluderer en rekke subgrener, men den sentrale likheten mellom dem er at de avviser ideen om at verden kan eksisterende uavhengig av hvordan vi oppfatter den (Marsh og Furlong 2002). Med andre ord ser de den sosiale verden som sosialt konstruert. Sosiale fenomen eksisterer ikke uavhengig av vår forståelse av dem, tvert imot er det nettopp vår fortolking av dem som er avgjørende for selve fenomenet. Studier bør derfor identifisere de tradisjonene, praksisene eller diskursene, og tolke og forstå hvordan de henger sammen med fenomenet. Objektiv analyse blir dermed umulig, fordi den enkelte forskeren også opererer innen diskurser og tradisjoner som man selv ikke trenger å være bevisst – den er ditt «skin», ikke din genser (Marsh og Furlong 2002). Kvantitative data kan derfor være i instrumenter for én diskurs eller én tradisjon, og produsere data som ikke bidrar til økt opplysning, men i stedet re-etablering av diskurser og tradisjoner. Problemet med den fortolkende tradisjon er at det vitenskapelige – kunnskap om det som er – blir vanskelig å identifisere. Replikering av data er vanskelig, eller lite relevant, fordi forskerens egen rolle spiller en så stor rolle i analysen. Sikker viten og generalisering er ikke målet.

Kritisk realisme er den tredje kategorien som deler ontologisk posisjon med positivistene: Det finnes en verden som eksisterer uavhengig av oss som forskere, og det eksisterer sosiale sammenhenger som har kausal forklaringskraft, og vi kan derfor etablere kausale sammenhenger om dem. Forskjellen til positivisme ligger først og fremst i at realisme-tradisjonen ikke anerkjenner at alle sosiale fenomen er direkte observerbar. Det finnes dype samfunnsstrukturer som ikke kan observeres, og de som kan observeres, kan bidra til et falskt bilde av fenomenet dersom kun de studeres. Kritisk realisme er en arv fra marxistisk teori, som mener strukturer i samfunnet påvirker oss alle, og at disse strukturene kan framstå skjulte. Forskerens rolle er å trenge inn i disse strukturene, og vise forskjellen i det som synes å være virkeligheten,

og det som faktisk er virkeligheten (Marsh og Furlong 2002). Dette har stor metodologisk betydning, fordi det betyr at sosiale fenomener er ikke nødvendigvis slik de utgir seg for. Marxisme er et arketypisk eksempel på kritisk realisme, fordi marxismen argumenterer for at det er en forskjell i virkelige interesser (gjenspeilet i materiell virkelighet), og oppfattede interesser (som kan bli manipulert av mektige samfunnskrefter). Ut fra et slikt ståsted, er det ikke tilstrekkelig å spørre folk hvilke interesser de har, fordi vi da kun vil måle deres manipulerede interesse, ikke deres «virkelige» interesse. Positivistene vil kritisere realismen, både fordi de avviser skjulte strukturer, og dersom slike strukturer skulle finnes, vil de ikke være testbare og falsifiserbare. Sosialkonstruktivistene er kritisk til det ontologiske grunnsynet i realismen, fordi de avviser at skjulte strukturer kan eksistere uavhengig av en sosial handling, og en slik handling kan ikke observeres dersom man er objektiv (Marsh og Furlong 2002:31).

Ontologisk utgangspunkt, epistemologiske konsekvenser og metodologiske valg har et høyt abstraksjonsnivå, så det kan være krevende å identifisere hvor egen forskning står i dette bildet. De metodologiske posisjonene har i de siste årene også nærmet seg hverandre, og denne avhandlingen består dertil av fire artikler som har ulikt forskningsdesign og ulik empiri. Jeg vil likevel argumentere for at kritisk realisme er den tradisjonen som ligger nærmest arbeidet i denne avhandlingen. Et eksempel er selve grunnpremisset i studien, som er kritisk – ved at det forsøker å identifisere en virkelighet som ved første øyekast kan være «skjult». La meg forklare dette nærmere.

En studie av lovgrunnlaget for åpne møter i de ulike land, vil lett konkludere med at Norge har det mest åpne lokalpolitiske systemet i Norden. Den norske kommuneloven legger til grunn at langt flere møter i lokalpolitikken skal være åpen for borgerne enn i andre nordiske land. Et positivistisk forskningsdesign vil kunne forsterke dette synet: Dersom vi etablerer et design som teller antall møter som er

åpne, og antall møter hvor det er journalister til stede, vil også Norges system rangeres øverst. Den realistiske skolen argumenterer imidlertid for at det ofte er et skille mellom det som framstår som realiteten, og det som faktisk er realiteten. Det jeg oppfatter som en skjult struktur i denne avhandlingen, er *hvor de viktige møtene* foregår. Denne studien tyder på at partimøtene øker i frekvens og betydning, på bekostning av de formelle møtene. Altså flyttes en del av det politiske arbeidet over fra utvalgsmøtene, og til partimøtet (Leirset og Røiseland 2020). Dette skjer på en ganske ubevisst måte, som en nødvendig konsekvens av at man må finne rom hvor man kan diskutere fortrolig for å finne politiske løsninger. Dette kan betraktes som en skjult struktur, som er vanskelig å identifisere ved positivistisk metodologi.

Jeg vil på samme tid argumentere for at kritisk realisme er mer dekkende for denne studiens ontologiske ståsted enn fortolkende tradisjon. Fortolkende tradisjon gjør forskerens rolle mer sentral, og legger til grunn at forskerens forforståelse og verdier preger forskningen i stor grad. Jeg vil også hevde at denne studiens design og resultater i stor grad er replikerbare, noe som indikerer forskerens rolle som mer nøytral, og dermed et realistisk design mer enn et hermeneutisk.

Som forsker har denne studien dertil utfordret mitt eget verdigrunnlag og oppfatning. Etter mange års virke i pressen som journalist og redaksjonell leder, hadde jeg ved starten av dette doktorgradsarbeidet en sterk preferanse for åpne møter og maksimal offentlighet. Denne preferansen betraktet jeg som en profesjonell verdi, og nærmest som en del av min yrkesmessige identitet. Det har vært en intellektuell reise å nyansere dette synet, etter hvert som teorien og empirien ble mer og mer klar for meg. Erfaringen som journalist har vært nyttig på den ene siden, fordi jeg har hatt innblikk i hvordan politiske møter organiseres i ulike kommuner. På den annen side kan erfaringen være problematisk, ved at mine egne oppfatninger preget meg i forskningsarbeidet. Jeg har forsøkt å være bevisst denne mulige biasen i hele

forskningsprosessen, i det empiriske arbeidet og i drøftingen med veileder. Ambisjonen har vært å betrakte problemstillingen fra en så nøytral posisjon som mulig. Når jeg i retrospekt skal vurdere min oppfatning ved starten av arbeidet, sammenlignet med min oppfatning nå i slutfasen, oppfatter jeg selv at jeg har lyktes med dette. Hvis en annen forsker hadde gjennomført samme studie som meg, kan jeg ikke se at resultatene ville vært annerledes.

## 4.2. Casestudier som metode

To av artiklene henter sitt empiriske grunnlag fra casestudier i to danske og to norske kommuner, og designet her baserer seg på komparativ casestudie. Standardreferansen for slike studier er John Stuart Mills logiske system: *Most similar systems design* og *Most different systems design* (George og Bennett 2005; Moses og Knutsen 2012). Selv om Mill utviklet teknikkene for studier av naturvitenskapelige fenomener, brukes de i ulike varianter innenfor samfunnsvitenskapene (Moses og Knutsen 2012:98). Ved å sammenligne like systemer (similar systems) med ulikt utfall, er tanken å identifisere én eller flere kritiske variabler som kan forklare ulikhet i utfall. Ved å sammenligne ulike systemer (different systems) med likt utfall, er tanken å identifisere én eller flere kritiske variabler som kan forklare hvorfor ulike systemer produserer likt utfall. I sin rene form er metodikken vanskelig å benytte i statsvitenskapelige spørsmål (Moses og Knutsen 2012: 99), men metodikken som ligger til grunn for Mills System of Logic, gir likevel grunnlag for relevante forskningsdesign.

De fire case-kommunene består av to norske kommuner og to danske. Casekommunene er valgt ut i samarbeid med min norske og danske veileder, og er valgt ut fordi de 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. De 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 forskjeller 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 likheter 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 en variant av similar systems design, eller likhetsmetoden (Przeworski, 1987).

Tabell 4. Empirisk case-oversikt

	Norge-nord	Norge-sør	Danmark-øst	Danmark-vest
Folketall	Ca 20.000	Ca 16.000	Ca 30.000	Ca 50.000
Styringsform	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 ble det gjennomført intervjuer med totalt 40 informanter, flesteparten lokalpolitikere. I presentasjonen er både kommunenavn og informanter anonymiserte, noe som var et premiss ved datainnsamlingen. Det er lagt vekt på å intervju politikere fra så mange partier som mulig, og politikere med lang erfaring og god oversikt over lokalpolitikken. I tillegg har jeg inkludert et fåtall politikere med kortere politisk bakgrunn i alle case-kommunene. De fleste intervjuene er gjort som individuelle dybdeintervju, men det er også gjennomført et fokusgruppeintervju i hver kommune, med to til fire informanter.

Tilfanget av data i dette doktorgradsarbeidet varierer mellom de ulike artiklene, men et fellestrekk er at de er kvalitativt baserte. Alle artiklene er fundert i en realistisk epistemologi, men artikkel fire er vanskeligere å kategorisere, ved at den også bruker fortolkende strategier, og preget av diskursbaserte analyser. Tabell 5 gir en oversikt over artiklene og hvilke metoder som er benyttet for datafangst.

Tabell 5. Oversikt over metoder i de ulike artiklene

	1: Er norske kommuner <i>for</i> åpne (Nytt Norsk Tidsskrift)	2: Do open meetings affect deliberation? A comparative study of political meetings in two institutional settings	3: Åpenhetsparadokset – åpne eller lukkede møter i lokalpolitikken?	4: Mistankens hermeneutikk om lukkede politiske møter? En kritisk analyse av mediedekningen av møteoffentlighetsprinsippet i norsk kommunalpolitikk. (Norsk Medietidsskrift)
Dokumentstudier	Ja			Delvis
Semi-strukturerte intervju		Ja	Ja	Ja
Ikke-deltagende observasjon		Delvis		
Medieanalyse				Ja

Artikkel 1 baserer seg kun på dokumentstudier, mens det viktigste empiriske materialet i artikkel 2 og 3 stammer fra semi-strukturerte intervjuer. Noe av det empiriske materialet i artikkel 2 inkluderer også observasjon av et politisk møte i hver case-kommune. I artikkel 4 har analyse av medietekster vært det viktigste empiriske grunnlaget, i tillegg til to enkeltstående semi-strukturerte intervjuer. Nedenfor gjennomgås metodiske refleksjoner for hver artikkel.

### **4.3. Ethiske og metodiske overveielser**

De ulike artiklene har ulik metodisk tilnærming, og ulike etiske overveielser. Denne avhandlingen er basert i kvalitativ metode, som forutsetter grundige etiske overveielser i det empiriske arbeidet. Silverman (2006) legger til grunn fire grunnleggende, etiske prinsipper: Disse er informert og frivillig samtykke, konfidensialitet, beskytte folk fra skade og sikre gjensidig tillit mellom forsker og de som forskes på. Her til lands er det etablert nasjonale retningslinjer som skal tilfredstille forskningsetikken fra De nasjonale forskningsetiske retningslinjene (2020). Disse har både generelle og spesifikke etiske retningslinjer, og de etablerer fire grunnleggende prinsipper for forskning: Personer som deltar i forskning skal behandles med respekt, forskeren skal strebe etter gode konsekvenser, og minimere mulige negative konsekvenser, forskningsprosjektet skal være rettferdig utformet og utført, og forskeren plikter å følge anerkjente normer og å opptre ansvarlig, åpent og ærlig overfor kolleger og offentlighet.

I artikkel 1 og 4 er tekstanalyse den viktigste del av empirien, og all tekst er offentlig tilgjengelig. Empirien i artikkel 1 stammer fra Sivilombudsmannens årsrapporter, i tillegg til lovmessige forarbeider. De etiske overveielserne her knytter seg til å forstå tekstmaterialet på adekvat måte, og å referere materialet presist. Siden materialet er offentlig tilgjengelig, og det framgår hvor i rapportene funnene er hentet, er empirien transparent og replikerbar. Det samme gjelder den tekstbaserte empirien i artikkel 4.



Dette er hentet fra norske aviser og mediearkivet Retriever, som er offentlig tilgjengelig for alle som har abonnement, herunder alle studenter og ansatte ved norske høyere utdannings-institusjoner. Her er også det viktigste etiske overveielser å referere materialet presist, og å tolke det etter beste faglige skjønn, uten forutinntatthet.

I artikkel 4 er det også gjennomført to intervjuer med eliteinformanter (Kvale og Brinkmann 2009), altså de to ordførerne i Skien og Porsgrunn. Et viktig prinsipp i intervjuer er normalt sett konfidensialitet. Dette er fraveket i dette tilfellet, fordi gjennomgangen av artiklene viste at Skien og Porsgrunn kommuner var mest omtalt, og det ville i praksis ikke ha vært mulig å anonymisere ordførerne siden kommunene de ledet var så hyppig omtalt i medieanalysen. Identifiseringen av dem skjedde i nært samarbeid med dem, hvor det var enighet blant dem og meg som forsker at det var hensiktsmessig å identifisere dem. Intervjuene ble gjennomlest og godkjent av de to ordførerne.

I artikkel 2 og 3 er semi-strukturerte, kvalitative intervju den viktigste metoden – i tillegg til enkelte gruppeintervju med fokusgrupper, samt ikke-deltagende observasjon. De aller fleste informantene er lokalpolitikere, som også utgjør en ressurssterk gruppe. Her var det imidlertid et premiss for intervjuene at de skulle være anonyme – og også at kommunene var anonyme. Siden det er et relativt lite antall folkevalgte i hver kommune, ville identifisering av kommunenavn kunne gitt uforvarende identifikasjon av informanter. Derfor er det valgt å gi ikke-identifiserbare navn til de fire kommunene. Alle informantene ble orientert om prosjektet (vedlegg 4), og intervjuene ble dertil startet med en kort muntlig orientering av prosjektet, hva formålet var, og at de sto fritt til å trekke seg dersom de fikk bange anelser underveis. Det samme gjaldt intervjuene med de administrativt ansatte og presse-representantene. Alle informantene var i større eller mindre grad vant til å bli

intervjuet, vant til å snakke, og vant til å bli lyttet til. Jeg var rimelig godt forberedt til intervjuene, og intervjuene forløp som interessante samtaler der særlig de danske informantene var nysgjerrige på hvordan lokalpolitikken var organisert i Norge. Jeg la vekt på å bygge tillit med informantene, og anonymiseringen gjorde at informantene kunne snakke fritt. Dette sørget også for å beskytte dem mot eventuell skade, ved at de ikke kan bli holdt ansvarlig dersom de sa noe som kunne gjøre dem utsatt for kritikk fra politiske kolleger eller andre de har en relasjon til. Intervjuene ble utført med lydopptaker, men samtidig hadde jeg bærbar pc tilgjengelig hvor jeg stenograferte intervjuet underveis i samtalen. Opptaket ble dermed brukt bare som backup, for å kunne ettergå eventuelle uklarheter i teksten. Dette er en metode som er lite beskrevet og etter det jeg forstår lite anvendt i metodelitteraturen. Det er min bakgrunn som journalist som har gitt meg lang erfaring med intervjuer, og jeg skriver svært raskt på pc, noe som gjør dette til en svært effektiv metode for å sikre at det muntlige materialet blir skriftliggjort. Opptaket er lagret på sikker server, i tråd med Nord universitets rutiner for databehandling, og vil slettes etter disputas. Informantene fikk anledning til å lese gjennom det transkriberte materialet.

Prosjektet er for øvrig omsøkt og godkjent av Personvernombudet ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (vedlegg 5).

#### **4.4. Metodiske refleksjoner i artikkel 1**

Tidsskriftet hvor denne artikkelen ble publisert, var lite interessert i metodiske utledninger om det empiriske materialet. Derfor ble denne delen tynn i den publiserte versjonen. Den metodiske tilnærmingen er imidlertid tekstanalyse, og plasserer seg i tradisjonen for kvantitativ innholdsanalyse (Bratberg 2014:84). Dette er en «teknikk som brukes for å trekke repliserbare og valide slutninger fra data til kontekst», og bygger på det konkrete og observerbare i et tekstmateriale (Krippendorf 2012). Dette gir mindre rom for å tolke mening bak teksten enn hva som er tilfellet med de

beslektede teknikkene idéanalyse og diskursanalyse. Analysen bygger på forekomsten av ord, formuleringer eller sammensetninger av ord som kan klassifiseres i form av forhåndsdefinerte kategorier (Bratberg 2014:84-85). I denne sammenheng er det selve lovparagrafene som utgjør klassifiseringen, og jeg fant teknikken anvendbar til formålet med denne studien.

Hvert år gir Sivilombudsmannen melding til Stortinget om kritikkverdige forhold i norsk forvaltning. Da denne studien ble gjennomført, lå meldingene fra 1999 og fram til i dag blitt publisert på Sivilombudsmannens hjemmesider, og dokumentstudien baserer seg på disse meldingene. Det ble gjort initiativ fra min side for å få tak i årsrapportene fra perioden fra ny kommunelov ble vedtatt i 1992 fram til 1999. Jeg kontaktet kommunikasjonsavdelingen flere ganger, og ble fortalt at et scanningsarbeid var på gang for å digitalisere de tidligere årsrapportene. Dette gikk imidlertid for sent for mitt arbeid, så jeg vurderte å reise til Sivilombudsmannens kontor i Oslo for å gå gjennom de eldste årsrapportene i deres eget arkiv. Jeg konkluderte imidlertid med at dette ikke var nødvendig, fordi Sivilombudsmannens årsmelding for 2003 (side 355) inkluderer oversikt over alle behandlede saker for møteoffentlighetsprinsippet fra det ble innført i 1992, og jeg vurderte dette materialet som adekvat.

Dersom en borger vil klage på lukkede møter i kommunen, sendes klagen først til fylkesmannen. Etter at klagemulighetene i forvaltningen er brukt opp, kan saken klages inn for Sivilombudsmannen, som gjør en selvstendig vurdering av om saken skal behandles av dem. Det er altså fylkesmennene som behandler slike saker i første omgang, og det er her flest saker blir vurdert. En alternativ metodisk fremgangsmåte ville derfor vært å studere klagebehandlingene hos fylkesmennene. Fordelen med en slik fremgangsmåte ville vært et bredere tilfang av empiri. Dette ble imidlertid forkastet tidlig i forskningsprosessen, fordi det ville vært langt mer metodisk

ressurskrevende å gå gjennom alle landets fylkesmenns klagebehandling, og det ville heller ikke gitt den samme autoritative fortolkningen som Sivilombudsmannen. Selv om Sivilombudsmannen ikke har like mange saker til behandling som fylkesmennene, skaper Sivilombudsmannens uttalelser presedens for senere behandling i forvaltningen.

Hensikten med innholdsanalysen av Sivilombudsmannens årsrapporter er i første omgang å gi en konsentrert gjengivelse av innholdet i et tekstmateriale. Dertil har en innholdsanalyse gjerne en ambisjon om å trekke slutninger til forhold utenfor tekstene, altså en analyse av hvilke verdier og preferanser som ligger til grunn for tekstens tilblivelse. Derfor har det vært nødvendig å spore tilbake til utredningen som lå til grunn for ny kommunelov i 1992, nemlig NOU 1990:13: «Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner». Dette dokumentet er hyppig sitert i Sivilombudsmannens årsrapporter, og er en viktig bestanddel i Sivilombudsmannens vurderinger. En analyse av NOU 1990:13, samt NOU 2016:4 «Ny kommunelov», ble derfor vurdert som et viktig empirisk arbeid, i tillegg til gjennomgang og analyse av Sivilombudsmannens årsrapporter.

Rent konkret benyttet jeg et kodeskjema hvor jeg laget en oversikt over klagesakene som ble vurdert av Sivilombudsmannen basert på den aktuelle paragrafen i kommuneloven. Dette kodeskjemaet ble syntetisert til en tabell som framgår av tabell 6.

Tabell 6. Oversikt over saker etter møteoffentlighetsprinsippet i kommuneloven som er vurdert av Sivilombudsmannen. Kilde: Sivilombudsmannens årsrapporter

År	Sak gjelder	Paragraf i koml	Beslutning
1999	Eget lukket økonomiplanutvalg	31-5	Kritikk
1999	Eget ettermøte uten presse	31-1	Kritikk
1999	Lukket skjennesak	31-1	Kritikk
2002	Lukket konferanse uten saksbehandling	31-1	Ikke kritikk
2003	Lukket adhoc-komiteemøter	31	Kritikk
2004	Kritikk av ansatt i åpent møte	31-3	Ikke kritikk
2004	Lukket formannskap om skolestruktur	31-1, 31-3	Kritikk
2004	Lukket formannskap om budsjett	31, 59	Kritikk av mangelfulle prosedyrer
2005	Lukket møte om bedrifts fremdriftsplaner	31-1	Kritikk av mangelfulle prosedyrer
2005	O-sak i k-styre lukket og ikke nedtegnet i møtebok		Kritikk av mangelfulle prosedyrer
2006	Partssammensatte utvalg ser på kommunens organisasjon med lukkede møter	31-3	Kritikk
2007	Rådmanns ansettelsesforhold diskutert uten offentliggjort sakliste på forhånd	32-2, 3 offl 2	Kritikk
2007	Lukkede budsjettkonferanser	31-1	Kritikk
2007	Lukkede formøter i formannskap om budsjett og økonomiplan	31	Kritikk
2008	Lukket møte om kommunalt selskap, henviste til at de var generalforsamling	31	Kritikk
2009	Lukket møte om tilsetting av ny rådmann, samt endringer i organisasjonen	31	Kritikk
2009	Kommunalt eiendomssalg, orientering	31	Kritikk av mangelfulle prosedyrer
2011	Ikke kunngjorte møter som var antatt lukket, ikke reell votering	31	Kritikk av mangelfulle prosedyrer
2011	Ikke kunngjorte møter som var antatt lukket, ikke reell votering		Kritikk av mangelfulle prosedyrer
2011	Budsjettseminar med kun orientering	31	Kritikk
2013	Lukket og ikke lovlig innkalt møte om kommunens skolestruktur	31	Kritikk
2014	Lukking av k-styremøte uten at det er ført i møteboken, og uten hjemmel		Kritikk av mangelfulle prosedyrer
2014	Lukking av møter uten at det er ført i møtebok, og uten hjemmel		Kritikk av mangelfulle prosedyrer
2014	Lukkede budsjettseminarer tidlig i budsjettprosessen		Kritikk
2015	Lukket møte uten forhåndsannonsering. Tema: Oppsigelse av rådmann		Kritikk av mangelfulle prosedyrer
2015	Lukket politisk arbeidsmøte om ny kommunereform		Kritikk
2016	Innledende drøfting om kommunesammenslåing for lukkede dører	31	Kritikk
2016	Lukket møte mellom ordfører og gruppeledere om økonomiske problemer	31	Kritikk

Tabell 6 viser at de fleste klagen som behandles av Sivilombudsmannen gir medhold til klager. Begrepsbruken her er viktig: Uttalelsene fra Sivilombudsmannen gis nemlig ikke som ordre, direktiv eller pålegg, men som påpeking av feil og kritikk. Dette er likevel autorativt for forvaltningen, og ordningen er basert på at både klageren og vedkommende forvaltningsmyndighet bøyer seg for Sivilombudsmannens oppfatning (Bernt 2016). Det er kun to saker ført som behandles i perioden som ikke utløser kritikk. Ellers deles sakene mellom substansiell kritikk og prosessuell kritikk. Den substansielle kritikken (angitt som «kritikk») innebærer at Sivilombudsmannen har vurdert om det var grunnlag for å lukke møtet, og konkludert med at det ikke er det. Den prosessuelle kritikken dreier seg om særlige prosedyrekrav dersom et møte skal kunne lukkes. Eksempelvis skal det alltid hjemles hva som gir grunnlag for lukkingen, det skal framgå av møtebok, og være en del av innkallingen selv om møtet er lukket. Når disse

prosedyrekravene ikke er oppfylt, er det vanskeligere å gjøre en substansiell vurdering av møtets innhold, og det gis derfor i stedet kritikk på at prosedyrene ikke er fulgt.

#### **4.5. Metodiske refleksjoner i artikkel 2<sup>6</sup> og 3**

Det metodiske materialet i den engelske artikkelen og det norske bokkapittelet baserer seg på semistrukturerte, kvalitative intervju av 40 informanter tilknyttet lokalpolitikken i to danske og to norske kommuner. I tillegg har jeg deltatt i minst ett politisk møte i hver kommune.

I begge land var jeg på utkikk etter kommuner med noen kjennetegn: For de norske måtte de benytte formannskapsmodell, de måtte ikke i senere tid ha endret styringsmodell, eller utført politisk-administrative reformer den senere tid. Jeg ønsket å ha kommuner som ikke skiller seg vesentlig fra gjengse kommuner i sitt land, noe som gjorde at jeg ikke ønsket å bruke store bykommuner, men likevel jevnt store kommuner som er relativt like i størrelse. Det er en utfordring siden danske kommuner jevnt over har betydelig større folketall enn norske. Kommunenes profil er likevel ganske like, ved at de ligger utenfor større byer, samtidig som kommunene er store nok til at det er en lokal presse som har interesse av å dekke de kommunalpolitiske møtene og sakene. I Norge ble de to kommunene valgt ut i samråd med min norske veileder, mens min danske biveileder har bistått i søk og valg etter aktuelle danske kommuner.

Informantene er lovet anonymitet, og av denne grunn er også kommunenavnet i studien anonymisert for å unngå mulighet for identifisering. Med kun to kommuner fra hvert land vil det være mulig å identifisere enkeltpersoner ved å kategorisere dem som ulike politikertyper dersom kommunenavnet ikke er anonymisert. Kommunene

---

<sup>6</sup> Artikkelen er antatt til Journal of Public Deliberation, og artikkelen er vedlagt kappa med dette navnet. Tidsskriftet endrer navn til Journal of Deliberative Democracy i 2020, slik at den blir publisert under det nye navnet høsten 2020.

har derfor fått navn basert på hvilket land de tilhører, og en kompass-angivelse for å skille dem enkelt fra hverandre.

Det er lagt vekt på å intervjuere politikere fra så mange partier som mulig, som også har erfaring og god oversikt over det lokalpolitiske landskapet. I tillegg er det i alle kommuner inkludert et fåtall politikere med kortere politisk bakgrunn. De fleste intervjuene er gjort som individuelle dybdeintervju, mens det også er utført ett 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 er 1-2 personer fra den kommunale administrasjonen, samt 1-2 representanter fra lokalpressen i hver kommune. I tillegg har jeg observert minst ett politisk møte i hver kommune. I sum har den metodiske tilnærmingen gitt et rikt tilfang av informasjon, som har gitt meg god oversikt over hvordan lokalpolitikken fungerer i de ulike kommunene.

#### **4.6. Metodiske refleksjoner i artikkel 4**

Denne artikkelen har to empiriske kilder: En gjennomgang og analyse av avisartikler som omtaler møteoffentlighet, samt intervju med to ordførere. Det er imidlertid selve medieanalysen som er det sentrale empiriske bidraget.

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. 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 i

artikkelen. 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. Selv om jeg ikke kan utelukke at enkelte artikler ikke fanges opp av søket, indikerer gjennomgangen i det empiriske arbeidet at dette neppe er et stort problem.

Etter å ha gjennomgått treffene, gikk jeg gjennom dem og sorterte dem manuelt. Inklusjonskriteriet var hvorvidt artiklene problematiserte møter i politiske utvalg, formannskap eller kommunestyre i norsk kommunesektor. Dette resulterte i 15 relevante artikler, som alle dreide seg om paragrafen om møteoffentlighet.

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 ble gjort som semistrukturerte intervju i august og oktober 2019, hvor jeg spurte 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.



Ved at navn på informanter er oppgitt, og medieanalysen er foretatt i en åpen tilgjengelig database med oppgitte referanser, er begge de empiriske hoveddelene er transparente og derved replikerbare. Dette bidrar til å styrke studiens troverdighet (Aguinis & Solarino 2019; Bratberg 2014).

#### **4.7. Oppsummering og avslutning**

Denne avhandlingen baserer seg på ulike metodiske teknikker for datainnsamling i artiklene, men alle hviler på et kritisk premiss: De studerer noe som lett tas for gitt, altså at regler om maksimal åpenhet nødvendigvis er et automatisk gode. Dette drøfter jeg i lys av en realistisk epistemologi: Verden kan studeres relativt uavhengig av forskerens verdigrunnlag, men den sosiale verden er ikke nødvendigvis så likefrem som den først kan gi inntrykk av. I neste del vil jeg gi en kort gjennomgang av hver artikkel.



## 5. Oversikt og kort gjennomgang av artiklene

I denne delen vil hovedfunn i artiklene kort bli gjennomgått. Artiklene presenteres under sin originale tittel (på engelsk eller norsk), og kommenteres en etter en i den rekkefølge de foreligger i avhandlingen. Sammendraget har lite referansebruk, og det henvises til selve artiklene for mer utfyllende kildehenvisninger.

### 5.1. Artikkel 1. Er norske kommuner *for* åpne? [Av Espen Leirset, publisert i *Nytt Norsk Tidsskrift* 1: 2019, s. 21-30, (Leirset 2019a)]

Første artikkel har som formål å finne status for hvordan prinsippet om møteoffentlighet håndteres og praktiseres av norske kommuner etter at prinsippet ble innført i kommuneloven i 1992. Problemstillingen er om norske kommuner er *for* åpne. Jeg kom fram til at den beste fremgangsmåten for dette, var en dokumentstudie av Sivilombudsmannens årsrapporter fra 1999-2016. Sivilombudsmannen er Stortingets organ for å se til at individers rettigheter sikres i møtet med offentlige myndigheter. Dersom en borger, for eksempel en journalist, vil klage på at man ikke har fått adgang til et møte i kommunen, klager man først til forvaltningen. Etter at alle ankemuligheter er brukt opp, kan man klage til Sivilombudsmannen, som altså blir siste klageinstans. Ombudsmannen uttaler seg over kommuner, fylkesmenn og departement (Bernt 2016). Sivilombudsmannen går primært inn i tolking av nye saker siden uttalelser herfra danner grunnlag for forvaltningens og kommunenes senere saksbehandling. Oversikten over uttalelsene herfra gir derfor et godt bilde på den juridiske tolkingen av møteoffentlighetsprinsippet. Summen av saker gir både et bilde av kommuners praksis og hvordan prinsippet tolkes fra juridiske autoritetskilder.

Gjennomgangen viser at kravet om møteoffentlighet er den desidert mest påklagede lovparagrafen i kommuneloven. Ombudsmannen har behandlet 21 klager om møteoffentlighet, og 11 andre forhold knyttet til kommuneloven. Man skulle forvente

at klagehyppigheten på møteoffentlighetsprinsippet skulle gi grunnlag for en kritisk debatt om denne lovparagrafens virkemåte, men dette har ikke skjedd verken i forskningsbasert litteratur, eller i offentlig debatt. Noe av dette framgår av artikkel 4. Klagehyppigheten kan tyde på at kravet om møteoffentlighet oppleves vanskelig å etterleve for politikerne, og uttalelsene fra Sivilombudsmannen tyder på usikkerhet blant kommunene om hvordan de skal håndtere kravet om møteoffentlighet.

Kommunene kritiseres av Sivilombudsmannen for å lukke møter som de etter loven ikke har anledning til. Fra rundt årtusenskiftet og framover inkluderer påklagde saker «ettermøter» til ordinære møter som unntas offentlighet (1999), egne lukkede «økonomiutvalgsmøter» (1999, 2004), lukkede møter om kontroversielle saker som skolestruktur (2004), lukkede møter med partsutvalg der kommunens organisasjon skal diskuteres (2006) og rådmannstilsetting (2007, 2009)<sup>7</sup>. Kommunene argumenterer gjerne med at det er behov for å finne sammen politisk i kontroversielle og store lokale saker, og at drøftingene derfor ikke kan være offentlige. Men denne argumentasjonen aksepteres ikke, siden hensynet til demokratisk kontroll er særlig viktig i akkurat slike saker.

Klagene belyser paradokset omkring åpenhet: I de største og vanskeligste sakene, eksempelvis saker om skolestruktur og budsjett, har lokalpolitikere behov for det jeg benevner som politiske arbeidsmøter. De ønsker å diskutere vanskelige saker i fortrolighet, drødle og finne mulige løsninger som det er tverrpolitisk enighet om – altså deliberasjon. Ombudsmannen argumenterer imidlertid med at det i slike saker nettopp er ekstra stort behov for offentlighet: rasjonalet er at i store og vanskelige saker er behovet for demokratisk kontroll størst. Politikere som vil diskutere løsninger på en vanskelig sak i en tidlig fase, er dermed henvist til partienes gruppemøter. Dette tyder på at partienes møter styrkes som politiske arbeidsmøter. Dette kan

---

<sup>7</sup> Årstallene i parentes viser hvilke årsmeldinger hvor eksemplene er hentet fra.

problematiseres opp mot den tradisjonelle forståelsen av formannskapsmodellen, som tilsier at de formaliserte møtene i den politiske prosessen skal være «arbeidsmøter» hvor man skal finne tverrpolitiske løsninger.

I artikkelen argumenterer jeg for at møteoffentlighetsprinsippet gjør konsensussskapende politikk vanskelig å få til, og hevder at møteoffentlighet bidrar til å svekke formannskapsmodellen som konsensusdemokrati. Lovhjemmelen bidrar til at deliberasjon og faktiske beslutninger flyttes til partigruppene – i det goffmanske bakrommet – mens de offentlige møtene får større preg av symbolske frontsideområder.

Funnene settes i sammenheng med tidligere studier som tyder på økt konflikt mellom partiene i norske kommuner, altså en bevegelse fra konsensusdemokrati til konkurransedemokrati. Dette har blitt kalt «parlamentarisme light» og «partipolisering» i norske kommunestyre (Bukve 2002; Martinussen 2004; Ringkjøb 2002). Det har ikke vært klare svar på hvorfor denne utviklingen har funnet sted, men studien tyder på at lovkravet om møteoffentlighet er en hittil ustudert årsak. Klagene til Sivilombudsmannen tyder på at politikerne søker etter arenaer for å bygge tverrpolitiske goffmanske «team». Derfor benyttes det ofte felles gruppemøter, slik at en politisk «posisjon» kan bli enig i det goffmanske bakrommet før de formelle møtene.

Til slutt drøfter jeg om møteoffentlighet er et uttrykk for at et mistillitsprinsipp er innført i norske kommuner. Den viktigste begrunnelsen for å innføre møteoffentlighet i norske kommuner, var hensynet til demokratisk kontroll. Innen politisk filosofi har det de siste årene vært debattert om demokratisk kontroll har blitt vektlagt for mye på bekostning av deliberasjon (Etzioni 2010; Mansbridge 2009). Hovedkonklusjon er at det er behov for en ny og mer kunnskapsbasert debatt om møteoffentlighetens betydning i politikken.

## **5.2. Artikkel 2: Do open meetings affect deliberation? A comparative study of political meetings in two institutional settings [Av Espen Leirset, antatt i Journal of Deliberative Democracy, forth.(Leirset 2020a)]**

Den teoretiske drøftingen diskuterer forholdet mellom åpne møter og deliberasjon, og gjør også rede for de ulike reglene om møteoffentlighet i norsk og dansk kommunelov. Mens de norske møtene i utvalg og formannskap er lovpålagt å være åpne, gjelder motsatt prinsipp i Danmark. Her er møtene i utvalg og formannskap (økonomiutvalg) lovpålagt å være lukket, og det er ikke anledning til å referere fra diskusjonen i møtene. Problemstillingen er: Hvordan påvirker åpne møter deliberasjon i politiske utvalg og formannskap?

Hovedfunnet i denne artikkelen er at de mest løsningsorienterte og frie diskusjonene foregår i fora som er lukket for offentligheten. I Norge gjelder dette de uformelle møtene i partigruppene, siden alle politiske utvalg er lovpålagt å være åpne. De danske informantene beskriver at de beste møtene foregår i de politiske utvalgene. Årsaken er at medlemmene av utvalgene har dypere innsikt i saksområdet som utvalget behandlet, og at representanter fra ulike partier gir ulike perspektiver, som oppfattes nyttige. De lukkede møtene i utvalgene beskrives som frie og gode arenaer for diskusjon.

I norske utvalgsmøtene beskriver informantene at det er vanlig at partiene har gjort seg opp en oppfatning i en sak i forkant av møtet, og at det er vanskelig å være uenig innad i partiet etter at partiet har tatt sitt standpunkt. I Danmark beskrives partiene å spille en noe mer dempet rolle, hvor representantene virker å ha et friere mandat i utvalgene enn tilfellet er i Norge.

Norske informanter eksemplifiserer praksisen med at en flertallsgruppe samles på ordførerens kontor i forkant, og når det kommer til selve formannskapsmøtet, voterer

denne gruppen gjennom det de har blitt enig om – mer eller mindre uavhengig av hvilke argumenter som kommer opp i møtet. Å ta ordet her beskrives som å snakke til offentligheten, da pressen gjerne er til stede. I Danmark er det aksept for å dele tanker og lytte til de andres argumenter, og det beskrives som akseptabelt å trekke tilbake sine opprinnelige forslag dersom det kommer motargumenter. Dette kan gjøres uten å tape ansikt, fordi møtet er lukket.

Kommunestyremøtene i Norge beskrives som vanskelige diskusjonsfora, fordi møtene gjerne er streamet, og pressen er til stede. I én norsk kommune var det utstrakt bruk av chat innad i partigruppen underveis i møtet, slik at partigruppene kunne ha fortrolig dialog selv om møtet var offentlig, samt det var hyppige ad hoc-partimøter underveis i kommunestyremøtet. I Danmark er slike ad hoc-baserte partimøter helt uvanlig, men debattene beskrives som et teater, med formell stil, der man er opptatt av å synliggjøre egen politikk overfor velgerne – fordi dette er det eneste åpne møtet i dansk lokalpolitikk.

De forberedende partimøtene er i norske kommuner de eneste lukkede møtene. Disse beskrives som de beste politiske verkstedene her til lands. Dette er det eneste forumet hvor det er aksept for å være uenig innad i partiet, men kun fram til beslutningen er fattet. Da skal man ut og argumentere for sitt parti i de åpne møtene, og manskal være lojale overfor hverandre. De norske partimøtene angis som viktigere og mer hyppige enn i Danmark. I Danmark er det færre partimøter, og de beskrives som et møte hvor man forsøker å finne hva som er partiets «a priori» syn, eller ideologiske ståsted, i den aktuelle saken. Så forsøker man å diskutere med dette som utgangspunkt for å finne et standpunkt i den konkrete saken. Medlemmene i de enkelte utvalgene synes imidlertid å stå friere til å gjøre politisk forhandlinger i utvalgene, siden det er utvalgene som beskrives som «maskinrommet», eller det fremste politiske verkstedet, i dansk lokalpolitikk.

Analysen viser hvordan lokalpolitikere i relativt like systemer forholder seg til én kritisk forskjell, som altså er pålagte åpne møter. Politikernes adferd endres som følge av åpne møter, og åpne møter svekker deliberasjonen – som er i tråd med tidligere litteratur på feltet, som er omtalt i artikkelen. Åpne møter kan dermed svekke kvaliteten på den politiske prosessen, fordi politikerne har suboptimale arenaer for å diskutere politikikutvikling.

Når den reelle diskusjonen foregår i partienes møter, gjør man også lokalpolitikken mer partiorientert, og det bidrar til å styrke konfliktdimensjonen i lokalpolitikken. Møteoffentlighetsprinsippet kan dermed være en hittil ustudert variabel som driver for mer konfliktlinjer mellom partiene, fordi det bygges en sterkere lojalitet til sine partikolleger, på bekostning av lojalitet og arbeidsfellesskap med politikere fra andre partier (Bukve 2002).

### **5.3. Artikkel 3: Åpenhetsparadokset – åpne eller lukkede møter i lokalpolitikken? [Av Espen Leirset og Asbjørn Røiseland, bokkapittel publisert av Cappelen Damm Akademisk (Leirset og Røiseland 2020)]**

Denne artikkelen er et samforfatterskap med veileder Asbjørn Røiseland, og det er en del av en bok som utgis som en del av et forskningsprosjekt (Poleco 2020), som jeg gjennom veileder Røiseland har vært en assosiert del av. Kapittelet undersøker hvordan de norske reglene for møteoffentlighet virker i praksis. Kapittelet baserer seg på samme empiriske materiale som artikkel 2, fra 40 informanter i to norske og to danske kommuner. Fokuset i dette kapittelet er imidlertid mer tilpasset en bok som skal bidra til folkevalgtopplæring i norske kommuner.

Paradokset som belyses i denne artikkelen er at selv om Norge på papiret har verdens mest åpne lokalpolitikk, så kan de strenge reglene bidra til å gjøre politikken mer lukket – fordi de reelle diskusjonene foregår lukket, men i partienes møter i stedet for



i de formelle utvalgene. På denne måten oppnår man ikke den foreskrevne åpenheten, men samtidig mister man en viktig funksjon ved formannskapsmodellen, nemlig konsensusprinsippet. Det finnes ingen arenaer i det norske systemet der politikere på tvers av partigrensene kan diskutere fritt.

Selv om det må gjøres vanskelige avveininger mellom åpne og lukkede møter i enhver lovgivning, kan analysen over tyde på at hensynet til møteoffentlighet har veid for tungt i norsk lovgivning. Dagens lov gir ikke lokalpolitikere som sitter i et utvalg eller kommunestyre anledning til å diskutere fortrolig med sine politiske kolleger når de sitter samlet rundt et bord. Dermed oppnår man kanskje ikke så mye åpenhet, siden de reelle debattene uansett foregår i lukkede rom. Men man pådrar seg noen andre problemer. For det første får man ikke inkludert hele det politiske fellesskapet i den frie, gode diskusjonen. For det andre ser det ut til at oppfatningene lett «låser» seg fra gruppemøtet til politikerne kommer i det formelle utvalgsmøtet. For det tredje styrker man lojaliteten internt i partiet, på bekostning av de andre partiene. Dette kan gjøre konfliktnivået høyere enn ønskelig. For det fjerde kan det bidra til å styrke rådmannen og «det politiske A-laget», fordi det gjør det mer effektivt å drive politikk i skyggen av de formelle organene. Dette går ikke minst utover de små partiene og de mindre rutinerde politikerne. Alt i alt gir studien derfor grunnlag for en debatt om hvordan motstridende hensyn skal veies mot hverandre, og om man kan eller bør finne andre balansepunkt enn det dagens kommunelov representerer.

Kapitlet gir noen anbefalinger til norske kommuner for å avbøte problemet som møteoffentlighet skaper i praktisk politisk arbeid. Et eksempel er at det enkelte kommunestyre, gjerne tidlig i valgperioden, kan diskutere og klargjøre forventninger om hvilke arenaer en ønsker å utvikle til å bli henholdsvis «arbeidsmøter» og «symbolmøter». På tross av kravet om møteoffentlighet, bør det være mulig for et kommunestyre, en komite eller et utvalg, å jobbe mer kollektivt sammen. Men det

forutsetter en aktiv bevisstgjøring, og en stor grad av enighet blant de involverte politikerne. Kapitlet viser til at annet kapittel i boka som handler om hvordan et kommunestyre kan sette slike spørsmål på dagsorden.

#### **5.4. Artikkel 4: Mistankens hermeneutikk om lukkede politiske møter? En kritisk analyse av mediedekningen av møteoffentlighetsprinsippet i norsk kommunalpolitikk [Av Espen Leirset, antatt i Norsk Medietidsskrift, forth. (Leirset 2020b)]**

I denne artikkelen spør jeg hvordan åpenhet i politikken forstås og tolkes i norske aviser, i lys av mediers dekning av møteoffentlighetsprinsippet i norsk lokalpolitikk. Jeg beskrives den teoretiske spenningen mellom åpne og lukkede møter, og balansen som må gjøres mellom hensyn til demokratisk kontroll og deliberasjon. Det teoretiske begrepet mistankens hermeneutikk benyttes for å forklare holdningen i media til lukkede møter.

Artikkelen består av to empiriske hoveddeler. Den første delen er hentet fra forarbeidene til kommuneloven av 1992 og kommuneloven av 2018 (NOU 1990, 2016) og Sivilombudsmannens rapporter, som altså lener seg på artikkel 1. Dertil baserer artikkelen seg på en analyse av avistekster med søkeordet «møteoffentlighet» 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. I tillegg har jeg intervjuet to ordførere som tekstanalysen i mediene viser har hatt erfaring med lukkede møter, og påfølgende kritikk i mediene.

Gjennomgangen av avisartikler viser at møteoffentlighet er omtalt 46 ganger i den aktuelle perioden. Artikkelen er gjennomgått, og det er identifisert 15 artikler der møteoffentlighet er hovedpoenget i artikkelen. Et fåtall saker berører selve Stortingets behandling, mens storparten er lokale saker utledet av lokale forhold

mellom lokalpolitikk og presse. Det kan synes som om spørsmålet er svært levende og aktuelt blant lokalpressen, som dekker kommunene – men går under radaren i nasjonale media. Dette kan skyldes at problemstillingen først og fremst er lokal, men her er den til gjengjeld svært sentral, fordi møteoffentlighetsprinsippet er relevant for all presse som dekker kommune-Norge. Et fellestrekk i hele utvalget av artikler er at deknningen argumenterer for mer åpenhet. Vinklingen på artiklene er eksplisitt kritisk, til dels meget kritisk, til fortrolige møter. Det brukes begreper som «hysj-møter», «hemmelighold», «udemokratisk» og «ulovlig». Begrepet ulovlige møter stammer fra fylkesmannens juridiske vurdering av møtene, som igjen lener seg på Sivilombudsmannens tolking av hvordan møteoffentlighetsprinsippet praktiseres i norske kommuner.

Det er to ordførere som er omtalt flere ganger i artikkelgjennomgangen. Det er gjennomført intervju med disse to ordførerne. Formålet med intervjuene er at de både bidrar til synliggjøre hvordan de oppfatter mistenkeliggjøringen av dem fordi de har hatt lukkede møter, og gi et bilde på hvordan de oppfatter behovet for lukkede møter.

Konklusjonen er for det første at norsk lovtekst er plassert i en tydelig åpenhetsdiskurs, som legger til grunn en radikal holdning til åpenhet som demokratisk virkemiddel. Gjennomgangen av avisartikler viser at denne åpenhetsdiskursen forplanter seg til avisspaltene, ved at ønske og behov om fortrolige møter blir mistenkeliggjort, de omtales som «hemmelige» møter, «hysj»-møter og lignende. Dette analyserer jeg som en del av begrepet mistankens hermeneutikk, som legger til grunn en mistillitsbasert holdning mellom sender og mottager av et budskap.

Intervjuene indikerer at ordførerne som har hatt lukkede møter føler seg mistenkeliggjort fordi de føler behov for å diskutere fritt med sine kolleger. De mener

de blir stemplet som «udemokratiske» fordi de ønsker en politisk arbeidspraksis som er lik den lokalpolitikere i Danmark, Sverige, Finland og Island har. Dette føler de er urimelig.

Teoretisk og ontologisk er det grunn til å stille spørsmål ved demokratisk kontroll i tillitsperspektiv. Demokratisk kontroll forstås gjerne som en principal-agent-relasjon mellom velger og folkevalgt, og dette er en teoretisk styringsmodell som assosieres med manglende tillit: Siden prinsipalen ikke kan vite at agenten ikke opptrer egennyttigg og opportunistisk, må prinsipalen innføre kontrollmekanismer overfor agenten. Én slik kontrollmekanisme er demokratisk kontroll og åpne møter. Artikkelen viser at begreper og holdninger i lovteksten – her krav til åpne møter – forplanter seg når media omtaler det aktuelle fenomenet – slik at det dannes en diskurs om at åpenhet er lik demokrati. At åpne møter er et demokratisk gode etableres som premiss i lovteksten, og tas dermed for gitt i medieomtalen. Teoretisk sett kan dette bidra til å svekke tilliten mellom politikere og medier, og mellom folkevalgte og velgere – fordi politikernes legitime behov for fortrolige møteforum overfor publikum blir mistenkeliggjort som noe udemokratisk.

## **6. Oppsummering, konklusjoner og implikasjoner**

I denne avhandlingen studerer jeg møteoffentlighetsprinsippet i norsk lokaldemokrati innen rammen av kritisk realisme. Formålet er å se hvordan hensynet til demokratisk deliberasjon og demokratisk kontroll blir håndtert som følge av regelen om lovpålagte åpne møter i norsk lokalpolitikk. En viktig bestanddel i arbeidet har vært det komparative perspektivet med Danmark. Den komparative tilnærmingen har vært avgjørende for å få innsikt i hvordan norske kommuner virker, sett i lys av et system som ligner, men som har den vesentlige forskjell at utvalgsmøtene er lukket. Mens Norge har valgt et lovverk med svært sterke krav til åpenhet i utvalg, har Danmark gjort det motsatte. Til grunn for denne vurderingen ligger en ulik betoning av demokratiske prinsipper i kommunallovgevingen: Norge har prioritert demokratisk kontroll, mens Danmark har prioritert deliberasjon i møter.

I dette avsluttende kapittelet drøfter jeg først forskjellen på lokalpolitikernes rolle i norske og danske kommuner, i lys av koordinerende og kommunikativ diskurs (se kapittel 3). Deretter summeres avhandlingens hovedkonklusjoner, og jeg peker videre mot studiens implikasjoner for praksisfeltet og forskningsfeltet.

### **6.1. Koordinerende og kommunikative diskurser i norsk og dansk lokalpolitikk**

Ambisjonen i denne delen er å vise hvilken betydning pålegg om åpenhet i politiske møter for a) hvilke aktører som deltar i koordinerende og kommunikativ diskurs, b) for at forholdet mellom diskurstypene kan påvirkes ved innføring av nye regler som åpenhetskrav og c) at ethvert system må håndtere balansen mellom kommunikativ og koordinerende diskurs. Dette settes opp i en illustrerende tabell nedenfor.

Tabell 7. Aktører i koordinerende diskurs i norsk og dansk lokalpolitikk

	Norge	Danmark
<b>Rådmann og øvrig administrasjon</b>	Ja	Ja
<b>Eksterne ekspert- eller interessegrupper</b>	Ja, på invitasjon fra administrasjon	Ja, på invitasjon fra administrasjon eller politiske utvalg
<b>Ordfører</b>	Ja	Ja
<b>Partigrupper</b>	Ja	Ja
<b>Politiske utvalg</b>	Nei	Ja
<b>Formannskap<sup>8</sup></b>	Nei	Ja
<b>Kommunestyre</b>	Nei	Nei

Tabell 7 viser at rådmann og administrasjon er en del av koordinerende diskurs i både Norge og Danmark. I begge land arbeider de uten offentlighets innsyn, og forbereder og iverksetter saker for vedtak. Eksterne ekspert- og interessegrupper kan inviteres inn i begge kommunetyper – i begge land skjer det til administrasjonen, som kan invitere eksempelvis lokale foreninger eller andre lokale interessegrupper til møter som en del av en saksprosess. I Danmark kan slike grupper også inviteres inn i de politiske utvalgene eller formannskapet, som kan møte politikerne på et saksfelt uten offentlighetens innsyn. I Norge kan også visse grupper inviteres inn i politiske utvalg eller formannskap, men altså kun i åpne møter. Det betyr at den informasjonen som deles i dette møtet, og den dialogen som foregår, er i åpent rom, og således får mer preg av kommunikativ diskurs.

---

<sup>8</sup> I Danmark går dette organet under navnet «Økonomiudvalget»

Ordfører deltar i koordinerende diskurs i både Danmark og Norge, men i større grad i Danmark, siden ordføreren her har en sterkere formell posisjon som øverste leder for administrasjonen. I Norge er ordførerens posisjon kategorisert som del av koordinerende diskurs, da det er ordfører som har kontakt med administrasjonen gjennom timeglassmodellen, og det er ordføreren som forbereder sakliste til møter i formannskap og kommunestyre. Dette gir ordføreren en viktig koordinerende rolle mellom det politiske system og administrasjonen, selv om rollen formelt er svakere enn i Danmark. I tillegg er ordføreren vanligvis tilsatt i fulltids stilling, og har kontor tett innpå rådmannen, hvor det ikke er krav om åpenhet i alle møter mellom ordfører og det administrative apparat. Det nære, løpende samarbeidet som er nødvendig mellom ordfører og administrasjon, gjør at ordføreren under noe tvil kategoriseres som en del av koordinerende diskurs også i Norge.

Partigruppene fungerer ganske likt, ved at møtene her er lukket. Dette gir møtene i partiene mulighet til åpen drøfting om ulike saksforhold, slik at man kan diskutere fritt hvordan ulike synspunkt, argumenter eller retoriske poeng kan fremheves i den kommunikative sfæren.

Den vesentlige forskjellen mellom systemene er for de politiske utvalgene og formannskapet. I Norge er disse en del av den kommunikative sfæren, fordi møtene her er åpne. Her kan man ikke diskutere strategi og hvordan retorikk skal legges fram i den kommunikative sfæren, fordi man nettopp befinner seg i denne sfæren. Den koordinerende diskursen utgjøres i Norge av administrasjon, eksterne ekspertgrupper, ordfører og partigrupper. I Danmark er dette annerledes, ved at både partigruppene, de politiske utvalgene og formannskapet er en del av koordinerende diskurs. Siden møtene i utvalg og formannskap er lukket, kan man i danske kommuner diskutere hvordan saker skal presenteres i den kommunikative sfæren. Dette fører rimeligvis til større lojalitet og forpliktelser på tvers av partigrensene, ved at man har

en felles innramming av problemer, man etablerer et felles språk og felles formuleringer om hvilken retning man skal. Denne beskrivelsen har klare likhetstrekk med begrepet *baksideområder* (Goffman 1992). En del av dette arbeidet er å få uenigheter på bordet, slik at man kan løse dem, og jevne dem ut. Det er derfor rimelig å forvente en større grad av konsensus i danske lokale prosesser, og større grad av konflikt og «kommunikativt spill» i norske prosesser. Et mindretall i utvalget som arbeidet med ny kommunelov her til lands (NOU 2016:182), argumenterte for at politikerne skulle inkluderes i den tidligere fasen i en sak. Med begrepene fra denne teoridelen, kan man si det slik at mindretallet i utvalget argumenterer for at politikerne skal få anledning til å delta i den koordinerende diskursen. Dette ble nedstemt av utvalgets flertall.

Kommunestyret er åpent i begge systemer, noe som gjør at dette organet i begge land i større grad er preget av kommunikativ diskurs enn av koordinerende diskurs.

De danske utvalgene blir således en del av den koordinerende diskurs, mens de norske utvalgene i liten grad er involvert i denne koordineringen. Siden all korrespondanse mellom administrasjonen og utvalgene er offentlig, og siden alle utvalgsmøtene er offentlige, er det rimelig å tolke utvalgene som en del av kommunikativ diskurs. Basert på den diskursive teoritradisjonen, har dette stor betydning for måten utvalgene og formannskapet fungerer på. Det betyr at den koordinerende arenaen finnes andre steder enn i utvalg og formannskap, og tusenkronersspørsmålet er: Hvor er de koordinerende arenaene i norske kommuner?

Tabell 7 viser tydelig at danske kommuner har flere koordinerende politiske organer enn norske kommuner. I Norge er det kun ordfører og partigruppene som er koordinerende organer, mens de øvrige politiske organene blir en del av kommunikativ diskurs. I Danmark er hele den politiske prosessen en del av koordinerende diskurs, med unntak av kommunestyremøtet. Et symptom på at norsk



kommunepolitikk mangler koordinerende diskursarenaer er den hyppige frekvensen av gruppemøter underveis i kommunestyremøter som er ganske vanlig i norske kommuner. I begge norske kommuner som er studert, er ad hoc-baserte gruppemøter vanlig underveis i kommunestyremøtet. En positiv fortolkning av dette er å se det som uttrykk for en aktiv og framoverlent politisk kultur, og et levende og aktivt demokrati. Men en mer kritisk tilnærming er å se på slike møter som symptom på suboptimale politiske prosesser, der politikerne tidligere i det politiske arbeidet ikke har anledning til deliberasjon på tvers av partiene.

De teoretiske begrepene koordinerende og kommunikativ diskurs indikerer at møteoffentlighetsprinsippet har stor betydning for hvordan lokaldemokratiet fungerer på. Prinsippet fører til at relasjonen mellom administrasjon og politikk endres, ved at de politiske utvalgene og formannskapet ikke blir inkludert i den koordinerende diskursen. Dette indikerer videre at rollen til rådmann og administrasjon styrkes i Norge, fordi den eneste koordinerende diskursarena ved siden av partigruppene er i administrasjonen. Resultatet blir at administrasjonen og partigruppene – hver for seg – må være koordinert før en sak blir politisk behandlet. Årsaken er at den politiske behandlingen foregår i kommunikativ diskurs. Dette følger logisk av at en sak blir offentlig i det øyeblikk den sendes til behandling i et norsk politisk utvalg eller formannskap, mens i Danmark blir en sak offentlig først når den sendes til kommunestyret, etter at den har vært behandlet i politiske utvalg. Med goffmanske begreper, kan vi si at policyutformingen i administrasjonen og i politiske gruppemøter foregår i baksideområdet – mens den politiske behandlingen og diskusjonen på tvers av partigrensene foregår i frontsideområdet.

I det norske lovverket er rådmannen gitt en sterk formell rolle, og norske kommuner kategoriseres av Mouritzen og Svava (2002) som «council-manager-form». Det vil si at norske kommuner er preget av en sterk rådmann, mens ordføreren rent

organisatorisk mer har rolle som symbolsk figur. Det er også indikasjoner på at administrasjonen har økt sin makt etter innføringen av ny kommunelov i 1992 (Bukve 2002:75f), og en kritikk av den norske formannskapsmodellen er at den tar de kommunikative dimensjonene ved politikken for lite på alvor (ibid). Komitemodellen i norske kommuner kan gjøre politikerne til offer for strategisk adferd fra administrasjonen, konkluderer Bukve (2002:75), et funn som altså støttes av dette doktorgradsarbeidet. I Schmidts begrepsapparat kan det Bukve her kaller strategisk adferd betraktes som koordinerende diskurs, noe som naturlig oppstår når administrasjonen ikke har noen fortrolig arena å diskutere policy på med de folkevalgte.

Danske kommuner betraktes av Mouritzen og Svava (2002:60) som en komiteledermodell, som har en tydeligere politisk leder enn i Norge. Den danske «borgmesteren» er øverste ansvarlig for hele kommunens administrasjon, og har formelt sett dermed en sterkere rolle enn ordføreren har i det norske systemet. Borgmesteren er ansvarlig for å gjennomføre alle vedtak i politiske utvalg, og utvalgene er mer ansvarlig for dag-til-dag-håndtering av saker, og komiteene er tettere knyttet til kommunens løpende drift enn i det norske systemet. En viktig forskjell fra Norge er altså at komiteene er gitt mer innflytelse, de har sine møter lukket, og det er ikke anledning å referere utad fra møtet – jamfør *Chatham House Rule* (Chatham 2020). Lukkede møter er derfor et avgjørende poeng: Når offentligheten har tilgang til de samme arenaer som de valgte politikerne, slik som i den åpne modellen, gir det ikke de valgte politikerne noen arena for koordinerende diskurs utover partienes interne møter.

Analysen har så langt vist at norske lokalpolitikere har færre koordinerende diskursarenaer enn danske lokalpolitikere. Danske lokalpolitikere har som følge av

dette en større mulighet til å ta del i den koordinerende fasen av policyutforming, mens de i Norge i større grad er henvist til den kommunikative fasen.

## 6.2. Konkluderende vurderinger

I denne delen vil jeg oppsummere avhandlingens konklusjoner, og tar utgangspunkt i hovedproblemstillingen og de fire forskningsspørsmålene: Hvordan balanseres hensynet mellom demokratisk deliberasjon og demokratisk kontroll som følge av regelen om lovpålagte åpne møter i norsk lokalpolitikk?

- a) Er norske kommuner er *for* åpne?
- b) Hvordan påvirker lovpålagte åpne møter deliberasjon i politiske utvalg og formannskap?
- c) I hvilken grad skapes et åpenhetsparadoks i norsk lokalpolitikk?
- d) I hvilken grad er oppfatningen av lokalpolitiske møter preget av en åpenhetsdiskurs, og hvilken betydning har mistankens hermeneutikk i pressens dekning av lokalpolitiske møter.

Analysen er fundert i de demokratiteoretiske begrepene integrative og aggregative demokratiske systemer (se kapittel 3). Åpenhet er en nødvendig og viktig bestanddel i ethvert styringssystem for å sikre at borgerne er informert, slik at de kan delta i politisk arbeid, og for demokratisk kontroll med makthaverne. På den annen side er fortrolige rom nødvendig i både både aggregative og integrative systemer. I aggregative systemer for å finne kompromisser og lage gode vilkår for forhandlinger, mens i integrative systemer for å finne fram til konsensus og felles verdiforpliktelse. Spørsmålet om åpenhet er derfor et gradsspørsmål: Hva er balansepunktet mellom nødvendig åpenhet, og nødvendige arenaer for deliberasjon og koordinerende diskurs? Her har Danmark og Norge funnet ulikt balansepunkt.

Funnene i denne studien tyder på at regelen om møteoffentlighet har bidratt til en del ikke-tilsiktete konsekvenser for det norske lokaldemokratiet. For det første fører regelen til mangelfulle arenaer for lokalpolitikere til at de kan ha tverrpolitiske, fortrolige drøftelser. Lokalpolitikere i norske kommuner har ingen tverrpolitisk arena for fortrolig deliberasjon. Dette er problematisk, uansett om norske kommuner forstås i et aggregativt eller integrativt perspektiv. I aggregativ forstand er det behov for fortrolige rom for å skape mulighet for forhandling eller kompromiss. I integrativ forstand er det behov for fortrolige rom for å skape konsensus og felles verdiforpliktelse, jmfør tabell 1. Mangelen på fortrolige arenaer fører altså til svekket mulighet for både forhandling, kompromiss, konsensus og felles verdiforpliktelse. Dette gir suboptimale arenaer for beslutningstaking, og fører til at lokalpolitikere tvinges til andre arenaer. Arenaen for å gjøre forhandlinger, kompromisser, konsensus og felles verdiforpliktelser foregår i partienes egne møter. Empirien som ble benyttet i artikkel 2 og 3, viser at dette skjer i stor utstrekning, enten i faste gruppemøter, eller i adhoc-møter i partiene underveis i formelle utvalgsmøter. Dette indikerer at partienes rolle styrkes på bekostning av det tverrpolitiske fellesskapet, noe som svekker forhandlings- og konsensusdimensjonen i det norske lokaldemokratiet.

For det andre bidrar dette til mer politisk polarisering mellom partiene. I Danmark melder informantene at utvalgene er de viktigste politiske verkstedene, fordi man her kan diskutere fritt på tvers av partigrensene. De politiske gruppemøtene er også mindre hyppige i Danmark, og å avbryte møter for å ha gruppemøte betraktes som uhørt, som et brudd på den felles verdiforpliktelsen man får bygget opp i de fortrolige utvalgsmøtene. Dette er til sammenligning ganske vanlig i norsk lokalpolitikk, noe som underbygges av empirien i artikkel 2 og 3 i denne avhandlingen. Denne polariseringen er tidligere beskrevet som parlamentarisme light (Bukve 2002). Avhandlingen indikerer at prinsippet om møteoffentlighet bidrar til denne utviklingen, og dette er

ikke belyst tidligere. Siden politikerne opptrer i den kommunikative diskursarena, kan dette også forklare Sønderskovs (2019) funn om at norske lokalpolitikere anser for sterk borgerinvolvering som noe som strider mot deres oppfatning av demokrati. I Norge er politikerne selv henvist til å opptre kun i den kommunikative diskurs. En meningsfull involvering av borgere foregår i den koordinerende diskursarena. Men i den norske modellen deltar ikke politikerne selv i denne arenaen – de er henvist til den kommunikative sfæren. Da kan det bli det meningsfullt å dyrke sin egen representantive rolle, for å gi denne maksimal autoritet .

For det tredje tyder denne studien på at åpne møter bidrar til å overføre mer makt til administrasjonen, på bekostning av lokalpolitikere. Dette følger logisk av prinsippet om koordinerende og kommunikativ diskurs. Siden koordinerende diskurs er premissgivende for all politikutvikling, blir det avgjørende å granske hvem som deltar i denne sfæren. Som teoridelen i kappa viser, deltar norske politikere nesten ikke i denne sfæren – den er overlatt til administrasjonen. Når politikerne blir involvert, fører det saken over i den kommunikative sfære, fordi saken fra dette tidspunkt er offentlig. Det er rimelig at dette øker terskelen for når administrasjonen sender saker til politisk behandling. Det er også rimelig at sakene har «færre løse tråder» når de sendes til politisk behandling, enn dersom politikerne var en del av koordinerende diskurs. Dette indikerer at prinsippet om møteoffentlighet gir den ikke-tilsiktete konsekvens at administrasjonens makt øker på bekostning av det politiske nivået.

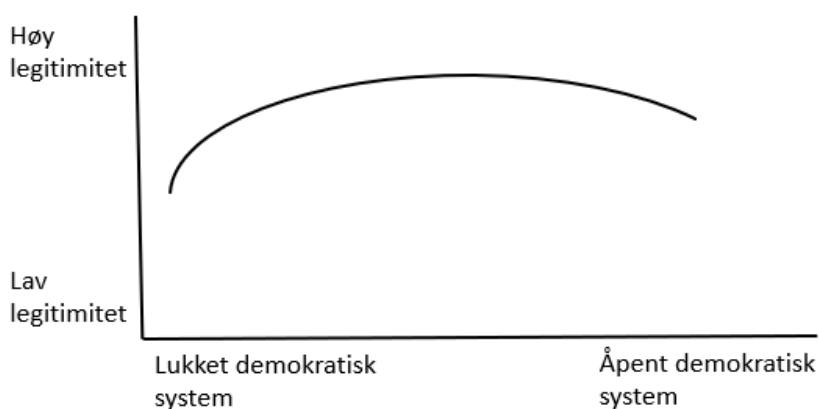
For det fjerde bidrar kravet om åpne møter til svekket legitimitet til det lokale folkestyret, ved at kravet om åpne møter gir økt mistenksomhet fra presse og opinion på politikernes praksiser. Lovtekstens radikale krav til møtepraksis gir pressen klagegrunnlag på alle møter som avholdes i strid med de strenge reglene om møteoffentlighet. Slike klager følges opp med artikler som setter lokaldemokratiet i vanry ved å omtale møtene som «udemokratiske», «hysj-møter» og lignende (Leirset

2020b). Det som for eksempel i Danmark er legale og legitime møter, blir i norsk kontekst stemplet som noe illegalt, illegitimt og udemokratisk. Også dette er en ikke-tilsiktet konsekvens av kravet om åpne møter.

De politiske utvalgene og formannskapet er tonet ned som politisk verksted i Norge. De politiske gruppemøtene trer fram som viktigere arenaer, fordi det er kun her politikerne kan diskutere fortrolig og fritt. Her kan man være sårbare og diskutere fritt, men gjerne opptre i blokk utad. På denne måten skapes en innebygget, ikke-tilsiktet konfliktdimensjon i den norske lokalpolitikken.

Spørsmålet om forholdet mellom legitimitet og åpenhet er særlig interessant. Legitimitet – i form av demokratisk kontroll – er selve kjerneargumentet for åpne møter. Denne studien, særlig artikkel 4 (Leirset 2020b), gir sammen med annen forskning utført de senere år (Grimmelikhuisen 2012; Licht, Naurin, Esaiasson m.fl. 2014; Schmidt og Wood 2019), argumenter for at legitimiteten ikke nødvendigvis styrkes av åpne møter.

*Figur 2. Kurvelineær sammenheng mellom åpenhet og legitimitet*



Figur 2 illustrerer en modell for sammenhengen mellom legitimitet og åpenhet. Det er verdt å understreke at dette er en teoretisk modell ment for illustrasjon, ikke basert på empirisk måling av legitimitet. Modellen er likevel fruktbar for å antyde en kurvelineær sammenheng mellom åpenhet og legitimitet. Å innføre maksimale åpenhetsregler gir altså ikke automatisk mer legitimitet. Den store utfordringen for policygivere er å finne ut hva som er buens knekkpunkt. Det dreier seg om å finne balansen mellom åpenhet og legitimitet, slik at kravet til åpenhet ikke går utover hensiktsmessige beslutningsarenaer. Hvis åpenhetsreglene blir for radikale, bidrar det til å svekke legitimiteten. Dersom åpenhetskravet blir så omfattende at det går utover hensiktsmessige beslutningsarenaer, svekkes systemets beslutningseffektivitet. For sterke åpenhetskrav i møter kan altså bidra til

- a) svekkede arenaer på tvers av partienes skillelinjer,
- b) en utilsiktet forsterking av partienes rolle i lokaldemokratiet,
- c) mer makt til administrasjonen på bekostning av politikerne og
- d) negativ oppfatning av politikere som snakker fortrolig sammen gjennom negative presseoppslag, som kan svekke legitimiteten.

### **6.3. Praktiske implikasjoner**

Lovens krav om åpne møter er innført i beste hensikt, for å styrke demokratisk kontroll, gi bedre innsyn i beslutningsprosesser og styrke kommunens legitimitet. Det er grunn til å stille spørsmål ved om de tilsiktede effektene er oppnådd. Det er også klart at de ikke-tilsiktede effektene er betydelige. Denne avhandlingen bidrar derfor til mer kunnskap om effekter av regelen om møteoffentlighet, og en mer kunnskapsbasert debatt om åpenhets betydning. Funnene i studien gir én implikasjon for nasjonale beslutningstagere, og én implikasjon for den enkelte kommune.

For det første bør nasjonale beslutningstagere vurdere om lovens krav til kommunalpolitisk organisering er adekvat utformet. Det er påtagelig lite debatt om det strenge kravet til lokalpolitikernes møtepraksiser, til tross for betydelige problemer for politisk arbeid (Leirset 2019a), til tross for mangelfulle arenaer for tverrpolitisk samhandling (Leirset 2020a), til tross for at partienes rolle styrkes på bekostning av tverrpolitiske arenaer (Leirset og Røiseland 2020), og til tross for at legitimiteten ikke nødvendigvis blir styrket (Leirset 2020b). Et utgangspunkt for en slik debatt er hvorvidt det er rimelig at Stortinget har påført lokalpolitikerne betingelser for møtepraksis som gir dårligere mulighet for tverrpolitisk arbeid enn de selv har. Kommunepolitikere kan ikke møtes til fortrolig diskusjon på tvers av partigrensene i utvalg og formannskap, mens stortingspolitikere har slike arenaer i komiteearbeidet. Nettopp komiteene er i norsk konstitusjonell praksis beskrevet som viktige konsensusbyggende rom (Hernes og Nergaard 1989). En debatt om lokalpolitikernes regler for politiske møter er derfor nødvendig, og adressat for dette budskapet er Stortinget, regjeringen, KS og norske kommuner.

For den enkelte kommune er imidlertid saken annerledes: De må forholde seg til lovens strenge krav til møtepraksiser, og fortsette å styre kommunene gjennom åpne møter i utvalg og formannskap. Loven er krystallklar på dette området, og dertil skjerpet fra 2011, slik at det ikke er mulighet for lukkede, tverrpolitiske møter for fortrolig deliberasjon. For de enkelte utvalg i de norske kommunene kan imidlertid et avbøtende tiltak være å arbeide bevisst med politisk kultur og arbeidsform (Røiseland, Sørensen og Torfing 2020). Dette kan gjøres ved at man arrangerer seminarer hvor man diskuterer og blir enig om kjøreregler for hvordan man skal arbeide sammen. Slike faglige seminarer er ikke et *møte* i kommunelovens forstand, og derfor ikke omfattet av reglene om møteoffentlighet (NOU 2016:178). Forutsetningen er imidlertid at politikere ikke diskuterer noen politiske saker. Dersom de gjør det, vil seminaret gli over i et møte, som er lovpålagt å være åpent.



Slike seminarer kan benyttes til å etablere og vedlikeholde en *psykologisk kontrakt* om hvordan man vil arbeide i utvalget (Rousseau 1989). Begrepet psykologisk kontrakt stammer fra ledelseslitteraturen, og handler om hvilke praktiske og følelsesmessige forventninger man har til rollen. Denne type forventninger er mest uklare ved rollebytte, for eksempel når et nytt utvalg etableres, når man får en ny leder, eller når et nytt medlem tiltrer. Etableringen og oppfølgingen av slike psykologiske kontrakter kan gjøres i fortrolige seminarer, der man kan ha en fri diskusjon av hvordan man skal arbeide sammen. Her kan lojalitetsdilemmaer mellom utvalg og partigruppe diskuteres åpent, slik at man skaper en felles forståelse og forventning til hvordan man skal opptre i lokalpolitikken. Seminarer av denne typen kan holdes så ofte utvalgslederen eller utvalget finner det formålstjenlig, men et forslag kan være at de bør være minimum halvårlig, fordi dette er de eneste fortrolige forumene der deltagerne i gruppen kan bygge fortrolig tillit og lojalitet til hverandre, på tvers av partigrænser. For at slike seminarer skal være vellykkede, krever det imidlertid initiativ fra utvalgslederen, oppmerksomhet og vilje fra hele utvalget, aksept fra omgivelsene, samt at noe tid og ressurser. Dersom ordføreren eller komitelederen er uerfaren, bør en ekstern veileder hentes inn. En konstruktiv bruk av slike seminarer kan være et avbøtende tiltak mot at norske politiske utvalg ikke har noe fortrolig arena for diskusjon når de skal behandle aktuelle saker.

#### **6.4. Forskningsmessige implikasjoner og forslag til videre studier**

Denne avhandlingen er den første systematiske, forskningsbaserte analysen som er gjort om møteoffentlighetsprinsippet i norske kommuner. Studiens teoretiske bidrag er å benytte det relativt nye begrepsparet koordinerende og kommunikativ diskurs i analysen av norsk og dansk lokalpolitikk. Dette synes å være fruktbare begrep for å analysere demokratiske systemer, som så langt først og fremst har vært benyttet på stater og EU. Å benytte det for analyse av kommunesystemer i Danmark og Norge er således å betrakte som en nyvinning. Et annet bidrag fra studien er at mer åpenhet

ikke automatisk gir mer demokratisk effektivitet og legitimitet. Hensynet til åpenhet må derfor balanseres mot andre viktige hensyn, som hensynet til deliberasjon og gode beslutningsarenaer – jamfør kurvelineariteten i figur 2.

Dokumentstudier har vært en viktig empirisk kilde i arbeidet med denne avhandlingen. Dette er den viktigste empiriske kilden i både artikkel 1 og 4. En tekstanalyse av Sivilombudsmannens årsrapporter innenfor et avgrenset området er så vidt jeg kjenner til ikke utført tidligere, men empirien i disse rapportene er betydelig, og trolig en datakilde som kan utnyttes for mer forskning. Rapportene er tilgjengelig på Sivilombudsmannens nettsider, også lengre tilbake i tid enn da jeg utførte studien (Leirset 2019a). Det er en god kilde for å vurdere hvordan relevant lovverk blir tolket av en autorativ kilde. Mediearkivet Retriever, som ble benyttet i artikkel 4, er også en meget rik empirisk kilde, og som i noen grad benyttes i andre studier.

Siden det ikke er gjort studier som gransker det sterke åpenhetskravet i den norske kommuneloven, er det flere muligheter for videre studier for å granske dette ytterligere. Vannskillet for møteoffentlighet var innføringen av ny kommunelov i 1992. En historisk casestudie og prosessanalyse (Bennett og Checkel 2015) ville kunne boret dypere i vurderingene som ble gjort ved innføringen av loven. Denne studien inkluderer dokumentstudier fra perioden like etter innføringen, men en grundig casestudie ville inkludert intervjuer og en grundigere historisk studie av aktørene som var involvert i implementeringen av regelen i 1992.

Det er dessuten grunnlag for mer forskning på hvordan møteoffentlighetskravet oppleves blant politikere, også på sentralt nivå. Det er Stortinget som vedtar kommuneloven, og det er et interessant paradoks at Stortinget har pålagt strengere arbeidsbetingelser for landets lokalpolitikere enn for seg selv. En oppdatering av Hernes og Nergaard (1989) sin studie av forholdet mellom stortingskomiteene og

departementene ville være interessant, for å vurdere hvordan rollen og relasjonen er endret i takt med departementenes rolletilpasning (Christensen, Egeberg, Læg Reid m.fl. 2018).

De teoretiske begrepene koordinerende og kommunikativ diskurs indikerer at møteoffentlighetsprinsippet flytter makt fra politikk til administrasjon. Her trengs mer empirisk forskning. Det er også behov for mer empirisk forskning på graden av partikonflikt i norsk lokalpolitikk versus andre land uten møteoffentlighetsprinsipp. Her er det nærliggende å studere nordiske land, som er relativt like Norge, men som mangler denne regelen. Dertil vil empiriske studier som gransker forholdet mellom lokalpolitikk og presse være velkomment, siden dette virker å være et ganske underforsket område. Møteoffentlighetsprinsippets begrunnelse er demokratisk kontroll, men det synes ganske uklart om dette prinsippet bidrar til den demokratiske kontroll det er ment å gi.

Hovedspørsmålet i denne avhandlingen er hvordan hensynet til demokratisk deliberasjon og demokratisk kontroll balanseres som følge av regelen om lovpålagte møter i norsk lokalpolitikk. Avhandlingens svar er at hensynet balanseres ganske tydelig i retning av demokratisk kontroll, og at dette underkjenner behovet for demokratisk deliberasjon. Dette har flere uønskede effekter for måten lokaldemokratiet fungerer på. Dette bør danne grunnlag for en større debatt om lokalpolitikere er påført unødig strenge krav til politiske møter.



## Litteratur

- Amenta, E., Carruthers, B. G. og Zylan, Y. (1992) 'A Hero for the Aged? The Townsend Movement, the Political Mediation Model, and U.S. Old-Age Policy, 1934-1950', *American Journal of Sociology*, 98 (2): 308-339.
- Aukrust, Ø. (2020) "Ordfører må svare for lukkede møter". KS 2018a [lasted ned 3. juni 2020]. Available from <https://kommunal-rapport.no/2018/01/skien-ordforer-ma-svare-lukkede-moter-0>.
- Aukrust, Ø. (2020) "Fylkesmannen: Hemmelige gruppeledermøter er ulovlige". KS 2018b [lasted ned 3. juni 2020]. Available from <https://kommunal-rapport.no/2018/03/gruppeledermoter-kjent-ulovlige-hos-fylkesmannen>.
- Bennett, A. og Checkel, J. T. (2015) *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bentham, J. (2001 [1790s]) *Writings on the Poor Laws*. Edited by Quinn, M. Vol. 1. Oxford: Oxford University Press.
- Bernt, J. F. (2016) "Sivilombudsmannen". In *Store norske leksikon, snl.no*. Oslo.
- Bratberg, Ø. (2014) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm.
- Buchanan, J. M. og Tullock, G. (1962) *The calculus of consent*. Vol. 3. Ann Arbor: University of Michigan press.
- Bukve, O. (2002) 'Parlamentarisme light? Komitémodellen som politisk styringsmodell'. I Bukve, O. og Offerdal, A. (red.) *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring* (s. Oslo: Det norske Samlaget.
- Chatham (2020) *Chatham House Rule 2020* [lasted ned 12.5.2020 2020]. Available from <https://www.chathamhouse.org/chatham-house-rule>.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. og Trondal, J. (2018) *Sentralforvaltningen: Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, M. D., March, J. G. og Olsen, J. P. (1972) 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly*, 17 (1): 1-25.
- DCLG (2014) A guide for the press and public on attending and reporting meetings of local government. London: Department for Communities and Local Government.
- Etzioni, A. (2010) 'Is Transparency the Best Disinfectant?', *Journal of Political Philosophy*, 18 (4): 389-404.
- Gadamer, H.-G. (2008) *Philosophical hermeneutics. 30th Anniversary Edition*. London: University of California Press.
- George, A. L. og Bennett, A. (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA (USA): MIT Press.
- Goffman, E. (1959) *The Presentation of Self in Everyday Life*. Reprinted in 1990 by Penguin Books utgave. USA: Anchor Books.
- Goffman, E. (1992) *Vårt rollespill til daglig : en studie i hverdagslivets dramatik*. Translated by Risvik, K. og Risvik, K., *The presentation of self in everyday life*. Oslo: Pax.
- Grimmelikhuisen, S. (2012) *Transparency and trust: An experimental study of online disclosure and trust in government. Phd-thesis*. . Utrecht: Utrecht School of Governance.
- Habermas, J. (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Translated by Burger, T. T. og Lawrence, F. Cambridge, MA (USA): MIT Press.
- Habermas, J. (1996) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory*. London: Polity.
- Harvard (1962) 'Open Meeting Statutes: The Press Fights for the "Right to Know"', *Harvard Law Review*, 75 (6): 1199-1221.
- Heald, D. (2006) 'Varieties of transparency'. I Hood, C. og Heald, D. (red.) *Transparency : the key to better governance?* (s. Oxford: Oxford University Press.
- Hendriks, F. (2011) 'Purity and democracy: beauty ideals and pollution reduction in democratic reform', *Administrative Theory & Praxis*, 33 (1): 44-61.
- Hernes, G. og Nergaard, K. (1989) *Oss i mellom. Konstitusjonelle former og uformelle kontakter Storting - Regjering, FAFO-rapport nr 90*. Oslo: FAFO.
- Hood, C. (1991) 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, 69 (1): 3-19.

- Hood, C. og Heald, D. (2006) *Transparency: the key to better governance?* Vol. 135, *Proceedings of the British Academy*. Oxford: Oxford University Press.
- Indenrigsministeriet (2020) *Kommunalt nærdemokrati. Redegørelse afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af indenrigsministeriet*. Folketingets bibliotek 1977 [lasted ned 5.6 2020]. Available from [https://www.elov.dk/media/betaenkninger/Kommunalt\\_naerdemokrati.pdf](https://www.elov.dk/media/betaenkninger/Kommunalt_naerdemokrati.pdf).
- Jenny, D. F. L., Daniel, N., Peter, E. og Mikael, G. (2014) 'When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship', *Governance*, 27 (1): 111-134.
- Kahneman, D. (2013) *Tenke, fort og langsomt*. Translated by Lilleskjæret, E. og Nyquist, G. Oslo: Pax.
- Krippendorff, K. (2012) *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. 3. utgave. London: Sage.
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kvittingen, I. 2013. De ti viktigste debattene. *Morgenbladet*, 30. august.
- Laffont, J.-J. og Martimort, D. (2002) *The theory of incentives: the principal-agent model*. New Jersey: Princeton university press.
- Leirset, E. (2019a) 'Er norske kommuner FOR åpne?', *Nytt Norsk Tidsskrift* (1): 21-30.
- Leirset, E. (2019b) 'Universitetenes rolle i konkurransestaten'. I Tjora, A. (red.) *Universitetskamp* (s. 435-449). Oslo: Spartacus.
- Leirset, E. (2020a) 'Do Open Meetings Affect Deliberation? A Comparative Study of Political Meetings In Two Institutional Settings', *Journal of Deliberative Democracy*, Forthcoming.
- Leirset, E. (2020b) 'Mistankens hermeneutikk om lukkede politiske møter? En kritisk analyse av mediedekningen av møteoffentlighetsprinsippet i norsk kommunalpolitikk.', *Norsk medietidsskrift*, Forthcoming.
- Leirset, E. og Røiseland, A. (2020) 'Åpenhetsparadokset - åpne eller lukkede møter i lokalpolitikken?'. I Vabo, S. I. og Røiseland, A. (red.) *Folkevalgt og politisk leder* (s. 95-113). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Licht, J. D. F., Naurin, D., Esaïasson, P. og Gilljam, M. (2014) 'When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship', *Governance*, 27 (1): 111-134.
- Lijphart, A. (2012) *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. London: Yale University Press.
- Lo, C. og Vabo, S. I. (2020) 'Administrasjonsparadokset. Farvel til timeglassmodellen?'. I Røiseland, A. og Vabo, S. I. (red.) *Folkevalgt og politisk leder* (s. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Mansbridge, J. (2009) 'A "selection model" of political representation', *Journal of Political Philosophy*, 17 (4): 369-398.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions: The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Marsh, D. og Furlong, P. (2002) 'A skin not a sweater: Ontology and epistemology in political science'. I Marsh, D. og Stoker, G. (red.) *Theory and methods in political science* (s. 17-41). London: Palgrave.
- Meade, E. og Stasavage, D. (2006) 'Two Effects of Transparency on the Quality of Deliberation.', *Swiss Political Science Review*, 12 (3): 123-133.
- Moses, J. og Knutsen, T. (2012) *Ways of knowing: Competing methodologies in social and political research*. London: Palgrave Macmillan.
- Mouritzen, P. E. og Svava, J. H. (2002) *Leadership at the Apex*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Naurin, D. (2004) 'Transparency and legitimacy'. I Dobson, L. og Follesdal, A. (red.) *Political Theory and the European Constitution* (s. 155-166). London: Routledge.
- NFEK (2020) *Generelle forskningsetiske retningslinjer 2020* [lasted ned 12. april 2020]. Available from <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Generelle-forskningsetiske-retningslinjer/>.
- NOU (1990) Norges offentlige utredninger, NOU 1990: 13. Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Oslo: Forvaltningstjenestene Statens trykningskontor.
- NOU (2016) Norges offentlige utredninger, NOU 2016: 4: Ny kommunelov. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Pedersen, O. K. (2011) *Konkurrensestaten*. København: Hans Reitzels forlag.
- Peters, G. (2012) *Institutional theory in political science*. London/New York: Continuum.
- Piotrowski, S. og Borry, E. (2010) 'An Analytic Framework for Open Meetings and Transparency', *Public Administration and Management*, 15: 138-176.

- Poleco (2020) *Politisk lederskap i kommunestyret. En komparativ studie av Norge og Danmark (Poleco)*. Universitetet i Oslo 2020 [lasted ned 15. mai 2020 2020]. Available from <https://www.sv.uio.no/isv/forskning/prosjekter/poleco/>.
- Rommetvedt, H. (1995) 'Strategi og deliberasjon i offentlige beslutningsprosesser'. I Eriksen, E. O. (red.) *Deliberativ politikk: demokrati i teori og praksis*. (s. 105-129). Oslo: Tano.
- Rothstein, B. (2009) 'Creating political legitimacy: Electoral democracy versus quality of government', *American behavioral scientist*, 53 (3): 311-330.
- Rousseau, D. M. (1989) 'Psychological and implied contracts in organizations', *Employee Responsibilities & Rights Journal*, 2 (2): 121-139.
- Røiseland, A., Sørensen, E. og Torfing, J. (2020) 'Refleksjoner rundt paradokser, lederskap og læring'. I Røiseland, A. og Vabo, S. I. (red.) *Folkevalgt og politisk leder* (s. 146-176). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Røvik, K. A. (2007) *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon* Oslo: Universitetsforlaget.
- Sabatier, P. A. og Jenkins-Smith, H. C. (1993) *Policy Change And Learning: An Advocacy Coalition Approach, Theoretical Lenses on Public Policy*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scharpf, F. W. (1997) 'Economic integration, democracy and the welfare state', *Journal of European Public Policy*, 4 (1): 18-36.
- Schmidt, V. (2002) *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. (2008) 'Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse', *Annual Review of Political Science*, 11 (1): 303-326.
- Schmidt, V. (2010) 'Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'', *European Political Science Review*, 2 (1): 1-25.
- Schmidt, V. (2013) 'Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'', *Political Studies*, 61 (1): 2-22.
- Schmidt, V. og Wood, M. (2019) 'Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance', *Public Administration*, 97 (4): 727-740.
- Silverman, D. (2006) *Interpreting qualitative data*. London: Sage.
- Simon, H. (2013) *Administrative behavior*. New York: The Free Press.
- Skjervheim, H. (1996a) 'Deltakar og tilskodar'. I Skjervheim, H. (red.) *Deltakar og tilskoder og andre essays* (s. 71-87). Oslo: Aschehoug.
- Skjervheim, H. (1996b) 'Sosiologien som vitskap: positiv eller kritisk disiplin?'. I Skjervheim, H. (red.) *Deltakar og tilskodar og andre essays* (s. 200-213). Oslo: Aschehoug.
- Sletnes, I., Henrichsen, C., Lundin, O. og Mäkinen, E. (2013) Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning. In *HIOA-rapport nr. 13*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Steffek, J. (2019) 'The limits of proceduralism: Critical remarks on the rise of 'throughput legitimacy'', *Public Administration*, 97 (4): 784-796.
- Steiner, J., Bächtiger, A., Spörndli, M. og Steenbergen, M. R. (2004) *Deliberative politics in action: Analyzing parliamentary discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. E. (2008) Information. In *The Concise Encyclopedia of Economics*.
- Sønderskov, M. (2019) *Lokalpolitikernes holdninger til borgerdeltakelse: En propp for demokratisk innovasjon?*, Handelshøgskolen Innlandet. Elverum: Høgskolen i Innlandet (Phd-avhandling).
- Thaler, R. H. og Sunstein, C. R. (2009) *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New York: Penguin.
- Tucker, R. C. (1995) *Politics as Leadership*. Missouri: University of Missouri Press.
- Vabo, S. (2000) 'New organisational solutions in Norwegian local councils: leaving a puzzling role for local politicians?', *Scandinavian Political Studies*, 24 (4): 343-372.
- Winswold, M. S. og Bentzen, T. Ø. (2020) 'Konfliktparadokset. Samarbeid og konflikt i kommunepolitikken'. I Røiseland, A. og Vabo, S. I. (red.) *Folkevalgt og politisk leder* (s. 34-61). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- Woodward, W. (2020) *Spin and scandal: how New Labour made the news* 2007 [lasted ned 4. mars 2020]. Available from <https://www.theguardian.com/media/2007/jun/13/politicsandthedia.pressandpublishing>.
- Østerberg, D. (1997) 'Institusjon'. I Korsnes, O., Andersen, H. og Brante, T. (red.) *Sosiologisk leksikon* (s. 130-131). Oslo: Universitetsforlaget.



# Vedlegg 1. Intervjuguide danske kommuner

## Utkast til intervjuguide, danske kommuner

### Innledning

- I. Hvordan kom du inn i politikken?
- II. Hva gjør en politiker, og hvordan er arbeidet organisert?

### Generelle spørsmål

1. Hvordan vil du beskrive det politiske klimaet i kommunen nå? Hvorfor er det slik?
2. Hvordan har utviklingen vært – jevn, fra god til dårlig, eller fra dårlig til god?
3. Er det gode rammebetingelser for å gjøre en god jobb som lokalpolitiker, oppfatter du?
4. Kan du forklare hvordan den politiske prosessen her i kommunen foregår – hva er partiets rolle, hva er utvalgenes rolle, og hva er kommunestyrets rolle?

### **Møtekultur og debattkultur**

5. Hva tenker du kjennetegner en god politisk debatt?
6. Hvor ofte har dere slike debatter? Hvor er de beste debattene?
7. Stående utvalg, økonomiutvalg, kommunalbestyrelse og partiene – hvor er det lettest å diskutere fritt? Hvorfor er det slik?
8. Hvor ofte endrer man oppfatning i en sak fra første gangs behandling til avgjørende behandling i kommunalbestyrelsen?
9. Hva ville det bety dersom møtene i stående utvalg og økonomiutvalget var åpne for enhver?

10. Tror du det ville hatt betydning for diskusjonen?
11. Ville det endre borgernes oppfatning av den politiske prosessen? Mer åpen=mer legitim?
12. Tror du åpne politiske møter bedret politikkenes omdømme i lokalsamfunnet?
13. Hvor skjer den viktigste politikktutformingene?
14. Hvilken rolle spiller partiet i forkant av møtene?
15. Er det hard konkurranse mellom partiene i kommunen, eller er det mye samarbeid på tvers av partigrensene?
16. Hvordan oppfattes den politiske debatten ute blant borgerne, tror du? Konkurransen mellom partiene eller samarbeidspreget?

### **Tillegg til journalister**

1. Hvordan dekker dere lokalpolitikk her i kommunen?
2. Generell oppfatning av politikken i kommunen?
3. Hvordan tror du lokalpolitikken oppfattes for borgerne i din kommune?
4. Vil du si at kommuner generelt er åpne eller lukket for borgerne?
5. Skiller kommunen seg ut i noen retning? Åpenhetskultur?
6. Hvordan er forholdet mellom lokalpressen og lokalpolitikkerne?
7. Hvem er de viktigste politikkerne her i kommunen?
8. Hva er det viktigste politiske organet?
9. Er det sterke politiske skillelinjer i kommunen?
10. Taler man om posisjon og opposisjon her i kommunen?
11. Kan du forklare den politiske prosessen i en typisk sak her i kommunen?
12. Er det ofte journalister til stede på møtene?
13. Hvor og hvordan finner journalister de politiske sakene sine?

14. Hvilken betydning ville det hatt for dine arbeidsforhold dersom alle utvalgsmøter/komiteemøter/formannskap var lukket?
15. Hvilken betydning tror du det har for debatten at journalister er til stede i møtet?
16. Hvilken betydning har sosiale medier i den lokalpolitiske dekningen?
17. Legge til noe til slutt?



## Vedlegg 2. Intervjuguide norske kommuner

### Utkast til intervjuguide, norske kommuner

#### Innledning

- III. Kan du starte med å kort beskrive din politiske bakgrunn og erfaring.
- IV. Kan du beskrive hvordan det politiske arbeidet i denne kommunen er organisert, og hva som er din rolle i det?

#### Generelle spørsmål

1. Hvordan vil du beskrive det politiske klimaet i kommunen nå? Hvorfor er det slik?
2. Hvordan har utviklingen vært – jevn, fra god til dårlig, eller fra dårlig til god?
3. Er det gode rammebetingelser for å gjøre en god jobb som lokalpolitiker, oppfatter du?
4. Kan du forklare hvordan den politiske prosessen her i kommunen foregår – hva er partiets rolle, hva er utvalgenes rolle, og hva er kommunestyrets rolle?

#### **Møtekultur og debattkultur**

5. Hva tenker du kjennetegner en god politisk debatt?
6. Hvor ofte har dere en slik debatt? Hvor er de beste diskusjonene?
7. Hvor er det lettest å diskutere fritt? I utvalget eller i partimøtet?
8. I hvilket møte endrer du lettest oppfatning i en sak etter nye argumenter?
9. Hva er forskjellen på diskusjon i et åpent møte versus et lukket møte?
10. Hva betyr åpne møter for forholdet til borgerne i kommunen, tror du?
11. Hvor skjer den viktigste politikktutforming?

- 12.Hvilken rolle spiller partiet i forkant av møtene?
- 13.Er det hard konkurranse mellom partiene i kommunen, eller er det mye samarbeid på tvers av partigrensene?

### **Tillegg til journalister**

- 18.Hvordan dekker dere lokalpolitikk her i kommunen?
- 19.Generell oppfatning av politikken i kommunen?
- 20.Hvordan tror du lokalpolitikken oppfattes for borgerne i din kommune?
- 21.Vil du si at kommunener generelt er åpne eller lukket for borgerne?
- 22.Skiller kommunen seg ut i noen retning? Åpenhetskultur?
- 23.Hvordan er forholdet mellom lokalpressen og lokalpolitikkerne?
- 24.Hvem er de viktigste politikkerne her i kommunen?
- 25.Hva er det viktigste politiske organet?
- 26.Er det sterke politiske skillelinjer i kommunen?
- 27.Taler man om posisjon og opposisjon her i kommunen?
- 28.Kan du forklare den politiske prosessen i en typisk sak her i kommunen?
- 29.Er det ofte journalister til stede på møtene?
- 30.Hvor og hvordan finner journalister de politiske sakene sine?
- 31.Hvilken betydning ville det hatt for dine arbeidsforhold dersom alle utvalgsmøter/komiteemøter/formannskap var lukket?
- 32.Hvilken betydning tror du det har for debatten at journalister er til stede i møtet?
- 33.Hvilken betydning har sosiale medier i den lokalpolitiske dekningen?
- 34.Legge til noe til slutt?

### **Vedlegg 3. Intervjuguide til to ordførere i forbindelse med artikkel i Norsk Medietidsskrift**

#### **Intervjuguide til intervju med ordførerne Robin Kåss og Hedda Foss Five, til artikkel i Norsk Medietidsskrift**

1. Kan du forklare hva som skjedde i forbindelse med avisomtalen om lukkede møter?
2. Hvordan var praksisen, og hvordan er den nå endret? Hva var fordelene med møtene slik de var organisert før de måtte endres?
3. Hva er konsekvensen av den endrede møtepraksisen?
4. Hva er forskjellen på diskusjonen i et åpent møte versus et lukket møte?
5. Hvorfor kan det noen ganger være best å diskutere uten at møtet er åpent?
6. Hva er konsekvensen av at det ikke er tillatt å diskutere fortrolig på tvers av partiene, tror du?
7. Har regelen om åpenhet noen ikke-tilsiktete konsekvenser, slik du ser det?
8. Hvordan ser en ideell møtepraksis ut – hvis målet er å få best mulig beslutninger og finne gode politiske løsninger?
9. Hvilke møter er det vanligvis journalister til stede på?
10. Hva er fordelene, og hva er ulempene med dagens regel om åpne møter?
11. Hvor synes du de beste (diskutere fritt) politiske diskusjonene foregår i dag? I utvalg, i formannskap, i kommunestyre eller i partigruppe?
12. Norge er det eneste land i Norden som pålegger sine kommuner en så streng møtepraksis. I Danmark er møter i utvalg og formannskap pålagt å være lukket, og det er referatforbud fra møtene. Hvordan ville en slik regel innvirket på møtene i komiteer og formannskap her, tror du?

13.Hvilken betydning ville det ha for forholdet mellom politikere og administrasjon?

14.Hvordan bør spørsmålet om møteoffentlighet håndteres her til lands, mener du?



## Vedlegg 4. Informasjonsskriv til informanter.



**Bakgrunn for forespørsel om  
deltagelse i forskningsprosjektet  
*Politisk organisering i norske kommuner:*  
*Betydning for politisk lederskap***

I dette forskningsprosjektet ønsker vi å identifisere hva som hemmer og fremmer ulike typer av politisk lederskap blant de folkevalgte lokalt i Norge. Vi stiller tre spørsmål: (1) hvilke typer av politisk lederskap vi finner blant kommunestyrerepresentantene; (2) i hvilken grad er ulik organisering av betydning for utøvelsen av lokalt politisk lederskap; og (3) i hvilken grad er lokalt politisk lederskap viktig for om mål nås og problemer løses.

Prosjektet er undertegnedes doktorgradsprosjekt, og skjer under veiledning av professorene Asbjørn Røiseland (Nord Universitet) og Eva Sørensen (Roskilde Universitet). Som en del av studien er det valgt ut tre case-kommuner i Norge. Som del av datainnsamlingen til disse casestudiene spør vi med dette om du, som kommunepolitiker/administrativt ansatt i den aktuelle kommunen, vil delta i et intervju.

Intervjuet krever ingen forberedelser, og vil ta mellom 45 min. og en time. Det vil omhandle den nye politisk/administrative arbeidsformen dere har utviklet og hvilke resultater du oppfatter at arbeidsformen gir. For å sette dette i perspektiv vil vi også være interessert i hvordan du som folkevalgte og partiene arbeider både generelt og

i forhold til aktuelle politiske spørsmål i kommunen, hvordan du oppfatter politisk lederskap og representasjonsrollen, de politiske partienes og det politiske klimaets rolle og innbyggerdeltakelse mer generelt.

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt, slik at ikke andre enn de som deltar i prosjektet vil ha tilgang til data. Ved publisering vil kommunene så langt det lar seg gjøre bli anonymisert. Dersom så ikke lar seg gjøre og enkeltpersoner kan gjenkjennes, vil du eventuelt bli tilskrevet for sitatsjekk.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.12.2020. Etter det vil data bli oppbevart i anonymisert form, slik at det fortsatt er mulig for oss å analysere og publisere fra materialet.

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du har spørsmål knyttet til studien, ta kontakt med Espen Leirset ([espen.i.leirset@nord.no](mailto:espen.i.leirset@nord.no))

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Mvh Espen Leirset, stipendiat, Nord Universitet. Telefon 74 11 22 18

## Vedlegg 5. Godkjenning fra NSD



Espen Ingvar Leirset  
Universitetsalleen 11  
8026 BODØ

Vår dato: 25.09.2017

Vår ref: 55946 / 3 / HJT

Deres dato:

Deres ref:

### Tilbakemelding på melding om behandling av personopplysninger

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 15.09.2017.

Meldingen gjelder prosjektet:

<i>55946</i>	<i>Politisk organisering og betydning for politisk ledelse i norske kommuner</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Nord universitet, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Espen Ingvar Leirset</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.12.2020, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Dersom noe er uklart ta gjerne kontakt over telefon.

Vennlig hilsen

Marianne Høgetveit Myhren

*Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.*



Formål med prosjektet er å identifisere ulike organiseringsmodeller av politisk arbeid i tre norske kommuner, og se hvilken betydning disse har for utøvelsen av politisk ledelse, herunder å analysere partienes rolle i lokalpolitikken.

Utvalget informeres skriftlig og muntlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet, men vi anbefaler forsker for ordens skyld å legge til en setning om at de som deltar i prosjektet og som skal ha tilgang til data også inkluderer en professor ved Universitetet i Oslo, ettersom dette er en ekstern institusjon i denne sammenheng.

Utvalget består av administrativt ansatte og folkevalgte i tre utvalgte kommuner. Utvalget er et strategisk utvalg som kontaktes via kommunens administrative og politiske ledelse. Enkelte folkevalgte kontaktes også direkte av forsker.

Intervjuguiden legger opp til at tredjepersoner kan komme til å bli omtalt. Direkte eller indirekte personidentifiserbare opplysninger om andre personer enn informantene/respondentene selv regnes som tredjepersoner. Det skal kun registreres opplysninger som er nødvendig for formålet med prosjektet. Opplysningene skal være av mindre omfang og ikke sensitive, og bør anonymiseres i publikasjon. Så fremt personvemulempen for tredjeperson reduseres på denne måten, kan prosjektleder unntas fra informasjonsplikten overfor tredjeperson. Personvernombudet anbefaler likevel at forsker ber informantene om å omtale andre personer som ikke deltar i prosjektet i en så lite identifiserende grad som mulig. Vi oppfordrer også forsker i sanråd med intervjuobjektene å avklare i hvilke tilfeller det er rimelig å gi informasjon til tredjepersoner.

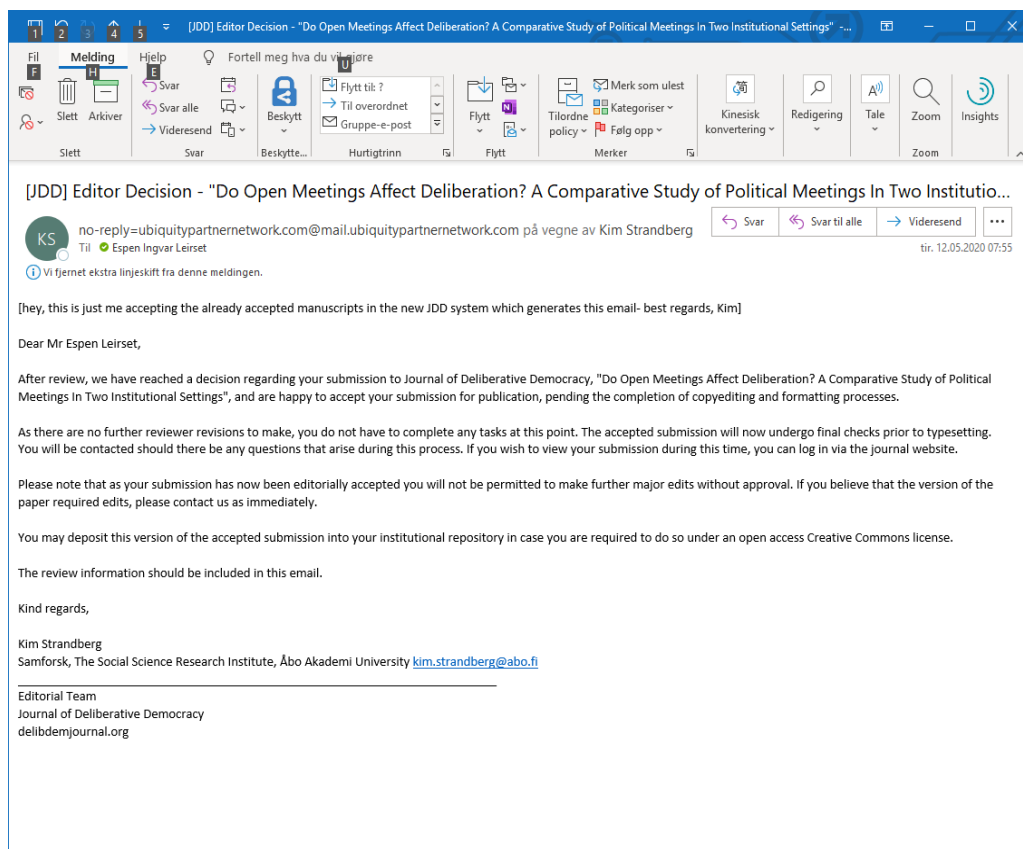
Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Nord universitet sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal sendes elektronisk eller lagres på mobile enheter, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Det oppgis at personopplysninger skal publiseres. Personvernombudet legger til grunn at det foreligger eksplisitt samtykke fra den enkelte til dette. Vi anbefaler at deltakerne gis anledning til å lese igjennom egne opplysninger og godkjenne disse for publisering, noe informasjonsskrivet også legger opp til.

Forventet prosjektslutt er 31.12.2020. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)

## Vedlegg 6. Bekreftelse på akseptert artikkel i Journal of Deliberative Democracy







# Vedlegg 7. Bekreftelse på akseptert artikkel i Norsk Medietidsskrift





Norsk medietidsskrift - Decision on Manuscript ID NMT-2019-0020.R1 - Melding (Ren tekst)

Fil Melding Hjelp Fortell meg hva du vil gjøre

Slett Arkiver Slett Svar Svar alle Videresend Beskytt Flytt til: ? Til overordnet Gruppe-e-post Flytt Tilordne policy Merker Kinesisk konvertering Redigering Tale Zoom Insights

Norsk medietidsskrift - Decision on Manuscript ID NMT-2019-0020.R1

 Karoline Ihlebæk <onbehalfof@manuscriptcentral.com>  
Til  Espen Ingvar Leirset

 Svar  Svar til alle  Videresend 

Du videresendte denne meldingen 20.04.2020 10:07. man. 20.04.2020 09:49

20-Apr-2020

Dear Mr. Leirset:

It is a pleasure to accept your manuscript entitled "Hermeneutics of suspicion on closed political meetings?" in its current form for publication in the Norsk medietidsskrift.

Thank you for your fine contribution. On behalf of the Editors of the Norsk medietidsskrift, we look forward to your continued contributions to the Journal.

Sincerely,  
Dr. Karoline Andrea Ihlebæk  
Associate Editor, Norsk medietidsskrift  
[karoline.ihlebæk@oslomet.no](mailto:karoline.ihlebæk@oslomet.no)





## **Artikkel 2: Do open meetings affect deliberation? A comparative study of political meetings in two institutional settings**



# Do Open Meetings Affect Deliberation? A Comparative Study of Political Meetings In Two Institutional Settings

Espen I. Leirset

Follow this and additional works at: <https://www.publicdeliberation.net/jpd>

 Part of the [Comparative Politics Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Affairs Commons](#)

---

---

## Do Open Meetings Affect Deliberation? A Comparative Study of Political Meetings In Two Institutional Settings

### **Abstract**

Transparency in politics is a core value of democracy, but has to be balanced with politicians need for deliberation arenas. Norway and Denmark have relatively similar political systems at the municipal level, but the balance between openness and deliberation is approached in different ways: Denmark emphasizes closed political meetings and deliberation, Norway emphasizes open meetings and democratic control. This comparative study of two Danish and two Norwegian municipalities shows that closed meetings makes politicians more able to deliberate, and that mandatory open meetings move deliberation to informal meetings, and thus creates less ability to consensus-based politics.

### **Keywords**

Deliberation, open meetings, local government, transparency

## Introduction

Transparency in politics is a core value of democracy, and has become synonymous with good governance. Many attempts have been done to bolster transparency at different levels of government, with the expectation that quality of government will improve (Cucciniello, Porumbescu, & Grimmelikhuisen, 2017; Kosack & Fung, 2014). One aspect of this ‘transparency wave’ is open meetings, which is studied in this article. The aim of this paper is to study which effect open meetings has on deliberation and the quality of policy processes, based on empirical studies of two systems with different approaches to open meetings. The research question is: how do open meetings affect deliberation in local elected committees and executive boards? To answer this question, in-depth interviews have been conducted with 40 informants in Norwegian and Danish municipalities. These countries were selected because their principles of transparency and deliberation vary. In Norwegian municipal law, there is an emphasis on democratic control and open meetings (NOU 1990:13), while in Danish municipal law, the emphasis is on deliberation and closed meetings (*Indenrigsministeriet* 1977).

In this article, theoretical arguments for and against transparency in policy processes will be explained. An overview of the selected cases and the national contexts in which they appear is given, and the interviews will be presented in an empirical analysis. The paper will conclude that mandatory open meetings does not satisfy politicians need for deliberation, and that informal meetings gain significance at the expense of formal, open meetings. This is important knowledge that needs to be taken into consideration before implementing transparency acts into legal systems.

## For and against transparency in meetings

Openness as a virtue was formulated by Bentham (2001 [1790]: 277), when he stated that ‘the more strictly we are watched, the better we behave’. However, the urge for transparency has risen significantly in the last 25 years, to the point where prominent scholars such as Christopher Hood (2006) claim that transparency has a ‘quasi-religious significance’. The organisation Transparency International has promoted transparency as a key component for good governance since 1993. The information revolution with Internet in general and Wikileaks in particular has also raised awareness of transparency in public affairs. Transparency can be defined as the degree to which access to government information is available (Piotrowski & Borry, 2010). Meetings are understood as arenas where several elected politicians can discuss local affairs. Such meetings can be formal (committee meetings, executive board meetings and council meetings), or they can be informal (preparatory party meetings).

Arguments for transparency can be made in regard to both the input and output sides of politics. The output side refers to measures of the delivery of public service goods, for example transparency regarding test results in schools, hospitals, etc. However, this study is concerned with the input side of politics, where open political meetings should make it easier for the electorate to hold politicians accountable, based on a democratic control perspective. Open meetings are also regarded as a means for the electorate to become more informed on policy choices, and therefore make more informed choices on election day.

Nevertheless, the need for transparency has to be balanced with another important democratic virtue, namely democratic deliberation. Deliberation is an aspect of democratic politics in which representatives investigate the reasons for and against a matter freely, and are not afraid to seek to give one another mutually acceptable reasons to justify the decisions they make (Gutmann & Thompson, 2001; Steiner, Bächtiger, Spöndli, & Steenbergen, 2004; Przeworski, 1998;

Elster, 1998). Deliberation is associated with debates and processes of high quality, where participants need to be open minded, and willing to change their preferences during the debate. If some participants of a meeting have decided in advance what their preferences are, and also agreed on not to change this during the meeting, they are not taking part of the deliberative aspect of the meeting. Some meetings may therefore be highly deliberative, while others may be less deliberative – based on the set up for the meeting.

The issue of open or closed meetings in political processes is therefore a trade-off between two key democratic considerations: on the one hand, democratic control, which revolves around citizens' ability to hold their representatives accountable for the decisions they make – and on the other hand, democratic effectiveness, which revolves around politicians' working conditions and need for deliberation to enhance their ability to make the best possible decisions on behalf of the local community.

Piotrowski and Borry (2010) developed an analytical framework for open meetings and transparency that employs a consistent list of arguments for and against public meetings, found in a 1962 Harvard Law Review article (Harvard, 1962). First, open meetings can provide better public knowledge of policy issues. Second, openness will deter misappropriations of public funds and conflicts of interest among representatives. Third, government officials will be more responsive to the public when there is an opportunity for public participation at a meeting. Fourth, representatives can receive information from the public in cases where the public has more information about a specific local issue. Fifth, citizens may be more understanding of complex and difficult decisions. Sixth, open meetings can result in better news reporting of governmental issues. On the other side, the article also lists five arguments against open meetings. First, public pressure is negative for representatives' deliberation. Second, open meetings will lead to long and time-consuming speeches where representatives attempt to make an impression on the press and electorate. Third, there is a disadvantage to government employees who may object to a programme or policy and voice these objections in public, but who in the end may be required to administer the objectionable programme or policy. Fourth, elected officials may harden their positions once they state them publicly. Fifth, there can be a tendency for the press to sensationalise stories and emphasise only controversial topics brought up at meetings. Since this extensive list was created, the public sector and welfare policies have expanded significantly, and theories of participatory democracy and deliberative democracy are now on the agenda. Together with the media revolution of the last 20 years, there is a constant need for debate on how the input side of politics relates to the public.

Later studies do reveal some problems with open meetings. In an empirical document study of parliamentary minutes, Steiner et al. (2004) find a more respectful tone and understanding of the positions of others in closed sessions than in those that are public. In an empirical study of public versus private deliberation, Meade and Stasavage (2006) find that members of a central bank board are less likely to oppose an established view when the discussion is public.

The alternative to open meetings can be 'openness in rationale', formulated by Mansbridge (2009). The argument is that in non-corrupt systems, with self-motivated actors, too much transparency and surveillance will be counterproductive, because it is associated with a system of distrust. In contrast, openness in rationale is a form of narrative or deliberative control where representatives explain the choices they have made and have ongoing contact with the electorate during the decision-making process. Etzioni (2010) also argues that insights from behavioral economists weaken the premise of democratic control, due to information overload. In this view, voters neither have the capacity to handle the large amount of information that

transparency ideals presuppose, nor respond to open meetings in the way the theories of transparency suggest.

David Heald (2006) examines various types of transparency and develops a framework for thinking about the directions of transparency. Most relevant for open meetings is his label of ‘transparency inwards’, the ability to see inside an organisation from the outside. Transparency in this case can be made in retrospect or in real time, where open meetings are real-time transparency and minutes are transparency in retrospect. Open meetings means that ‘there is never any time when the organization can focus exclusively on its productive activities’ (Heald, 2006, p. 33). He also makes a distinction between ‘nominal’ and ‘effective’ transparency, where the gap between the two is labeled the ‘transparency illusion’. The illusion is that even if transparency appears to be increasing, as measured by an index or transparency act, the reality might be different—for example if informal, closed meetings gain significance at the expense of formal, open meetings. This may be problematic for democratic accountability (Copus and Erlingsson 2013).

Despite the research that has been done, not a great deal is known about how politicians actually behave in closed versus open meetings. One reason for this is perhaps methodological, due to the obvious difficulties of investigating what occurs behind closed doors. This study will examine this by studying two different systems, in which different meeting rules apply.

### **Transparency in Norway and Denmark**

In comparative studies, Norwegian and Danish municipalities are classified as relatively similar systems (Denters & Rose, 2005; Loughlin, Hendriks, & Lidström, 2011). Both systems are based on the municipal executive board model, which is part of the consensus-based model of government (Hendriks, 2010). Unlike the parliamentary-based ‘winner takes all’ system, the system is based on a broad representation of the executive body (the municipal executive board). The municipal executive board model is older than the party system; the idea is that leading politicians meet in the municipal executive board to find common solutions to local community problems. In its ideal form, participants meet on equal terms and discuss issues according to the deliberation principle. The same principle applies to political committees, which also have a consistent representation based on the size of parties in the municipal council. The significant distinction between the Norwegian and Danish systems, which is investigated in this study, is *whether or not it is mandatory that meetings are open to the public*. In Norway, the Local Government Act regulates that all meetings of political committees must be open to the press and citizens. In Denmark, the opposite rule applies: meetings are closed, and it is prohibited to refer from the meetings. This provides a good opportunity to study the importance of the public principle of deliberation in a comparative study based on the most similar system design principle.

Norway’s regulation on open meetings stems from the Local Government Act of 1993, which requires all meetings in both committees and the executive board to be open for the press and public (NOU, 1990:13). It is not allowed for all politicians in a committee or executive board to meet ‘informally’ to discuss matters. If they do, the local press can lodge a complaint with the county governor or parliamentary ombudsman. Such complaints are usually supported (Leirset, 2019). The Local Government Act outlines strict instructions for when meetings can be closed. Political discussions and deliberation on difficult matters, for example, are not considered reasons to close meetings. The open meetings regulation has also resulted in a critical public discourse on closed meetings, where stakeholders in the press frame the need for deliberation in private as ‘undemocratic’ (Bodahl-Johansen, 2018).

In Denmark, the municipal act is quite opposite on this matter. All the meetings in standing committees and the executive board must be closed, and participants in these meetings cannot disclose what their peers have said in the meetings. This is to strengthen the meetings as deliberate organs where each politician is free to discuss with his or her peers. The disadvantages of open meetings are also emphasised in several arguments in Danish judicial reports on municipal legislation (*Indenrigsministeriet*, 1977, p. 46). First, open meetings can lead to the ‘real form of debate being relegated to another location’. Second, open meetings may cause ‘too much politicisation’ of the work done by the committees. Third, the administration may be ‘reluctant to present material to committees at the earliest possible stage’. Moreover, consideration of small party groups is also emphasised as an independent point in the arguments for closed meetings (*ibid*).

**Table 1. Openness in various political bodies in Norwegian and Danish municipalities**

	Norway	Denmark
<b>Standing committees</b>	Open	Closed
<b>Executive board</b>	Open	Closed
<b>Municipal council (city hall)</b>	Open	Open
<b>Preparatory party meetings</b>	Closed	Closed

As we can see, Norway and Denmark have approached open and closed meetings differently in their municipal legislation. To answer how this difference works in practice, semi-structured interviews with a range of local politicians in two Norwegian and two Danish municipalities were conducted. The municipalities selected have certain characteristics: all employ the municipal executive board<sup>1</sup> model, they must not have carried out special administrative reforms, and they must be ‘traditional’ municipalities that do not differ significantly from the norm of municipalities in their country. It has also been desirable to find equally large municipalities which are relatively similar in population size. They have quite similar profiles in that they are located outside of major cities, yet are still large enough for there to be a local press that has an interest in covering municipal political meetings and issues. All the municipalities have at least one local newspaper that covers local politics to the extent that all politicians are familiar with the editor or journalist who covers them. However, the frequency with which the local press covers political meetings has not been measured, so there may be some variance in the relations between the political community and the local press that is not reflected in this research. In order to distinguish them from each other, the informants are given fictitious names, and municipalities are referred to as Norway North, Norway South, Denmark East, and Denmark West.

Interviews were conducted with a total 40 informants, most of whom are local politicians. Emphasis was placed on interviewing politicians from as many parties as possible, who also have experience with and a good overview of the local political landscape. In addition, in all municipalities at least one politician with a shorter political career is included, in order to get a freshman’s view. The majority of interviews were conducted as individual semi-structured interviews, and there was in addition one focus group interview in each municipality conducted with two or three informants. The informants also include a member of the local press from each municipality, which has afforded valuable insight into how local politics are judged by

<sup>1</sup> Norwegian municipal law gives Norwegian municipalities the opportunity to choose a parliamentary government model, but it is not common and is not considered by this study.



those who cover them. The members of the local press are also informed outsiders. In addition, I have observed at least one political meeting in each municipality. Taken together, the methodological approach has provided a rich resource of information, which has given me a good overview of how local politics work in the case municipalities.

Norwegian and Danish municipalities are both comprised of three bodies, as summed up in table 1: the standing committees, the municipal executive board, and the municipal council. However, political parties also play an important role in municipalities in both countries. Political parties have their own meetings at some stage in the political process. These meetings are not constituted in law, and it is up to the local party how to organise them. They are closed for others than party members in both countries, and there are no formalities, such as minutes, attached to them. They are therefore 'informal meetings' in judicial terms. Even so, they are informally institutionalised as a normal part of the political process in both countries. This means that if the openness principle affects the functioning of formal meetings, we could expect that the significance of informal meetings would be different in the two countries, in accordance with the 'transparency illusion' argument, described above (Heald, 2006). From this, we can derive a hypothesis that informal meetings play a more important role in Norwegian municipalities than they do in Denmark.

## The functioning of meetings in Norway and Denmark

In this section, I start out by giving an overview of the main findings from the semi-structured interviews in table 2, and explain the quotes further down. Table 2 is used to structure the empirical analysis.

**Table 2. Descriptions of meetings in Norwegian and Danish municipalities with representative quotes from informants**

	Norway	Denmark
1. Standing committees	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Difficult to disagree internally within the party</li> <li>b. Position parties have made up their minds before the meeting</li> <li>c. Better workshop than the council</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Best debates here</li> <li>ii. Relations over party borders are important</li> <li>iii. Solution-oriented</li> </ul>
2. Executive board	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Position parties make up their minds at the mayor's office before the meeting</li> <li>b. It is difficult to share thoughts because of the press</li> <li>c. Speaking to the public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. I can share thoughts and listen to what the others think</li> <li>ii. I can withdraw my own propositions without losing face</li> </ul>
3. Municipal council	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Challenging to discuss with the press present</li> <li>b. We chat internally in our party during the meeting</li> <li>c. Party-group meetings during the council meeting are important</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Boring</li> <li>ii. Everything is decided in advance</li> <li>iii. Political theatre</li> <li>iv. Formal style</li> </ul>
4. Preparatory party meetings	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. We can speak freely</li> <li>b. Can disagree within the party</li> <li>c. The best policy workshop we have</li> <li>d. We can discuss party policy in each case</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Good debates</li> <li>ii. We can think more ideologically</li> <li>iii. We can decide party policy in each case</li> </ul>

*Standing committees*

Even if the standing committees in Norway are formally open for the public, whether or not the meetings are covered by the local press varies. However, it is impossible to know if a journalist is present or not in advance, so politicians must be prepared for the possibility that journalists will be present. Therefore, most parties have institutionalised preparatory party meetings in advance of committee meetings in Norway. Several informants, from both position and opposition parties, describe these preparatory meetings as significant, as politicians tend to form their opinions in the party ahead of the committee meeting. This results in internal loyalty in the party group, even if new arguments emerge in the committee.

When we have a preparatory party meeting, we'll come to an agreement. Internally. So there's one person who presents this in the [committee] meeting. It's rare for us to change opinion during the process of the [committee] meeting (Norwegian politician Arne).

Leading position politician Arne describes how the issues are discussed in the preparatory party meeting, and states that the party makes its real decision there. Several informants find it difficult to imagine not having an informal meeting in advance, where issues can be discussed openly and freely. Open discussions in committee meetings are described as difficult, because of loyalty to what has been decided previously in the preparatory party meeting. However, compared to executive board meetings and council meetings, committee meetings are regarded as better workshops. Journalists are more often present in executive board and council meetings, so there can be a more informal tone and open discussion in committee meetings where no journalist is present.

In Denmark, standing committees are viewed as the best arena for deliberation by almost all informants (see table 3, below), because committee members are experts in their sectors, and have more in-depth knowledge of the issues than do party members. This leads to a more knowledge-based debate in the committee, as opposed to preparatory party meetings. The informants state that cross-over relations between parties are important. Several informants use 'engine room' as a metaphor for committee meetings. Although party politics do play a role, institutionalized preparatory party meetings prior to committee meetings are less common than in Norway. In addition, informants tone down the party element in committee meetings. They are socialized into an understanding of the committees as an arena for open debate and deliberation. This is particularly due to the absence of the press, as well as the prohibition to refer to what others have said in the meetings, which is explicitly mentioned as important by several informants. This rule socializes the committee members into a loyalty to each other. The politicians are concerned with the presence or no-presence of journalists at meetings. They describe press or an audience as very important for the debate. The Danish informants were generally sceptical to having open meetings in standing committees, because they were afraid it would corrupt the meetings as arenas for deliberation.

If a journalist is present in a meeting, that's the biggest game-changer. Everyone becomes more concerned with what to say, and how to say it. It plays out as a form of acting, if you know what I mean. (Danish politician Asgeir)

*Executive board*

The executive boards are more powerful organs than the committees. In Norway, they are therefore more frequently covered in the press. One informant describes the executive board meetings in Norway as 'speaking to the public'. Because of this, it is important to be well prepared for the meeting, which means that the preparatory party meeting is important. Asked whether the

preparatory party group meeting or the formal council meeting is most important in terms of actual debates and actual conclusions, one informant responded as follows, after some hesitation:

It depends on the issue, of course. However, we meet a lot in advance. It's easier to formulate better decisions in the preparatory party meetings, since we can discuss freely. I don't like to say it, but it may well be that the most important meeting is the preparatory party meeting. (Norwegian politician Eline)

Eline leads a committee in Norway North, and is quite hesitant when she evaluates the practice of preparatory party meetings in advance of formal meetings. She reflects on the informal and formal procedures in the local political process, and notes that they as a position group are criticized by the opposition for not including them to a greater extent in debates and conclusions. However, the critique doesn't bite so hard, because she considers democracy to be 'majority rule'. What is more, it is difficult to include the minority group, because the Local Government Act prohibits them from including all politicians in the preparatory meeting. Informants from the opposition in Norway North describe the executive board meeting as a 'theatre for the public'. This means that it is almost impossible to change the views of the position group in the meeting, because members of the position group are loyal to each other.

A considerable number of issues are decided in the preparatory meetings, where we don't participate. Although solutions may exist outside of what they have discussed, they'll stick to what they've agreed on. (Norwegian opposition politician Daniel)

The informants explained that the position group votes through what they have decided in the preparatory party meeting. This also changes their understanding of the opposition's role. They see it as their role to argue against the position party—and based on this, deliver their own propositions. These are voted down, but they can demonstrate to the public that they have an alternative policy.

In Denmark, the executive board has the same rules as the committee: the press cannot attend, and it is forbidden to refer what others have said. This rule is meant to build loyalty between the members of the executive board, also across of party groups. This seem to give the intended effect. One informant, a Danish mayor, explained that the closed meetings make it possible to share early thoughts and withdraw proposals—even for him— if good arguments come up. If journalists were allowed in these meetings, he is very sure that it would have a dramatic effect on this functioning of the meeting. When asked about the effect the presence of journalists have on the meetings, he sees this practice as impossible.

The relative open or restricted access to debate of meetings is of particular interest in the executive boards, since these are rather powerful local organs. One could assume that the Danish press would be critical of the practice of closed meetings in such powerful organs. However, the Danish informants from the local press did not have particular objections to it.

In principle I'm in favor of open meetings, as a journalist. But I can understand politicians' need to discuss freely. My experience is that they talk more to me, as a journalist, when I'm present, than to each other. This certainly is the case at council meetings, where I can attend. They want to be quoted in the newspaper, to be visible for their electorate. (Danish local journalist)

The Danish journalists explained that agendas for these meetings are public, so they are able to create new reports based on these, and follow up with the leader of the committee to get more information on the matter after the meeting. The minutes from the meeting include the voting

behavior of each participant, so journalists can contact politicians from all sides to obtain the arguments in each direction and present them to the public. The Danish law forbids politicians to tell what other politicians have said in the meetings, but it is allowed to refer own statements. The journalists are very aware of the minutes as an important tool for reporting on meetings. The minutes enable them to present political differences even if the meeting is closed.

### *Municipal council meetings*

The rules concerning openness in municipal council meetings are the same in both countries. Informants in both countries report that it is quite common for most issues to be decided before they end up in the council. However, in the Norwegian municipalities there is a tradition for ad hoc, short party group meetings during council meetings. In Norway South, this is very common. In Norway North, such party group meetings during the council meeting occurs in approximately every other meeting. One such council meeting was observed in Norway South, where council meetings have a short break, and the party groups can gather in various places in city hall. Here they can quickly discuss party policy before the formal meeting is again in session. This is a major difference from the Danish system, as described below. The party groups are then prepared to argue and vote in a certain direction. In addition, some party groups in Norway use online chat dialogue actively throughout the council meeting. The party group has a Facebook chat dialogue where party members can have live discussions on the debated topics. When a political opponent enters the rostrum, the party can quickly decide if they want to present a counter argument, how the argument should be phrased, and who should argue on behalf of the party. Chat may also be used for showing approval and giving feedback to party colleagues.

The Danish municipal council is the only formal organ open to the public, and is characterized as the main arena for political play. This is where politicians have an opportunity to profile themselves and their politics. Informants explained that this meeting is distinctly different from the other meetings. Ad hoc party group meetings during council meetings, however, are extremely rare. Several politicians reported that they had never experienced such meetings. One politician with 12 years of service had experienced it maybe once, in an exceptional issue. The council meeting is considered formal, since everyone is on guard due to the presence of the press.

### *Preparatory party meetings*

In Norwegian municipalities, preparatory party group meetings are common during several stages of the political process. There are usually at least two institutionalized party meetings in addition to ad hoc party meetings during the council meeting. All informants described Norwegian preparatory party meetings as important policy workshops, since they are the only space in which politicians can speak on current local affairs out of the public eye. Here, party members can speak freely, and several politicians emphasized that strong disagreement within the party is tolerated. However, the normal procedure is to argue and vote within the party—and members are expected to follow the party line in most issues.

Debates in Danish party groups are also described as good workshops for politics, but first and foremost a place where one can try to think more ideologically. The informants reported that representatives usually meet in the standing committees with a loose mandate so they can be free to deliberate. In the Danish system, preparatory party group meetings are less frequent than in Norway. The normal frequency is one meeting during the policy process, whereas the Norwegians tend to have at least two. Ad hoc party group meetings during council meetings, which is normal in Norway, does not occur in Denmark, except in exceptional cases.

For me that's unheard of. I've never heard of anyone having a party meeting during a council meeting. (Danish politician Lars)

In the section above, I have shown the function and dynamics of various political meetings in Norwegian and Danish municipalities. In the next section I will discuss the findings and analyze them according to theories laid out earlier in this article.

### **Discussion of findings**

The function of standing committee meetings is slightly differently in the two countries. The Norwegian representatives describe a tighter mandate from their parties even at this early stage in the policy process. The Danish standing committee meetings are closed to the public, and it is prohibited to refer to what others have said. The purpose of this is to create an atmosphere conducive to deliberation. Based on the interviews with our informants, this seems to have had the intended effect, as Danish politicians described these meetings as very deliberative. This finding is in accordance with Steiner et al. (2004), who find a more respectful tone and understanding in closed sessions in an analysis of parliamentary debates.

The same principles apply to executive board meetings: Norwegian meetings are open, Danish meetings are closed. The informants' descriptions of executive board meetings were quite similar to their descriptions of meetings in standing committees, since they are subject to the same rules. However, these meetings are of greater significance than meetings in the standing committees, so the press is more interested in covering them. This makes the Norwegian executive boards more of a 'theatre', according to informants. However, the Danish press covers executive board meetings by using the agenda and minutes, and based on this, interview politicians on issues they find interesting. This means that even if the meetings are closed, there is a form of accountability, though it is not based on democratic control in a principle-agent relation. Rather, it is a trust-based 'deliberative control', in accordance with 'openness in rationale' (Mansbridge, 2009).

Meetings in the municipality councils of both countries are open, and descriptions of them are fairly similar in the two countries. Since the meetings are open, the politicians are concerned with how they are portrayed in the press, which affects the meeting. This is the main meeting where politicians can explain their politics to the electorate. The most striking difference is the role of the preparatory party group meetings. In Norway, it is normal to have ad hoc meetings in the party group during the council meeting. This is not the case in Denmark, where such meetings are not held, except for one extreme situation in the last 12 years, in one municipality. Ad hoc group meetings can have both positive and negative sides. On the positive side, such meetings can be a vibrant political milieu where issues are not decided in advance. On the negative side, it may be a sign that the early stage of the policy process is inadequate. It suggests that there is a lack of deliberative arenas where politicians may discuss freely across party borders. It may also give more significance to the parties than intended in the municipal executive board model. If the parties play such an important role, one may argue that this is majority-based rather than consensus-based politics. It also raises questions as to council members' loyalty: are they first and foremost loyal to the party and other party members, or are they loyal to the council and other council members? It appears that Danish councils have a more consensus-based culture, where elected politicians feel more loyalty to the council itself, and Norwegians feel more loyalty to the party (Aarts, Thomassen, & Ham, 2014).

The last type of meeting is the preparatory party meeting, which in the judicial sense is informal meetings. These meetings are closed and considered good arenas for deliberation in both countries. During the interviews, informants were asked which meeting they felt was best for constructive and solution-oriented debate. The responses show an overall trend of formal committees being ranked highest in Denmark. In Norway, preparatory party meetings are ranked as most important. The difference is shown in table 3.

**Table 3. Which meeting are best for constructive and solution-based debate?**

	Committee	Executive board	Municipal council	Preparatory party meeting	N
Denmark	12	5	1	2	20
Norway	1	0	3	11	15
					35

We see two conditions in table 3. First, the summary shows that preparatory party meetings are perceived as being the most important deliberative bodies in Norway, while political committees are perceived as most important in Denmark. We can also note that meeting arenas that are not public are considered best. In Norway, this only applies to preparatory party meetings.

Preparatory party meetings in Norway are deemed more important as deliberative arenas, and occur more frequently in the political process as compared to Danish municipalities. This suggests that the parties play a more important role in Norwegian municipalities than they do in Denmark. Danish politicians have several closed arenas, which give more room for deliberation. In summary, it is to be expected that more room for free discussion results in more ideas and more solutions on the table. It is also to be expected that room for free discussion reduces 'political play' and strengthens the consensus-making aspect of politics.

It appears therefore that the effect of open meetings in Norway is quite significant in regard to how local politics works, but not as intended in the Local Government Act. The main reasoning for requiring Norwegian local political meetings to be open is democratic control and accountability. The empirical effect is a strengthening of preparatory party meetings in both frequency and as a political body. The 'real' debates are moved to a closed informal meeting. This is an example of what Heald (2006) describes as 'transparency illusion', where the effect of a measured openness may in fact be the opposite of what was intended. A comparison of the legal framework of municipal acts shows that the Norwegian requires much more transparency on the local politicians than the Danish. However, the effect can be that new arenas for decision making that are not regulated by law gain significance. This indicates that judicial transparency leads to illusory openness (Heald 2006). It is also troublesome to move a part of the policy process to informal institutions, because it has negative implications for democratic accountability (Copus and Erlingsson 2013).

## Conclusions

This study shows that there is a significant difference in where deliberation takes place in the two countries. Danish local politicians report that formal meetings in standing committees and the municipal executive board are the most important and best meetings in relation to political

discussion and finding good solutions. In Norway, the majority of local politicians reported that the preparatory group meetings are the best meetings for these criteria.

It appears that committee meetings in Denmark better function according to the intention of the municipal executive board model than in Norway. The Danish model makes it easier to build a broad political consensus with the involvement of a wider section of the political spectrum. The reason seems to be that the meetings must be closed. The effect of the Norwegian model, with mandatory open meetings, seems to be that discussion is moved to parties' preparatory meetings and therefore does not appear to meet politicians' need to discuss political solutions.

The aim of this paper is to study which effect open meetings has on deliberation, and the quality of policy processes. First and foremost, this study shows that openness does affect deliberation. Having journalists present during meetings is described as a game changer for how meetings proceed, and politicians reported that it was difficult to discuss freely in open meetings. The consequence of mandatory open meetings, is that deliberation is pushed to other arenas, such as preparatory party meetings—which as a result gain more significance as policy workshops. Thus, we can see that preparatory party meetings are more numerous and reported to be more important in Norwegian as opposed to Danish municipalities. This leads to more party politics in Norwegian municipalities than in their Danish counterparts. Politicians build an increased loyalty to the party at the expense of loyalty to representatives from other parties.

This study uses a comparative design to give insight into how open meetings affect deliberation. The most important contribution is to show how politicians, in two quite similar systems, respond to one critical aspect, namely open meetings. Open meetings do affect deliberation, a finding that supports earlier studies, which demonstrates that deliberation functions better behind closed doors. Mandatory open meetings does not satisfy politicians need for deliberation. Even if this research only includes four municipalities, the findings are in accordance with earlier research on the effect open meetings has on deliberation. It is therefore suggested that the findings are transferable to other contexts than Danish and Norwegian municipalities. This is therefore important knowledge for all governments considering the dilemmas inherent in the balance between deliberation and democratic control in their municipal legislations.

There are, of course, still some unanswered questions. Some informants suggested that open meetings may lead to more power to the administration, due to the lack of arenas in which bureaucrats and politicians can discuss freely. In the Norwegian system, no such arenas exists. One hypothesis is that this increases the divide between politics and administration, and raises the threshold for administration officials to deliver issues for political procedure. Further research is needed to investigate this.

#### **Literature:**

- Aarts, K., Thomassen, J., & Ham, C. v. (2014). Globalization, Representation, and Attitudes towards Democracy. In J. Thomassen (Ed.), *Elections and democracy: Representation and Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Bodahl-Johansen, G. (2018). "Slik dør demokratier". *Demokraten*. (Newspaper article, published 31th of May)



- Copus, C., & Erlingsson, G. O. (2013): Formal institutions versus informal decision-making. On parties, delegation and accountability in local government. *Scandinavian Journal of Public Administration* 17(1), 51-69
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12685>. doi:10.1111/puar.12685
- Denters, B., & Rose, L. E. (2005). *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.
- Elster, J. (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Etzioni, A. (2010). Is Transparency the Best Disinfectant? *Journal of Political Philosophy*, 18(4), 389-404. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x>. doi:10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2001). Deliberation. In P. B. Clarke & J. Foweraker (Eds.), *Encyclopedia of Democratic Thought* (pp. 168-174). London: Routledge.
- Harvard. (1962). Open Meeting Statutes: The Press Fights for the "Right to Know". *Harvard Law Review*, 75(6), 1199-1221. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1338482>. doi:10.2307/1338482
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency : the key to better governance?* (Vol. 135). Oxford: Oxford University Press.
- Hendriks, F. (2010). *Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (2006). Transparency in Historical Perspective. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency : the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Indenrigsministeriet. (1977). *Kommunalt nærdemokrati. Redegørelse afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af indenrigsministeriet*. Betænkning nr. 798. København: Folketingets bibliotek
- Kosack, S., & Fung, A. (2014). Does Transparency Improve Governance? *Annual Review of Political Science*, 17(1), 65-87. Retrieved from <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-032210-144356>. doi:10.1146/annurev-polisci-032210-144356
- Leirset, E. (2019). Er norske kommuner FOR åpne? *Nytt Norsk Tidsskrift* 36(1), 21-30.
- 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.

- NOU. (1990:13). *Norges offentlige utredninger, NOU 1990: 13. Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Forvaltningstjenestene Statens trykningskontor  
Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1990-13/id677300/>
- Piotrowski, S., & Borry, E. (2010). An Analytic Framework for Open Meetings and Transparency. *Public Administration and Management, 15*, 138-176.
- Przeworski, A. (1998): "Deliberation and Ideological Domination". In Elster, J: *Deliberative Democracy*, p 140-160. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steiner, J., Bächtiger, A., Spörndli, M., & Steenbergen, M. R. (2004). *Deliberative politics in action: Analyzing parliamentary discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.

### **Artikkel 3: Åpenhetsparadokset – åpne eller lukkede møter i lokalpolitikken?**



## 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 henfaller 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 hemmelighet 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 følger 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 politikerkutforming 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 drodning 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

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

Mens åpne møter legger til rette for velgerkontroll og synliggjøring av politiske skillelinjer, gir lukkede møter anledning til mer problemorienterte og åpne debatter der politikerne 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 politikerne 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 politikerne 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 «tilbakeholdende 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 høyttanking 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 tilsvare det som i metodelitteraturen omtales som «likhetsmetoden» (Przeworski, 1987).

**Tabell 4.2** Empirisk caseoversikt

	<b>Norge - nord</b>	<b>Norge - sør</b>	<b>Danmark - øst</b>	<b>Danmark - vest</b>
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, flesteparten 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 politikkkutforming 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 politiker, 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 politikktutformingen 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 en gang. 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 gruppedlemmene 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 lokalpolitikerne 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 lurer 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 styrings-systemet. 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 fortløpende 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 rutinerne 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 kompensierende 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>
- Torfinn, 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.





**Artikkel 4: Mistankens hermeneutikk om lukkede politiske møter? En kritisk analyse av mediedekningen av møteoffentlighetsprinsippet i norsk kommunalpolitikk**



## **Mistankens hermeneutikk om lukkede politiske møter? En kritisk analyse av mediedekningen av møteoffentlighetsprinsippet i norsk kommunalpolitikk**

*Norsk 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 studerer mediedekningen av møteoffentlighetsprinsippet. Artikkelen inneholder semistrukturerte intervjuer med to ordførere som har praktisert politiske møter på tvers av lovens formuleringer, og dertil erfart pressens dekning av møter som er avholdt i strid med prinsippet om møteoffentlighet. Artikkelen analyserer to konkurrerende diskurser, som omtales som åpenhetsdiskurs og deliberasjonskurs. Det konkluderes 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

### **English title: How the Norwegian press handles closed meetings in local councils**

*English 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 functions, and how this relates to the press. First, this study describes how the openness principle is formulated in legislative texts and legal sources. Then, it 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 the press' coverage of meetings held inconsistent with the principle of open meetings. The article analyzes two competing discourses, which are 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 the politicians' closed meetings. The openness discourse makes an open-minded debate about politicians' need for closed meetings more difficult.

Key words: 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 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). 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 Thompson (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 2013:71 ff), 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 medienes rolle i lokalsamfunnet i lys av endringer i mediebransjen og lokal opinionsdanning. Dertil har de to forskerne i 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) kapittel, som analyserer 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 befolkningstetthet, arbeidsløshet 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). Disse studiene har selve politikken og kommunene som studieobjekt, og inkluderer ikke noe empiri på medienes forhold til møteoffentlighetsprinsippet. 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 hensynet til demokratisk deliberasjon og gode politiske arbeidsprosesser, som er et argument for lukkede møter (Hood og 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. Deretter gjør jeg 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. Deretter 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 benyttet i et analytisk rammeverk av Piotrowski og Borry (2010).

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

<b>Argumenter for (åpenhetsdiskurs)</b>	<b>Argumenter mot (deliberasjonsdiskurs)</b>
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 lydøre 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)

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 (2001:277): «jo mer vi blir sett i kortene, jo bedre oppfører vi oss».

I politisk arbeid er dessuten åpenhet noe som antas å øke legitimiteten til de som styrer (Grimmelikhuijsen 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 1990:306ff). 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 politikerne 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, som vil minimere egen innsats og maksimere egen påskjønnelse. Teorien tar mindre hensyn til at offentlig ansatte og lokalpolitikere også antas å ha sterke verdiforpliktelser og egenmotivasjon for sitt virke.

Oppsummert er åpenhet i styringen et viktig verktøy for å forebygge for 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 & Stasavage (2006), Steiner et. al. (2004), Mansbridge (2009) og Schmidt (2008). Her er premisset at krevende 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 konsensusskapende komiteværelsene», skriver Hernes og Nergaard (1989:172). 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 & 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 «tråkke i salaten» aksepterer man heller stilltiende suboptimale løsninger (Naurin 2004).

Mansbridge (2009) etablerer seleksjonsmodellen som en alternativ teoretisk modell til den overfor 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 (=dårlige 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 2009:385f). 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 2017:35f). 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 2017:38). 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 (Riccœur & 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 1992:25ff).

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

---

<sup>1</sup> Med noen spesifiserte unntak. Unntakene i §31 er knyttet til lovbestemt taushetsplikt, en arbeidstakers tjenlige forhold, personvern og tungtveiende offentlige interesser.

<sup>2</sup> Island er ikke undersøkt i Sletnes et. al., men Island har også lukkede møter i politiske utvalg.

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).

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 1990:306ff). 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 1990:308). 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 demokratisk kontroll som åpne møter representerer» (NOU 1990:309). 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 fastsette åpne møter som hovedregel» (NOU 1990:311). Etter at prinsippet om møteoffentlighet blir oppfattet uklart og vanskelig å etterleve i kommunene i Norge, kommer det i 2010 en klargjøring av denne paragrafen i en presisering av kommuneloven (Regjeringen 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. Innstramningen 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 2016:172ff). 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 og håndteres, og at lokalpolitikere 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 2016:182)

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 2016:182). 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 verdsett i Stortingets komiteer. Flere verdier vektlegges i disse komitedrøftelsene, 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 2016:182)

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 overfor gjort rede for de juridiske rammene for politiske møter i kommuner i 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 styrer, 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 spurte 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 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 Vesteraalens 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
Kommunalr apport.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
Brønnøysunds Avis	18.5	Offentlighetsekspert: - Demokratiet dør bak lukkede dører	Nettartikkel
Brønnøysunds 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. Artikkene 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 eiendomsskatt. 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: «Offentlighetsekspert: - Demokratiet dør bak lukkede dører». Artikkelen hovedkilde er Gunnar Bodahl-Johansen, tidligere leder av Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalg, og gir i intervjuet en ganske grundig gjennomgang i 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 vinkling «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 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 hysj-møter». 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, og har sitt naturlige ståsted i et åpenhetsdiskurs. Gjennomgangen overfor 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 overfor 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 kommentarartikkel.

En uke etterpå kommer en ny kommentarartikkel fra samme forfatter, som tituleres «Ikke alt man kan vedta». Artikkelen er et angrep på det som beskrives som en lukkethetskultur. Den siste kommentarartikkelen 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 kommentarartiklene 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 ved 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, og hvor kommunens forebyggende rolle ble satt på dagsorden. Ordføreren forklarer at hun ønsket å samle gruppelederne til en fortrolig, politisk diskusjon, for å få råd til 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 partigrenser (Robin Kåss, ordfører i Porsgrunn kommune).

Robin Kåss legger vekt på at lukkede møter gir en annen dynamikk i møtet, som kan bidra til å øke tilliten mellom posisjon og opposisjon, og mellom partigrenser. 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 gruppeledermøtet 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 gruppeledermøtene 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 1990:311. Lovarbeidet i 2010 (Regjeringen 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 lokalpolitikere er fratatt mulighet for fortrolige, tverrpolitiske diskusjoner, siden kommuneloven setter bom for dette. Journalister og redaktører har et interessedesinteresse i en åpenhetsdiskurs som forfektes av autoritative lovklarer, og konsekvensen er at behovet for

fortrolige arenaer blir mistenkeliggjort. Dette konnoterer til det Ricœur og Thompson (1981) omtaler som mistankens hermeneutikk.

Møteoffentlighet er ment å bidra til å styrke offentlig sektor og politikkenes legitimitet, basert på en prinsippal-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 lokalpolitikere 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 lovbrøtere, 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). 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 (Regjeringen 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 autorative

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, og dette er en sentral premissgiver for hvordan møteoffentlighet forstås, tolkes og praktiseres i dag. Denne studien viser sammen med tidligere forskning som er gjort (Leirset 2019; Leirset 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.

### Litteraturliste

- Aguinis, H., og Solarino, A. M. (2019) Transparency and replicability in qualitative research: The case of interviews with elite informants. I *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. "Slik dør demokratier". *Demokraten* 21. mai 2018.
- Bratberg, Ø. (2014) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Denters, B. og Rose, L. E. (2005) *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.
- Engan, B. (2019) Jo lavere opplag, jo større andel politikk. Side 115-135 i Mathisen, B. R. og Morlandstø L. (red.) *Blindsoner og mangfold – det lokale medielandskapet i Norge*. 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. og 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. og Veum, A. (2011) *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Hood, C. og Heald, D. (2006) *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press
- 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 Public Deliberation*, Forthcoming (accepted)
- Licht, J. D. F., Naurin, D., Esaiaason, P. og Gilljam, M. (2014) 'When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship', *Governance*, 27 (1): 111-134.



- Loughlin, J., Hendriks, F. og 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. og Morlandstø L. (red.) (2018) *Lokale medier. Samfunnsrolle, offentlighet og opinionsdanning*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Mathisen, B. R. og Morlandstø L. (red.) (2019) *Blindsoner og mangfold – det lokale medielandskapet i Norge*. Stamsund: Orkana Akademisk
- Meade, E. og 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 Dobson, L. og Follesdal, A. (red.) *Political Theory and the European Constitution*. London: Routledge.
- NOU (2016) Ny kommunelov, Norges offentlige utredninger nr. 4. Oslo: Regjeringen.
- NOU (1990) Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, Norges offentlige utredninger nr. 13. Oslo: Regjeringen.
- Nygren, Gunnar (2005). *Skilda medievärldar: lokal offentlighet och lokala medier i Stockholm*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Nygren, Gunnar (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. og Borry, E. (2010) 'An Analytic Framework for Open Meetings and Transparency', *Public Administration and Management*, 15: 138-176.
- Regjeringen (2010) Prop 152 L (2009-2010) Endringer i kommuneloven (møteoffentlighet) Proposisjon til Stortinget. Oslo: Regjeringen.
- Ricœur, P. og 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. I *Annual Review of Political Science*. 11 (1): 303-326. doi: 10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342
- Sjøvaag, H., Pedersen, T. A. og Lægreid, O. M. (2019) Journalism and the political structure. The local media system in Norway. I *Nordicom Review*, 40(2): 63–89. doi: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. og Mäkinen, E. (2013) Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning. *HIOA Rapport*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Steiner, J., Bächtiger, A., Spörndli, M. og 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.





Hva innebærer åpne møter i lokalpolitikken, og hvilke konsekvenser har åpne møter for politisk arbeid og debattkultur? Denne doktorgradsavhandlingen studerer prinsippet om møteoffentlighet, som er lovpålagt i alle norske kommuner som er styrt etter formannskapsmodellen. Prinsippet har betydning for politisk praksis, ved at norske lokalpolitikere ikke har anledning til fortrolig politisk diskusjon i politiske utvalg og formannskapsmøter. Avhandlingen består av en teoretisk kappe, tre vitenskapelige artikler, og ett fagfellevurdert bokkapittel.

Den første artikkelen er en dokumentstudie av klager på brudd på møteoffentlighetsprinsippet hos Sivilombudsmannen. Gjennomgangen indikerer at prinsippet medfører manglende arenaer for gode politiske verksteder i kommune-Norge. Studien peker på at lovverket gjør at mange lokalpolitikere gjør seg til lovbrytere, og kommune-Norge får suboptimale beslutningsarenaer.

Den andre artikkelen og bokkapittelet er en komparativ analyse av politikernes møtearenaer og prosesser i Norge og Danmark. I danske kommuner er møtene i utvalgene lovpålagt å være lukket, i motsetning til de norske. Dette fører til at danske utvalgsmøter brukes til mer konstruktiv og løsningsorientert diskusjon, mens norske møter i utvalg og formannskap i større grad blir konfliktorienterte arenaer hvor eget partis standpunkter blir dyrket.

Prinsippet om møteoffentlighet er begrunnet med hensynet til demokratisk kontroll, som ideelt skal gi mer legitimitet til styresettet. I artikkel fire stilles spørsmål ved dette, ved å granske debatten i avisenes spalter rundt dette spørsmålet. Konklusjonen er at mediene tolker politikernes behov for fortrolige møter i mistankens lys, noe som kan svekke legitimiteten.

Dette er det første systematiske forskningsarbeidet som er gjort om regelen om møteoffentlighet i Norge. I sum bidrar dette doktorgradsarbeidet til nye perspektiver på lokalpolitisk arbeid. Avhandlingen viser at lovhjemler som er ment å styrke legitimiteten, gir ikke-tilsiktete konsekvenser, som svekkede beslutningsarenaer, mer politisk konflikt, og kan bidra til mistenkeliggjøring i pressen. Dette er nyttig kunnskap for policygivere og forskere som arbeider innenfor feltet.