

# Undersøkelse av hvordan møteoffentlighet praktiseres og oppleves

Sluttrapport

**Knowledge for a better society**

Oxford Research utvikler kunnskap for et bedre samfunn, ved å kombinere vår kompetanse innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøker, analyser og evaluerer på tvers av fagområder og på en rekke tematiske felt, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferdsområdet, arbeidsmarkeds- og utdanningsområdet, samt på forsknings- og innovasjonssystemer.

Vi legger til rette for implementerings- og endringsprosesser basert på utfallet av våre utredninger og analyser.

Oxford Research ble etablert i 1995 og er en del av Oxford Group. Vi har kontorer i Danmark, Norge, Sverige, Finland, Latvia og i Belgia (Brussel).

**Oxford Research AS**

Østre Strandgate 12  
4610 Kristiansand  
Norway  
(+47) 40 00 57 93  
[post@oxford.no](mailto:post@oxford.no)  
[www.oxford.no](http://www.oxford.no)

**Oppdragsgiver**

Kommunal- og distriktsdepartementet

**Prosjektperiode**

April-desember 2022

**Prosjektteam**

Prosjektleder: Senioranalytiker ph.d. Frode Bjørge

**Prosjektressurser:**

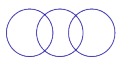
Senioranalytiker Vegard S. Knutsen

Senioranalytiker André Olsen

Analytiker ph.d. Ida Marie Opdal

Professor Jon P. Knudsen

Espen Ingvar Leirset, ph.d.



**The venn-diagram** is a stylistic representation of Oxford Research's efforts to combine competences in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

## Forord

Denne rapporten presenterer resultater fra prosjektet «Undersøkelse av hvordan møteoffentlighet praktiseres og oppleves» som Oxford Research har gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

I rapporten legges det vekt på å beskrive folkevalgte, presse og andre aktørers erfaringer med og meninger om hvordan møteoffentlighet praktiseres og oppleves. Rapporten er altså ingen evaluering av regelverket, men snarere en beskrivelse av praksis.

Undersøkelsen er basert på datamateriale fra spørreundersøkelser til folkevalgte og politisk sekretariat på kommune- og fylkesnivå, og kvalitative intervjuer med folkevalgte, presse, interesseorganisasjoner og jurister hos statsforvaltere.

Vi takker alle som har bidratt med sine perspektiver gjennom intervjuer og ved å svare på spørreundersøkelser. Vi takker også departementet for oppdraget og for et godt samarbeid. Konklusjoner og vurderinger står fullt og helt for Oxford Researchs egen regning.

Kristiansand, 15. desember 2022

Frode Bjørge  
Senioranalytiker, ph.d.  
Oxford Research AS

# Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Introduksjon og bakgrunn for oppdraget .....</b>	<b>7</b>
1.1 Juridisk rammeverk for møteoffentlighet og adgang til å lukke møter.....	9
1.2 Avveininger mellom ulike hensyn.....	14
<b>2. Metode .....</b>	<b>20</b>
2.1 Kvantitativ arbeidspakke .....	20
2.2 Kvalitative intervjuer .....	26
<b>3. Statsforvalternes kontroll og veiledning om møteoffentlighet.....</b>	<b>30</b>
3.1 Tilnærming til deskstudie .....	30
3.2 Funn fra deskstudie og intervjuer med jurister i embetene .....	31
<b>4. Presentasjon av resultater fra spørreundersøkelsen.....</b>	<b>36</b>
4.1 Deskriptive forhold om praktisering – besvarelser fra politisk sekretariat .....	36
4.2 Hvordan møteoffentlighet oppleves for folkevalgte .....	40
<b>5. Resultater fra kvalitative intervjuer .....</b>	<b>54</b>
5.1 Praktisering av møteoffentlighet.....	54
5.2 Opplevelsen av møteoffentlighet.....	57
5.3 Møteoffentlighetens påvirkning før, under og etter møter i folkevalgte organer.....	59
5.4 Forholdet mellom folkevalgte og administrasjon .....	72
5.5 Kollegial kultur og konfliktnivå .....	74
<b>6. Oppsummering og diskusjon av undersøkelsens problemstillinger.....</b>	<b>76</b>
6.1 Oppsummering.....	76
6.2 Avsluttende diskusjon .....	78
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>84</b>
<b>Vedlegg .....</b>	<b>88</b>

## Sammendrag

Denne rapporten presenterer resultater fra prosjektet «Undersøkelse av hvordan møteoffentlighet praktiseres og oppleves». Formålet med undersøkelsen har vært å få kunnskap om hvordan dagens regelverk praktiseres og hvordan reglene om åpne møter kan påvirke den politiske debatten i folkevalgte organer.

Etter kommuneloven § 11-5 første ledd er hovedregelen at alle har rett til å være til stede i alle møter i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Hovedregelen om åpne møter i kommuner og fylkeskommuner har vært hjemlet i lovverket siden kommuneloven av 1992. Prinsippet om offentlige møter fremkommer også i Grunnloven § 100 femte ledd. Et viktig unntak er formøtene i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner. Kommuneråd (byråd) og fylkesråd er ikke omfattet av møteoffentlighetsprinsippet og kan holde lukkede møter.

Møteoffentlighet ble drøftet i forbindelse med kommuneloven av 1992 og i forarbeidene til gjeldende kommunelov, vedtatt i 2018. Argumentet for åpne møter var «den mulighet for demokratisk kontroll som åpne møter representerer». I tillegg ble det hevdet at åpenhet kan medføre større innsikt i kommunal forvaltning, samt redusere avstanden mellom velgere og folkevalgte. Argumentene for lukkede møter var på sin side et «ønske om å sikre en mest mulig fri og uavhengig meningsutveksling internt i de enkelte organer» (NOU 1990:13, s. 308). Med innføringen av ny kommunelov ble reglene om møteoffentlighet i all hovedsak videreført etter gjeldende rett. I tillegg var det enkelte endringer i bestemmelsene om folkevalgte organer, noe som i praksis innebar en viss utvidelse av hvilke organer som er omfattet av reglene om møteoffentlighet.<sup>1</sup> Lovpålagte åpne møter i alle utvalg innebærer at norsk regelverk legger mer vekt på demokratisk kontroll sammenlignet med de andre nordiske lands lovgivning på området.

Lovgivningen rundt møteoffentlighet legger rammer for hvordan politiske prosesser foregår, og det er derfor interessant å få innblikk i folkevalgtes opplevelse av møteoffentlighetsprinsippet. I tillegg vet vi at praksis ikke nødvendigvis følger prinsipp. I denne undersøkelsen har vi derfor blant annet stilt spørsmål om hvordan møteoffentlighetsprinsippet praktiseres, om kjennskap til regelverket og om hvordan åpne møter påvirker den politiske debatten.

I rapporten konkluderer vi med at kommune- og fylkespolitikere er samstemte om den demokratiske verdien av åpne møter. Åpenhet betegnes av nær samtlige som et viktig prinsipp, og flere understreker at innbyggerne må kunne holde sine folkevalgte ansvarlig.

---

<sup>1</sup> NOU 2016:4 Kap. 14

For å kunne gjøre det, må innbyggerne ha innsyn i hvilke beslutninger som fattes og hvordan de begrunnes.

Unntaksbestemmelser som gjør at møter kan lukkes, framstår lite kontroversielle sett både fra pressens og politikernes perspektiv. Samtidig rapporteres det om mye forarbeid før møtene, noe som medfører at mange saker er avgjort på forhånd. Utstrakt bruk av pauser underveis i møtene er også et tydelig funn fra undersøkelsen. Her er det et vidt spenn fra det som må betraktes som naturlige stoppunkt underveis i en lang sakliste, til strategisk bruk av pauser for å diskutere saker i fortrolighet.

Legitimitet, tillit til politiske beslutninger og demokratisk kontroll er begrunnelser som går igjen når intervjudeltakerne blir spurt om hensikten med åpne møter. Det er heller ikke mange som tar til orde for lovendringer på området, og de få som mener regelverket burde gi større anledning til å lukke møter, har liten tro på at det vil være mulig å gjennomføre endringer. Her er det lite uenighet mellom ulike intervjudeltakere i undersøkelsen. Flere folkevalgte ønsker samtidig også veiledning om regelverk og hva som i praksis er tillatt.

Når det kommer til mulige uheldige konsekvenser av åpne møter, er det større forskjeller mellom ulike intervjudeltakere. Mens intervjudeltakere fra media og interesseorganisasjoner i stor grad avviser slike innvendinger som lite relevante, reflekterer folkevalgte oftere over de ulike konsekvensene som møteoffentlighet har. Flere folkevalgte framstiller åpne møter som en balansegang mellom ulike demokratiske hensyn, og enkelte etterlyser også en kritisk offentlighet hvor det er rom for å belyse folkevalgtes behov for fortrolig drøfting.

Folkevalgte framhever gruppemøter som den viktigste arenaen for diskusjon og politikktutvikling. Gruppemøter innebærer at de folkevalgte forlater åpne møter for å ha egne samlinger innad i eget parti eller mellom få partier. Disse møtene kan foregå bak lukkede dører. Felles gruppemøter mellom partier i en styrende koalisjon kan ha avgjørende innvirkning på den videre beslutningsprosessen. I vår avsluttende diskusjon stiller vi spørsmål ved hva hyppige gruppemøter gjør med integriteten til det folkevalgte organet.

Når det gjelder forskjellene i åpenhet mellom formannskapsmodell/fylkesutvalgsmo-  
dell på den ene siden og kommunerådsmodell/fylkesrådsmodell på den andre, stiller intervjudeltakere seg uforstående til ulike arbeidsbetingelser mellom de to styreformene. Mens enkelte tar til orde for at også folkevalgte organer under formannskapsmodellen bør ha legitim adgang til fortrolige samtaler tidlig i beslutningsprosessen, betrakter flertallet forskjellen som en svakhet ved parlamentarisme som styreform i norske kommuner og fylkeskommuner.

I både spørreundersøkelsene og intervjuene finner vi at folkevalgte mener at pressens tilstedeværelse påvirker møtene. Mediedekning fører til at folkevalgte blir mer oppmerksomme og skjerpet, men fører også til mindre åpen diskusjon. Dette skyldes både at noen politikere reserverer seg og ikke ønsker å stille oppklarende spørsmål, men også at noen folkevalgte i større grad blir opptatt av å formidle partistandpunkter og markere uenighet.

Strømming påvirker også møtene i folkevalgte organer. De aller fleste intervjudeltakerne hevder at de nå er vant med at møtene strømmes, og selv om noen forteller at de tar ordet oftere når møtene strømmes, og at møtene derfor tar lengre tid, mener de fleste at strømmingen ikke påvirker hva de sier eller spør om i møtene. Her er det likevel variasjoner. I materialet er det eksempler på at de politiske beslutningsprosessene preges av rammene teknologien setter. Vi finner også eksempler på strategisk bruk av møtelokaler uten strømmeutstyr.

Vi har gjennom arbeidet med rapporten erfart at det å diskutere møteoffentlighet kan være kontroversielt. Det gjør det desto viktigere å takke alle som har deltatt i pilotering og spørreundersøkelser, samt dem som har stilt opp i intervjuer.

Rapporten består av seks kapitler. Kapittel 1 er et bakgrunnskapittel som gjør rede for det juridiske rammeverket for møteoffentlighet og diskuterer ulike demokratiske hensyn som må avveies mot hverandre. Deretter følger et kapittel som gjør rede for undersøkelsens metode, herunder rekruttering av respondenter og intervjudeltakere. Kapittel 3 presenterer statsforvalterembetenes kontroll og veiledning om møteoffentlighet, mens kapittel 4 presenterer funn fra spørreundersøkelsene. Sistnevnte er ett av to omfattende empirikapitler, og etterfølges av kapittel 5 som er viet resultater fra de kvalitative intervjuene. Kapittel 6 er et mer kortfattet kapittel som oppsummer og i en friere form drøfter undersøkelsens problemstillinger.

# 1. Introduksjon og bakgrunn for oppdraget

Åpne møter skal sikre transparens, legitimitet og tillit til politiske vedtak, legge til rette for demokratisk kontroll og stimulere til deltakelse. Om lag 30 år etter at prinsippet om møteoffentlighet i folkevalgte organer ble utvidet i kommuneloven, er åpne møter institusjonalisert praksis i norske fylkeskommuner og kommuner. For mange vil nok selv tanken på noe annet enn åpne møter være fremmed. De samme reglene om møteoffentlighet gjelder likevel ikke i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner i Norge. I den parlamentariske modellen kan forberedende møter i kommunerådet / fylkesrådet holdes lukket.<sup>2</sup>

Ser vi ut over landets grenser, skal vi ikke lenger enn til Danmark for å finne et politisk styringssystem som på dette området er vesensforskjellig fra det norske. I det danske lokaldemokratiet er utvalgsmøtene lukket, men med offentlig tilgjengelig møtekalender og sakliste. Forarbeidene til den danske kommuneloven gjør rede for ulempene ved åpne møter, deriblant faren for at den reelle politiske debatten kan flyttes til andre arenaer.<sup>3</sup> Det svenske og det finske systemet er forholdsvis like ved at utvalgsmøtene i utgangspunktet er lukkede, men at organet selv kan velge å åpne, noe de ikke har anledning til i Danmark. De svenske og finske reglene ligner situasjonen i Norge før 1992. Oppsummert kan det hevdes at det norske regelverket har gått lengst i åpen retning, med Danmark som kontrast.<sup>4</sup>

Hovedregelen om åpne møter i kommuner og fylkeskommuner i Norge begrunnes med behovet for demokratisk kontroll. Andre nordiske land vektlegger i større grad politikernes mulighet til fri og fortrolig meningsutveksling. Tillit og legitimitet er viktige demokratiske verdier, men det er samtidig viktig at regelverket legger til rette for at lokalpolitikere kan ha arbeidsprosesser og diskusjoner som bringer fram de beste løsningene. Åpne møter kan bidra til brede diskusjoner i samfunnet og dermed inkluderende beslutningsprosesser og demokratisk kontroll, men kan også påvirke hvilke diskusjoner folkevalgte velger å ta i åpne møter, og hvilke saker de tar i andre fora slik som partimøter og gruppemøter. Det har blitt anført at kommunelovens regler om

---

<sup>2</sup> Saxi, H. P. (2015). Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune?

<sup>3</sup> Indenrigsministeriet 1977:46, referert i Leirset, E. (2020, s. 13).

<sup>4</sup> For mer om møteoffentlighet i andre nordiske land, se 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, eller Leirset, E. (2020). *Demokratisk deliberasjon eller demokratisk kontroll? En kritisk studie av møteoffentlighetsprinsippet i lokaldemokratiet*. Vol. nr. 44-2020. Fakultet for samfunnsvitenskap, Nord universitet.



møteprinsippet og åpne møter reduserer mulighetene folkevalgte har til å fritt drøfte saker de har til behandling.<sup>5</sup>

Møteoffentligheten innebærer en avveining mellom to viktige demokratiske prinsipper; På den ene siden behovet for demokratisk kontroll, og på den andre siden behovet for fri meningsutveksling gjennom politisk deliberasjon. Hvordan balansegangen mellom disse demokratiske hensynene avveies, har stor betydning for hvordan våre kommuner og regioner styres, og det er derfor god grunn til å belyse hvordan reglene om møteoffentlighet praktiseres og oppleves av de folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner.

Formålet med dette oppdraget har vært å få mer informasjon om hvordan reglene om møteoffentlighet i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner praktiseres og oppleves. Videre har formålet også vært å få informasjon om hvordan reglene om åpne møter påvirker den politiske debatten i folkevalgte organer. Disse temaene belyses ved hjelp av spørreundersøkelser til lokal- og regionalpolitikere og politisk sekretariat i kommuner og fylker, og gjennom intervjuer med lokal- og regionalpolitikere, presse og interesseorganisasjoner.

Undersøkelsen består av to deler. Den første delen kartlegger hvordan møteoffentlighet praktiseres. Dette inkluderer blant annet informasjon om hvor ofte og hvor mange som vanligvis følger de åpne møtene, enten ved å være til stede, eller ved å følge strømming av møter på nett. Hvor ofte møter lukkes, i hvilke saker og om disse vedtakene er enstemmige, er også av interesse.

Den andre delen av oppdraget undersøker hvordan møteoffentlighet oppleves av politikerne. Er det noen saker som oppleves som særlig krevende å behandle i åpent møte, og påvirker publikums tilstedeværelse hvordan de folkevalgte opptrer, er blant spørsmålene som stilles. Denne delen inkluderer også folkevalgte og andres erfaringer med hvordan reglene om møteoffentlighet praktiseres og oppleves når møter holdes som fjernmøter, og hva politikere synes om lyd- og bildeopptak som blir liggende digitalt tilgjengelig i lang tid. De empiriske funnene presenteres gjennom to deler. Først presenteres resultater fra spørreundersøkelser som er distribuert til politisk sekretariat og lokalpolitikere i fylkeskommuner og kommuner, deretter presenteres resultater fra en intervjuundersøkelse. Til slutt oppsummeres og diskuteres funnene i et avsluttende kapittel.

Tabellen under viser en oversikt over spørsmålene som er belyst gjennom denne undersøkelsen.

---

<sup>5</sup> Leirset, E., (2021) "Do Open Meetings Affect Deliberation? A Comparative Study of Political Meetings In Two Institutional Settings", *Journal of Deliberative Democracy* 17(1), p.1-8. doi: <https://doi.org/10.16997/jdd.966>

Tabell 1 Spørsmål som er belyst i undersøkelsen

<b>Hvordan praktiseres møteoffentlighet? (deskriptive forhold)</b>	<b>Hvordan oppleves møteoffentlighet? (personlige oppfatninger og analytiske forhold)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvor ofte lukkes møter?</li> <li>• I hvilke saker og med hvilken hjemmel lukkes møter?</li> <li>• Er lukking enstemmig?</li> <li>• Hvor ofte strømmes møter (både som rent digitale og som kombinasjonsmøter)</li> <li>• Hvor mange ser på strømmingen direkte/og eller senere?</li> <li>• Hvor ofte er noen inne på kommunenes nettsider og leser saksdokumenter og møtebok?</li> <li>• Hvor ofte og hvor mange er til stede på de åpne møtene i de ulike organene?</li> <li>• Er presse/lokalmedia til stede</li> <li>• Hvilke andre aktører er til stede?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvorvidt oppfatter folkevalgte og andre at møteoffentlighetsreglene påvirker den politiske saksbehandlingen og møteavviklingen?</li> <li>• Påvirker publikum/presses tilstedeværelse diskusjonene?</li> <li>• Påvirker publikum/presses tilstedeværelse hvordan folkevalgte opptrer under møtene?</li> <li>• Er det generelt (for alle typer saker) utfordringer med møteoffentlighet for de folkevalgte?</li> <li>• Er det noen typer av saker hvor åpne møter skaper utfordringer for de folkevalgte?</li> <li>• Hvordan opplever de folkevalgte fjernmøtene og strømming av møter?</li> <li>• Hva mener de folkevalgte om tilgjengeligheten (og dermed potensielt et større publikum) som ligger i fjernmøter?</li> <li>• Hva mener aktørene om at opptak av fjernmøter ligger tilgjengelig på internett i ettertid?</li> </ul>

## 1.1 Juridisk rammeverk for møteoffentlighet og adgang til å lukke møter

Lovens hovedregel om at møter i folkevalgte organ skal være åpne for offentligheten fremgår av kommunelovens § 11-5 først ledd. Bestemmelsen bygger videre på kommunelovens bestemmelse § 11-2 om at folkevalgte skal behandle og treffe vedtak i møter. Disse bestemmelsene må ses i sammenheng med Grunnlovens § 49 andre ledd, hvor det fremgår at innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organ. Prinsippet om møteoffentlighet er videre nedfelt i Grunnlovens § 100

femte ledd som fastslår at alle har rett til å følge forhandlingene i folkevalgte organ, så langt det i lov ikke er fastsatt grenser av hensyn til personvern eller andre tungtveiende interesser. I kommunelovens formålsbestemmelse § 1-1 er det fremhevet at loven skal legge til rette for blant annet aktiv innbyggerdeltakelse og bidra til at kommuner og fylkeskommuner opptrer tillitsskapende. Møteoffentlighet har til hensikt å sikre åpenhet rundt både vedtak som fattes og meningsdanningen i forkant av beslutningene, noe som igjen skal styrke folkestyret i kommunene.<sup>6</sup>

Forståelsen og praktiseringen av regelverket som gjelder for møteoffentlighet vil i mange tilfeller påkrevne nærmere kjennskap til hva loven legger i begrepene «folkevalgt organ», når folkevalgte skal anses samlet i et «møte», samt hva som utgjør en «sak» (saksbehandling). Dette kan by på juridiske gråsoner.

I dagens kommunelov er det opplistet i § 5-1 hva som utgjør folkevalgte organ, og lovens saksbehandlingsregler om møteoffentlighet gjelder for disse sammenkomstene. Kommuneloven inneholder ingen definisjon av hva som utgjør et møte, men det er i forarbeidene til dagens lov vist til definisjonen som har blitt brukt i lovforarbeidene til tidligere kommunelov. Denne definisjonen gir dermed uttrykk for gjeldende rett og er retningsgivende for hvordan de folkevalgte skal behandle saker.<sup>7</sup> Denne tidligere definisjonen lyder slik:

*Eit samkome i eit folkevalgt organ vil vere eit møte slik det er definert i lova, når det er fastsett på førehand at medlemmene skal tre saman som folkevalt organ for å forhandle, drøfte, gjere vedtak eller på annan måte handsame saker og spørsmål som det etter lov, forskrift eller delegert avgjerdsamt har som oppgåve å handsame. Det vil og vere eit «møte», sjølv om det ikke ligg føre ei formell innkalling, saksliste eller at representantar og politikarar som ikkje er medlemmer av organet, er til stades og deltek, dersom det som går føre seg, er eit ledd i ei sakshandsaming som organet etter lov, forskrift, eller delegert avgjerdsamt har som oppgåve å handsame.<sup>8</sup>*

Betydningen av at kravet om møteoffentlighet er en saksbehandlingsregel, innebærer at denne kun får anvendelse når det drives saksbehandling. Dette betyr at et folkevalgt organ kan møtes uten at reglene om møteoffentlighet kommer til anvendelse, dersom det for eksempel skal holdes et rent faglige seminar eller en samling hvor det gis generell opplæring om et tema, uten at dette er knyttet til en konkret sak.

I lovforarbeidene til dagens kommunelov er det videre omtalt konkret det forhold at folkevalgte ønsker å ha uformelle sammenkomster hvor det er flere folkevalgte til stede for å drøfte en sak:

---

<sup>6</sup> NOU 2016:4 punkt 16.4.4.1

<sup>7</sup> Prop. 46 L punkt 17.1.4 og 17.4.2

<sup>8</sup> Prop. 152 L (2009-2010) side 44

*Departementet ser at det kan være behov for sammenkomster hvor for eksempel alle gruppelederne og eventuelle nestledere deltar for å drøfte politiske spørsmål før saken kommer opp i kommunestyret, eller har andre former for sammenkomster hvor de folkevalgte drøfter saker. Dersom kommunen ønsker å åpne for slike sammenkomster, må denne formen for sammenkomster opprettes som et særskilt organ på lovlig måte med den følge at alle saksbehandlingsreglene gjelder.<sup>9</sup>*

Lovens formelle system er dermed at det er opplistet hva som utgjør folkevalgte organ, at saksbehandling (drøfting og vedtak) skal skje på møter i disse organene, og at disse møtene skal være åpne for allmennheten. Loven regulerer imidlertid ikke drøfting og behandlingen av saker internt i de ulike politiske partiene, og loven oppstiller heller ikke regler for at en folkevalgt i et parti snakker sammen med annen folkevalgt i et annet parti. Heller ikke sonderinger mellom partier hvor flere folkevalgte forsøker å komme til enighet, er regulert av loven, så fremt ikke dette omfatter «alle» partiene eller får en sammensetning som i realiteten tilsvarer et opprettet utvalg. Denne grensedragningen er omtalt i utredningen som ligger til grunn for gjeldende kommunelov:

*Reglene om møteoffentlighet er ikke ment å innebære noe forbud mot politiske forhandlinger og kontakt mellom folkevalgte utenom møtene. Det skal være mulig å ha fortrolige samtaler for å drøfte kompliserte saker hvor det kan være nødvendig å ha foreløpige drøftelser i en innledende fase av saken for å kunne finne frem til en god løsning for kommunen. Utvalget understreker imidlertid at dersom alle medlemmene av et folkevalgt organ eller representanter for samtlige grupperinger i organet samles for å drøfte en sak, vil dette måtte anses som et møte i et folkevalgt organ.<sup>10</sup>*

### **Lukking av møter**

Adgangen til å lukke møter i folkevalgte organ er i utgangspunktet uttømmende angitt i kommunelovens § 11-5. Det er viktig å presisere at lukkingen av møtet bare gjelder for de(n) saken(e), hvor det foreligger hjemmel for å lukking, møtet skal for det resterende være åpent. Bestemmelsens andre ledd viser til at saker som gjelder arbeidstakers tjenstlige forhold eller inneholder opplysninger omfattet av lovbestemt taushetsplikt, alltid *skal* lukkes. Når slike forhold foreligger, skal det altså ikke foretas noen skjønnsmessig vurdering av om møtet skal holdes åpent eller lukkes. I praksis vil det imidlertid ikke alltid være kurant å fastslå om saken som behandles kvalifiserer til disse to tilfellene av lukkegrunner. Dette kan i tilfelle aktualisere betydningen av at lukking av et møte skal debatteres og voteres over. (Disse reglene er nærmere redegjort for under).

I bestemmelsens tredje ledd bokstav a) og b), er det oppstilt ytterligere to alternativer for at folkevalgte organ *kan* lukke møtet etter en nærmere vurdering. Det gjelder for det

---

<sup>9</sup> Prop. 46 L punkt 17.4.1

<sup>10</sup> NOU: 2016:4 punkt 16.4.4.2

første hvor hensynet til personvern krever at møtet lukkes, samt hvor «hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentleglova hvis de hadde stått i et dokument».

Tabell 2 Lukningsgrunner i kommunelovens § 11-5 andre og tredje ledd

<b>11-5 andre ledd: <i>Skal lukke møte</i></b>	<b>11-5 tredje ledd: <i>Kan lukke møte</i></b>
Angår en arbeidstakers tjenstlige forhold	a) Hensynet til personvern krever at møtet lukkes
Inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt	b) Tungtveiende offentlig interesser og det vil komme fram opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter offentleglova

Sivilombudet har i flere uttalelser presisert at kan-alternativenes ordlyd «krever» og «tungtveiende offentlige interesser», innebærer at terskelen for å lukke møtene skal være høy.<sup>11</sup> Det er f.eks. ikke anledning til å lukke et møte etter § 11-5 tredje ledd bokstav b) begrunnet i et ønske om at man ønsker en smidigere og mer åpen diskusjon innad i organet. Til alternativet etter bokstav b) er det også påkrevd at det foreligger grunnlag for unntak etter offentleglova, dvs. at også vilkår i dette regelverket må være oppfylt. Den særskilte adgangen i § 11-5 fjerde ledd til å lukke møter i kommuneråd og fylkesråd (parlamentarisk styreform), omtales nærmere under.

Det bemerkes at det foreligger en uttalelse fra KMD til KS datert 20.05.2020, hvor det vises til at det også kan foreligge andre omstendigheter som setter begrensninger for hvem som kan være til stede i folkevalgte organs fysiske møter, utover adgangen til å lukke møtene etter § 11-5.<sup>12</sup> Departementet viser til at disse omstendighetene må være saklige og egnet til å oppnå et legitimt formål. Som eksempler viser departementet til at det er adgang til å bortvise personer som forstyrrer forhandlingene, at hensynet til brannvern kan utgjøre en begrensning på antall personer som kan oppholde seg i lokalene, samt at smittevern hensyn hjemlet i aktuelt regelverk må sidestilles med slike forhold. Det blir imidlertid presisert at kommunen i slike tilfeller må ha systemer som f.eks. strømmer møtene på kommunens hjemmeside eller andre steder og/eller organiserer alternative lokaler hvor innbyggerne kan sitte og følge forhandlingene. Møtet er dermed ikke lukket som sådan, men den fysiske tilstedeværelsen er regulert/begrenset. Departementet understreker at kommunen har en aktivitetsplikt med hensyn til å tilrettelegge for at allmennheten kan være fysisk til stede i møter.

Lukking av møte i et folkevalgt organ skal avgjøres ved vedtak og etter forutgående debatt. Også debatten om lukking kan foregå i lukket møte, men avstemningen skal alltid

<sup>11</sup> Se uttalelser fra Sivilombudet i sak 2020/916 og 2019/534

<sup>12</sup> Sak KMD 20/2573 § 11-5: Møteoffentlighet og regningslinjer gitt av smittevern hensyn - regjeringen.no

holdes i åpent møte. Dette fremgår av § 11-5 siste ledd. Det er for øvrig krav til å føre blant annet avstemningsresultat og hjemmelen for lukking av møtet i møteboken, jf. § 11-4.

### **Følgene av at reglene om møteoffentlighet ikke følges**

Kommuneloven inneholder ingen regel om hvilke konsekvenser det får dersom saksbehandlingsreglene i loven, herunder kravet om møteoffentlighet, ikke blir overholdt. Dette betyr at brudd på de prosessuelle reglene må avgjøres etter den (ulovfestede) alminnelige forvaltningsrettslige ugyldighetslæren. Herunder vil prinsippet som fremgår av forvaltningslovens § 41 være aktuelt, hvor det fremgår at et vedtak til tross for saksbehandlingsfeil likevel kan være gyldig «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». I lovforarbeidene til dagens kommunelov, i likhet med lovforarbeidene til tidligere kommunelov, vurderes dette slik når det kommer til brudd på kravet om møteoffentlighet:

*Som et utgangspunkt og eksempel kan man legge til grunn at ettersom tilhørere ikke har talerett i et folkevalgte organ, vil manglende møteoffentlighet i seg selv vanskelig kunne hevdes å ha påvirket sakens utfall. Av den grunn er det antatt at brudd på disse møteoffentlighetsreglene ikke kan medføre at vedtaket skal settes til side som ugyldig.<sup>13</sup>*

## **1.1.1 Parlamentarisme og møteoffentlighet**

Foruten lovens generelle lukningsregler, som gjelder alle folkevalgte organ, er det i kommunelovens § 11-5 fjerde ledd en egen bestemmelse om lukking av møter i kommuneråd og fylkesråd, det vil si hvor kommunen/fylkeskommunen har en parlamentarisk styreform. Dette er en kan-bestemmelse hvor det beror på rådets skjønn om det vil at møtene skal være lukket. Det er imidlertid uansett slik at også kommuneråd og fylkesråd må lukke møtet dersom det skal behandles en sak som nevnt i § 11-5 andre ledd.

I tillegg til denne muligheten for å lukke møter etter eget skjønn, gjelder det også en mer begrenset innsynsrett for de folkevalgte i saksdokumenter som knytter seg til rådets forberedende arbeid, jf. § 11-13 fjerde ledd. Dette omfatter notater fra og mellom rådsmedlemmene og videre «sakslister til og møtebøker for forberedende møter i kommuneråd og fylkesråd der rådet ikke skal treffe vedtak eller legge fram innstilling». Det er også anledning («kan») til å unnta saksdokumenter som administrasjonen har utarbeidet i sekretariatsfunksjon for rådet, dersom disse dokumentene er utarbeidet for rådets eller det enkelte rådsmedlemmets egne forberedende vurderinger.

---

<sup>13</sup> Prop. 46 L punkt 17.1.6

Kravet til åpenhet og de politiske arbeidsbetingelsene er med andre ord ulike mellom formannskaps/fylkesutvalg modellen, som nesten alle kommuner styres etter i dag, og de kommuner/fylkeskommuner som styres etter parlamentarisk modell.

I forarbeidene til dagens kommunelov viser departementet til at kommunerådet står i en spesiell stilling, siden det både er et folkevalgt organ og leder av administrasjonen, og at dette tilsier at kommunerådet har et annet og sterkere behov for å kunne lukke møtene enn andre folkevalgte organ.<sup>14</sup> Dette inngrepet i prinsippet om møteoffentlighet begrunnes i hensynene til at kommunerådet skal opptre som et kollegium, med et felles ansvar for å lede kommunens administrasjon og treffe vedtak i henhold til delegert myndighet fra kommunestyret. Det blir vist til at dette forutsetter «at kommunerådet har mulighet til å ha en fri meningsutveksling blant medlemmene av rådet». Denne adgangen til å lukke møter sammenlignes videre med adgangen politiske partier har til å gjennomføre gruppemøter og andre sammenkomster uten at disse møtene omfattes av kommunelovens regler om møteoffentlighet.<sup>15</sup>

En studie fra 2015 viser til at åpne møter kan bidra til å svekke rådet, spesielt i koalisjonsråd, fordi intern uenighet kommer ut.<sup>16</sup> Nylige studier viser samtidig til negative effekter ved redusert innsyn i form av at opposisjonen blir satt mer på sidelinjen, samt at både opposisjonen og innbyggerne får dårligere muligheter til å holde posisjonen ansvarlig.<sup>17</sup> Åpenhetsbegrensingen er også blitt kritisert ut ifra et mediaperspektiv, fordi den parlamentariske styringsmodellen gir pressen dårligere muligheter til å følge de politiske prosessene, herunder motforestillinger, som leder frem til politiske beslutninger.<sup>18</sup>

## 1.2 Avveininger mellom ulike hensyn

Prinsippet om møteoffentlighet innebærer at norske lokal- og regionalpolitikere ikke har anledning til fortrolig politisk diskusjon i politiske utvalg. Slik det ble redegjort for i gjennomgangen av kommuneloven, begrunnes dette med hensynet til demokratisk kontroll. Det kan derfor hevdes at hensynet til demokratisk kontroll er vektlagt mer i norsk lovpraksis enn hva tilfellet er i våre naboland.

Demokratisk kontroll springer ut fra borgernes behov for å kontrollere makthaverne. Argumentet er at åpenhet er et effektivt vern mot vanstyre og kameraderi, eller som

---

<sup>14</sup> Prop. 46 L punkt 10.3.4

<sup>15</sup> NOU 2016:4 punkt 9.4.4

<sup>16</sup> Saxi, H. P. (2015). Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune?

<sup>17</sup> Ideas2evidence (2022). *Formannskapsmodell eller parlamentarisme? En utredning av parlamentarisk styringsform for Kristiansand kommune*. Rapport 14/2022

<sup>18</sup> Bjørnå m.fl. (2018) *Formannskapsmodell i redesign – legitimitetsforståelsen i Tromsøs nye styringsform*. Tidsskrift for samfunnsforskning, Vol. 59, utg. 2



Bentham formulerer det: *the more strictly we are watched, the better we behave*.<sup>19</sup> En uttalt tro på at norske politikere oppfører seg mer samvittighetsfullt enn politikere i våre naboland, har de senere år vist seg å ikke stemme, og en rekke avsløringer knyttet til pendlerboliger og skatt har satt tilliten til folkevalgte på prøve.<sup>20</sup> Troen på åpenhet som et middel mot snusk<sup>21</sup> er i tråd med en generell utvikling av en mer åpen forvaltning. Informasjon som tidligere var forbeholdt de få, blir nå delt med offentligheten, enten det gjelder fristbrudd ved sykehus, skolerresultater eller søkerlister. At åpenhet stimulerer til innsats og ikke minst forebygger maktmisbruk, finner vi igjen i styringsformen New Public Management (NPM). NPM vektlegger kontrollaspektet og har preget den norske kommuneloven og påfølgende organisatoriske praksiser.<sup>22</sup> Leirset (2020) hevder imidlertid at vektleggingen av demokratisk kontroll kan gå på bekostning av andre demokratiske hensyn. En fri og kritisk politisk meningsbrytning er et slikt hensyn.

Deliberasjon, eller en åpen og fordomsfri samtale hvor man utforsker egne og andres argumenter, er i en deliberativ demokratiforståelse en betingelse for et velfungerende demokrati. Deliberasjon forstås på denne måten som en praksis hvor argumenter for og imot et standpunkt veies mot hverandre. En slik drøfting er ikke motivert ut fra et mål om å vinne over en tenkt motstander, men derimot motivert av en søken etter økt kunnskap og forståelse. Dette idealet, som har sin teoretiske klangbunn i en deliberativ og integrativ demokratiforståelse, har tradisjonelt stått sterkt i den norske formannskapsmodellen. Her har nettopp pragmatiske løsninger på lokale og regionale problemer stått i fokus, og det har ofte vært stor grad av tverrpolitisk fellesskap med tillit mellom representanter fra ulike politiske partier. Tilstrekkelig tillit mellom partene er derfor en betingelse for en praksis hvor man sammen meisler ut felles løsninger, og er i en integrativ demokratiforståelse også en sentral kilde til legitimitet. Slik politikutvikling kan skape et behov for fortrolige arenaer og fora hvor saker kan drøftes fritt. En sentral utfordring er imidlertid at saker hvor lokale og regionale politikere kan ha et sterkt behov for å drøfte fortrolig, som oftest også vil være saker hvor det er vektige argumenter for at møtet bør være åpent. Hensynet mellom åpenhet og lukkethet er derfor en avveining mellom to viktige, men ulike demokratiske hensyn: Demokratisk kontroll og deliberasjon. Det er imidlertid viktig å poengtere at relasjonen mellom disse ulike hensynene ikke er preget av et nullsumspill. Økt demokratisk kontroll gir med andre ord ikke nødvendigvis redusert deliberasjon. Hvordan hensynene påvirker praksis, er tvert imot et empirisk spørsmål. Folkevalgtes refleksjon rundt avveininger mellom ulike demokratiske hensyn er derfor et viktig tema i denne undersøkelsen.

---

<sup>19</sup> Bentham (2001 [1790s]:277).

<sup>20</sup> <https://www.aftenposten.no/norge/i/7d4dzw/kraftig-fall-i-tilliten-til-politikerne-etter-pendlerbolig-avsloringene-dette-er-en-sak-som-opproerer>

<sup>21</sup> Røiseland, Asbjørn. (2013). «Snusk» - en analyse. *Stat & Styring*. 23. 7-9. 10.18261/ISSN0809-750X-2013-01-04.

<sup>22</sup> Vabo, S. (2000) 'New organisational solutions in Norwegian local councils: leaving a puzzling role for local politicians?', *Scandinavian Political Studies*, 24 (4): 343–372.



### 1.2.1 Hvordan påvirker møteoffentlighet folkevalgte organers rolle som politiske verksted?

Perspektivmeldingen beskriver en nær framtid som vil kreve ny politikk.<sup>23</sup> En aldrende befolkning, reduserte petroleumsinntekter og klimaendringer er bare noen av de mange komplekse utfordringene som vil sette folkevalgtes handlingsrom under press og føre til høy etterspørsel etter gode ideer. Disse sakene vil sannsynligvis også kreve upopulære politiske avgjørelser, noe som både vil stille krav til vedtak med tverrpolitisk oppslutning, men også vedtak med høy legitimitet. Ikke minst gjelder dette på lokalt og regionalt nivå, noe KS sine advarsler om en mulig «kommunal kollaps» er et uttrykk for.<sup>24</sup>

Lokaldemokratiet må derfor både være innrettet på en måte som sikrer høy legitimitet, men også legger til rette for politikkutvikling ved at ideer brytes og slipes i konstruktiv og kritisk debatt med andre.

I en komparativ studie av to norske og to danske kommuner, finner Leirset (2021) at danske lokalpolitikere framhever utvalgsmøtene som de beste foraene for meningsbrytning og politikkutvikling.<sup>25</sup> Det at møtene er lukket skaper ifølge de danske informantene et videre rom for å delta i diskusjonen selv om man ikke er ekspert på området. Mens man i åpne møter ikke ønsker å blottlegge egen uvitenhet, så å si, kan man i lukkede møter i større grad tenke høyt. Blant studiens danske informanter er det også enighet om at dette skaper bedre løsninger, nettopp fordi man blir mer frittenkende og utforskende. På den annen side kan man hevde at behovet for demokratisk kontroll også handler om at borgerne kan forsikre seg om at politikerne vet hva de snakker om og fatter beslutninger på et kunnskapsbasert grunnlag. Fra et slikt ståsted vil man trolig hevde at høyttenkning og utforskning hører hjemme på et tidligere stadium i den politiske beslutningsprosessen.

Som en kontrast til de danske folkevalgtes framheving av utvalgsmøtene, peker de norske politikerne i større grad på parti- og gruppemøter som de viktigste foraene for politikkutvikling og diskusjon. Her kan politikere i samme parti diskutere fritt og komme fram til standpunkt og forslag til vedtak. Denne funksjonen er i tråd med kommunelovens forarbeider som eksplisitt peker på partienes rolle, men de samme lovforarbeidene diskuterer også faren for at «reglene om åpenhet blir så strenge» at «saksbehandlingen flyttes ut av de folkevalgte organene og over i mer uformelle arenaer» ble diskutert i lovforarbeidene.<sup>26</sup> Leirset og Røiseland (2020) kaller dette for åpenhetsparadokset.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Meld. St. 14 (2020–2021). Perspektivmeldingen 2021

<sup>24</sup> <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/slik-unngar-du-kommunal-kollaps/138480/>

<sup>25</sup> Leirset, E., (2021) “Do Open Meetings Affect Deliberation? A Comparative Study of Political Meetings In Two Institutional Settings”, *Journal of Deliberative Democracy* 17(1), p.1-8. doi: <https://doi.org/10.16997/jdd.966>

<sup>26</sup> NOU 2016:4, s. 177

<sup>27</sup> 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

Åpenhetsparadokset henspiller nettopp på en motsetning mellom lovens intensjon om åpenhet og de faktiske konsekvensene av den samme loven. Paradokset består i at hovedregelen om møteoffentlighet kan virke som en kraft som flytter de politiske diskusjonene ut av det formelle systemet og inn i fora og arenaer som ikke reguleres av kommuneloven. Dette kan være partimøter, gruppemøter før eller i en pause underveis i et møte i et folkevalgt organ, eller mer uformelle og til dels hemmelige samtaler. Dermed reduseres de folkevalgte organenes funksjon som politiske verksted hvor representantene i fellesskap kommer fram til gode løsninger. Et slikt åpenhetsparadoks antyder også at vi kan ha en mindre åpen kommunesektor enn hva kommunelovens ambisjoner tilsier. Hvordan prinsippet om møteoffentlighet påvirker den politiske debatten i folkevalgte organer, er et sentralt spørsmål i denne undersøkelsen.

### 1.2.2 Hvordan påvirker møteoffentlighet forholdet mellom folkevalgte og administrasjon?

Den nye kommuneloven skulle gjøre skillet mellom folkevalgte og administrasjon klarere, og i forarbeidene er et eget kapittel viet relasjonen mellom folkevalgte organer og administrasjonen.<sup>28</sup> Forholdet mellom norske lokale og regionale folkevalgte og administrasjonen har vært analysert i en rekke forskningsarbeider.<sup>29</sup> Blant temaene som har vært drøftet er spenningen mellom de folkevalgtes rolle som beslutningstakere og administrasjonens rolle som saksforbereder og tilrettelegger. Både kommuneloven fra 1992 og NPM-inspirerte styringstrender har vektlagt at politikere skal prioritere overordnet og strategisk styring. I en slik forståelse av politikk blir selve vedtaket vektlagt som den mest vesentlige politiske handlingen. Vektleggingen av beslutningen kan føre til at det politiske arbeidet som foregår forut for et politisk vedtak, undervurderes. Sentrale deler av politikkutforming foregår i de tidlige fasene av et saksforløp, og her spiller administrasjonen en betydningsfull rolle. Framstillinger av politikkutvikling og saksforberedelse som ordnede og separate prosesser, for eksempel når en sak er administrativ og når den er politisk, er trolig heller ikke alltid dekkende for det som kan være en kaotisk og sammensatt prosess.<sup>30</sup>

Ny forskning har koblet dynamikken mellom folkevalgte og administrasjon til premisset om møteoffentlighet. Sentralt i denne sammenheng er at det i den tidlige fasen ofte ikke er offentlig søkelys på saken. Ulike løsninger kan derfor drøftes fritt og fortrolig mellom administrativt ansatte, og man kan innhente ekspertkunnskap eller andre former for bistand. Når en sak oversendes politikerne til behandling, blir den imidlertid offentlig. Leirset (2020) peker på at dette trolig hever terskelen for å sende en sak til politisk behandling og fører til mer gjennomarbeidede og ferdige saksframlegg hvor konklusjonen i stor grad er gitt. Når saken havner på politikernes bord, kan mye av handlingsrommet

---

<sup>28</sup> Se kapittel 8 i NOU 2016:4.

<sup>29</sup> Se for eksempel Lo, Christian & Vabo, Signy. (2020). Administrasjonsparadokset: Farvel til timeglassmodellen? 10.23865/noasp.80.ch3.

<sup>30</sup> Olsen, J.P. (1980): *Mening og makt*. Oslo: Universitetsforlaget.

være borte, og det blir vanskeligere å utforske alternativer og innhente andre synspunkt. I stedet må de folkevalgte forsvare egne posisjoner sammenlignet med administrasjonens forslag. Leirset (2020) hevder derfor at prinsippet om møteoffentlighet fører til at administrasjonens makt øker på bekostning av det politiske nivået. Dette er en lite utforsket påstand som vi delvis belyser i denne undersøkelsen.

En slik mulig effekt, hvor administrasjonen styrker seg på bekostning av de folkevalgte organene på grunn av prinsippet om møteoffentlighet, aktualiseres i kjølvannet av kommunereformen ettersom større kommuner også medfører større og mer profesjonelle kommuneadministrasjoner. En faglig styrking av kommuneadministrasjonen har vært en politisk ønsket utvikling. Ekspertutvalget for kommunereformen pekte på muligheten for at kommunereformen kunne føre til en økning av administrasjonens makt på bekostning av de lokalt folkevalgte dersom ikke lokalpolitikernes rolle ble reformert.<sup>31</sup>

### 1.2.3 Hvordan påvirker møteoffentlighet den politiske kulturen i folkevalgte organer?

Det kommunale selvstyret i Norge har utgangspunkt i formannskapsloven av 1837. Formannskapsmodellen bygger på prinsippet om at de folkevalgte organene skal speile folkemeningen slik den kommer til uttrykk i partisammensetningen i kommunestyret.<sup>32</sup> Proporsjonal representasjon la i Norge til rette for en pragmatisk politisk kultur hvor evne og vilje til sammen å finne løsninger var viktigere enn ideologiske skillelinjer mellom medlemmene. Denne innstillingen er fortsatt synlig til stede i mange av landets kommunestyre, og for enkelte er «posisjon» og «opposisjon» begreper som ikke dekker den politiske kulturen lokalt.

De siste årene har vi imidlertid sett klare tendenser til en svekkelse av et slikt konsensusdemokrati, med økt vekt på formaliserte styringskoalisjoner, faste posisjons- og opposisjonsstrukturer og det Saxi har kalt kvasi-parlamentarisme<sup>33</sup> og Bukve (2002) har kalt parlamentarisme light.<sup>34,35</sup> En slik bevegelse fra konsensusdemokrati til konkurransedemokrati kan ha en rekke implikasjoner for hvordan lokal og regional styring vil foregå. Det vil også i større grad gjøre folkevalgte organer til en slags scene hvor det blir viktigere å synliggjøre primærstandpunkter og markere uenighet for å posisjonere seg for eventuelle forhandlinger.

<sup>31</sup> Sluttrapport fra ekspertutvalg (2014, s. 17). Kriterier for god kommunestruktur.

<sup>32</sup> Se Saxi, H-P. Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune? Notat. <https://www.regjeringen.no/contentassets/618c764e07eb413a8e2d7cda7c212f47/notat-formannskap-eller-parlamentarisme.pdf>

<sup>33</sup> Saxi, H-P. (2018, 17. desember) Polarisert «kvasiparlamentarisme»? *Avisa Nordland*. <https://www.an.no/debatt/politikk/bodo-bystyre/polarisert-kvasiparlamentarisme/o/5-4-924793>

<sup>34</sup> Bukve, O. (2002). «Parlamentarisme light? Komitémodellen som politisk styringsmodell». I O. Bukve og A. Offerdal (red), *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Det Norske Samlaget

<sup>35</sup> Se også Martinussen, P. (2004). «Majority rule in consensual democracies: Explaining political influence in Norwegian local councils». *Local Government Studies*, 30(3), 303–330. doi: 10.1080/0300393042000310417

Økt konfliktnivå mellom partier i lokal og regional politikk har blitt forklart med inspirasjon fra flertallsregjeringer på nasjonalt nivå, men Leirset (2019) argumenterer i sin avhandling for at det er prinsippet om møteoffentlighet som svekker formannskapsmodellen som konsensusdemokrati. Leirset hevder videre at en konsekvens av dette er at interne (og lukkede) gruppe- og partimøter blir de foretrukne arenaene for politikkutvikling. Her kan politikerne i større grad diskutere fritt og fortrolig, utforske mulige løsninger og avklare standpunkt. En slik drøfting foregår imidlertid innad i partigruppen, skjult for offentlighetens innsyn og kontroll, og uten tverrpolitisk diskusjon og innspill. For partiet er det også en fordel at man kan framstå samlet utad, selv om det har vært uenighet internt. Dermed framstår ofte saker som mindre nyanserte enn de egentlig er. Dette er neppe til gunst for velgeres innsyn og forståelse av en gitt sak, og kan også tenkes å påvirke den politiske kulturen i en kommune.

Det kan argumenteres med at prinsippet om møteoffentlighet er til hinder for å jobbe aktivt med den politiske kulturen i et folkevalgt organ. Nettopp mangelen på ikke-offentlige arenaer hvor man fritt kan bli bedre kjent med hverandre, oppdage felles interesser og sammenfallende standpunkt med representanter fra «feil» parti uten at lokale medier eller interesseorganisasjoner tolker det i en eller annen retning, kan hevdes å motvirke en politisk kultur i tråd med idealene i formannskapsmodellen. Det er imidlertid åpning i loven for at man kan arrangere seminarer hvor man diskuterer kjøreregler for hvordan man skal arbeide sammen og hvilke normer og verdier som bør prege et folkevalgt organ. Slike faglige seminarer er ikke et møte i kommunelovens forstand og er derfor ikke omfattet av reglene om møteoffentlighet.<sup>36</sup> Forutsetningen er imidlertid at politikerne ikke diskuterer politiske saker. Dersom politiske saker diskuteres, og her understreker lovutvalget at det ikke er så veldig mye som skal til før prat om noe som ligger innenfor organets myndighetsområde blir saksbehandling,<sup>37</sup> vil seminaret gli over i et møte, som ifølge loven må være åpent.

Uten å ta stilling her til hvorvidt forsøk på å skape mer kollegial fellesskapsfølelse i et folkevalgt organ bør være underlagt klar og åpen demokratisk kontroll, mener vi spørsmål som tematiserer møteoffentlighet og politisk kultur hører hjemme i en undersøkelse som dette. Vi har derfor stilt intervjudeltakere spørsmål om temaet. Problemstillingen har også sammenheng med utfordringer knyttet til rekruttering til lokal og regional politikk.

---

<sup>36</sup> NOU 2016:4, s. 178

<sup>37</sup> Ibid.

## 2. Metode

I dette kapittelet gjør vi rede for framgangsmåte og ulike metodiske valg knyttet til både den kvantitative og den kvalitative delen av undersøkelsen. Vi også foretatt dokumentstudier av statsforvalternes arbeid med lovlighetskontrollsaker ut fra et møteoffentlighetsperspektiv. Metodiske valg for denne delen av undersøkelsen presenteres i kapittel 4.

### 2.1 Kvantitativ arbeidspakke

Den kvantitative arbeidspakken bestod av to ulike spørreundersøkelser. En spørreundersøkelse ble sendt til politisk sekretariat og en annen ble sendt folkevalgte i ulike politiske organ:

- A) **Til politisk sekretariat.** Formålet var å innhente informasjon fra administrasjonen vedrørende åpne og lukkede møter, strømming av møter i folkevalgte organer og publikums og pressens tilstedeværelse.
- B) **Til folkevalgte.** Formålet var å innhente informasjon om hvordan folkevalgte i Norge opplever møteoffentlighet i ulike politiske organer.

**Utvalg:**

- Politisk sekretariat i alle aktuelle fylkeskommuner.
  - Politisk sekretariat i kommuner i Trøndelag og Troms- og Finnmark fylkeskommune.
- Utvalg:**
- Fylkestingrepresentanter, utvalgsmedlemmer og deres vara som har deltatt i møter i alle aktuelle fylkeskommuner.
  - Kommunestyrerepresentanter, utvalgsmedlemmer og deres vara som har deltatt i møter i kommuner i Trøndelag og Troms- og Finnmark fylkeskommune.

#### 2.1.1 Arbeidsprosess

Prosjektteamet har utformet spørreundersøkelsene i henhold til de problemstillinger som utgjør oppdraget. KDD har hatt mulighet til å kommentere og komme med innspill på utkast oversendt av prosjektteamet. Deres innspill har blitt innarbeidet i spørreundersøkelsene hvor det har blitt ansett som nyttig for gjennomføringen av oppdraget. Ekspertene som inngår i prosjektteamet har vært aktivt involvert i utformingen av spørreundersøkelsene, og har kommentert og kommet med forslag til endringer i forhold til for eksempel spørreundersøkelsens relevans og begrepsbruk. I tillegg har de kastet lys over potensielle fallgruver i respondentenes forståelse og gjennomføring av spørreundersøkelsene.

**Besvarelse gjennom anslag**

Det var en rekke deskriptive forhold som måtte kartlegges for å gjennomføre oppdraget og besvare om hvordan møteoffentlighet praktiseres. Dette måtte besvares av politisk sekretariat som administrerer møtene i politisk organ, og som har kunnskap om og/eller mulighet til å innhente opplysninger. Flere av spørsmålene som rettet seg mot deskriptive forholdene i møtepraktisering, er spørsmål som var vanskelig å besvare direkte uten først å gjøre undersøkelser i administrasjonens databaser. Dette inkluderer spørsmål som:

- I hvor mange saker ble møtet lukket i 2021?
- I hvor mange lukkede saker ble saken lukket enstemmig i 2021?

Vi mente at det ikke var realistisk å forvente at enhver respondent i spørreundersøkelsen innhentet opplysninger som de ikke umiddelbart hadde tilgjengelig. Dette hadde medført både administrativt og tidsmessig belastning. Samtidig ville vi ikke ha hatt kontroll på hvorvidt respondentene innhentet nødvendige opplysninger fra deres database, eller om de besvarte spørreundersøkelsen etter beste evne og hukommelse. Spørreundersøkelse som metode vil sjeldent produsere eksakte tall, men snarere bidra til indikasjoner om omfang av lukking av møter, hvorvidt det normalt lukkes ved enstemmighet eller med dissens, hvor mange som typisk strømmer ett gitt type møte osv. Videre vil vi gjøre oppmerksom på at i tilfeller hvor samme spørsmål har blitt stilt til både politisk sekretariat og folkevalgte, som for eksempel spørsmålet om i hvor mange møter pressen er til stede, vil det presenteres tall som er relativt uoverensstemmende. Dette er fordi den subjektive oppfatningen spiller en stor rolle i hvordan dette spørsmålet besvares, samt at utvalget av politisk administrasjon og utvalget av folkevalgte er, i noen grad, uavhengige av hverandre.

Samlet sett gjorde dette det nødvendig for oss å gjøre avgrensninger og avveininger mellom gjennomførbarhet og validitet. Vi endte opp med en beslutning om at det var mest hensiktsmessig å legge opp til at spørsmålene i spørreundersøkelsen ble stilt på en slik måte at respondentene kunne velge om de ville besvare med eksakt antall, eller etter beste evne ved å besvare med anslag.

**Bruk av påstander i spørreundersøkelse**

Hovedformålet med undersøkelsen var å fremskaffe kvantitative data om hvordan møteoffentlighet oppleves av de folkevalgte. Vi mente at den beste måten å innhente denne informasjonen på var å invitere respondentene til å ta stilling til ulike påstander som vi hadde formulert til spørreundersøkelsen. Denne tilnærmingen ble valgt fordi møteoffentlighet kan hevdes å være institusjonalisert og dermed noe mange, både folkevalgte, presse og andre, ikke har tenkt og reflektert særskilt over.

Påstandene beskrev problematiske sider med møteoffentlighet, hva som er fordelene og hvorvidt de opplever at møteoffentlighet påvirker på individnivå og generelt for den politiske diskusjonen i folkevalgte organ. Vi var klar over at en del av påstandene kunne

oppleves å handle om integritet, troverdighet og ærlighet, og vi forventet grader av såkalte sosialt ønskelige svar. Vi gjorde det derfor tydelig for respondentene at svarene ble behandlet konfidensielt og at alle svar ble anonymisert.

Spørreundersøkelsene ble sendt ut gjennom SurveyXacts distribusjonsmail slik at det ble åpnet for muligheten for returmail. På denne måten fikk vi informasjon om hvor mange mailadresser som var inaktive og kunne svare på eventuelle spørsmål respondentene hadde. Utfordringen med å bruke SurveyXacts distribusjonsmail med mulighet for returmail er at hver enkelt respondent får en unik returnøkkel som vises i mailadressen fra SurveyXact. Dette kan oppleves noe mistenksomt for respondenter, som derfor ikke ønsker å trykke på lenken som ligger i mailen. Til tross for dette har vi registrert høy svarprosent på spørreundersøkelsene.

### **Pilotering**

Pilotering av spørreundersøkelser vil kunne avsløre feil og mangler som har blitt oversett av dem som har utviklet undersøkelsen. I tillegg sikrer piloteringen validiteten og reliabiliteten til spørsmålene i spørreundersøkelsen. Det vil si; måler spørsmålene det vi vil at de skal måle, og måler spørsmålene det samme hver gang?

Spørreundersøkelsene i dette oppdraget ble pilotert i to omganger.

Førstepilotingen ble gjennomført som et arbeidsmøte med en folkevalgt på fylkesnivå. Formålet var å få innspill på spørsmålenes relevans og presisjonsnivå. Andregangspilotingen ble gjennomført på ferdige utkast via spørreundersøkelse utsendt av SurveyXact. Pilotrespondentene i andregangspilotingen var folkevalgte og politisk sekretariat på både kommune- og fylkesnivå. Etter piloteringen ble det gjort justeringer i spørreundersøkelsen. Blant annet ble tidshorisonten til spørsmålene i spørreundersøkelsene til politisk sekretariat avgrenset til år 2021 og ikke de siste 12 månedene. Dette gjorde vi fordi pilotrespondenter fra politisk sekretariat rapporterte om at det var enklere å hente inn opplysninger i databaser per år enn å innhente informasjon om de siste 12 månedene. Pilotrespondentene rapporterte at spørsmål med tidshorisont de siste 12 månedene ville bety å hente informasjon fra to steder og legge summen sammen. I tillegg la vi til svarkategori «ikke aktuelt» for flere av spørsmålene etter forslag fra pilotrespondentene. Ellers ble det gjort justeringer knyttet til respondentslitasje og svarprosent.<sup>38</sup>

### **Grep i forhold til respondentslitasje og svarprosent**

Prosjektteamet har gjennomgående hatt fokus på respondentslitasje og svarprosent i utviklingen av spørreundersøkelsen, og har gjort en rekke valg og balansevalg med dette i tankene. For det første ble spørreundersøkelsen utformet slik at den besvarte det

---

<sup>38</sup> Vi takker alle pilotrespondenter for nyttige og relevante tilbakemeldinger.



som oppdraget hadde behov for å få besvart uten at det skulle oppleves for tidskrevende for respondentene. Spørreundersøkelsen rettet mot politisk sekretariat tok betydelig mer tid å besvare for respondentene enn anbefalt, så her må vi rette en stor takk til respondentene som tok seg tid til å besvare spørreundersøkelsen. Videre ble spørsmålene i spørreundersøkelsen til folkevalgte utformet slik at spørsmålene ble stilt direkte til respondenten gjennom påstander. Dette skaper erfaringsmessig insentiv for respondenten og øker sannsynligheten for at respondenten fullfører undersøkelsen. I tillegg ble undersøkelsens mål gjort tydelig i invitasjonsmail og introduksjonstekst til spørreundersøkelsen, og det ble nevnt at oppdraget kom fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Videre var vi nøye med at selve spørreundersøkelsen hadde et brukervennlig design.

For å sikre høyest mulig svarprosent ble det sendt ut påminnelser til personer som hadde mottatt spørreundersøkelsen, men som ikke hadde besvart. Det ble gjort to runder med påminnelser (én i uken) før vi satt strek for spørreundersøkelsen. I andre runde med påminnelse ble «møteoffentlighet» endret til «åpne og lukkede møter» i invitasjonsmailen og innledningsteksten til spørreundersøkelsen. Denne beslutningen ble gjort i frykt for at begrepet «møteoffentlighet» ikke var forklarende nok for personer som ikke kjente til begrepet fra før.

I vurderinger av svarprosent er det viktig å være klar over at antall svar er viktigere enn svarprosenten. Dersom det oppnås et høyt antall svar, gir dette en vesentlig lavere feilmargen og bedre muligheter for å kompensere for eventuelle systematiske skjevheter i datamaterialet ved hjelp av vekting. For å sikre et høyt antall svar var det viktig å hente inn et tilstrekkelig stort utvalg.

### **Innhenting av respondentenes kontaktinformasjon**

Prosjektgruppen innhentet post@-adresser for kommuner i Troms og Finnmark fylkeskommuner og for fylkeskommuner som styres etter en formannskapsmodell. Videre kontaktet vi kommunene og fylkeskommunene og ba dem oversende maillister med deres folkevalgte, og hvem i deres politiske sekretariat vi kunne oversende spørreundersøkelsen. Resultatet av denne prosessen er beskrevet i kapitlene under.

## **2.1.2 Utvalg og respondenter - kommune**

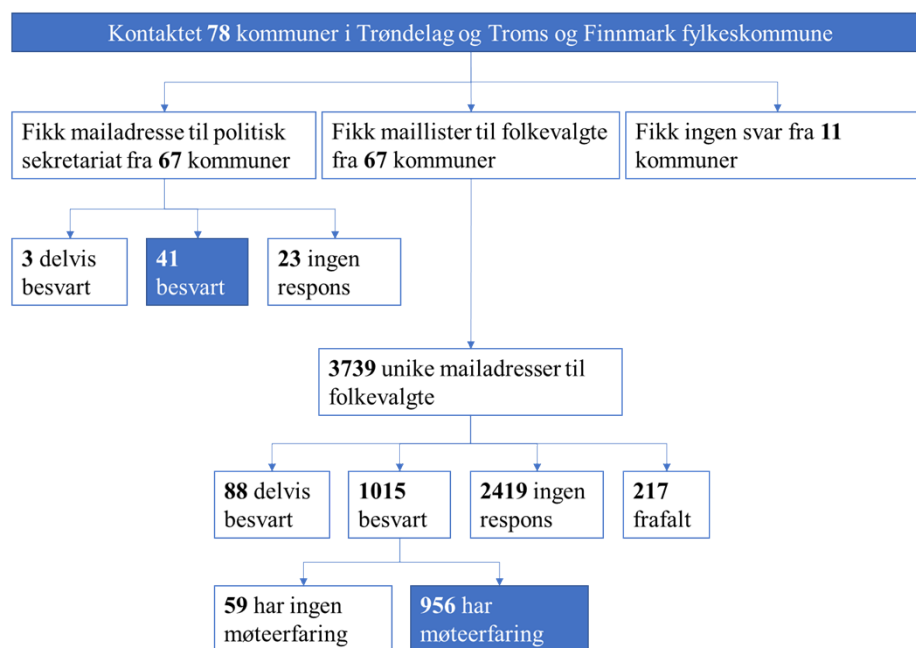
Prosjektgruppen innhentet post@-adresser for alle kommuner i Trøndelag og Troms og Finnmark fylkeskommune, totalt 78 kommuner. I mail til kommunene spurte vi om mailadresser til folkevalgte, både til møtende og til vara, i deres kommune, samt kontaktinformasjon til politisk sekretariat. Resultatet av forespørselen vises i Figur 1; vi mottok mailadresse til politisk sekretariat og maillister fra 67 kommuner. Dette resulterte i 41 fulle besvarelser fra politisk sekretariat kommune (svarprosent 61%), og 1015 fulle besvarelser fra folkevalgte kommune (svarprosent 27%). 217 av mailadressene til folkevalgte som vi fikk fra kommunene frafalt undersøkelsen fordi de ikke var aktive



(adressen deres har blitt slettet, eller inneholder tastefeil), eller tilhørte personer som ikke gjenkjente seg som folkevalgt og kontaktet oss for å bli slettet av listen.

Av de 1015 fulle besvarelsene fra folkevalgte på kommunenivå svarte 59 varamedlemmer at de ikke hadde noen møteerfaring. Disse ble fjernet fra datasettet, og prosjektet ble stående igjen med 956 i utvalget. Disse 956 respondentene representerte 66 kommuner. Det betyr også at en av kommunene vi mottok mailliste fra, ikke er representert med noen besvarelser. Vi vet ikke hvorfor dette er tilfellet.

Figur 1 Diagram som viser innhenting av mailadresser til politisk sekretariat og folkevalgte i kommuner i Trøndelag og Troms og Finnmark fylkeskommune.



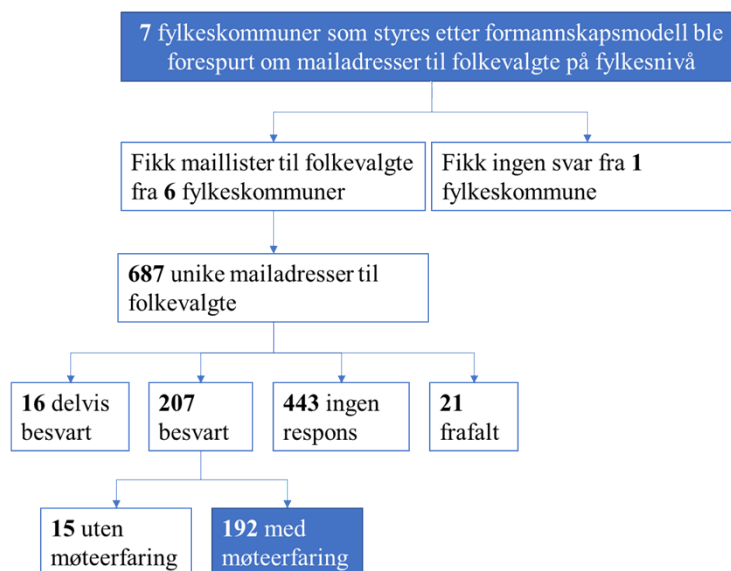
### 2.1.3 Utvalg og respondenter – fylkeskommune

Prosjektgruppen innhentet post@-adresser for alle fylkeskommuner som er styrt etter fylkesutvalgsmodell, totalt 7 fylkeskommuner. Dette inkluderer følgende fylkeskommuner:

- Agder
- Innlandet
- Møre og Romsdal
- Rogaland
- Trøndelag
- Vestfold og Telemark
- Vestland

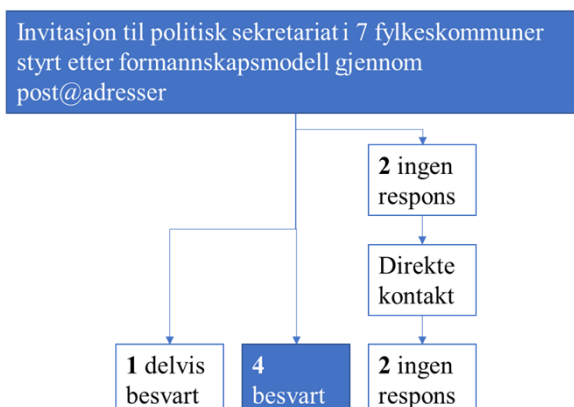
Gjennom disse mailadressene forespurte vi fylkeskommunene om å oversende mailadresser til folkevalgte i deres fylkeskommune, både møtende og vara. Resultatet av forespørselen vises i Figur 2; vi mottok maillister fra 6 fylkeskommuner, som utgjorde 687 unike mailadresser. Dette resulterte i 207 fulle besvarelser (svarprosent 30%). 21 av mailadressene til folkevalgte på fylkesnivå frafalt undersøkelsen fordi de ikke var aktive (adressen deres har blitt slettet, eller inneholder tastefeil), eller tilhørte personer som ikke gjenkjente seg som folkevalgt eller ikke ønsket å delta og kontaktet oss for å bli slettet av listen. Av de 207 fulle besvarelsene fra folkevalgte på fylkesnivå svarte 15 varamedlemmer at de ikke hadde møteerfaring. Disse ble fjernet fra datasettet, og prosjektet ble stående igjen med 192 i utvalget.

Figur 2 Diagram som viser innhenting av mailadressene og utvalget av folkevalgte på fylkesnivå



Fremgangsmåten for å innhente kontaktinformasjon til politisk sekretariat på fylkesnivå vises i Figur 3. Vi kontaktet kun de fylkeskommunene som er styrt etter fylkesutvalgsmo- dell. Fylkeskommunene ble kontaktet gjennom deres post@adresser. Vi fikk til sammen 4 fullstendige besvarelser, 1 delvis besvarelse og 2 ingen respons. For fylkeskommunene vi

Figur 3 Diagram som viser utvalget av politisk sekretariat på fylkesnivå



ikke fikk respons fra, selv etter påminnelse via deres post@adresser, ringte vi direkte til sentralbordet som hjalp oss med å komme i kontakt med riktig person med rolle i fylkeskommunens politiske sekretariat. Selv med direkteadresse feilet vi å få besvarelser fra disse fylkeskommunene.

### 2.1.4 Forskernes kommentarer til innsamling av mailadresser og til svarprosent

Det er flere faktorer som vi bemerket oss i innsamlingen av mailadresser til folkevalgte på både kommune- og fylkesnivå. For det første så vi at blant de folkevalgte, har fast møtende offentlige mailadresser, som for eksempel @kristiansand.kommune.no, men ikke varamedlemmer som stiller med private mailadresser. Det kan tenkes at varamedlemmer opplever at en spørreundersøkelse som blir tilsendt deres privatadresse er mindre formell og at den opplevde forpliktelsen til å svare dermed reduseres. For det andre fikk vi tilbakemeldinger som indikerer en selvfiltrering fra personer som ikke har deltatt i møter og derfor ikke anser invitasjonen som relevant.

Videre mottok vi mange automatiske returer pga. ugyldige mailadresser (207 ugyldige adresser blant folkevalgte på kommunenivå, og 20 ugyldige adresser blant folkevalgte på fylkesnivå) ved utsending av spørreundersøkelsen til folkevalgte. Skrivefeil, eller at kontoene deres har blitt slettet av ulike grunner er mulige forklaringer. Mer urovekkende var at det da det dukket opp en håndfull personer som kontaktet oss fordi de ikke er, eller noensinne har vært folkevalgt, og ikke kunne forstå hvorfor deres private mailadresse sto nedskrevet. Hvorfor disse var inkludert i listene som vi fikk tilsendt fra kommunen/fylkeskommunen, er usikkert.

Angående svarprosent er prosjektteamet fornøyd med antallet respondenter. Det er tydelig at mange folkevalgte og politisk sekretariat ønsker å delta i en undersøkelse initiert av KDD. På den annen side fikk vi også tilbakemeldinger fra personer som ikke «*ikke orket enda en spørreundersøkelse*». Dette viser at det er en viss respondentslitasje blant folkevalgte. I tillegg fikk vi tilbakemeldinger fra respondenter om at spørreundersøkelsen hadde havnet i søppelposten. Dette preget ikke datainnsamlingen nevneverdig, men det er vanskelig å estimere om svarprosenten ville vært høyere dersom dette ble forhindret.

## 2.2 Kvalitative intervjuer

Som del av undersøkelsen er det gjennomført semistrukturerte kvalitative intervjuer med lokalpolitikere, presse, interesserorganisasjoner og jurister hos statsforvalterne. Formålet med intervjuene var å belyse spørsmål om hvordan møteoffentlighet oppleves og praktiseres, og vi har vært opptatt av å innhente et bredt spekter av erfaringer og refleksjoner. De kvalitative intervjuene bidrar med mye informasjon og supplerer og utdyper også funn fra surveyene.

Vi har gjennomført intervjuer med følgende aktører:

- A) Regional- og lokalpolitikere (16 intervjuer)
- B) Interesseorganisasjoner (3 intervjuer)
- C) Media/presse (6 intervjuer)
- D) Jurister hos statsforvaltere (2 intervju)

Når det gjelder intervjuer med folkevalgte, har det vært viktig å inkludere både veletablerte politikere og de mindre erfarne. Vi har vurdert det slik at det mest sentrale i utvelgelse av informanter ikke var kommunetilhørighet, men at det er en variasjon på variabler som knytter seg til den folkevalgte selv. En viktig variabel som kan ha betydning for hvordan informanten opplever møteoffentlighet, er for eksempel informantens fartstid og erfaring som folkevalgt. Her kan nevnes at det har vært vanskelig å rekruttere unge informanter og informanter med mindre erfaring. Utvalget har med andre ord en viss skjevhet mot at det er mer erfarne lokalpolitikere som har blitt intervjuet.

Andre variabler som det har vært viktig å sikre spredning på, er for eksempel kommunestørrelse (informanter fra små, mellomstore og store kommuner) og representasjon fra ulike typer av utvalg, folkevalgte fra ulike partier, samt kjønnsdimensjonen. Det har til dels vært utfordrende å rekruttere folkevalgte, og vi har derfor også hatt en pragmatisk tilnærming og gjennomført intervjuer med dem som ville stille.

For å sikre tilgang på informanter som har hatt konkret erfaring med saker hvor møteoffentlighet har blitt tematisert, henvendte vi oss til aktører hvor befatning med temaet fremgikk av for eksempel mediasaker, klagesaker eller hvor vi var kjent med at møteoffentlighet hadde vært på dagsordenen i den lokale politiske debatten. Dette omhandlet både informanter som hadde ment at lukking var nødvendig og informanter som hadde ment at lukking var feil i enkeltsaker eller over tid, samt folk fra pressen og interesseorganisasjoner som har fulgt slike saker. Vi har også inkludert folkevalgte fra kommuner som har vunnet priser for åpenhet, og vi har i noen tilfeller rekruttert intervjudeltakere gjennom en såkalt snøballsmetode hvor informanter viser videre til andre mulige intervjudeltakere.<sup>39</sup> Av forskningsetiske hensyn har vi også lagt vekt på å rekruttere intervjudeltakere fra ulike kommuner. Det gir også bedre mulighet for å ivareta informantens anonymitet. I sum har dette sikret at ulike perspektiver vedrørende møteoffentlighet har kommet frem.

Til folkevalgte har vi både stilt åpne spørsmål om hensikten med åpne møter og mer analytiske spørsmål rundt mulige konsekvenser av møteoffentlighet. Vi har også stilt spørsmål om den folkevalgtes oppfatning av egen og administrasjonens kunnskap om lovverket, hvorvidt publikums og pressens tilstedeværelse påvirker den politiske

---

<sup>39</sup> Se for eksempel Ryen 2002; Zølner, Rasmussen & Hansen 2007.

debatten, om møteoffentlighet ved fjernmøter og om strømming av politiske møter. Vi har også spurt om kommunelovens regler om møteprinsippet og åpne møter kan påvirke måten folkevalgte drøfter saker de har til behandling. Intervjuguiden til folkevalgte ble pilotert av to folkevalgte.

I intervjuene har vi også kontrastert åpenhetsreglene som gjelder for formannskapssystemet / fylkesutvalgs-systemet med åpenhetsreglene som gjelder for kommunerådssystemet / fylkesrådssystemet. I enkelte intervjuer innledningsvis sammenlignet vi også lovverket i Norge opp mot tilsvarende lovverk i Danmark. Blant intervjudeltakerne er det enkelte med erfaring fra parlamentarisk styreform, men vi har ikke intervjuet folkevalgte fra parlamentarisk styrte kommuner / fylkeskommuner. Det ville vært naturlig dersom oppdraget var en komparativ studie av ulike styreformer. Slike intervjuer kunne gitt nyanserende opplysninger om hvordan åpenhet blir ivaretatt i et parlamentarisk styresett, men falt utenfor formålet med dette oppdraget.

Når det gjelder intervjudeltakere fra pressen, har vi sendt forespørsler til presseorganisasjoner og journalister som har jobbet med åpenhet og offentlighetsprinsippet. Vi har også intervjuet journalister med lang erfaring i å dekke politiske møter i kommuner og fylkeskommuner. Blant intervjudeltakerne var det også enkelte med erfaring som redaktør. I disse intervjuene har vi stilt mange av de samme spørsmålene som vi har stilt de folkevalgte, men vi har også stilt spørsmål om hvordan lukking av møter behandles journalistisk. Det har ikke vært utfordringer med å rekruttere intervjudeltakere fra pressen.

Interesseorganisasjonene er valgt pragmatisk. Felles for de tre organisasjonene er at de er opptatt av lokale og regionale politiske prosesser. Organisasjonene kan betegnes som henholdsvis en naturvernorganisasjon opptatt av areal- og naturforvaltning, en næringspolitisk organisasjon og en organisasjon med kompetanse innen kommunal forvaltning og åpenhet. I intervjuene med interesseorganisasjonene tok vi utgangspunkt i samme intervjuguide som ble brukt i intervjuer med presse, men de tre intervjuene ble i realiteten mer tilpasset organisasjonens interessefelt.

Formålet med de to intervjuene som ble gjennomført med jurister i to ulike statsforvalterembeter, var å få innsikt i deres arbeid med veiledning og klagebehandling. Spørsmålene som ble stilt dreide seg derfor mest om disse temaene.

Utkast til intervjuguider for folkevalgte og presse / interesseorganisasjoner ble oversendt departementet for eventuelle innspill. Intervjuguidene er vedlagt rapporten.

## 2.2.1 Analyse

I analysearbeidet har vi benyttet tematisk analyse. Tematisk analyse har som siktemål å identifisere felles temaer i et materiale, se temaene opp mot forskningsfeltet og fortolke

dem på en måte som gjør at overordnede problemstillinger besvares. Tematisk analyse kan sies å ha følgende faser: Sette seg inn i datamaterialet gjennom å lese intervjunotater, kode dataene ved å skrive ned stikkord, ideer og refleksjoner, identifisere temaer og sortere kategorier som vurderes kritisk før endelig inndeling blir bestemt og temaene beskrives og drøftes i selve skriveprosessen.<sup>40</sup> I arbeidet med datamaterialet har vi vært opptatt av å presentere empiriske beskrivelser av hvordan møteoffentlighet praktiseres. Vi har derfor tatt med et forholdsvis stort antall sitater.

---

<sup>40</sup> Braun, V. & Clark, V. (2012). Thematic analysis. I Cooper, H. (Red). *Apa Handbook of Research Methods in Psychology*, Vol 2. (57-71). American Psychological Association. DOI: 10.1037/13620-004.

## 3. Statsforvalternes kontroll og veiledning om møteoffentlighet

I dette kapittelet gjør vi rede for vår analyse av statsforvalternes arbeid med kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet gjennom blant annet lovlighetskontroller og veiledningsarbeid.

### 3.1 Tilnærming til deskstudie

Vi har sett nærmere på statsforvalternes arbeid med lovlighetskontrollsaker etter kommunelovens § 27-1 og veiledning i kommunalrettslige tema i perioden 2016-2021.<sup>41</sup> Dette ble gjort for å få et inntrykk av hvorvidt møteoffentlighet er et sentralt tema i statsforvalterens kontrollfunksjon etter kommuneloven og i kommunenes behov for veiledning i regelverket.

I årsrapportene for 2016-2019 ble embetene bedt om å rapportere spesifikt på hvor mange av lovlighetskontrollsakene som omhandlet henholdsvis habilitet og lukking av møter. Denne rapporteringen må ses i sammenheng med at vedtak om at et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører, samt spørsmål som gjelder inhabilitet, er angitt som gjenstand for lovlighetskontroll i § 27-2 første ledd bokstav b) og c). Dette rapporteringspunktet bortfalt i årsrapportene fra og med 2020, og etter dette tidspunkt er det kun sporadiske innslag fra enkeltembeter som sier noe om hvilke temaer som er blitt behandlet i lovlighetskontrollene. Vi har imidlertid bedt om innsyn i statsforvalternes lovlighetskontrollsaker som omhandlet møteoffentlighet, tidsavgrenset til inneværende politikerperiode (2019-2022 juli).<sup>42</sup> Basert på statsforvalterens svar på disse innsynsbegjæringene har vi derfor også fått innsikt i hvor mange av disse sakene i 2020 og 2021 som gjaldt møteoffentlighet. Innsynsbegjæringen hadde også til hensikt å gjøre oss bedre kjent med karakteren på sakene om møteoffentlighet som behandles av statsforvalterne, samt gi grunnlag for å finne relevante intervjuobjekter blant folkevalgte og presse som har vært involvert i en sak hvor disse reglene ble problematisert.

Vi understreker at det ut ifra innholdet i statsforvalternes årsrapporter og vår innsynsbegjæring, ikke kan trekkes ut presise tall på omfanget av embetenes arbeid med lovlighetskontroller og veiledning om møteoffentlighet. Eksempelvis har noen embeter i perioden 2016-2019 rapportert samlet for lovlighetskontroller som gjaldt habilitet og lukking av møter. Her kan man altså ikke utlede med sikkerhet om den enkelte sak gjaldt

---

<sup>41</sup> Tidligere kommunelovs § 59.

<sup>42</sup> Innsynsbegjæringen omfattet også saker fra tidligere embeter som ble sammenslått i denne tidsperioden. Innsynet ble begrenset til statsforvalternes vedtak eller avsluttende brev i saken.

habilitet eller lukking av møte, eventuelt begge deler. Et klart flertall av embetene har imidlertid rapportert antallet lovlighetskontroller for disse to temaene hver for seg og vi har derfor tatt utgangspunkt i disse. Det må videre anses å foreligge en viss usikkerhet ved om vår innsynsbegjæring til embetene fanget opp alle lovlighetskontrollene som gjaldt møteoffentlighet i 2020 og 2021, da besvarelsen av dette innsynet stiller nokså høye krav til manuelle søk i embetenes datasystemer.

Våre undersøkelser av årsrapporter og innsyn i lovlighetskontrollsaker, ble for øvrig utdypet gjennom intervju med to erfarne saksbehandlere fra statsforvalterembetene.

## 3.2 Funn fra deskstudie og intervjuer med jurister i embetene

I det følgende gjøres det en oppsummering av dokumentstudiene som er gjort av statsforvalternes arbeid med lovlighetskontrollsaker og veiledningsarbeid etter kommuneloven. Dette beror først på en gjennomgang av funn i årsrapporter og innsynsbegjæringer de siste årene, og deretter suppleres disse dokumentstudiene av informasjon som kom frem fra intervjuene med to erfarne jurister i to ulike embeter.

Under følger en tabell hvor vi viser til antallet lovlighetskontrollsaker hos statsforvalterne i perioden 2016-2021, samt hvor stor andel av disse sakene som er klart angitt å omhandle lukking av møter.

Lovlighetskontrollsaker med tema lukking av møter etter kommuneloven*				
År	Antall saker	Hvorav lukking av møter	Prosent	
2016	116	9	8 %	
2017	100	4	4 %	
2018	86	1	1 %	
2019	88	3	3 %	
2020	123	1	1 %	
2021	129	2	2 %	
<b>Totalt</b>	<b>642</b>	<b>20</b>	<b>3 %</b>	
*Ikke inkludert saker hvor habilitet/lukking møte er rapportert samlet (17 saker)				

Årsrapportene fra 2016-2021 viser at det ble behandlet 642 lovlighetskontrollsaker i denne perioden, hvorav 20 saker eksplisitt er angitt å omhandle lukking av møter. Antallet saker som gjaldt møteoffentlighet er sannsynligvis noe større, gitt at noen embeter kun oppga samlet tall for sakstypene habilitet og lukking av møter i perioden 2016-2019 (17 saker). Selv hensyntatt denne faktoren, så fremstår likevel andelen av formelle lovlighetskontrollssaker som gjelder lukking av møter å være liten, anslått til under 5%. Til sammenligning fremstår habilitet å være et markant større tema, da det ble



rapportert om 38 saker som eksplisitt omhandlet dette i perioden 2016-2019 (av totalt 390 saker), tilsvarende 10 % av sakene med lovlighetskontroll<sup>43</sup>.

Vi vil påpeke at det temamessige spennet i lovlighetskontroller er vidt, noe som må inngå i vurderingen av andelen formelle lovlighetskontroller med møteoffentlighet som tema. Det er videre slik at statsforvalterne rapporterer om en nokså omfattende saksbehandling forbundet med å vurdere henvendelser hvor det anmodes om lovlighetskontroll, dvs. en vurdering av om henvendelsenes innhold tilsier at det skal iverksettes lovlighetskontroll på eget initiativ etter kommunelovens § 27-1 andre ledd. Flertallet av disse henvendelsene ender ikke opp med en faktisk lovlighetskontroll, men vurderingene vil ofte bero på nærmere undersøkelser og avsluttes ofte med et brev som ikke sjelden inneholder en relativt omfattende begrunnelse. Denne formen for «uformell lovlighetskontroll» vil derfor i mange tilfeller ikke være langt unna en formell lovlighetskontroll etter kommunelovens § 27-1 første ledd.

Det har ikke blitt rapportert tallmessig på denne typen «uformelle» lovlighetskontrollsaker. I vår innsynsbejæring for innværende politikerperiode ba vi derfor også om å få tilsendt saker som gjaldt slike anmodninger, forutsatt at det forelå et skriftlig svar fra embetenes side. Det viser seg at det også for møteoffentlighet er flere slike saker i den aktuelle innsynsperioden, herunder hos statsforvalterne i Agder, Møre og Romsdal samt Oslo og Viken. Et par av henvendelsene blir avsluttet med brev hvor det vises til at kommunen selv har erkjent feil ved lukking av møtet og vil korrigere sin praksis. En annen henvendelse ble besvart med en utfyllende vurdering og konklusjon om at et orienteringsmøte i kommunen ikke utgjorde et møte i et folkevalgt organ og dermed ikke kunne lovlighetskontrolleres.

Vi bemerker at det i de 9 innsynssakene som det ble gitt innsyn i vedrørende møteoffentlighet (formelle og uformelle lovlighetskontroller), så var disse enten fremsatt av folkevalgte eller pressen. Innenfor en tidsperiode på 3,5 år ser dermed ikke embetene ut til å ha mottatt (skriftlige) henvendelser fra privatpersoner/innbyggere hvor det anmodes om lovlighetskontroll fordi kommunen feilaktig har lukket et møte i et folkevalgt organ eller begått annen feil tilknyttet møteoffentlighet.

Statsforvalternes arbeid med lovlighetskontroller, formelle og uformelle, må videre ses i sammenheng med embetenes arbeid med å veilede kommunene i regelverket. Statsforvalterne har i flere år blitt bedt om å rapportere på hvilke kommunalrettslige tema

---

<sup>43</sup> Også her tilkommer det et ukjent tillegg av saker som er rapportert samlet å gjelde habilitet/lukking av møte. Trolig utgjør habilitetstematikken en større andel av disse.

de særlig gir veiledning om til kommunene.<sup>44</sup> I perioden 2016-2021 fremgår det at møteoffentlighet er et tilbakevendende tema i embetenes veiledningsarbeid.

<b>Særlig veiledet kommunene om møteoffentlighet</b>			
År	Tot. antall embeter*	Hvorav veiledet møteoffentlighet	Prosent
2016	17	7	41 %
2017	17	3	18 %
2018	16	6	38 %
2019	10	0	0 %
2020	10	4	40 %
2021	10	1	10 %

\*Antall embeter redusert med regionreformen

Dokumentstudiene viser at statsforvalterne i liten grad foretar formelle lovlighetskontroller av kommunens bruk av regelverket for møteoffentlighet. De formelle lovlighetskontrollene må imidlertid ses i sammenheng med statsforvalternes arbeid med å kontrollere og sjekke ut henvendelser hvor det anmodes om lovlighetskontroll etter loven, uten at dette resulterer i en formell lovlighetskontroll. Videre rapporterer flere embeter at de veileder særlig om regelverket tilknyttet møteoffentlighet. Dokumentstudiene indikerer at kommunenes har et veiledningsbehov om regelverk og praktisering, samt at det er jevnlig behov for avklaringer.

I tillegg til dokumentstudiene utførte vi også to intervjuer med erfarne jurister hos statsforvalterne. Intervjudeltakerne hadde jobbet med lovlighetskontroll og veiledning etter kommuneloven i flere år. Begge intervjudeltakerne viste til at det i deres embeter er mange veiledningshenvendelser etter kommuneloven, men blant disse er det kun en mindre andel som omhandler møteoffentlighet. De mest gjennomgående temaene for veiledning blir opplyst å gjelde blant annet habilitet, interkommunalt samarbeid, valg og kjønnsbalanse. Det ble imidlertid påpekt at ny kommunelov og restriksjoner under koronaepidemien ledet til en øking i antall henvendelser som gjaldt gjennomføring av fjernmøter. Det ble videre vist til at det er kommunene selv, både på administrativt (typisk kommunedirektør) og politisk nivå (ordfører/møteleder), som primært står bak veiledningshenvendelsene. En av intervjudeltakerne opplyste at det også kommer henvendelser fra media, mens den andre sier medie henvendelser nærmest ikke forekommer. I tråd med dataene fra årsrapportene viser juristene også til at det har vært få lovlighetskontroller de siste årene som gjelder lukking av møter, eller andre problemstillinger forbundet med møteoffentlighet.

<sup>44</sup> Rapporteringen viser til tema det særlig er veiledet om, dvs. veiledningsområder som skiller seg tydelig ut. For statsforvaltere som ikke har rapportert om særlig veiledning rundt møteoffentlighet, kan det likevel være gitt veiledning rundt temaet.

Når det gjelder hvilke utfordringer kommunene har i sine henvendelser eller i en lovlighetskontroll vedrørende møteoffentlighet, så forteller intervjudeltakerne at kommunene er relativt trygge på hvilke lukkegrunner som finnes, men at fastleggelsen av innholdet i kan-bestemmelsene oppleves noe mer problematiske i praksis. Det blir fremhevet som en utfordring for kommunene at «de snubler i prosessreglene». Slike prosessuelle feil kan bero på at det foretas votering over lukking av møtet, uten at det folkevalgte organet får anledning til å drøfte saken, f.eks. ved at en ordfører klubber gjennom lukking. I den forbindelse viste en av intervjudeltakerne til at deres veiledning er forebyggende og i mange konkrete saker trolig forhindrer feiltrinn hvor det skal vurderes lukking av møter. Vedkommende viste videre til at han ikke har helt oversikt, men har et inntrykk av at kommunene gjør en del feilvurderinger når politikere drar bort i forbindelse med budsjettprosesser eller arbeidsmøter, og det i realiteten er snakk om et møte i et folkevalgt organ som ikke er åpnet opp for publikum eller pressen. Lignende feil kan også forekomme når administrasjonens har behov for å lufte saker med politisk nivå i forkant av sin saksforberedelse. Denne informanten trakk også frem at det er behov for at departementet utvikler et bedre veiledningsmateriale om gjeldende regelverk og praksis rundt møteoffentlighet, som er tilpasset brukere uten juridisk bakgrunn.

På spørsmål om hvilken betydning feil ved lukking av møter kan få for vedtak som tas i møtet, viste juristene til at det ofte blir konstatert saksbehandlingsfeil, men at det ikke er vanlig at dette leder til ugyldighet. Det blir i denne sammenheng vist til prinsippet i forvaltningslovens § 41, se punkt 1.1, og det faktum at verken publikum eller presse har anledning til å drøfte eller gi innspill underveis i møtet til det folkevalgte organet. I oppfølgingsspørsmål på om ikke drøfting og standpunkt kan bli påvirket av f.eks. pressens tilstedeværelse, mener juristene at det vanskelig kan tenkes at en slik forskjell ved arbeidsprosessen kan medføre ugyldighet. Dette standpunktet finner man også igjen i noen av lovlighetskontrollsakene som det ble gitt innsyn i, eksempelvis dette utdraget:

*Vi er enig i kommunens vurdering om at saksbehandling av enkeltsaker i et felles gruppemøte i realiteten fremstår som lukking av møtet. Dersom det ikke er hjemmel for å lukke møtet, vil en slik fremgangsmåte ikke være i tråd med kommunelovens bestemmelser. I den aktuelle saken ble det ikke truffet noe formelt vedtak om lukking, og det var heller ikke grunnlag for å lukke møtet.*

*Feilen anses imidlertid ikke for å ha innvirkning på eventuelle beslutninger som ble tatt i møtet. Når lovlighetskontrollen viser at avgjørelsen om å lukke dørene var ugyldig, kan ikke det samme møtet holdes på nytt. Vi viser til forarbeidene, Ot.prp. nr. 17 (2008-2008) s. 38.<sup>45</sup>*

Oppsummert viser vår gjennomgang av årsrapporter og innsynssaker at det over en tidsperiode på seks år har vært utført et mindre antall lovlighetskontroll saker som gjelder

---

<sup>45</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken, saksnr. 2020/36455.

møteoffentlighet i statsforvalterembetene. Et visst tillegg kommer i form av uformelle lovlighetskontrollsaker, som i noen tilfeller beror på en lignende saksbehandling. Veiledning om møteoffentlighet gis på jevn basis, men ikke i så omfattende grad som for en del andre temaer etter kommuneloven, f.eks. habilitet. Det er videre kommunene selv, sekundært media, som ber om veiledning i regelverk og praktisering av møteoffentlighet. Statsforvalterne gir uttrykk for et juridisk utgangspunkt hvor feil ved avgjørelsen om å lukke et møte, ikke medfører ugyldighet for det vedtaket som blir fattet bak lukkede dører.

Avslutningsvis bemerkes det at også Sivilombudet mottar klager på kommunenes praktisering av regelverket i kommuneloven, herunder møteoffentlighet. Leirset (2019) gjennomgikk Sivilombudets årsmeldinger i perioden 1999-2016 og fant at kravet om møteoffentlighet utgjorde den hyppigst påklagede paragrafen i kommuneloven (21 av 32 saker som endte med uttalelse).<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Leirset, Espen (2019). Er norske kommuner for åpne? *Nytt norsk tidsskrift*, 36(1), 21–30. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2019-01-03>

## 4. Presentasjon av resultater fra spørreundersøkelsen

I dette kapitlet presenteres empiriske resultater fra spørreundersøkelsene utsendt til politisk sekretariat og folkevalgte på kommune- og fylkesnivå. Kapitlet er delt opp i to hoveddeler hvor den første delen presenterer besvarelsene fra politisk sekretariat, etterfulgt av funn fra besvarelsene fra folkevalgte.

### 4.1 Deskriptive forhold om praktisering – besvarelser fra politisk sekretariat

Resultatene som presenteres i delkapitlene under, stammer fra besvarelser fra politisk sekretariat på kommune- og fylkesnivå. Besvarelsene fra «kommunenivå» består av svar fra 41 kommuner i Trøndelag fylke og Troms og Finnmark fylke, mens besvarelsene fra «fylkesnivå» består av svar fra 4 fylkeskommuner styrt etter en formannskapsmodell. Rekrutteringen av utvalgene er beskrevet i kapittel 2.1.2 og 2.1.3.

#### 4.1.1 Antall saker og lukking av møter

På kommunenivå rapporterer politisk sekretariat at formannskapet behandler flest saker, etterfulgt av kommunestyret, deretter utvalg med ansvar for arealplanlegging og til slutt kontrollutvalget (Tabell 3). I hovedsak er det få saker hvor møtet lukkes. Det blir også rapportert at omtrent alle lukkede saker blir lukket enstemmig i kommunestyret og i formannskap. Variasjonsanalyser finner ingen signifikant forskjell mellom kommuner med ulik sentralitet på SSBs sentralitetsindeks på hvordan de besvarer disse spørsmålene i spørreundersøkelsen.

Tabell 3 viser gjennomsnitt av antall saker behandlet i 2021 og prosentfordelingen av kategoriske besvarelser for hvor mange saker som ble lukket, og om sakene ble enstemmig lukket for de ulike folkevalgte organ på kommunenivå. n=40 kommuner (mangler besvarelse fra én kommune).

Tabell 3 Gjennomsnitt av antall saker behandlet i 2021

	Kommunestyre	Formannskap	Kontrollutvalg	Utvalg med ansvar for arealplanlegging
<b>Antall saker behandlet i 2021 (gjennomsnitt)</b>	104	117	33	73
<b>I omtrent hvor mange av disse sakene ble møtet lukket?*</b>				
Ingen	43 %	18 %	70 %	75 %
1-5	53 %	63 %	28 %	18 %
6-10	3 %	18 %	0 %	0 %
11-15	0 %	0 %	0 %	3 %
16 eller flere	3 %	3 %	3 %	5 %
<b>I omtrent hvor mange av disse lukkede sakene ble saken lukket enstemmig?*</b>				
Ikke relevant	39 %	20 %	71 %	68 %
Omtrent ingen	7 %	5 %	2 %	5 %
Mindre enn 50%	2 %	2 %	2 %	2 %
Mer enn 50%	7 %	5 %	2 %	2 %
Omtrent alle	44 %	68 %	22 %	22 %

\*Viser frekvensen av besvarelser for hver kategori.

På fylkesnivå rapporterer politisk sekretariat at fylkesutvalget behandler flest saker, etterfulgt av fylkestinget, deretter kontrollutvalget og hovedutvalg med ansvar for utdanning. Fylkesutvalget lukker flest saker. Antallet er likevel begrenset; to fylker rapporterer om ingen lukkede saker, mens ett fylke svarer 1-5 saker og et annet fylke svarer 11-15 saker. Omtrent alle saker lukkes enstemmig på fylkesnivå.

#### 4.1.2 Prosessen rundt lukking av møter

Alle møter i folkevalgte organ som foreslås lukket skal voteres over og deretter protokollføres. Data fra spørreundersøkelsen viser at dette ikke alltid er tilfellet. Fra spørreundersøkelsen for politisk sekretariat på kommunenivå ser vi at opptil 12% av kommunene svarer at det hender ofte eller alltid at det ikke blir votert over når et møte vurderes lukket (Tabell 4). Politisk sekretariat på fylkesnivå svarer at det hender sjeldent eller aldri.

Tabell 4 Prosentvis fordeling over politisk sekretariats rapportering over votering knyttet til lukking av møter, fordelt på kommune- (n=41) og fylkesnivå (n=4).

<b>Når et møte vurderes lukket, hender det at det ikke blir votert over?</b>				
<b>Kommunenivå</b>	<b>Kommunestyret</b>	<b>Formannskapet</b>	<b>Kontrollutvalget</b>	<b>Utvalg med ansvar for arealplanlegging</b>
Vet ikke	7 %	7 %	34 %	10 %
Ikke relevant	12 %	7 %	24 %	34 %
Hender aldri	44 %	46 %	32 %	39 %
Hender sjeldent	12 %	15 %	2 %	7 %
Hender av og til	12 %	12 %	2 %	5 %
Hender ofte	5 %	5 %	0 %	0 %
Hender alltid	7 %	7 %	5 %	5 %

### 4.1.3 Hjemler

På kommunenivå blir det rapportert om at det i stor grad er hensyn til personvern som er den mest brukte hjemmelen i kommunestyret, formannskapet og kontrollutvalget. I utvalg med hovedansvar for arealplanlegging lukkes møtene i større grad når saker som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt skal behandles. Tungtveiende offentlig interesser og saker hvor det vil komme frem opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter offentleglova og arbeidstakers tjenstlige forhold, er de minst brukte hjemlene i folkevalgte organ på kommunenivå.

På fylkesnivå lukker fylkestinget oftest møter når hensyn til personvern krever det, og fylkesutvalg lukker møter i behandlingen av saker som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt. Hjemmelen om arbeidstakers tjenstlige forhold er ikke blitt rapportert som brukt for å lukke møter i folkevalgte organ på fylkesnivå.

### 4.1.4 Publikum og presse

Det er stor spredning i hvordan politisk sekretariat på kommunenivå rapporterer at pressen er til stede i de ulike folkevalgte organene. For møtene i kommunestyret rapporterer 39% av kommunene at pressen er til stede på omtrent alle møtene. Samtidig rapporterer 29% av kommunene at pressen omtrent aldri er til stede på møter i kommunestyret. Videre for formannskapet, kontrollutvalg og utvalg med ansvar for arealplanlegging, blir det gradvis mindre sannsynlig at pressen er til stede under møter (Tabell 5).

På møter i fylkestinget rapporteres det at pressen er til stede fra 50% av møtene og opp til omtrent alle møtene. Deretter faller oppmøtet av pressen i møtene i fylkesutvalget og hovedutvalg med ansvar for utdanning, og det blir rapportert om at det omtrent aldri er presse til stede under møter i kontrollutvalget.

Tabell 5 Prosentvis fordeling av besvarelser for spørsmålet om hvor stor prosentandel av møtene i folkevalgte organ det er presse til stede.

<b>I løpet av de siste 12 månedene, i omtrent hvor stor prosentandel av møtene har pressen vært til stede?</b>				
<b>Kommunenivå</b>	Kommunestyre	Formannskap	Kontrollutvalg	Utvalg med ansvar for arealplanlegging
Det har vi ikke informasjon om	0 %	0 %	49 %	15 %
Omtrent ingen	29 %	50 %	39 %	51 %
Mindre enn 50%	20 %	18 %	10 %	22 %
Omtrent 50%	5 %	5 %	2 %	2 %
Mer enn 50%	7 %	18 %	0 %	10 %
Omtrent alle	39 %	10 %	0 %	0 %

Politisk sekretariat ble bedt om å gi et omtrentlig anslag på hvor mange fra publikum som i gjennomsnitt møtte opp fysisk til møter i de nevnte politiske organer. Validiteten på denne rapporteringen er usikkert da små kommuner rapporterte opp til 70 personer fra publikum i gjennomsnitt per møte. Når vi utelukker ekstremverdiene (>10) ser vi et gjennomsnitt på tre personer fra publikum som møter opp fysisk til møter i kommunestyret, og syv personer til møter i fylkestinget. I de andre møtene, både på kommune- og fylkesnivå er gjennomsnittet fra ingen til to stykker.

### **Strømming**

Over halvparten av de politiske sekretariatene i utvalget for spørreundersøkelsen, både på kommune- og fylkesnivå, har ikke oversikt over hvor mange som strømmer møtene i sanntid og i ettertid. Som ved fysisk oppmøte over, ble det rapportert ekstremverdier (>1000) som ble utelukket fra datasettet. For kommunestyret kan det se ut til at over 100 stykker streamer møtene i sanntid i gjennomsnitt hvert møte. Videre strømmer 63 personer i gjennomsnitt hvert formannskapsmøte i sanntid. Antallet som strømmer i ettertid, ser ut til å være det dobbelte av det som blir rapportert i sanntid.

Sammenlignet med kommunemøtene, rapporterer politisk sekretariat et høyere antall personer som strømmer møtene i sanntid på fylkesnivå. Derimot er det færre som strømmer møtene i ettertid. Vi vil gjøre oppmerksom på at validiteten på dette



målepunktet må tas med i betraktning. Dette kan være tall som overestimerer faktisk strømming.

## 4.2 Hvordan møteoffentlighet oppleves for folkevalgte

Resultatene som presenteres i delkapitlene under, stammer fra besvarelser fra folkevalgte på kommune- og fylkesnivå. Resultatene på «kommunenivå» består av svar fra 956 folkevalgte fra kommuner i Trøndelag og Troms og Finnmark, mens resultatene på «fylkesnivå» består av svar fra 192 folkevalgte fra fylkeskommuner i Norge som er styrt etter fylkesutvalgsmodell. Rekrutteringen av utvalgene er beskrevet i kapittel 3.2.2 og 3.2.3.

### 4.2.1 Utvalg

Utvalget refererer her til respondentene som besvarte spørreundersøkelsen i sin helhet. Det ble ikke identifisert noe mønster for respondentene med delvis besvarelse, og konklusjonen ble at denne gruppen er tilfeldig sammensatt. Vi så en tendens til at respondentene droppet ut av spørreundersøkelsen ved påstand-matrisene. Det var dermed ikke hensiktsmessig å inkludere respondenter som hadde besvart spørreundersøkelsen delvis.

Til tross for at vi ser spor etter en selvfiltrering av respondenter som ikke åpnet eller besvarte undersøkelsen, ivaretar utvalget en representativitet til populasjonen de er hentet fra. Utvalget på kommunenivå har en jevn fordeling av folkevalgte i kommuner i begge fylkene, og det representerer ulike klasser i SSBs sentralitetsindeks.<sup>47</sup> Videre ser vi en jevn fordeling etter rolle (fast møtende/vara), kjønn, alder, møteerfaring og om man anser seg selv som en sentral politiker.

Videre presenteres resultater fra spørreundersøkelsen hvor de folkevalgte har besvart i hvilken grad de er enige i ulike påstander om møteoffentlighet. Overskriftene viser til tema som påstandene berører.

### 4.2.2 Kompetanse

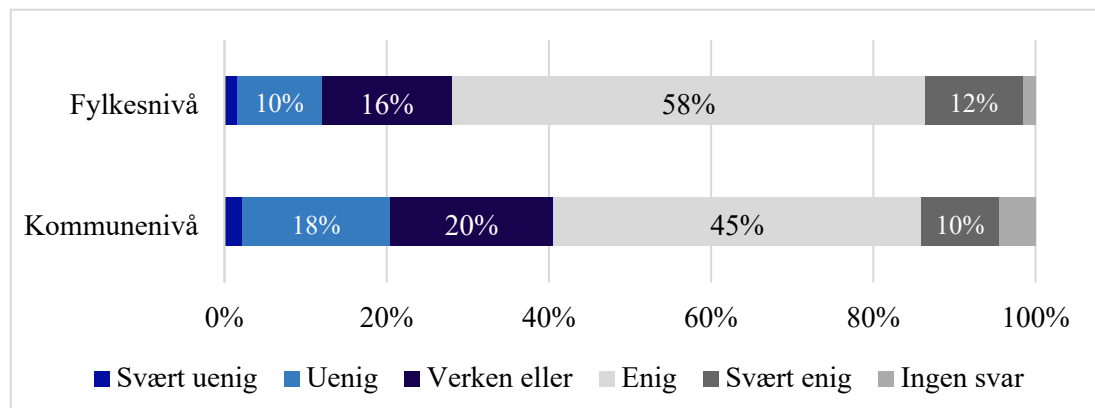
Spørreundersøkelsen presenterte påstander som omhandlet opplevelse av egen kompetanse, «Jeg har god oversikt over hvilke regler som gir oss mulighet til å lukke et møte for presse og publikum», og opplevelse av kommunens administrasjons kompetanse; «Administrasjonen i min kommune har god oversikt over hvilke regler som

---

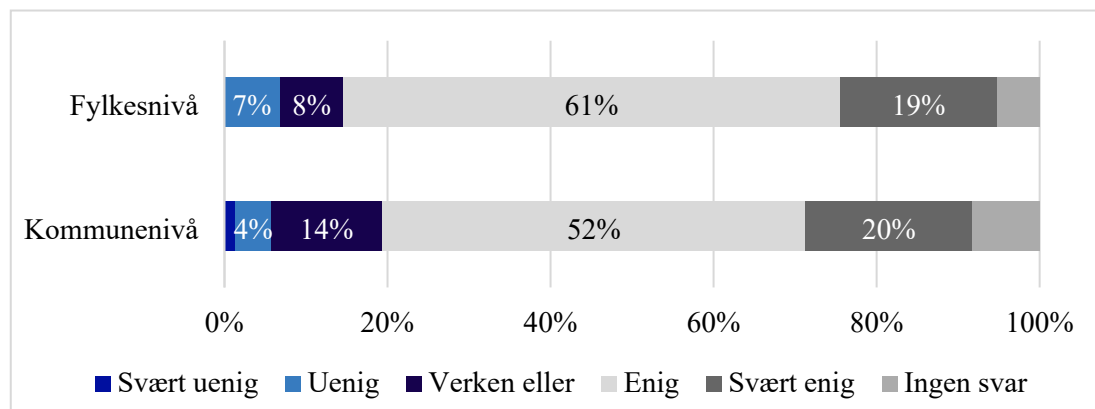
<sup>47</sup> <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128/>

gir oss mulighet til å lukke et møte for presse og publikum». Sammenlignet med folkevalgte på kommunenivået, rapporterer en større andel av folkevalgte på fylkesnivå at de er tryggere i både sin egen og administrasjons oversikt over reglene som gir mulighet til å lukke et møte for presse og publikum (Figur 4 og Figur 5)

Figur 4 «Jeg har god oversikt over hvilke regler som gir oss mulighet til å lukke et møte for presse og publikum».



Figur 5 «Administrasjonen i min kommune har god oversikt over hvilke regler som gir oss mulighet til å lukke et møte for presse og publikum».



Videre ble det gjennomført variansanalyser hvor det ble undersøkt om det fantes forskjeller mellom ulike grupper om hvordan de svarte på de overnevnte påstandene. Vi fant flere forventede og interessante signifikante forskjeller mellom ulike grupper (presentert i Tabell 6 Variansanalyse, påstander om kompetanse.). Det er liten sannsynlighet (5%) for at forskjellen har oppstått tilfeldig, og dermed kan vi anta at det er en reell forskjell i populasjonen gitt at utvalget er representativt.

Vi fant at vararepresentanter svarer signifikant lavere enn folkevalgte som er fast møtende på begge påstandene; opplevelse av egen kompetanse og opplevelse av

kommuneadministrasjonens kompetanse. Det samme ser vi blant ikke-sentrale politikere som svarer signifikant lavere enn sentrale politikere på alle påstandene, sett bort fra oppfatningen av administrasjonens kompetanse på fylkesnivå. Videre er også folkevalgte som sitter i sin første periode som folkevalgt mer usikker på sin egen og administrasjonens kompetanse enn folkevalgte som har sittet som folkevalgt i flere perioder. Jo flere perioder respondenten har sittet, desto mer enig er de i påstandene. Antall ganger en har vært med på å lukke et møte i behandlingen av en sak gir også en signifikant forskjell i hvordan man har svart på påstandene, hvor mer erfaring gjør at folkevalgte svarer at de er mer enige i påstandene.

Tabell 6 Viser resultatene av variansanalyser som ser på om det er forskjeller mellom ulike grupper (første kolonne) på hvordan de besvarer påstandene (radene) om kompetanse, gruppert etter kommune- og fylkesnivå.

Tabell 6 Variansanalyse, påstander om kompetanse.

	Kommunenivå		Fylkesnivå	
God oversikt	Egen	Administrasjonen	Egen	Administrasjonen
<b>Rolle</b>				
Vara	3.1*	3.8*	3.4*	3.8*
Fast møtende	3.6*	4.0*	3.8*	4.1*
<b>Sentral politiker</b>				
Ikke sentral	3.2*	3.9*	3.6*	3.9
Sentral politiker	3.8*	4.0*	3.9*	4.1
<b>Totalt antall perioder som folkevalgt</b>				
1 periode	3.1**	3.8**	3.2**	3.8
2 perioder	3.4**	3.9**	3.8**	4.1
3 perioder	3.6**	3.9**	3.7**	4.0
4 eller flere perioder	3.8**	4.1**	3.9**	4.0
<b>Antall ganger vært med på å lukke et møte i behandlingen av en sak</b>				
Ingen ganger	2.8**	3.7**	3.3**	3.9
1 - 5 ganger	3.5**	4.0**	3.8	4.1
6 eller flere ganger	3.8**	4.0**	3.8**	3.9
<b>Sentralitetsindeks – klasse<sup>a</sup></b>				
2	3.3	4.2**	-	-
3	3.4	4.1**	-	-
4	3.4	4.2**	-	-
5	3.4	3.9**	-	-
6	3.5	3.8**	-	-

Skala: 1=Svært uenig, 2=Uenig, 3= Verken eller, 4=Enig, 5=Svært enig

\* T-test  $p < 0.05$  signifikans

\*\*ANOVA  $p < 0.05$  signifikans

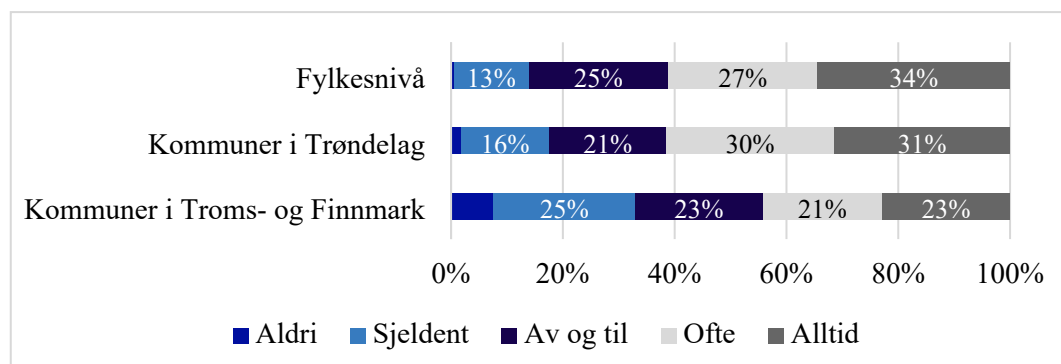
<sup>a</sup> Sentralitetsindeks – klasse gjelder kun på kommunenivå

### 4.2.3 Opplevelse av pressens tilstedeværelse

#### Hvor ofte pressen er til stede under møter i folkevalgte organ

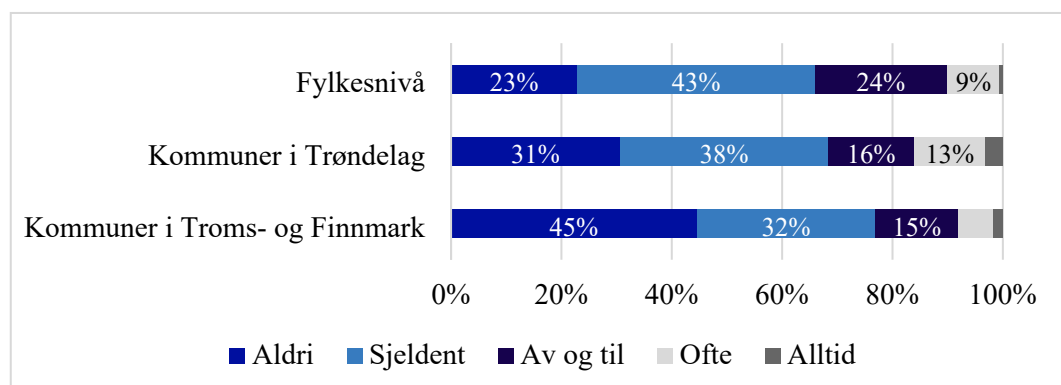
Godt over halvparten av de folkevalgte i kommunene i Trøndelag fylkeskommune rapporterer om at pressen er til stede ofte eller alltid i kommunestyret. Folkevalgte på fylkesnivå rapporterer en tilsvarende andel i fylkestinget. Derimot rapporterer kommuner i Troms- og Finnmark i større grad at pressen sjelden eller av og til er til stede i kommunestyret, og i mindre grad at det ofte eller alltid er presse til stede i møter med kommunestyret (Figur 6).

Figur 6 «Hvor ofte er det journalister til stede i kommunestyret/fylkestinget?»



I utvalgsmøter er det en stor andel av folkevalgte som svarer aldri eller sjelden i spørsmål om hvor ofte det er journalister til stede i utvalgsmøter, og svært liten andel svarer mer enn av og til (Figur 7)

Figur 7 «Hvor ofte er det journalister til stede i utvalg du sitter i?»



#### Opplevelse av pressens tilstedeværelse under møter i folkevalgte organ

Resultatene fra spørreundersøkelsen avslører en bred spredning i besvarelsene. I frekvensoversikter ser vi i hovedsak at den største andelen besvarelser ligger i nøytral del av skalaen: «verken eller», noe som verken er overraskende eller uvanlig for spørreundersøkelser. Dette ser vi blant annet i tabellen under som viser

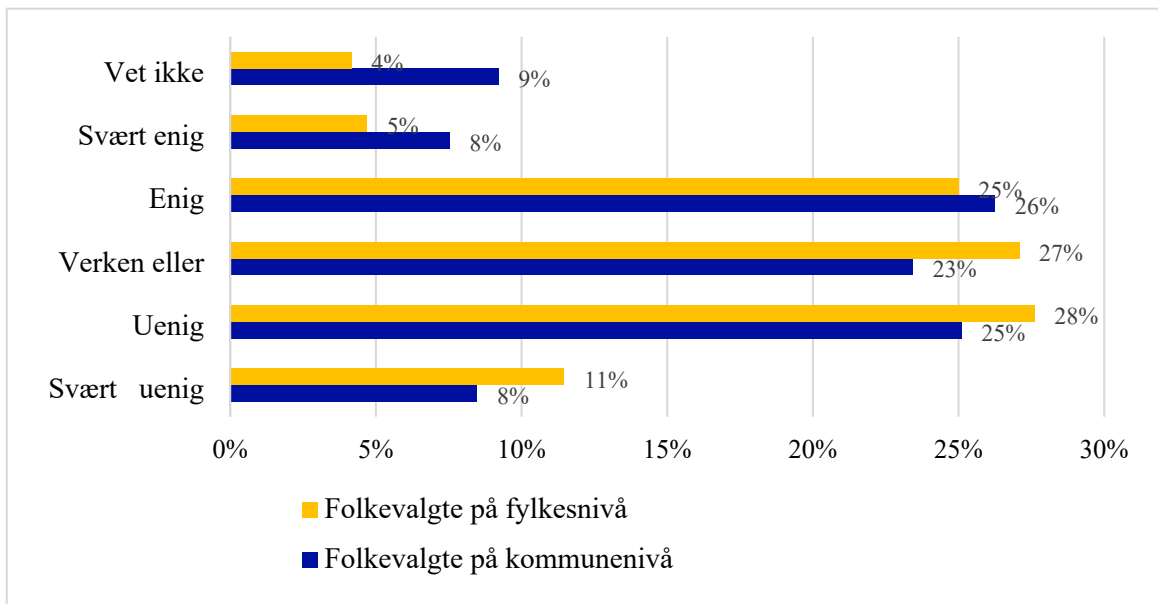
prosentfordelingen på påstander som omhandler egen opplevelse av pressens tilstedeværelse under møter i folkevalgte organ. Deretter ser vi en jevn spredning i begge ender av skalaen, som gjør det fåfengt å komme med en entydig konklusjon om de folkevalgtes opplevelse av pressens tilstedeværelse under møter.

Tabell 7 Svarprosent på påstander som omhandler opplevelse av pressens tilstedeværelse under møter i folkevalgte organ, gruppert etter kommune- (K, n=956) og fylkesnivå (F, n=192).

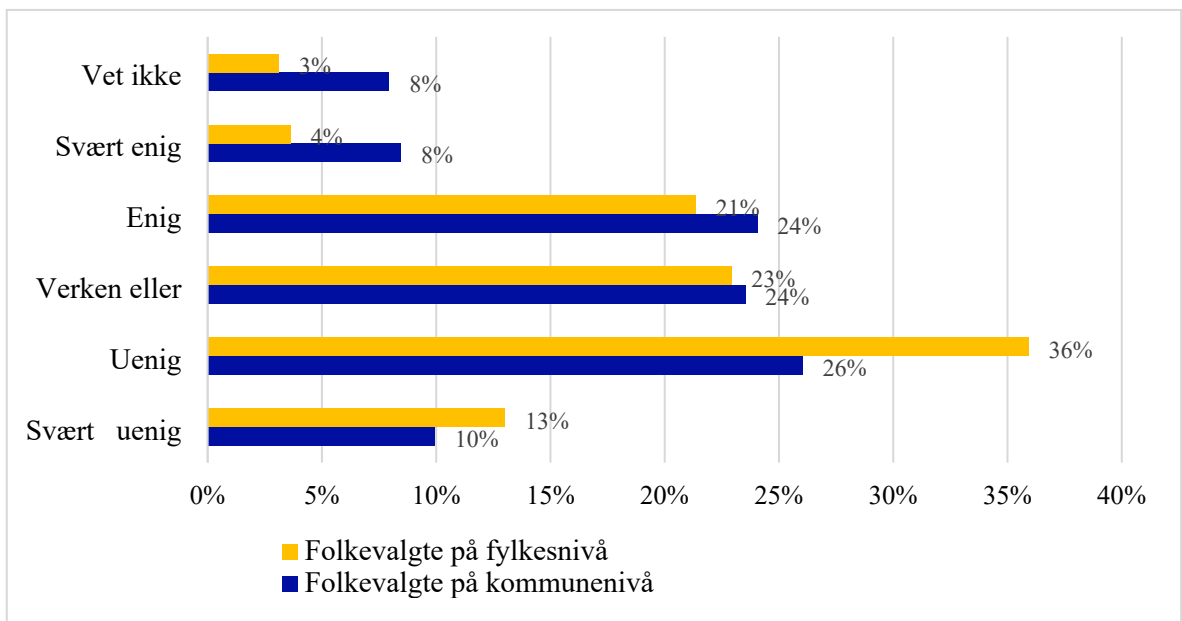
		Svært uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Svært enig	Vet ikke
Det er viktig å fremstå som sikker og overbevisende i møter når journalister er til stede	K	1 %	7 %	35 %	41 %	12 %	3 %
	F	2 %	9 %	34 %	39 %	14 %	2 %
Jeg synes det er lettere å stille spørsmål for å avklare faktagrunnlag når pressen ikke er til stede	K	11 %	30 %	28 %	21 %	7 %	3 %
	F	14 %	39 %	21 %	18 %	6 %	2 %
Det at møtene er åpne for publikum og presse påvirker ikke den politiske beslutningsprosessen	K	2 %	16 %	17 %	45 %	16 %	4 %
	F	3 %	23 %	13 %	42 %	16 %	2 %
Jeg snakker mer fritt i utvalgsmøter når det ikke er journalister til stede	K	8 %	25 %	23 %	26 %	8 %	9 %
	F	11 %	28 %	27 %	25 %	5 %	4 %
Jeg tar oftere ordet i utvalgsmøter dersom det er presse til stede	K	14 %	37 %	32 %	5 %	1 %	11 %
	F	8 %	41 %	37 %	7 %	2 %	5 %
Jeg er redd for å fremstå som uvitende i utvalgsmøter når pressen er til stede	K	14 %	43 %	22 %	11 %	2 %	9 %
	F	16 %	48 %	19 %	10 %	3 %	5 %
Diskusjonene i møtet er best når vi kan diskutere fortrolig, det vil si at møtet ikke blir streamet og det ikke er journalister til stede	K	10 %	26 %	24 %	24 %	8 %	8 %
	F	13 %	36 %	23 %	21 %	4 %	3 %
Det er lettere å bli enige om en sak når det ikke er journalister til stede i møtet	K	10 %	33 %	30 %	13 %	3 %	10 %
	F	14 %	43 %	20 %	16 %	3 %	5 %
Pressen behandler lukking av møter som noe mistenkelig	K	2 %	14 %	30 %	33 %	11 %	11 %
	F	1 %	17 %	28 %	37 %	10 %	7 %

Under trekker vi frem to påstander som er interessante. Rapporteringen viser også her stor spredning i datainnsamlingen. Folkevalgte på både kommune- og fylkesnivå sier seg i like stor grad enig som uenig i påstanden som at de snakker mer fritt i utvalgsmøter når det ikke er journalister til stede (Figur 8). Det samme ser vi for påstanden om at diskusjonene i møtet blir best når det er mulig å diskutere fortrolig (Figur 9).

Figur 8 «Jeg snakker mer fritt i utvalgsmøter når det ikke er journalister til stede».



Figur 9 «Diskusjonene i møtet er best når vi kan diskutere fortrolig, det vil si at møtet ikke blir strømmet og det ikke er journalister til stede»



Variansanalyser kan hjelpe med å belyse hva som ligger bak denne spredningen i dataene. Resultatene fra variansanalysene for hvorvidt det er signifikante forskjeller mellom ulike grupper i utvalget av folkevalgte med tanke på hvordan de svarte på påstandene som omhandlet pressens tilstedeværelse på møtene, er presentert i Tabell 8. Vi ser at folkevalgte som har sittet i flere perioder i større grad svarer mer uenig i påstanden om at en snakker mer fritt i utvalgsmøter dersom pressen ikke er til stede, og folkevalgte som sitter i sin første periode svarer mer enig i påstanden. Variansanalysene på data fra kommunenivået er signifikante og er generaliserbare til populasjonen, men det er ikke resultatet fra data fra fylkesnivået. Kommunesentralitet har også noe å si for hvor enig man er i denne påstanden; folkevalgte fra distriktskommuner er mer enige i påstanden enn folkevalgte fra mer sentrale kommuner. Samme signifikante tendenser ser vi for påstanden om at diskusjonene i møter er best når det er mulig å diskutere fortrolig.



Tabell 8 Viser resultatene av variansanalyser som undersøker om det er forskjeller mellom ulike grupper (kolonnene) på hvordan folkevalgte i kommunen besvarer påstandene om opplevelse av pressens tilstedeværelse.

	Det er viktig å fremstå som sikker og overbevisende i møter når journalister er til stede	Jeg synes det er lettere å stille spørsmål for å avklare faktagrunnlag når pressen ikke er til stede	Det at møtene er åpne for publikum og presse påvirker ikke den politiske beslutningsprosessen	Jeg snakker mer fritt i utvalgsmøter når det ikke er journalister til stede	Jeg tar oftere ordet i utvalgsmøter dersom det er presse til stede	Jeg er redd for å fremstå som uvitende i utvalgsmøter når pressen er til stede	Diskusjonene i møtet er best når vi kan diskutere fortrolig, det vil si at møtet ikke blir streamet og det ikke er journalister til stede	Det er lettere å bli enige om en sak når det ikke er journalister til stede i møtet	Pressen behandler lukking av møter som noe mistenkelig
<b>Rolle</b>									
Vara	3.6	2.9*	3.5	3	2.4*	2.5*	2.5	2.6	3.4
Fast møtende	3.5	2.7*	3.5	2.9	2.3*	2.2*	2.3	2.6	3.6
<b>Sentral politiker</b>									
Ikke sentral	3.5	2.8*	3.5	3	2.4	2.4*	2.97	2.6	3.4
Sentral politiker	3.5	2.6*	3.6	2.9	2.3	2.1*	2.9	2.6	3.3
<b>Totalt antall perioder som folkevalgt</b>									
1 periode	3.5	2.9 **	3.5	3.1 **	2.3 **	2.5 **	3 **	2.6	3.4
2 perioder	3.6	2.8 **	3.5	3 **	2.2 **	2.4 **	3 **	2.6	3.4
3 perioder	3.4	2.7 **	3.6	3 **	2.5 **	2.3 **	2.8 **	2.5	3.4
4 eller flere perioder	3.5	2.6 **	3.6	2.7 **	2.3 **	2.1 **	2.7 **	2.5	3.4
<b>Antall ganger vært med på å lukke et møte i behandlingen av en sak</b>									
Ingen ganger	3.5	2.9	3.5	2.9	2.4 **	2.5 **	2.9	2.6	3.5 **
1 - 5 ganger	3.6	2.8	3.6	3.0	2.4 **	2.4 **	3.0	2.6	3.4 **
6 eller flere ganger	3.4	2.6	3.5	2.8	2.2 **	2.1 **	2.8	2.5	3.3 **
<b>Sentralitetsindeks – klasse <sup>a</sup></b>									
2	3.6	2.6 **	3.6	2.6 **	2.5	2.2	2.4 **	2.5	3.3
3	3.5	2.6 **	3.4	2.7 **	2.2	2.3	2.6 **	2.6	3.2
4	3.5	2.7 **	3.6	2.8 **	2.2	2.3	2.7 **	2.4	3.4
5	3.6	2.8 **	3.5	3 **	2.3	2.3	3 **	2.6	3.4
6	3.5	3 **	3.6	3.1 **	2.4	2.4	3 **	2.6	3.4

Skala: 1=Svært uenig, 2=Uenig, 3= Verken eller, 4=Enig, 5=Svært enig

\* T-test  $p < 0.05$ , \*\*ANOVA  $p < 0.05$ , <sup>a</sup> Sentralitetsindeks – klasse gjelder kun på kommunenivå

Tabell 9 Viser resultatene av variansanalyser som undersøker om det er forskjeller mellom ulike grupper (kolonnene) på hvordan folkevalgte i fylket besvarer påstandene om opplevelse av pressens tilstedeværelse.

	Det er viktig å fremstå som sikker og overbevisende i møter når journalister er til stede	Jeg synes det er lettere å stille spørsmål for å avklare faktagrunnlag når pressen ikke er til stede	Det at møtene er åpne for publikum og presse påvirker ikke den politiske beslutningsprosessen	Jeg snakker mer fritt i utvalgsmøter når det ikke er journalister til stede	Jeg tar oftere ordet i utvalgsmøter dersom det er presse til stede	Jeg er redd for å fremstå som uvitende i utvalgsmøter når pressen er til stede	Diskusjonene i møtet er best når vi kan diskutere fortrolig, det vil si at møtet ikke blir streamet og det ikke er journalister til stede	Det er lettere å bli enige om en sak når det ikke er journalister til stede i møtet	Pressen behandler lukking av møter som noe mistenkelig
<b>Rolle</b>									
Vara	3.4	2.5	3.3	2.9	2.4	2.5	2.6	2.4	3.4
Fast møtende	3.6	2.6	3.5	2.7	2.5	2.2	2.6	2.4	3.4
<b>Sentral politiker</b>									
Ikke sentral	3.5	2.6	3.4	2.8	2.4	2.4	2.6	2.4	3.4
Sentral politiker	3.6	2.5	3.4	2.7	2.6	2.1	2.6	2.4	3.4
<b>Totalt antall perioder som folkevalgt</b>									
1 periode	3.3	2.6	3.3	2.7	2.5	2.8 **	2.7	2.6	3.6
2 perioder	3.6	2.6	3.5	2.8	2.6	2.1 **	2.5	2.4	3.2
3 perioder	3.6	2.9	3.2	3	2.7	2.2 **	2.6	2.4	3.2
4 eller flere perioder	3.5	2.5	3.5	2.8	2.4	2.1 **	2.6	4.1	3.5
<b>Antall ganger vært med på å lukke et møte i behandlingen av en sak</b>									
Ingen ganger	3.2 **	2.6	3.4 **	2.6	2.4	2.4	2.5	2.3	3.4
1 - 5 ganger	3.5 **	2.6	3.6 **	2.8	2.4	2.2	2.6	2.4	3.2
6 eller flere ganger	3.7 **	2.5	3.1 **	2.9	2.7	2.3	2.8	2.5	3.6

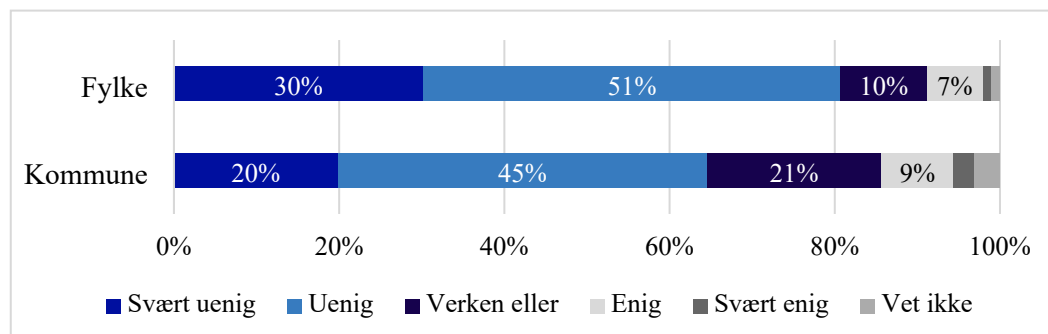
Skala: 1=Svært uenig, 2=Uenig, 3= Verken eller, 4=Enig, 5=Svært enig

\* T-test  $p < 0.05$ , \*\*ANOVA  $p < 0.05$ , <sup>a</sup> Sentralitetsindeks – klasse gjelder kun på kommunenivå

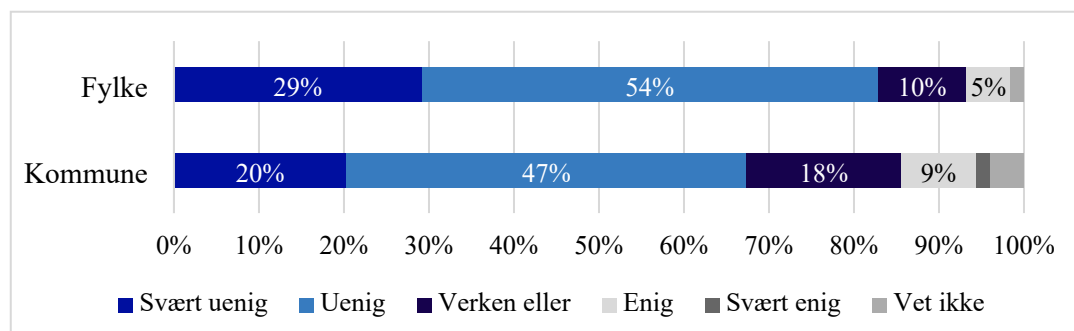
### 4.2.4 Strømming og opptak

Resultatene for påstandene som omhandlet strømming og opptak viser at folkevalgte ikke synes det er ubehagelig når opptak av møter er tilgjengelige på nett, men at de heller ikke alltid sier sin mening i strømmede møter nettopp fordi opptak blir tilgjengelig for offentligheten.

Figur 10 «Jeg synes det er ubehagelig når opptak av møter er tilgjengelige på nett».



Figur 11 «Det at opptak av møter blir tilgjengelige for offentligheten i ettertid av møtet, gjør at jeg ikke alltid sier min mening i møter».



### 4.2.5 Den politiske beslutningsprosessen

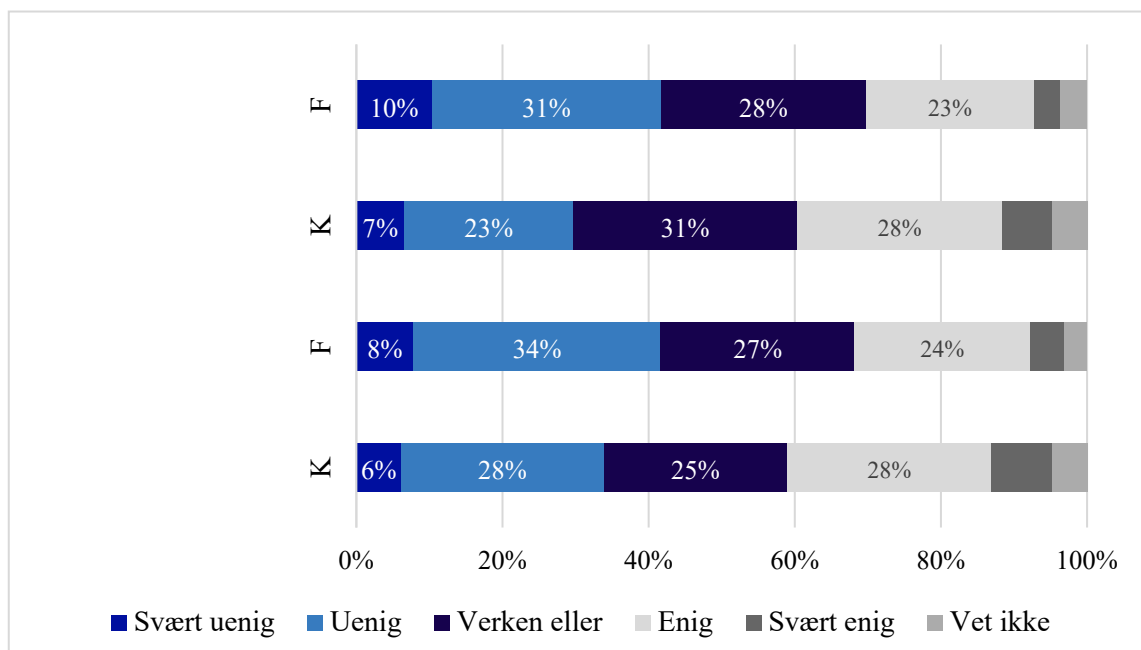
Når det gjelder den politiske beslutningsprosessen svarer de folkevalgte i hovedsak at de er enige i at det er behov for gruppemøter underveis for å diskutere fortrolig fordi møtene for øvrig er offentlige, og at de kunne tatt bedre beslutninger dersom det i større grad var mulig å drøfte saker i lukkede møter (Tabell 10). Videre er de folkevalgte i stor grad enige om at åpne møter er viktige for å synliggjøre egen politikk.

Tabell 10 Viser prosentfordeling av besvarelser på påstander som omhandler opplevelse av den politiske beslutningsprosessen, gruppert på kommune- (K) og fylkesnivå (F).

		Svært uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Svært enig
Fordi møtene er offentlige, trenger vi gruppemøtene for å diskutere fortrolig	K	4 %	13 %	15 %	43 %	24 %
	F	4 %	14 %	18 %	47 %	16 %
Reglene om møteoffentlighet er så strenge at den politiske saksbehandlingen flyttes ut av de folkevalgte organene og over til uformelle arenaer	K	7 %	34 %	28 %	18 %	6 %
	F	9 %	41 %	27 %	17 %	3 %
Vi kunne tatt bedre beslutninger om vi i større grad kunne drøftet saker i lukkede møter	K	16 %	41 %	23 %	15 %	3 %
	F	18 %	48 %	22 %	8 %	1 %
Åpne møter er viktige for å synliggjøre egen politikk	K	0 %	2 %	8 %	57 %	31 %
	F	0 %	1 %	3 %	54 %	42 %

Folkevalgte fordeler seg ulikt på om de savner å diskutere saker fortrolig med administrasjonen, og om de mener at møteoffentligheten øker administrasjonens makt.

Figur 12 Svarprosent på påstander som omhandler drøfting med administrasjonen gruppert på kommune- (K) og fylkesnivå (F).



Når det gjelder beste sted for å diskutere politiske løsninger svarer de folkevalgte at gruppemøtet er det beste stedet, etterfulgt av utvalgsmøtene (Tabell 11).

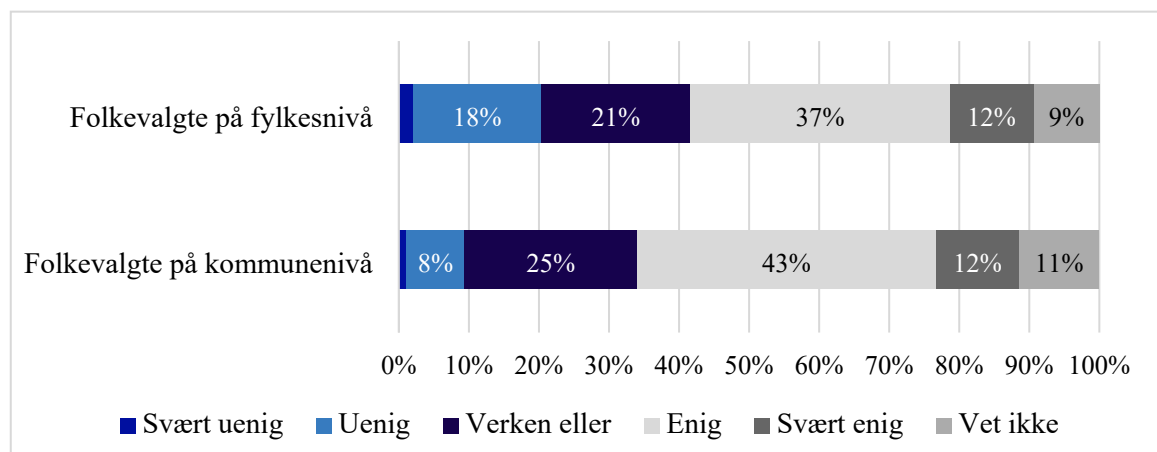
Tabell 11 Viser prosentfordelingen på besvarelser av påstander som omhandler opplevelse av det beste stedet for å diskutere politiske løsninger, gruppert etter kommune- (K) og fylkesnivå (F).

		Svært uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Svært enig	Vet ikke
Jeg synes gruppemøtene er det beste stedet for å diskutere politiske løsninger	K	3 %	10 %	28 %	45 %	12 %	3 %
	F	2 %	10 %	31 %	44 %	13 %	1 %
Jeg synes utvalgsmøtene er det beste stedet for å diskutere politiske løsninger	K	1 %	12 %	40 %	35 %	6 %	7 %
	F	2 %	11 %	40 %	40 %	5 %	2 %
Jeg synes møtene i kommunestyret er det beste stedet for å diskutere politiske løsninger	K	3 %	23 %	36 %	29 %	6 %	3 %
Jeg synes møtene i fylkestinget er det beste stedet for å diskutere politiske løsninger	F	7 %	27 %	35 %	22 %	5 %	3 %

### 4.2.6 Fjernmøter

Dersom møtene i folkevalgte organ holdes som fjernmøter, kan det være en bekymring for at det går ut over publikums forståelse av sakene som behandles i møtet. Dette sier de folkevalgte i utvalget for spørreundersøkelsen seg i stor grad enige i (Figur 13).

Figur 13 «Når møter holdes som fjernmøter er det vanskeligere for publikum å forstå sakene»



### 4.2.7 Åpenhet som verdi

De folkevalgte er i uenige i påstanden om at det ikke er så viktig om utvalgsmøtene er åpne eller lukkede, så lenge kommunestyret/fylkestinget er åpent. Dette betyr at de også mener at det er viktig at møteoffentligheten også favner utvalgsmøtene (Tabell 12).

Videre ser vi at de folkevalgte i stor grad er enige i at møteoffentlighet er viktig og ikke bør endres på.

Tabell 12 Fordeling av svarprosent over besvarelser på påstander som omhandler åpenhet som verdi.

		Svært uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Svært enig	Vet ikke
Det er ikke så viktig om utvalgsmøtene er åpne eller lukkede, så lenge kommunestyremøtet er åpent	K	12 %	37 %	21 %	24 %	4 %	3 %
Det er ikke så viktig om utvalgsmøtene er åpne eller lukkede, så lenge fylkestingmøtet er åpent	F	27 %	49 %	13 %	8 %	2 %	2 %
Hensynet til åpenhet bør veie tyngre enn behovet for å diskutere fritt i lukkede møter	K	1 %	8 %	17 %	47 %	24 %	3 %
	F	1 %	3 %	11 %	48 %	34 %	2 %
Lukkede møter i utvalg vil svekke legitimiteten til politiske vedtak	K	3 %	16 %	22 %	39 %	13 %	7 %
	F	2 %	16 %	16 %	47 %	18 %	2 %
Reglene om åpne møter er et viktig prinsipp som ikke bør endres på	K	0 %	4 %	11 %	49 %	32 %	4 %
	F	1 %	3 %	4 %	47 %	43 %	2 %

## 5. Resultater fra kvalitative intervjuer

I dette kapittelet presenteres empiriske funn fra kvalitative intervjuer med de ulike aktørgruppene; regionale og lokale folkevalgte, presse og interesseorganisasjoner. I kapittelet gis en syntese av intervjumaterialet. Vi har vektlagt å få frem rike, empiriske beskrivelser om ulike forhold som knytter seg til praktisering av møteoffentlighet, samt erfaringer og personlige oppfatninger som aktørene har om møteoffentlighet. Underveis bruker vi sitater som er illustrerende for hovedfunnene som trekkes frem.

Overordnet er det tydelig at møteoffentlighet verdsettes høyt og betraktes som et grunnleggende demokratisk prinsipp. Åpne møter sørger for tillit, hindrer korrupsjon og reduserer faren for maktmisbruk, slik flere formulerer det. Samtidig erkjenner flere av intervjudeltakerne, både politikere og presse, at politikere kan ha behov for fortrolig meningsutveksling utenfor pressens søkelys - det vil si utenfor møtene i folkevalgte organ. Gruppemøtene blir derfor en viktig arena for å diskutere politikk og avklare posisjoner i ulike politiske spørsmål. Gruppemøtenes sentrale funksjon er et tydelig funn i undersøkelsen. Et overordnet funn, slik vi også gjennom spørreundersøkelsen over viste til, er likevel at aktørene vektlegger offentlighet i møter som et prinsipp som veier tyngre enn hensyn til at folkevalgte organ også skal ha karakter av å være politiske verksted - et sted for politikutvikling og deliberasjon (se for eksempel Tabell 12 over).

Gjennom intervjuundersøkelsen ser vi at fylkespolitikere ikke skiller seg nevneverdig fra kommunepolitikere i hvordan de reflekterer og svarer. I teksten under behandler vi derfor disse to gruppene som en samlet aktørgruppe ettersom det styrker intervjudeltakernes anonymitet. I enkelte tilfeller er det likevel nevnt hvorvidt det er en fylkespolitiker eller en kommunepolitiker som uttaler seg.

### 5.1 Praktisering av møteoffentlighet

I kapittel 5.1 over presenterte vi deskriptive funn fra spørreundersøkelsen som ble distribuert til politisk sekretariat i fylkeskommuner og kommuner om hvordan møteoffentlighet praktiseres. Der så vi at det er forholdsvis få saker som gjør at møter lukkes, og når møtene først lukkes er det nær sagt alltid enstemmig. Videre er pressen ofte til stede i kommunestyremøter, litt sjeldnere i fylkestingsmøter og i enda mindre grad til stede i utvalgsmøter. Det har også blitt vanlig at møter i kommunestyret og fylkestinget strømmes digitalt. Dette kapittelet er ment å supplere de deskriptive funnene fra spørreundersøkelsen med funn fra intervjuer med lokalpolitikere i både fylker og kommuner.

Intervjudeltakerne ble stilt flere spørsmål om hvordan møteoffentligheten praktiseres i deres kommune. Mange av svarene bekrefter funn fra spørreundersøkelsen om at møter

kun i sjeldne tilfeller lukkes, og at det i så tilfelle fremgår i møteinnkallingens saksliste. I all hovedsak synes intervjudeltakerne å mene at det fremstår som tydelig hvorfor møter lukkes og at det i så fall skjer i tråd med bestemmelsene i lovverket. Det vises til at lukking av møter som regel er begrunnet i at personsensitive eller konkurransesensitive opplysninger kan komme fram. Intervjudeltakerne omtaler med andre ord to konkrete bestemmelser i kommuneloven, uten at intervjudeltakerne henviser til hjemler når de forteller om praksis rundt lukking av møter.

Det er sjelden det oppstår diskusjoner og uenigheter om hvorvidt lukking av møter er i tråd med lovverket. Flere intervjudeltakere forteller at de gangene de har vært med på å lukke møter, har det som regel vært enstemmig og dessuten blitt ansett som lite kontroversielt. Det blir for eksempel av en intervjudeltaker som er sentral i et kontrollutvalg i en kommune, betegnet som en verdi at lukking av møter (sammen med de fleste andre saker som behandles i kontrollutvalget) vedtas med enstemmighet eller stort flertall.

De folkevalgte ble videre bedt om å reflektere rundt hvorvidt de selv og andre folkevalgte har oversikt over hvilke regler som gir mulighet til å lukke et møte for presse og publikum. Til tross for at lukking av møter med sjeldenhet synes å føre til debatter og diskusjon, gir intervjuene likevel inntrykk av at kunnskapen om regelverket er varierende. Noen mener regelverksforståelsen er god, mens andre mener den er mer begrenset. Flere hevder også at interessen for regelverket er begrenset. Begrenset interesse kan henge sammen med at det tross alt ikke er vanlig at møter lukkes. Dessuten peker intervjudeltakere på at det ikke er kommunelov og saksbehandlingsregler som motiverer den jevne politiker. Som vi så i spørreundersøkelsen oppgir likevel omtrent halvparten av kommunepolitikerne og 70 prosent av fylkespolitikere at de er «enig» eller «svært enig» i at de selv har god kjennskap til regelverket rundt lukking av møter (Figur 4).

Når det gjelder oppfatninger om administrasjonens kompetanse om regelverket mener langt de fleste folkevalgte at administrasjonen har god kontroll og oversikt over regelverket. Slik sett opplever intervjudeltakeren at *kommunens* kompetanse som sådan er god og at de har tillit til at regelverket etterleves i deres kommune. Et viktig poeng som en av intervjudeltakerne trekker frem, er at «*pressen følger nøye med, og vi er redd for å lukke feilaktig*». Dette støttes av intervjudeltakere fra pressen. Journalistene forteller at de har en ryggmargsrefleks om å undersøke hvorvidt et vedtak om lukking er korrekt. Pressen får dermed en kontrollfunksjon som kan virke disiplinerende for folkevalgte organ. En redaktør viser i denne sammenheng til at:

*«Vi har snakket internt om at vi ikke bare skal finne oss i lukking uten at hjemmel og prosess blir fulgt for dette. Vi oppdrar en del kommuner her – de lærer etter par/tre ganger. Trenger ikke mye pirk på dette så kommer det av seg selv».*



Til tross for at lokalpolitikere generelt sett oppfatter at regelverket etterleves og at det stort sett er klart og tydelig når et møte skal lukkes, viser også flere til at det finnes tilfeller som er vanskeligere å vurdere. Lukking av møter begrunnet i hensynet til personvern eller arbeidstakers tjenstlige forhold oppfattes gjerne som forståelig og lite problematisk. Det er imidlertid vanskeligere å vurdere hva som kan karakteriseres som konkurransesensitiv informasjon. Det bemerkes av enkelte intervjudeltakere at det i slike tilfeller kan oppstå en viss gråsoneproblematikk og at det ikke er like enkelt for politikerne å vite hva som må forstås som konkurransesensitive opplysninger for et gitt selskap.

Reglene om møteoffentlighet må ses i sammenheng med møteprinsippet som innebærer at folkevalgte organer skal behandle sine saker og fatte sine avgjørelser i møter. Det vil også si at det folkevalgte organet ikke kan samles for å diskutere saker i fortrolighet uten at det regnes som et møte. Slik det også fremgår av forarbeidene til ny kommunelov, er det ikke så veldig mye som skal til før prat om noe som ligger innenfor organets myndighetsområde blir saksbehandling og dermed må regnes som et møte.<sup>48</sup> Samtidig er det selvfølgelig slik at folkevalgte kan diskutere en sak med andre folkevalgte i fortrolighet. Men når samtlige eller nær samtlige i organet møtes, må det regnes som et møte. Rundt disse reglene finnes også gråsoneproblematikk, og i intervjuene vises det til flere eksempler hvor praksis er vanskelig å karakterisere. Folkevalgte viser i den forbindelse til hyppige pauser hvor nær sagt alle deltar i diskusjoner i pausen. Journalister viser også til sms-utveksling og samtaler på digitale plattformer mellom mange folkevalgte underveis i møter.

Vi kommer nærmere tilbake til politikktutvikling i og utenfor folkevalgte organer nedenfor (kap. 6.3.2.). Når det gjelder praktisering av møteoffentlighet kan vi imidlertid her kort nevne at politikerne forteller om aktiv praktisering av gruppemøter i forkant av formannskapsmøter, kommunestyremøter og utvalgsmøter. Videre synes det å være nokså utstrakt bruk av pauser i utvalgsmøter hvor medlemmene diskuterer på gangen. En intervjudeltaker sier for eksempel:

*«Hvis noen har behov for å snakke sammen, for eksempel flere representanter fra samme partiet eller en gruppering, så må vi be om gruppemøte, da går de ut og diskuterer det de trenger på gangen».*

Det er ikke brudd på regelverket å diskutere fortrolig med andre politikere som er medlem av samme utvalg, enten det er på gangen i en pause eller i forkant av møter på telefon. De fleste intervjudeltakerne forteller om at det naturligvis er utstrakt kontakt mellom politikere utenfor møtene, og det er få som oppfatter dette som problematisk. Det oppfattes snarere som en helt naturlig og nødvendig del av politikkenes vesen å kunne ha

---

<sup>48</sup> NOU 2016:4, s. 178

uformell kontakt og diskusjon med andre politikere. Gråsonene kan oppstå dersom store deler av utvalget diskuterer fortrolig i pauser eller at det kommuniseres digitalt underveis i et møte. Representanter fra pressen viser til hendelser der én folkevalgt blir sittende igjen i møterommet, mens resterende medlemmer diskuterer i pausen. Dette oppfattes som en omgåelse av regelverket. Flere folkevalgte forteller også om hyppige pauser og gir eksempler på strategisk bruk av pauser i nabokommuner, men understreker at lovverket praktiseres strengt i egen kommune.

Som vi så i kapittel 4 finnes det eksempler på saker hvor kommuner har blitt kritisert av statsforvalterne for å tøye regelverket. Det rapporteres også om at kommuner har veiledningsbehov som tilsier at praksis ikke nødvendigvis følger prinsipp, selv om omfanget av antall henvendelser er begrenset. Intervjudeltakerne i denne undersøkelsen synes i mindre grad å ha opplevd regelverksforståelsen som problematisk. Reglene praktiseres ifølge intervjudeltakerne strengt, og det at avklaringer og diskusjoner mellom folkevalgte tas på andre arenaer enn i folkevalgte organer, slik som gruppemøter, telefon og andre kommunikasjonskanaler, oppfattes ikke som problematisk.

I kapittel 6.4 diskuteres forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen i mer detalj. Vi vil likevel her nevne at enkelte politikere savner muligheten til å kunne møte med administrasjonen for å få informasjon på mer uformelle arenaer. En intervjudeltaker viser for eksempel til at en tidligere kunne få representanter fra administrasjonen til å besøke gruppemøtene eller besøke politiske partier for å svare på spørsmål og informere om administrasjonens syn. Nå blir slik kontakt karakterisert som et møte og må være offentlig. Dette har gjort det vanskeligere for politikerne å få nødvendig kunnskap om sakene før de skal behandles, ifølge intervjudeltakeren.

## 5.2 Opplevelsen av møteoffentlighet

Begrunnelsen for åpne møter, slik det blant annet fremgår i forarbeidene til kommuneloven, er å sikre transparens, legitimitet og tillit til politiske vedtak, legge til rette for demokratisk kontroll og stimulere til deltakelse.<sup>49</sup> Med enkelte justeringer har dagens regler om møteoffentlighet vært gjeldende fra kommuneloven av 1992. Møteoffentlighet er derfor en institusjonalisert praksis som kan gjøre alternativbetraktninger krevende. Dette reflekteres også i intervjuene hvor vi har bedt intervjudeltakerne tenke høyt rundt mulige fordeler og ulemper ved møteoffentlighet.

Innledningsvis i intervjuene ble intervjudeltakerne stilt et åpent spørsmål om hva de tenker er formålet med åpne politiske møter. Svarene fra de folkevalgte er ofte forholdsvis lik begrunnelsen som kommer fram av nevnte lovforarbeid.

---

<sup>49</sup> NOU 2016:4 Ny kommunelov

Intervjudeltakerne er samstemte om at møteoffentlighet har stor verdi. De fleste er enige om at alle politiske møter skal være åpne, bortsett fra i saker med hjemlede unntak. Unntaksbestemmelser synes ellers å være lite kontroversielle sett både fra pressens og politikernes perspektiv. Videre anses møteoffentlighet å være svært viktig fordi det skaper tillit og legitimitet til politiske beslutninger. Dette er begrepspar som går igjen blant de fleste og som berører helt grunnleggende demokratiske verdier. De fleste politikere forfekter en posisjon om «mest mulig åpenhet og demokrati» og begrunnelsene er gjerne av prinsipiell art. Fra pressens side trekkes også noen frem at åpne møter (som også strømmes) er et viktig verktøy for journalistikken: «*Det er medisin mot korrupsjon og andre former for maktmisbruk*», slik en formulerer det. Åpne møter skaper tillitt til både politikere, beslutningene som fattes og kommunen / fylkeskommunen som institusjon. Åpenhet anses som et grunnleggende trekk ved demokratiet og skal veie tungt, mener de fleste som er intervjuet:

*«Jo mer transparent det er, jo mer tillit. Det fungerer også disiplinerende. Viktig at det er åpenhet i det offentlige rom».*

Det finnes også enkelte eksempler fra intervjudeltakere som viser til konkrete forhold – slik som at man som borger bør ha rett til å følge saksbehandlingen i saker som berører en selv og dermed rett til å få kjennskap til de ulike politikernes argumentasjon, posisjon og stemmegivning. Et eksempel som er trukket frem er behandling av byggesaker og dispensasjoner fra reguleringsplaner. Slike saker kan være kontroversielle og ha stor økonomisk betydning både for enkeltpersoner og for samfunnet. Gjennom åpenhet kan både media og innbyggerne kontrollere at borgere blir behandlet likt i slike saker. En leder av et planutvalg i en liten kommune forteller:

*«Ta for eksempel plan og miljøutvalget som behandler private reguleringsplaner, alt fra kjempestore til mindre reguleringer. Det er klagesaker på gebyr, det er klagesaker på at man ikke har fått tillatelse, det er dispensasjonssaker. Det ville vært en uting hvis vi ikke skulle ha diskutert de tingene offentlige. Det vil jo gjøre noe med oppfatninger der ute. Fordi det er noe med at vi prøver så langt det er mulig å behandle sakene likt. Hvis vi kommer til et punkt hvor vi avviker fra det, så er det viktig å si noe om hvorfor man gjør det. Det ville vært rart å ikke ta den diskusjonen i offentlighet. Det ville vært en skummel vei å gå for å ha tiltro til at avgjørelser som blir tatt er legitime».*

En intervjudeltaker som representerer pressen viser til at mindre åpenhet ikke nødvendigvis ville ha ført til mer korrupsjon og maktmisbruk, men at det ville ha medført mistanker om det. Ved mistanker, enten de er begrunnet eller helt ubegrunnet, ville lokaldemokratiet støte på legitimitetsutfordringer:

*«Da vil du få en del mennesker og bedrifter som er gjenstand for politiske vedtak som ikke får fulgt saken tilstrekkelig. Det gir redusert legitimitet og grobunn for mistanke om*

*hva det var som lå bak. Vi har hatt mange aktører her på stedet som sprer mistro veldig aktivt og er en destruktiv kraft. Det tror jeg vi best bekjemper ved å vise åpenhet».*

Alle intervjudeltakere peker på at åpne møter representerer en grunnleggende demokratisk verdi. Det er likevel grunn til å merke seg en forskjell mellom folkevalgte på den ene siden og journalister og interesseorganisasjoner på den andre. Mens presse og interesseorganisasjoner inntar et prinsipielt og entydig standpunkt til åpenhet, er politikere langt mer tilbøyelige til også å peke på det de oppfatter som uheldige konsekvenser av åpne møter. Selv folkevalgte som argumenterer sterkt for åpne møter, viser til at møteoffentlighet gir begrensninger på møtenes funksjon knyttet til åpen debatt og politikutvikling. Som vi skal se i neste avsnitt handler det blant annet om at møtene mer blir en arena for å markere seg overfor pressen og innbyggerne.

## 5.3 Møteoffentlighetens påvirkning før, under og etter møter i folkevalgte organer

I våre intervjuer ble intervjudeltakerne bedt om å reflektere rundt de folkevalgte organenes rolle som politiske verksted. Spørsmålene handlet om hvorvidt de folkevalgte organene var en arena for utforskning av ulike politiske standpunkt, meningsbrytning og debatt om saker, samt om møtene ledet til tverrpolitiske beslutninger. Sentralt var også om åpne møter påvirker de folkevalgtes adferd og opplevelse av møtene, og hvorvidt reglene om møteoffentlighet gjør at de folkevalgte tar i bruk andre arenaer og kommunikasjonskanaler for å avklare, drøfte og utvikle politikk.

### 5.3.1 Tilstedeværelse, strømming og opptak av møter

I intervjuene ble intervjudeltakerne spurt om hvordan tilstedeværelse fra publikum og presse påvirker møtene, samt om strømming og opptak har innvirkning på hvordan møtene oppleves og gjennomføres. Intervjudeltakere ble også spurt om deres erfaring med fjernmøter. Oppsummert tyder funnene på at åpne møter hever terskelen for å ta ordet. I tillegg blir møtene i stor grad en arena hvor folkevalgte markerer og kommuniserer egne standpunkter til omverdenen.

#### **Pressens tilstedeværelse**

Når det gjelder pressens tilstedeværelse, er de folkevalgte helt klare på at dette påvirker møtene. En fylkesordfører forteller:

*«Ja, folk blir preget av det. En kan tenke seg at enkelte representanter blir mer motivert for å ta ordet. Fordi da prater man også til velgerne. Samtidig er det andre som da vegrer seg, at takhøyden blir lavere til å si det som man har på hjertet eller å stille spørsmål man oppriktig lurer på».*

En annen folkevalgt svarte følgende på spørsmål om diskusjonen i et utvalgsmøte blir annerledes dersom det er journalister til stede:

*«Ja, definitivt. Det er en ekstra spenning i det. Noen er redde for å drite seg ut. Det er en prestasjonskultur i politikken, man vil være den som lager overskriftene. Da får man et ekstra moment å strekke seg etter når det er journalister på bakerste rad».*

Folkevalgte forteller at pressens tilstedeværelse gir økt spenning i møtet og at deltakerne blir mer oppmerksomme og skjerpet. Flere informanter peker på at pressens tilstedeværelse begrenser hva som blir sagt, og at en del folkevalgte vegrer seg for å ta ordet i frykt for å si noe feil eller dumt. Mange knytter dette opp mot at disse folkevalgte gjerne er unge og/eller uerfarne. Selv om noen politikere reserverer seg dersom media er til stede, er det mange andre som ønsker å benytte seg av deres tilstedeværelse. Flere informanter viser til at mange politikere snakker mer når media er til stede, at det blir flere spissformuleringer og «one-linere» for å oppnå overskrifter, samt at fremføring av partipolitikk blir viktigere. Pressens tilstedeværelse kan ifølge folkevalgte også føre til at det blir vanskeligere å komme til enighet.

Pressens påvirkning på diskusjonene bekreftes også i stor grad av intervjudeltakere fra pressen og interesseorganisasjoner. Mange peker på at pressen har en disiplinerende funksjon, blant annet ved at reglene for møteoffentlighet da blir overholdt. En av informantene hevder at pressens tilstedeværelse ikke fører til at politikerne vegrer seg for å si noe dumt/feil, men at det kanskje sies mer på møtene. En journalist viser til at pressens tilstedeværelse riktignok kan påvirke politikerne, *«men stiller du til valg, må du tåle å høre dine spørsmål på trykk. Argumenterer man for sakene, må man tåle å bli sitert»*. For øvrig er det også flere av de folkevalgte som viser til at man som politiker må stå for det man sier og «tåle» at dette kommer frem i media.

En av våre informanter fra en interesseorganisasjon viser til at de folkevalgte blir ekstra interessert i få oppmerksomhet fra media når det nærmer seg valg, at de blir «friskere i frasparkene» og i større grad ønsker å synliggjøre partipolitikk. Informanten trekker videre frem at interessen for det som skjer politisk på fylkeskommunenivå er langt mindre enn i kommunene, med den følge *«at disse folkevalgte også er langt mer fredet for medias tilstedeværelse»*.

### **Publikums tilstedeværelse**

Det er få folkevalgte som i særlig grad problematiserer tilstedeværelse av publikum. Tallene fra spørreundersøkelsen viser at publikum sjelden er til stede som tilhørere. Det gjelder spesielt i utvalgene. Dette samsvarer med det samlede inntrykket fra intervjudelen av undersøkelsen. Det kan riktignok unntaksvis være enkeltsaker som får stor oppmerksomhet og dermed også medfører stort fysisk oppmøte, f.eks. i plansaker eller saker om skolenedleggelse. Tidvis møter det opp profesjonelle aktører som skal ivareta interessene i en konkret sak. Våre informanter viser imidlertid til at det i all hovedsak er

pressen eller personer som tilhører kommunens administrasjon som møter fysisk opp til møtene i de folkevalgte organene.

Et interessant poeng dreier seg om virkningen av publikums tilstedeværelse når dette ikke er vanlig. Fra en informant i en mindre kommune beskrives det som sjeldent at det er publikum til stede i utvalgsmøter; «*en må børste støvet av tilhørerbenken hver gang noen dukker opp*». Videre forteller samme person at når publikum da først dukker opp, blir det svært virkningsfullt og at det i visse tilfeller kan oppleves som ubehagelig for politikere når interesse for saken vises så tydelig gjennom fysisk oppmøte.

En av våre informanter fra en organisasjon som jobber på vegne av næringsinteresser forteller at han i noen saker vil være til stede under møtet for å «kunne se politikerne i øynene», i den forstand at dette vil være en tydelig påminner for politikerne om hva de tidligere har lovet i en sak. Fysisk oppmøte som en form for mildt press bekreftes også av andre intervjudeltakere.

### **Strømming av møter og opptak**

Strømming og opptak av møter i folkevalgte organ er i dag blitt svært vanlig i kommuner og fylkeskommuner, spesielt i etterkant av koronaepidemien.

Våre informanter er noe delte i synet på om strømming og opptak av møter påvirker væremåten til de folkevalgte under møtene. Noen viser til at man er blitt så vant til at møter strømmes at dette ikke lenger har særlig innvirkning, mens andre opplever at politikerne blir mer påpasselige, herunder at det er høyere terskel for å stille oppklarende spørsmål fordi man da kan fremstå uforberedt. En av informantene understreker betydningen av at møteleder hjelper uerfarne folkevalgte med å ta ordet.

Mange intervjudeltakere fremhever det positive ved at strømming og opptak av møter gjør det enklere og mer effektivt å følge med på det som foregår i de folkevalgte organene. Det blir også vist til hvordan opptak av møtene blir brukt til å holde andre politikere ansvarlig for hva som er blitt sagt i tidligere møter, eller ved at man bruker opptaket til å forsvare seg med hva man faktisk sa. En ung førstegangspolitiker fortalte også hvordan hun bruker strømming som et verktøy for å utvikle egen formidlingsevne:

*«Jeg får ikke alltid helt med meg hva jeg sier på talerstolen der og da, og da kan det være fint å se tilbake på det for å se hvordan jeg framsto og om jeg fikk fram det jeg ønsket å få fram».*

Noen av de folkevalgte viser til at strømmingen skaper større engasjement hos politikerne ved at man har fått flere tilhørere, men også at folk snakker lengre enn vanlig og at møtene tar lengre tid. En av de folkevalgte påpeker at strømmingen av møtene gjør at det fremføres mer partipolitikk, på bekostning av en mer opplysende debatt.

Når det gjelder møtestrukturen viser mange til at strømming har virket disiplinerende på møteledelsen, og at man i større grad unngår uheldig kommentering. Flertallet av de folkevalgte som er intervjuet har ikke påpekt praktiske utfordringer knyttet til strømming og opptak av møtene. Noen viser likevel til at kommunens krav til strømming begrenser utvalgenes mulighet til å reise ut på befaringer eller lignende, ettersom det da er vanskelig å få til strømming. Dette karakteriseres som en klar ulempe.

Gjennom intervjuene våre dukket det imidlertid opp et konkret eksempel som tegnet et noe annet bilde av hvilken påvirkning strømming av møter kan ha på de folkevalgte. I denne kommunen har det foregått en diskusjon rundt hensiktsmessigheten av å strømme møter i kommunestyret og formannskapet. Flere folkevalgte har hevdet at strømming svekker møtenes funksjon som politisk verksted. Sitatet under viser hvilke utfordringer strømming av kommunestyremøtet representerte i en bestemt kommune:

*«Jeg opplevde veldig at når vi gikk over til strømming skjedde det en forandring i kommunestyret momentant. Den kom frem ved at man i stedet for å bedrive politisk verksted gikk over til å komme med uttalelser, man snakket til kamera og ikke til forsamlingen. Man argumenterte for politiske standpunkter, ikke for å oppnå en bredest mulig enighet i kollegiet».*

Samme informant utdyper videre at den samme effekten oppsto når man senere begynte å strømme formannskapsmøtene og at det særlig var opposisjonen som benyttet anledningen til å markere seg. Dette gikk ifølge informanten på bekostning av den kreative lysten til å finne tverrpolitiske løsninger. Videre mente informanten at risikoen dermed også ble større for at diskusjoner og beslutninger ble tatt på «bakrommet» hvor verken opposisjon, presse eller publikum var til stede.

For å belyse denne saken fra pressens side, intervjuet vi også en erfaren lokal journalist. Vedkommende hadde kartlagt hvordan kommunene i regionen praktiserte strømming og fremhevet at investeringer og tilrettelegging for strømming varierte stort mellom kommunene:

*«Dette har interessert meg, fordi man har ulik praksis mellom kommunene. Jeg tok for meg alle kommunene i [regionen] hvor jeg kartla strømmep praksis. Noen kommuner strømmet ikke noe som helst, noen som strømmet alt. Det er en ekstremt stor forskjell! I [en kommune] var det noen som ville ha kuttet strømming av formannskapsmøtene, fordi det la bånd på folk og det ble en scene hvor folk bare posisjonerte seg».*

Journalisten mente dette handlet om politisk kultur og vilje til å strømme møtene, og at det derfor burde være et regelverk som i større grad styrte dette (samme poeng ble trukket frem av en folkevalgt). Journalisten viste også til hvordan det får betydning for debatten i møtene om de folkevalgte må opp til talerstolens mikrofon for å fremføre sitt synspunkt, i motsetning til hvor det er mikrofoner på bordet og de folkevalgte kan snakke fra plassen



sin som tidligere. Vedkommende viste i den forbindelse til en kommune som på grunn av dårlig økonomi kun hadde tatt seg råd til å kjøpe én mikrofon og ett kamera. Dermed måtte alle representantene opp på talerstolen når de skulle ta ordet. Ifølge intervjudeltakeren påvirket dette de politiske diskusjonene og forløpet av møtene, ettersom det var stor forskjell mellom å sitte rundt et bord og diskutere, slik man tidligere hadde hatt for vane i kommunen, og snakke til de andre folkevalgte fra en talerstol.

En intervjudeltaker viste også til at deres kommune vekslet på å arrangere kommunestyremøter på rådhuset og ute i kommunens forskjellige grender. Videoutstyr for opptak og strømming av møter var imidlertid kun tilgjengelig på rådhuset. Det kunne derfor være fristende å legge møter med saker som ble betraktet som kontroversielle til grendelokalene uten strømmeutstyr.

### **Fjernmøter**

Intervjudeltakerne omtalte fjernmøter som et lite relevant tema. Fjernmøter ble betraktet som en nødvendighet under koronaepidemien, men alle som ble spurt om fjernmøter hevdet at det ikke var vanlig å bruke i dag. De folkevalgte viste til at møtegjennomføringen ved fjernmøter i begynnelsen ble preget av tekniske utfordringer som for eksempel tilkoblingsproblemer. Slike vanskeligheter kunne føre til at møtet måtte settes på pause. Enkelte hevdet også at var høyere terskel for å ta ordet som følge av utfordringer med å gjennomføre møtet og av hensyn til tidsbruken.

## **5.3.2 Politikkutvikling i og utenfor folkevalgte organ**

I intervjuene ble våre informanter stilt flere spørsmål om hvor og hvordan politikkutviklingen skjer i kommunene/fylkeskommunene. I denne sammenheng spurte vi blant annet om møter i folkevalgte organer er gode arenaer for diskusjon og politikkutvikling. Videre spurte vi om reglene om åpenhet gjør at de folkevalgte har behov for å diskutere løsninger i fortrolighet på andre arenaer, samt i hvilken grad det oppnås enighet internt og mellom partier i forkant av møtene. Informantene ble videre stilt spørsmål om det er noe man går glipp av som følge av at møtene i de folkevalgte organene er åpne for offentligheten.

### **Møter i kommunestyret og fylkesting**

Et stort flertall av våre folkevalgte informanter påpeker at møtene i kommunestyret er preget av saker som er avgjort på forhånd og at det som deles på talerstolen er en fremføring av fastsatte standpunkt. Mulighetene for å drøfte og endre utfallet av en sak blir beskrevet som små, og flere informanter beskriver møtet som en scene. En ung politiker viser til at: *«Det virker som alle går opp på talerstolen, men ingen hører på hverandre»*. En erfaren ordfører fra en mellomstor kommune beskriver det slik:



*«Bystyret er et stort møte, et godt sted å synliggjøre politikk. Men det å få frem gode poeng fra talerstolen som endrer sakens flertall i møtet, har ikke skjedd i mitt politiske liv».*

En annen ordfører svarte følgende på spørsmål om hvor de beste diskusjonene foregår:

*De beste skjer ikke i bystyret, det er siste ledd på noe som er ferdig knadd. Utvalg er bedre verksted. Bystyret er mer formelt og har kamera på seg. Men nå er det kamera i utvalg også. Likevel tidligere i prosessen og gode diskusjoner – før partiene begynner å låse stemmene utover i prosessene. Mer et teater i bystyret synes jeg. Så mindre forsamlinger gjør det bedre, spesielt om media ikke er der.*

Synet på kommunestyret som en arena for fremføring av kjente politiske standpunkt synes også å bli bekreftet av en intervjudeltaker fra pressen:

*«Det har aldri vært en god idé som har kommet opp i kommunestyret».*

Selv om dette hovedbildet avtegner seg blant våre informanter, finnes det også nyanser som er relevante å trekke frem. Noen folkevalgte viser til at man i «vippesaker», hvor marginene mellom ulike standpunkt er små, kan en reell drøfting i kommunestyret få avgjørende betydning for utfallet. En informant påpeker også at det med tanke på debatt går et skille mellom låste saker som typisk følger partilinjene, f.eks. private sykehjem, og mer åpne saker som er preget av skjønn og i mindre grad er ideologiske. I den forbindelse nevner vedkommende plan- og byggesaker. En intervjudeltaker hevder også at rommet for debatt er større på fylkestinget enn i kommunestyrene.

### **Utvalgsmøter**

Når det gjelder utvalgsmøtenes funksjon som politisk verksted, herunder om det skjer konkret drøfting av saker og beslutningstaking på tvers av partier, er erfaringene og opplevelsene fra informantene mer sammensatt enn ved møtene i kommunestyre og fylkesting. Gjennom intervjuene kommer det frem en dynamikk mellom det arbeidet som skjer før utvalgsmøtene og i selve utvalgsmøtene, herunder at det i utvalgsmøtene også tas i bruk pauser for å avklare eller drøfte saksforhold internt eller mellom partier.

Det er et klart inntrykk fra intervjuene at de fleste folkevalgte mener at utvalgsmøtene er det beste folkevalgte organet for å diskutere saker. Det blir vist til at det her er færre folk, sakene er konkrete, rammen for konstruktive diskusjoner og forhandlinger er bedre, samt at det oppleves å være et større rom for å resonnerer sammen. Denne opplevelsen av utvalgsmøtene blir ofte gjort i en sammenligning med kommunestyremøtene, som i tråd med det som er vist til over, omfattes mer som en scene med liten plass for reell drøfting og endring i forhåndsbestemte standpunkt. Flere intervjudeltakere bruker selv ordet scene for å karakterisere kommunestyremøter. Det er verd å merke seg at vi her sammenligner utvalgsmøter og kommunestyremøter. I likhet med funnene fra spørreundersøkelsen,

framhever også intervjudeltakerne at partimøter og gruppemøter er de beste møtene for politikkutvikling.

En ung folkevalgt viser til at han ikke har en stor partigruppe i ryggen, og i stor grad er egenansvarlig for sine saker. Han opplever at det er tillit mellom medlemmene i utvalget og at det er her politikkutviklingen skjer, samt at det er mulighet å fremme forslag og få gjennomslag i møtene. Vedkommende ble ikke spurt om det var presse til stede i utvalgsmøtene. En annen ung folkevalgt forteller at hun opplever det som lettere å gå på talerstolen når det er færre personer til stede og at det i utvalgsmøtene er mulig å spørre dersom man lurte på noe.

### **Forarbeid før møtene**

Vi ba de folkevalgte fortelle om arbeidsprosessene i forkant av de formelle møtene og i hvilken grad politikkutvikling og beslutningstaking er forhåndsbestemt før behandlingen i de folkevalgte organene. Bruken av gruppemøter både internt og mellom partier, sistnevnte ofte på gruppeledernivå, blir sterkt fremhevet som en arena for diskusjon og avklaring av standpunkt før møtene i de folkevalgte organene. Disse arenaene er i all hovedsak lukket for offentligheten.

En erfaren utvalgsleder delte følgende om betydningen av gruppemøter i forkant av de formelle møtene:

*«Det foregår jo klart mye diskusjon på gruppemøtene. Som regel så lander man på et alternativ der. Men det betyr jo ikke at når man kommer i kommunestyret, formannskap eller utvalg at man ikke tar en diskusjon eller argumenterer for hvorfor man har landet på det synspunktet. Men det å kunne diskutere sakene i et gruppemøte er viktig for alle partier og politikere, gitt også at vi alle er forskjellig med det å diskutere saken i åpne utvalgsmøter. Så har man en arena å løfte sakene i forkant av møtene».*

Mange av de folkevalgte viser til at gruppemøtene internt i partiet er et sted hvor det foregår mye diskusjon og avklaring av hvilke forslag man skal støtte og stemme på. En av intervjudeltakerne fra en interesseorganisasjon som jobber tett inn mot folkevalgte, understreker at dette må anses å være helt legitimt. Videre betoner vedkommende partienes rolle i lokaldemokratiet:

*«De politiske partiene er det vi bygger vårt demokrati på. Det må være rom for å ha det politiske verkstedet internt. På tvers av partier er det mer snakk om noe annet – den viktigste verkstedsfunksjonen ligger i partigruppene, da er de trygge på seg selv og kan ta de diskusjoner som kommer i formelle arenaer».*

Selv om noen av de folkevalgte er tydelige på at den interne behandlingen av saker er den viktigste, er det generelle inntrykket fra informantene at den interne behandling i partiet tas videre til sonderinger og mulig samarbeid med øvrige partier. Flere informanter viser i

denne sammenheng til rutiner og praksis som foreligger for å bli kjent med hverandres standpunkt og at det tas i bruk ulike kommunikasjonsformer.

En folkevalgt forklarer at politikere er «på» hele tiden og at det er et helt klart behov for andre arenaer for politikutvikling. I tillegg til de fysiske møtene internt og mellom partier, brukes det mye chattegrupper som et substitutt for muntlige samtaler. Når det gjelder sosiale medier, mente vedkommende likevel at disse brukes for planlegging av møter og ikke reelle forhandlinger.

En informant med politisk erfaring fra både kommune- og fylkeskommunenivå viser til at det tas i bruk ulike kanaler som telefoner og chat, men også at det arbeides med sakene i et felles word-dokument en uke i forkant av møtet. I dette dokumentet kan medlemmene i utvalget skrive inn nye forslag til vedtak og komme med informasjon eller innspill som de anser relevante for sakene. Dette gjør at medlemmene er forberedt på hva de andre mener om saken. Arbeidsdokumentet gjøres offentlig i den forstand at sluttversjonen blir synliggjort under utvalgsmøtet. En ung politiker viser til noe lignende om deling av politiske standpunkt før det formelle møtet:

*«Det er blitt en god uskrevet regel å sende forslagene til hverandre på forhånd, også fra posisjon til opposisjon. Så det er på en måte en åpenhet i det lukkede».*

Vedkommende sier videre at hun tror de får en bedre diskusjon i møtet når man har sett forslagene på forhånd, fordi man da får tid til å la forslagene synke inn slik at man ikke avviser forslag av prinsipp. En annen folkevalgt hevder at denne måten å dele forslag i forkant ofte kommer inn så sent og tett på møtet, at man ikke rekker å se og ta stilling til dem før møtet er i gang.

Når det gjelder i hvilken grad en sak er avgjort før den tas til behandling i de formelle møtene, er de folkevalgte delte i sine betraktninger. Politikernes erfaringer i denne forbindelse har i mange tilfeller sammenheng med om det foreligger en tydelig posisjon og opposisjon, samt deres opplevelse av politisk kultur og konfliktnivået i kommunen.

En av våre intervjudeltakere forteller at det skjer mye avklaringer mellom gruppeledere, men tror likevel at de fleste saker avgjøres etter kommunedirektørens innstilling. Hun viser til at det jobbes mye i kulissene før større saker skal vedtas:

*«At politisk nivå samler seg, forutsetter at man snakker sammen på forhånd. Det er sånn politikken er».*

Flere folkevalgte viser til at sakene som skal behandles i utvalgsmøter, og eventuelt i etterfølgende kommunestyre/fylkesting, blir avgjort i forkant og i møter som ikke er offentlige. Disse intervjudeltakerne er tydelige på at gruppemøter er absolutt viktigst for

politikkutvikling og avklaring. Gruppemøtenes sentrale funksjon er et gjennomgående funn i denne undersøkelsen.

En erfaren politiker fra et parti i opposisjon mener at det er disse lukkede gruppemøtene som gir en reell meningsutveksling med «en viss temperatur». Han viser til at politikerne vegrer seg når mikrofon og kamera er på, og at møteoffentligheten gjør at man mister den mer inngående og grundige debatten. Vedkommende mener derfor at saksbehandlingen er avgjort på bakrommet, og at utvalgsmøtene er et spill for galleriet. På spørsmål om ikke utvalgene er gjenstand for drøfting blant «bygdas beste kvinner og menn», svarer informanten:

*«Nei, vi diskuterer administrasjonen sitt forslag tilbake i gruppemøtet i partiet. Og det skjer diskusjoner og avklaringer mellom partiene før endelig behandling i kommunestyret».*

En annen folkevalgt i en fylkeskommune viser til betydning av om det foreligger en posisjon med flertall:

*«Hvis man har etablert flertall, blir enighet oppnådd på forhånd. De åpne møtene er da et sted for å gi en begrunnelse, ikke for å drøfte saker».*

Blant våre informanter er det imidlertid flere folkevalgte som ikke er like kategoriske. Disse viser til at selv om mye er avgjort i og mellom partier på forhånd, så er det likevel rom for diskusjon i utvalgsmøtene, for eksempel fordi noen kommer med nye fakta eller argumenter som endrer standpunkt. En ordfører nyanserer med følgende vurdering:

*«Kommunestyremøter er en teaterscene. Gode drøftelser kan skje i utvalg, i hvert fall før det skjer en låsing av stemmer i partiene».*

En fylkesordfører underbygger dette og forteller at forberedelser og behandling av saker skjer i de formelle møtene, og at det er noe helt annet å sende en e-post eller ringe noen for å orientere seg. Vedkommende mener det ikke er uklare grenser for slikt forarbeid, ettersom det kun gjøres for å avklare standpunkter.

En leder av et kontrollutvalg reflekter over fordeler og ulemper med møteoffentlighet. Han viser til at kommunen forfekter åpenhet, noe han er enig i, og at hans utvalg er blant dem som opplever mest interesse fra både media og befolkningen. Tilstedeværelsen av pressen gjør imidlertid at det blir mindre grad av åpen diskusjon og konsensusøking, herunder det å jobbe frem politiske alternativer. Utvalgslederen opplever det som en utfordring at møteoffentligheten forstyrrer ambisjonen om at kontrollinstansen skal diskutere seg frem til enighet på tvers av partier og fraksjoner i kommunestyret. Han mener derfor at møteformen i folkevalgte organer ikke er den som er best egnet for slikt arbeid, noe som gjør at han særlig må ta mye kontakt med nestlederen i kontrollutvalget utenom møtene.

Utvalgslederen har reflektert på om det er hensiktsmessig å ringe rundt til utvalgets medlemmer, men ha kommet fram til at det er nødvendig. Han sammenligner slikt forarbeid med arbeid i privat sektor:

*«Det er ikke sånn i det sivile heller at man bare kan komme med noe til et møte. Det handler om en forankring og en modning, og det er prosesser. Spesielt i saker som er komplekse og hvor det er motsetninger – da handler det om det om forankring, eierskap og modning.»*

En intervjudeltaker fra en interesseorganisasjon hevder også at det er mye kontakt mellom politikere på andre arenaer enn møter i folkevalgte organer. Vedkommende har lang erfaring med å følge lokal politikk og viser til gruppeledermøter som helt sentrale verksteder. Gruppeledermøter hvor alle gruppeledere i en kommune møter samlet, er ikke tillatt, men det er uklart om det er en slik arena vedkommende viser til. Intervjudeltakeren hevder at:

*«Politikere er helt avhengige av å møtes på andre arenaer som er utenfor offentlighets lys, og de arenaene finner man.»*

Fra pressens side er det flere som er kritiske til at det opprettes ulike fora eller arenaer for saksrelaterte drøftinger blant de folkevalgte. I ett av intervjuene fortelles det om en kommune som opprettet et planforum for å diskutere planer i en uformell setting og for å legge føringer for tidlig saksbehandling. Planforumet hadde ikke formell innkalling eller saksliste. En annen intervjudeltaker viser til kommuner hvor det har blitt opprettet egne møteforma hvor representanter fra alle partiene har møttes. Blant annet forteller vedkommende om en kommunedirektør som regelmessig innkalte alle gruppeledere til møte for å forberede det kommende kommunestyremøtet. Møtet var ikke åpent. Vedkommende viser også til tilfeller hvor folkevalgte etter vedkommende sin mening har brukt uformelle sammenkomster som pizzamøter og lignende som bevisst strategi for å unngå kravene til møteoffentlighet.

Pressen er imidlertid ikke utelukkende kritisk til at politikutvikling og kommunikasjon mellom de folkevalgte også skjer via andre kommunikasjonsformer og fora. En redaktør forteller:

*«Jeg skjønner at de har behov for å diskutere og finne løsninger i gruppemøter og gruppeledermøter. Det er for en effektiv saksbehandling, men vesentlig at debatten ikke blir borte. At man får begrunnelsen for hvorfor de fatter de vedtak de gjør.»*

På direkte spørsmål om dette leder til mindre debatt i utvalgsmøtene, svarer vedkommende:

*«Jeg opplever at det blir begrunnet det som ligger bak forslagene, hvert fall i de betente sakene. Håper vi ikke mister all debatt, men ser jo faren for det».*

Intervjudeltakeren viser også til at hun er kjent med at politikerne møtes i andre settinger og seminarer andre steder enn på rådhuset, for eksempel om budsjett. Slike samlinger er ikke formelt lukket og pressen blir ofte invitert, men dette kan de ikke alltid prioritere. Dette blir da en møteplass hvor de folkevalgte er klar over at pressen som regel ikke er til stede.

En av presseinformantene som er svært skeptisk til at politikerne samles utenom de formelle møtene, gir samtidig uttrykk for at hun forstår at sonderinger skjer i mindre fora mellom partiene og at dette ikke tilsvare deltakelsen man finner i et folkevalgt organ. I denne sammenheng er vedkommende også godt kjent med de folkevalgtes telefonbruk:

*«De ringer hverandre mye da. Det er en hektisk kommunikasjon muntlig mellom politikere i mindre grupper. Både på tvers av partier og innad».*

Informanten viser videre til at sonderinger i forkant av møter henger sammen med partiorganisasjonenes sentrale funksjon og at partiens rolle vanskelig kan lovreguleres. Journalisten mener at det er partiene som er de mest sentrale politiske verkstedene i dag.

### **Bruk av pauser under møtene**

Gjennom intervjuene med de folkevalgte ble det klart at det ofte tas pauser under utvalgsmøtene. Hensikten med dette er ønsket om å kunne trekke seg tilbake for å avklare eller diskutere et saksforhold internt i partiet eller mellom flere partier utenom offentligheten. Dette fremstår å være et virkemiddel som i mindre grad tas i bruk under møtene i kommunestyre/fylkesting.

En av de folkevalgte forteller om negative erfaringer med denne typen pausebruk, hvor dette endte med både kritikk fra intern kontroll i kommunen og hos Statsforvalteren. I det aktuelle utvalget var det praksis for at man tok mange og lange pauser i utvalgsmøtene for å diskutere saker på gangen, før man deretter returnerte til utvalgsmøtet for avstemning, ofte med helt andre forslag til vedtak. På spørsmål om denne praksisen nå er blitt endret, svarer vedkommende: *Vi danser godt rundt gråsonen ennå.*

En ung folkevalgt viser til at det kan komme frem gode poeng fra opposisjonen under et utvalgsmøte, og da hender det at noen går opp på talerstolen for å be om et gruppemøte med opposisjonen. Det blir så en pause på 5-10 minutter for å avklare hva man skal gå for. Dette skjer av og til i kommunestyrene også. En informant fra pressen viser til lignende erfaringer:

*«Jeg har opplevd at man har hatt gruppemøter eller kaffemøter, så plutselig er man blitt enige. Etter et kvarter».*

En annen folkevalgt mener at pausene som tas under utvalgsmøtene ofte skjer av praktiske hensyn, for å finne en ordlyd man kan enes om mellom flere partier, samtidig som ikke dette er relevant for alle partier.

Bruken av pauser i de folkevalgte organene ble også belyst i forbindelse med spørsmål om man går glipp av noe med åpne møter. En informant blant de folkevalgte forteller:

*«Vi kan gå glipp av meninger og synspunkter ved at terskelen for å si det man har lyst til å si, kan føles for høy i frykt for å høres dum ut. Så det er det da. Men greia er at du kan alltid be om et gruppemøte hvis du lurere på noe. Det er veldig vanlig å ta pause for å ta et gruppemøte. Det er aldri sann at møtene starter med forhandling og ender med ferdige vedtak».*

Dette forholdet mellom at åpne møter har visse omkostninger, og at pauser er en måte å kompensere for dette, blir også omtalt av en annen folkevalgt:

*«Man går glipp av noe av den politiske nysgjerrigheten. I åpne møter må man ha full ryggdekning for det man sier, så da flytter man diskusjonene over til gruppemøter om man lurere på noe».*

Et tilsvarende utsagn finner vi i følgende sitat:

*«I fylkesting og i utvalg, kan man be om gruppemøte. Det er helt fair for å finne ut hva man skal stemme. Har vært med på det, fordi man har spurt om et gruppeledermøte gjennom eksempelvis: «her er vi ganske enige, men vi trenger litt mer diskusjon».*

### 5.3.3 Arbeidsbetingelser for folkevalgte

I foregående avsnitt er det vist til hvordan møteoffentligheten i folkevalgte organ praktiseres og oppleves blant de folkevalgte. I denne sammenheng har betydningen av tilstedeværelsen av publikum og presse blitt belyst, samt strømming og opptak av møter. Det er videre vist til hvordan politikkutvikling også skjer i forkant, under og etter møtene i de folkevalgte organene. Alle disse forholdene påvirker de folkevalgtes arbeidsbetingelser.

På spørsmål om hvordan de folkevalgte opplever sine egne arbeidsbetingelser som politikere, er det mange folkevalgte som fremhever at tidsbruken er utfordrende. Som vi har sett har flere lokalpolitikere uttalt at reglene om møteoffentlig skaper behov for flere møter, fordi de har behov for andre møtearenaer hvor det i større grad kan diskuteres i fortrolighet. Sitatet under stammer fra en folkevalgt i en mellomstor kommune:

*«Når sakene er oppe i kommunestyremøtene og utvalgene er de ofte avklart på forhånd. Siden møtene er åpne må vi i forkant ha gruppemøter, men også møter med andre partier hvor vi diskuterer saker fritt [...] Det som skjer da er at jeg må ha et utvalgsmøte, så et*



*møte i kommunestyret, så et møte i partigruppen og deretter kanskje et møte med et av de andre partiene. Det blir møter fire kvelder i uken og det har jeg ikke tid til lengre».*

Gjennom våre intervjuer med ordførere ble det gitt utfyllende beskrivelser som omhandler behovet for å ha kontakt og gjøre fortløpende avklaringer med både administrasjonen og gruppeledere i andre partier. Dette behovet for å snakke sammen og møtes, viser seg i mange tilfeller å komme i konflikt med pressens ønske om innsyn i det politikerne foretar seg. En del av ordførerne, sammen med andre folkevalgte, mener at pressen i for stor grad påberoper seg kravet om møteoffentlighet uavhengig av møteform, formål og deltakelse.

En ordfører forklarer at de politiske gruppelederne er ordførerens nærmeste kollegaer og det oppstår jevnlig behov for å informere disse om vanskelige avveininger og praktiske ting som skjer i kommunen. Det kan også oppstå akutte situasjoner, f.eks. en ulykke eller drapssak, hvor ordføreren har behov for innspill og informasjon som gruppelederne har fra ulike hold. Denne informasjon er imidlertid ofte ikke klar for å kommuniseres ut. De politiske gruppelederne ser positivt på slik kontakt, men dette blir møtt med krav fra pressen om offentlighet. Ordføreren opplever at forsøk på dialog med pressen rundt de praktiske behovene for slik kommunikasjon er fånyttet. Dette har medført at de har sluttet med slike møter og i stedet har en annen kontaktform:

*«Man kan alltid ta en telefon eller prate sammen – ingen regler i verden kan stoppe det. Så reglene blir bare i veien og skaper frustrasjon for en hensiktsmessig hverdag. Tvinger oss over på andre arenaer og at man glemmer seg bort».*

En annen ordfører opplever på samme vis at kravene om møteoffentlighet er krevende, og mener at kommunepolitikere lever under svært spesielle arbeidsforhold sammenlignet med Stortinget og regjering. Han viser til at det er ingen regler for hvor mye man kan diskutere innad i et parti, men at statsforvalterne har trukket opp et veldig stramt skille for når politikere treffes på tvers av partier. Ordføreren mener at det er helt nødvendig med uformelle diskusjoner med opposisjonen, og å dele informasjon ved større hendelser som vedrører kommunen. Han bemerker at dersom dette ikke er lov, så griper man inn i rettigheter til å samles og diskutere ting, og at det ikke kan være slik at pressen kan kreve å få høre alt. Etter ordførerens syn burde derfor departementet avklare hvorvidt det er lov med uformell kontakt på andre arenaer. Samtidig påpekes det at han «vet ikke hvor lett det er å lovfeste pragmatisme». Som en konsekvens av at kravene til møteoffentlighet praktiseres så stramt uttaler han at:

*«Det at man ikke kan snakke med alle gruppelederne på en gang, gjør at man kanskje heller snakker med noen, de som må til for å sikre flertall».*

Etter ordførerens syn vil det også være behov for pauser under utvalgsmøtene for å avklare noe internt i partiet, for eksempel hva et forslag innebærer for saken, og om man



kan enes. Men dette er ikke mer hemmelig enn at pressen kan gå rundt i rommet, og at det deretter tas en diskusjon i møtet før forslaget blir vedtatt.

## 5.4 Forholdet mellom folkevalgte og administrasjon

I våre intervjuer ønsket vi å belyse administrasjonens rolle som saksforbereder og tilrettelegger for folkevalgtes roller som beslutningstakere. I denne sammenheng var vi også interessert i intervjudeltakernes syn på i hvilken grad det skjer politikkutvikling og føringer for beslutningstaking i en tidlig fase av saksforløpet.

Vi spurte derfor våre intervjudeltakere om administrasjonens interne saksforberedelse, som i større grad er unntatt offentlighet, gjør at administrasjonen får økt makt. Videre spurte vi de folkevalgte om tettere samarbeid mellom dem og administrasjonen tidligere i saksforløpet, og før den offentlige behandlingen i møter, kunne ha ført til bedre politiske vedtak.

### **Hvorvidt administrasjonens får økt makt gjennom intern saksforberedelse**

Blant de folkevalgte kommer det frem et nokså todelt syn på graden av makt administrasjonen får gjennom sin interne saksforberedelse. De som uttrykker skepsis til administrasjons rolle og saksbehandling, fremhever at det er naivt å tro at ikke administrasjonen påvirker hvilke beslutninger som til slutt tas, og at dette henger sammen med hvilken informasjon som gis politikerne, for eksempel ved at en sak ikke blir belyst fra flere sider. En folkevalgt viser til at administrasjonen har betydelig definisjonsmakt i sakene. Fra en annen folkevalgt som tilhører opposisjonen i en kommune, trekkes det frem at ordføreren og utvalgsledere diskuterer saker med administrasjonen i forkant, og i mange tilfeller kommer til enighet sammen, noe som påvirker administrasjonens forberedelse av saken inn mot utvalgsmøtene.

På den andre siden er det mange folkevalgte som ikke er enige i påstanden om at administrasjonen får mer innflytelse fordi den administrative saksforberedelsen i mindre grad er offentlig. Flere understreker at administrasjonen har gode fagkunnskaper og evner å fremme sakene objektivt på en god måte. En av intervjudeltakerne beskriver videre dynamikken mellom administrasjonens saksforberedelse og politikernes behandling på følgende måte:

*«Nei altså, formelt sett får vi en sak fra administrasjonen og så er formannskapsloven slik at de legger premisset og vi responderer. Men det hindrer ikke en politisk prosess som både bestrider og betviler det administrasjonen legger frem som sin sak».*

Politikernes mulighet til å returnere en sak tilbake til administrasjon, med føringer om videre utredning, fremheves av flere folkevalgte. I denne sammenheng pekes det også på at folkevalgte har et ansvar for å vurdere administrasjonens arbeid.

### **Om tettere samarbeid med administrasjon tidligere i saksprosessen**

Når det gjelder betraktninger omkring et eventuelt tidligere samarbeid i saksforløpet mellom administrasjonen og politikerne, er det en betydelig andel av de folkevalgte som uttrykker skepsis til dette. Gjennomgående for disse folkevalgte er at man må være forsiktige med å gå i denne retningen, fordi det fort kan medføre at administrasjonen blir beskyldt for å blande seg inn i politisk skjønnsutøvelse eller at det kommer spekulasjoner om at visse partier har påvirket administrasjonen særskilt. Følgende sitater fra folkevalgte illustrerer disse synspunktene:

*«Vi må ha respekt for administrasjonens fagkunnskaper. Vi kan sende en sak tilbake til administrasjonen om vi mener det er behov for det. Det ville bare medført styr og mistenksomhet om man hadde formøter med administrasjonen».*

*«Nei, sånn må det være. Administrasjonen foreslår, og så må politikere vedta. Men det er vanskelig for lokale politikere å henge med og ha full oversikt. Administrasjonen har detaljkunnskap og fagkunnskap som det kan være vanskelig å utfordre».*

Gjennom intervjuene kom det imidlertid også frem at noen av de folkevalgte kunne tenkt seg mer kontakt med administrasjonen i en tidlig fase av en sak. En folkevalgt mener at det i dag er problematisk å få administrasjonen til å besøke gruppemøter eller politiske partier for å svare på spørsmål, informere om administrasjonens syn og lignende. Hun viser til at dette nå blir karakterisert som et møte og må være offentlig, noe som har gjort det vanskeligere for politikerne å få nødvendig kunnskap om sakene før de skal behandles. Den folkevalgte forteller at man tidligere bare kunne invitere for eksempel teknisk direktør til en utspørring i et gruppemøte. Slike besøk var nyttige.

En annen folkevalgt som mener at kontakten med administrasjonen var bedre før og at denne kontakten økte kvaliteten på saksbehandlingen, hevder:

*«Tidligere hadde man et arbeidsutvalg hvor politikere satt med administrasjonen og gjorde forarbeid på konkrete saker og mulige saker. Dette var også offentlige møter. Det ble lagt ned etter 2019, fordi det var få som fikk diskutere med administrasjonen og man ville ha mer åpenhet. Det var en dårlig avgjørelse».*

### **Øvrige aktørers syn på betydningen av administrasjonens interne saksforberedelse**

En intervjudeltaker fra en interesseorganisasjon som arbeider for aktører i næringslivet, fremhever betydningen av tidlig påvirkning i forbindelse med administrasjonens saksforberedelser. Han forteller at det er et tungt aktørbilde som påvirker administrasjonene og legger føringer for sakene, og at det er uheldig at andre parter

kommer inn for sent til å påvirke beslutningene. Han viser også konkret til at tekstmeldinger brukes i stor grad fordi disse ikke blir journalført og understreker:

*«Jo tidligere du går inn, jo bedre er det. Administrasjonene vil helst ha sin mening gjennom. Derfor vil du inn så tidlig som mulig».*

En løsning på dette ville ifølge informanten være mer samspill mellom politikere og administrasjon, hvor det ikke var offentlighet til stede, slik at politikerne i større grad kunne tatt egne standpunkter.

Vi spurte også hva intervjudeltakerne fra pressen synes om at de har mindre innsyn i saksforberedelser som skjer i administrasjonen før en sak sendes til politisk behandling. En av redaktørene mente at dette ikke var særlig problematisk fordi pressen uansett får god innsikt i saker ved at de leser saksdokumenter. Vedkommende mente derfor at det sjelden kom overraskelser når en sak med stor oppmerksomhet kom til politisk behandling. En annen journalist viste til at hun ikke hadde mistillit til administrasjonen og heller ikke betraktet administrasjonen som en egen aktør.

En intervjudeltaker fra pressen med mye erfaring fra klagesaker rettet mot kommunens åpenhet og innsyn, var likevel klar på at det burde være mer innsyn i administrasjonens arbeid. Vedkommende problematiserte også at e-poster kan ligge skjult, og at det er stor motstand mot slikt innsyn fra kommuneadvokater og KS.

## 5.5 Kollegial kultur og konfliktnivå

I våre intervjuer ble de folkevalgte bedt om å beskrive stemningen mellom de ulike partiene i kommunestyret/fylkestinget, og om det ville vært lettere å utvikle politikk sammen om de kjente hverandre bedre på tvers av partigrensene. I denne sammenheng spurte vi også de folkevalgte om de deltar på faglige samlinger eller seminarer som ikke er åpne for offentligheten.

### **Konfliktnivå**

Ikke overraskende varierer de folkevalgtes beskrivelser av den kollegiale kulturen i egen kommune. De folkevalgte understreker at arbeidsmiljøet i kommunestyret er viktig for det politiske arbeidet. En god tone fører til bedre beslutningsprosesser og bedre vedtak for lokalsamfunnet.

Blant intervjudeltakere fra pressen vises det også til hvordan utvalgenes evne til å drøfte saker avhenger av konfliktnivået i kommunene:

*«Kommunene våre er ganske forskjellige. Den ene kommunen er et typisk eksempel på at man finner omforente løsninger i møtet, ofte endret fra opprinnelig forslag. Men i den*

*største kommunen er det dårligere samarbeidsklima og tydeligere fronter. Det er heller ikke en ledelse som klarer å håndtere at det kommer opp forslag og løsninger».*

Det er imidlertid flere av de folkevalgte som viser til et godt arbeidsmiljø mellom de politiske partiene. Fra sidelinjen er det interessant at en intervjudeltaker fra en interesseorganisasjon forteller at erfarne politikere er overbærende med nye folkevalgte, fordi de har et genuint ønske om å få unge personer inn i politikken. Dette gjør at de unge politikerne også har en viss kvote for misforståelser og små feil. Denne rausheten opplever han også at også pressen i stor grad respekterer.

### **Samvær utenfor de folkevalgte organene**

De folkevalgte er svært samstemte i at det kollegiale forholdet dem imellom bedres av ulike samlinger og treffpunkt utenom de formelle møtene. Flere politikere trekker i denne sammenheng frem årlige samlinger for alle folkevalgte, også med innslag fra administrasjonen, hvor man jobber overordnet med eksempelvis budsjettprosess eller kommuneplan. I mange tilfeller reiser de folkevalgte bort fra kommunen, og selv om disse møtene ikke blir formelt lukket, vil pressen ofte ikke ha anledning til å delta.

De folkevalgte viser videre til hvordan sosiale samlinger som for eksempel middager både gjør at man blir bedre kjent, men også at det diskuteres mer åpent og avslappet. En intervjudeltaker viser i den forbindelse til at offentlig pengebruk på sosiale samlinger for folkevalgte lett kritiseres, men at slike treffpunkt er viktige for å bygge tillit på tvers av partigruppene.

En folkevalgt fortalte hvordan en kommunesammenslåing synliggjorde to ulike praksiser knyttet til uformelt sosialt samvær i forbindelse med kommunestyremøter. Forskjellene hadde ifølge vedkommende konsekvenser for politikernes arbeidsforhold. I vedkommende sin opprinnelige kommune ble kommunestyremøtene avholdt som lengre samlinger, ofte med middag og overnatting. Det var derfor alltid en sosial ramme rundt møtene. Etter sammenslåingen ble denne praksisen endret fordi den andre kommunen utelukkende praktiserte dagsmøter. Intervjudeltakeren hevdet at reduksjonen i uformelle treffpunkt ga en mindre kollegial kultur, og at dette blant annet førte til en mer firkantet tilnærming til andres synspunkter.

## 6. Oppsummering og diskusjon av undersøkelsens problemstillinger

I dette kapitlet oppsummeres og diskuteres de viktigste funnene i rapporten. Målet er å besvare oppdragets problemstillinger, men samtidig løfte fram betraktninger og analytiske poenger som kan trekkes ut av det empiriske materialet, presentert i de foregående kapitlene. Kapitlet er delt i to hoveddeler. Først oppsummeres noen funn av mer deskriptiv art, i første rekke fra kvantitative data om hvordan møteoffentlighet praktiseres. Dette suppleres med betraktninger fra intervjuer. Deretter diskuteres spørsmålene som omhandler de opplevelser og oppfatninger aktørene har om møteoffentlighet. Denne delen bygger i hovedsak på intervjudata og har en mer åpen og drøftende form der vi peker på mulige implikasjoner av funnene.

### 6.1 Oppsummering

Som vi har sett gjennom denne rapportens empirikapitler, er det uvanlig at møter lukkes. Spørreundersøkelsene viser dette tydelig, og det bekreftes også gjennom intervjuene. I spørreundersøkelsene ble respondentene bedt om å anslå hvor ofte møter ble lukket. Tar man utgangspunkt i kommunestyrene, svarer 95 prosent at det i 2021 enten var ingen eller bare mellom 1-5 saker som ble behandlet i lukket møte. Lukking av møter gjelder altså en liten andel av sakene som behandles. Omtrent det samme gjør seg gjeldende for formannskapet, mens det i kontrollutvalget og i utvalg med ansvar for arealplanlegging synes å være enda mer uvanlig at møter lukkes. Når det først vedtas at en sak skal behandles i lukket møte, vedtas det i all hovedsak enstemmig. Vi finner altså få tilfeller hvor politikere er uenige i vedtak om å lukke møter, noe som også bekreftes fra intervjudeltakerne.

Når det gjelder hvilke saker og med hvilken hjemmel sakene lukkes, er det utfordrende å svare entydig. For det første er saksfoldet i kommunen stort, og mange kommuner og fylkeskommuner har ulik organisering av saksfelt, både administrativt og politisk. For det andre er det ikke enkelt for en respondent å huske hvilke hjemler som har vært i bruk i forskjellige saker. Hvilke hjemler som er brukt skal komme frem av møteprotokollen, men det er heller ikke realistisk å forvente at respondentene går tilbake og undersøker møteprotokoller for å gi nøyaktige svar. For det tredje er det få anledninger som gir mulighet til å lukke møter. Med få alternativer til rådighet kan en også forvente begrenset spredning. Her kan det være greit å minne om at det er én hjemmel for å lukke møter med fire ulike alternativer (jf. §11-5). To alternativer krever at folkevalgte organ *skal* lukke

møte, mens to alternativer åpner for at møte *kan* lukkes.<sup>50</sup> Telleøvelsen er med andre ord påvirket av iboende metodiske utfordringer, og det kan være vanskelig for respondentene å svare på i hvilke typer saker og med hvilken hjemmel det lukkes. Kombinasjonen av surveydata og intervjudata kan likevel tyde på at det i liten grad er slik at noen av alternativene som loven oppstiller brukes hyppigere eller mindre hyppig enn andre.

I denne undersøkelsen er disse utfordringene forsøkt løst ved at vi først har bedt politisk sekretariat om å svare på hvilke politikkområder som har hatt saker som har blitt lukket. Datamaterialet viser at saksfeltet varierer, men indikerer samtidig at de saksfeltene hvor saker oftest lukkes, er (i) boligbygging og næringsutvikling, (ii) administrasjon, politisk organisering og godtgjørelser, samt (iii) pleie, omsorg og helse. Dette er ikke overraskende siden det her ofte vil være personsensitive eller konkurransesensitive opplysninger. Vi har også bedt politisk sekretariat om å rangere alternativer fra en til fire etter hvor ofte alternativene ble bruk til å lukke møter i ulike folkevalgte organ. I tillegg er det stilt et åpent spørsmål om hvorvidt det er brukt andre hjemler/begrunnelser enn de loven oppstiller som lukningshjemler.

Basert på survey- og intervjudata finner vi ikke noe klart mønster når det gjelder hvilke hjemler som brukes. Tilbakemeldinger fra surveyen viser at alternativene som rangeres som vanligst, varierer mellom ulike folkevalgte organ, uten at datamaterialet gir et grunnlag for å vurdere hvorfor det er slik. Et vesentlig poeng er at undersøkelsen da ikke sier noe om hvorvidt en ikke bruker hjemmel – det vil si om en har gjort vurderinger og begrunnelser som ikke er i tråd med regelverket. Vi har forsøkt å nøste i dette, blant annet gjennom intervjuene, uten at det har gitt supplerende informasjon av betydning. Merk også at survey som metode ikke nødvendigvis er velegnet til å telle verken saker eller bruken av alternativer for lukking av møter. Enten er det slik at det faktisk ikke er hjemler som utmerker seg som oftere eller sjeldnere brukt enn andre, eller så har det ikke vært mulig å avdekke at så er tilfelle.

Her er det imidlertid viktig å understreke at den praktiske situasjonen som politikerne står i når det gjelder å avgjøre om et møte skal lukkes eller ikke, neppe er så enkel og rett frem som det kan gis inntrykk av gjennom store deler av datamaterialet. Tvert imot forteller intervjudeltakere fra pressen om at de flere ganger har pekt på feil og mangler ved beslutninger om å lukke møter. Gråsonene rundt hva som er et møte og hva som må regnes som saksbehandling, er tidvis også utfordrende, ifølge de folkevalgte. Funn fra tidligere undersøkelser viser at det selv i store kommuner har vært et lavt bevissthetsnivå blant politikere når det gjelder praktisering av regelverket (Leirset, 2019, s. 27). I vårt datamateriale er det også eksempler på manglende regelverksetterlevelse.

---

<sup>50</sup> De to skal alternativene er om saken angår en arbeidstakers tjenstlige forhold og om saken inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt. De to kan alternativene er; hensynet til personvern krever at møtet lukkes, og tungtveiende offentlig interesser og det vil komme frem opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter offentlighetsloven.

Vi har også stilt spørsmål om hvor ofte møter strømmes og hvor mange som ser på strømmingene direkte og i ettertid. I datamaterialet fra spørreundersøkelsene er det tydelig at kommunestyremøter som regel strømmes. For formannskapet og for utvalg med ansvar for arealplanlegging, svarer omtrent en fjerdedel av kommunene at disse strømmes. Ingen av kommunene som har svart, oppgir at kontrollutvalg strømmes. Få fylkeskommuner har besvart undersøkelsen. Tallene må derfor tolkes med varsomhet. Et lignende bilde gjør seg likevel gjeldende: Fylkesting og fylkesutvalg strømmes, mens det er mer uvanlig at andre utvalg strømmes.

Det er videre tydelig at verken fylkeskommunene eller kommunene har oversikt over hvor mange publikummere som følger møtene digitalt, og heller ikke hvor mange som benytter seg av å se møtene i ettertid. For pressen kan kommune-TV være et nyttig arbeidsverktøy. Videre synes flere politikere å være positive til strømming av møter, men her finner vi visse nyanser. I datamaterialet finner vi også tydelige meninger om at strømming endrer møter i folkevalgte organ fra «politiske verksted» til «politisk teater». Noen er rett ut negative og mener kommunestyret har blitt en merkbart dårligere arena for debatt som en direkte konsekvens av strømming.

Når det gjelder pressens fysiske oppmøte i åpne møter er det en tydelig forskjell mellom kommunestyret og utvalgene (som er undersøkt). For å ta kommunestyret først: Her er det en viss spredning i hvorvidt pressen møter opp på tilhørbenken eller ei. Omtrent 40 prosent av kommunene (16 kommuner) oppgir at pressen alltid er til stede i kommunestyremøter, mens ca. 30 prosent (12 kommuner) svarer at de aldri er det, og 20 prosent (8 kommuner) svarer at de er til stede mindre enn halvparten av møtene. Fysisk tilstedeværelse fra pressen synes dermed dels å være et enten-eller spørsmål. Det kan ha sammenheng med at det ikke er alle kommuner som har en lokalavis. Funnet kan tolkes i retning av at dersom det finnes en lokalavis i kommunen, er pressen vanligvis fysisk til stede fysisk i kommunestyremøter. En slik tolkning støttes av funn fra intervjuene med både presse og politikere. Når det gjelder formannskap og utvalg med ansvar for arealplanlegging og kontrollutvalg, blir bildet et annet. Pressen er langt sjeldnere til stede i slike folkevalgte organer. Også dette støttes av intervjudata. Når det gjelder publikums tilstedeværelse i møter, tyder funnene på at det er lite publikum fysisk til stede i kommunestyremøter eller utvalgsmøter. Intervjudata peker likevel mot at det er vanlig med tilstedeværelse dersom det er særskilte saker med stor betydning for lokalsamfunnet og/eller kontroversielle saker som er oppe til diskusjon. Skolenedleggelse nevnes av flere intervjudeltakere, noe som neppe er overraskende.

## 6.2 Avsluttende diskusjon

Åpne møter verdsettes høyt og har stor tilslutning blant folkevalgte. Pressen understreker betydningen av møteoffentlighet, og intervjudeltakere fra interesseorganisasjoner er også



klare på den demokratiske verdien som ligger i åpne møter. Flere folkevalgte poengterer at mest mulig åpenhet er det beste for samfunnet. Det argumenteres for at møteoffentlighet skaper tillit til politikerne, beslutningene som fattes og til kommunen som institusjon. Samlet gir dette økt legitimitet.

I intervjuene har folkevalgte også pekt på at åpne møter kan ha utfordrende sider. Blant utfordringene som trekkes frem, er at møter i folkevalgte organ lett blir preget av å være en arena der folkevalgte kommuniserer mer til pressen enn med kolleger i organet. Det blir også pekt på at mye av den politiske diskusjonen og avklaringene blir gjort utenom de formelle møtene. Mye er derfor allerede avklart før det folkevalgte organet trer sammen for å gjøre vedtak. Funnene viser også tydelig at gruppemøter er den viktigste arenaen for politikikutvikling. Surveyresultatene støtter opp om at gruppemøtene trengs fordi møter i folkevalgt organ er åpne (63 prosent er enten enig eller svært enig), og at gruppemøtene er den beste arenaen for å utvikle politikk (57 prosent svarer enig eller svært enig).

Både spørreundersøkelsene og intervjuene viser at de folkevalgte mener pressens tilstedeværelse påvirker diskusjonene i møtene. Mange intervjudeltakere forteller at de skjerp seg når pressen er til stede, og at det øker engasjementet blant de folkevalgte. Samtidig ser vi også at en ikke ubetydelig andel folkevalgte kvier seg for å stille avklarende spørsmål eller snakke fritt når media er til stede. I tillegg tyder dataene på at debatten i møtene kan endre karakter ved at folkevalgte blir mer opptatt av å formidle partipolitikk, gjerne på en slagferdig måte som egner seg for presseoppslag. Dersom pressens tilstedeværelse fører til at folkevalgte blir mer opptatt av å synliggjøre politisk uenighet, kan resultatet lett bli en mer polarisert debatt. Det kan gi velgerne bedre informasjon om hvilke politiske alternativer de kan velge mellom på valgdagen. Men det kan også føre til at man ikke oppnår nødvendige kompromisser på tvers av de partipolitiske skillelinjene.

Det er likevel viktig å understreke at selv om politikerne reflekterer rundt ulike konsekvenser av åpne møter, er de tydelige i sitt forsvar av prinsippet om møteoffentlighet. Slik vi tolker empirien, må den forstås slik at hensynet til demokratisk kontroll veier tungt, og at selv om flere hevder at fortrolige arenaer er bedre egnet til politikikutvikling, er hensynet til en mer tverrpolitisk og åpen debatt underordnet demokratisk kontroll.

Et tydelig funn, både i spørreundersøkelsene og intervjuene, er at partienes gruppemøter har en sentral funksjon i norsk lokaldemokrati. Mange lokalpolitikere beskriver disse møtene som de viktigste for å diskutere fritt og komme fram til et politisk standpunkt. Dette er i tråd med funnene i Leirsets doktorgradsavhandling, og er en utvikling med betydning for hvordan lokaldemokratiet fungerer. At partienes rolle styrkes på bekostning av det tverrpolitiske fellesskapet, kan hevdes å være i strid med formannskapsmodellens



«raison d'être», fordi denne modellen er laget nettopp for å dyrke tverrpolitisk fellesskap. Partisystemet her til lands er som vi vet et direkte resultat av det parlamentariske gjennombruddet i 1884. At partiene styrker seg i lokaldemokratiet som en konsekvens av regelen om møteoffentlighet, kan derfor hevdes å være utilsiktet. En rekke informanter beskriver en utbredt praksis i norske folkevalgte organer der man tar pause fra det folkevalgte organet for å kunne diskutere fritt i pausen. Vi vil hevde at hyppige pauser svekker det folkevalgte organets integritet og den interne lojalitet og respekt representantene bør ha til organet. Omfattende diskusjoner og avklaringer i pausene omgår også lovgivers intensjon om at saker skal behandles i møter. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan dette problemet kan løses på enkelt vis

Våre dokumentstudier av lovforarbeider og forvaltningsvedtak, samt intervjuer med jurister hos statsforvalterne, tilsier at saksbehandlingsfeil som knytter seg til at kravet om møteoffentlighet ikke er overholdt, nærmest konsekvent ikke blir ansett å kunne medføre ugyldighet for eventuelle vedtak som er blitt fattet bak lukkede dører. Dette begrunnes med at publikum og pressen uansett ikke har talerett på møtene, og at deres fravær dermed vanskelig kan tenkes å ha innvirket på beslutninger som tas. Vi mener at dette juridiske standpunktet er interessant i lys av de funn som er gjort gjennom våre undersøkelser. Dette gjelder spesielt betydningen av at pressen følger med på saksbehandling og vedtak. En informant fra en interesseorganisasjon viste også til betydningen av å være til stede på åpne møter for å «se politikerne i øynene». Vi mener derfor at resultatene fra våre undersøkelser gir grunnlag for å reflektere over det etablerte standpunktet om at manglende overholdelse av kravet om møteoffentlighet «ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold».

Folkevalgte har naturlig nok samtaler og diskusjoner seg imellom også utenom rammen av møter i folkevalgte organ. Noe annet ville vært oppsiktsvekkende. Beskrivelsene av omfanget av forarbeid mellom partiene gjør likevel inntrykk. Intervjudeltakere forteller om faste rutiner for å dele forslag til vedtak mellom alle partiene. Enkelte viser også til at tidsbruken på forarbeid gjør at den samlede tidsbruken blir for omfattende til at de kan være med videre i politikken. Forarbeidet vil ofte innebære prosesser som ikke er åpne for offentligheten. Videre fortalte de folkevalgte om bruk av pauser underveis i utvalgsmøtene både for å avklare saksforhold, partiets standpunkt og eventuelle forhandlinger med andre partier, og det vises også til eksempler på at det foregår kontakt mellom folkevalgte på digitale plattformer underveis i møter. Dersom mengden av kontakt og avklaringer utenom de åpne møtene blir for stor, enten det er snakk om forarbeid eller pauser underveis, kan velgerne få inntrykk av at de formelle møtene først og fremst tjener en symbolsk funksjon. Det kan svekke de formelle arenaenes legitimitet.

I intervjuene har flere av de folkevalgte vist til at det regelmessig gjennomføres lengre samlinger eller seminarer. Ofte reiser de folkevalgte og administrasjonen bort, for eksempel for å gjennomgå budsjett eller jobbe med overordnede spørsmål som

kommuneplanens samfunnsdel. Det blir understreket av de folkevalgte at dette ikke skjer for lukkede dører og at pressen blir orientert og har anledning til å møte. Vi mener imidlertid at det er diskutabelt om adgangen til å følge slike samlinger for publikum eller lokalpressen reelt sett er til stede når disse flyttes ut fra kommunen. Her vil strømming kunne bøte på problemet.

Intervjudeltakerne fra presse og interesseorganisasjoner forteller også om samspillet som foregår mellom politikere utenom de formelle arenaene, slik som partimøter, gruppemøter, telefonmøter og uformelle samtaler. Pressen uttrykker på den ene siden forståelse for at dette er en naturlig del av politiske prosesser og at politikere har behov for å møtes utenfor pressens søkelys. På den annen side er intervjudeltakere fra pressen kritiske til en del av kommunikasjonsformene som de mener beveger seg i lovens gråsoner, og de er opptatt av å imøtegå praksis som er i strid med lovens krav om møteoffentlighet.

Folkevalgte har behov for å gjøre avklaringer seg imellom før det folkevalgte organet trer sammen for å diskutere en sak og gjøre vedtak. Denne undersøkelsen indikerer at noe av behovet for forarbeid oppstår som en konsekvens av åpne møter. Det kan derfor hevdes at møteoffentlighet påvirker arbeidsformen i folkevalgte organ og toner ned møtenes funksjon som politisk verksted. Samtidig er det grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt ambisjonen om at møter i folkevalgte organ skal fungere som politiske verksted er realistisk? Kanskje må man heller erkjenne at møter som instrument for politikutvikling har visse begrensninger. Møter som diskusjons- og beslutningsforum krever forhåndsforankring og en prosess hvor ideer og tanker har mulighet til å modnes. På den annen side viser forskningsfunn at folkevalgte i Danmark trekker fram lukkede utvalgsmøter som nyttige politiske verksted. Dette fungerer som kontrast til denne undersøkelsens funn om gruppemøter som viktigste politiske verksted.

Vi merker oss svarene de folkevalgte gir når vi spør dem om sosiale samlinger og uformelle treffpunkt. Verdien i at man blir bedre kjent på denne måten, er blant annet at man i større grad klarer å lytte til sine politiske motstandere og at konfliktnivået dempes. Flere intervjudeltakere peker på hvor ødeleggende mistillit mellom politikere og et uforholdsmessig høyt konfliktnivå kan være for lokaldemokratiets anseelse og legitimitet. Funnene i denne delen av undersøkelsen er en påminnelse om at folkevalgtopplæring, kulturbygging og en møteledelse som skaper tilstrekkelig takhøyde, er viktig.

Vi synes også det er grunn til å trekke fram teknologiens påvirkning på politiske prosesser. Selv om et klart flertall av de folkevalgte anser strømming som uproblematisk, er det verd å minne om store forskjeller mellom kommunenes praksis. Eksempelet fra kommunen som ikke hadde hatt råd til mer enn én mikrofon og hvor alle derfor måtte opp på talerstolen, selv i formannskapsmøter, er etter vår mening en nyttig påminnelse om at teknologiske løsninger legger rammer for og dermed påvirker den politiske

beslutningsprosessen. I datamaterialet fant vi også eksempler på strategisk bruk av møtelokaler ut fra hvorvidt det var strømmeutstyr tilgjengelig eller ikke. En slik praksis er det grunn til å advare mot. Når det gjelder strømteknologi og lagring av videoopptak av møter i folkevalgte organer, har kommune-Norge gjennomgått store endringer på kort tid. Det er derfor god grunn til følge dette området opp i videre forskning, gjerne gjennom studier som kan gi rike og nyanserte beskrivelser av praksis.

Vi vil også påpeke at nær sagt ingen av dem som er intervjuet i denne undersøkelsen viser forståelse for forskjellene knyttet til møteoffentlighet mellom parlamentarisk styrte kommuner / fylkeskommuner og (fylkes)kommuner som styres etter formannskapsmodellen. Enkelte skulle selv ønske den samme muligheten til fortrolige diskusjoner, mens andre avviste begrunnelsen for at parlamentarisk styrte organer har en større adgang til lukking av møter og saksforberedende prosesser. Mange var heller ikke klar over ulikhetene og hadde derfor vansker med å resonnerer rundt dem.

Forskjellen mellom formannskap/fylkesutvalg på den ene siden og kommuneråd/fylkesråd på den andre, kan hevdes å være et paradoks. Hvis prinsippet om møteoffentlighet er så viktig som kommuneloven knesetter for formannskapsstyrte kommuner, hvorfor er det ikke også slik i parlamentarisk styrte kommuner? I denne undersøkelsen peker flere intervjudeltakere på at formannskapsstyrte kommuner på dette området har en klar ulempe i arbeidsbetingelsene knyttet til sitt politiske virke. Vi vil minne om at denne undersøkelsen ikke er en komparativ studie av forskjeller i åpenhetsregler mellom de to styringsformene. Vi har derfor ikke intervjuet folkevalgte fra parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner, noe som potensielt kunne gitt oss data som begrunnet eller nyanserte forskjellene. Vi vil likevel understreke at nær sagt alle intervjudeltakere i denne studien er uenige i at ulike regler skal gjelde de to styringsformene. Det er i alle fall et uttrykk for at begrunnelsene må formidles tydeligere. I tillegg mener vi det her er behov for ytterligere forskning. Åpenhetsutfordringer er etter vår mening for lite problematisert og tematisert i tidligere lovutredninger og i forskning om parlamentarisme i kommuner og fylkeskommuner.

Det er fra alle informantgruppene i undersøkelsen vist til at det oppstår ulike gråsoner i forbindelse med kravet om møteoffentlighet. De folkevalgte er tydelige på verdien av åpne møter og ønsker ikke å gjøre feil. Samtidig gir mange uttrykk for at det er ønskelig med tydeligere avklaringer fra departementets side om hva som er lov og ikke lov når det gjelder dialog og møtepunkter folkevalgte imellom, uten at reglene om møteoffentlighet slår inn. De folkevalgtes veiledningsbehov blir også underbygget av dokumentgjennomgangen og av intervjuene med jurister hos statsforvalterne.

De folkevalgte var delt i spørsmålet om åpne møter kan øke administrasjonens makt ettersom administrative saksforberedelser i større grad er interne og fortrolige. I spørreundersøkelsen var det likevel et betydelig mindretall som mente at det her var en

sammenheng. I sum mener vi dette taler for ytterligere forskning om hvordan møteoffentlighet eventuelt påvirker relasjonen mellom folkevalgte og administrasjon.

## Litteraturliste

- Bentham, J. (2001 [1790s]) *Writings on the Poor Laws*. Edited by Quinn, M. Vol. 1. Oxford: Oxford University Press.
- Bjørnå, H., Morskogen, T. A., & Uvsbakk, N. (2018). Formannskapsmodell i redesign – legitimitetsforståelsen i Tromsøs nye styringsform. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 59(2), 180–200. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2018-02-03>
- Braun, V., & Clarke, V. (2012). Thematic analysis. I H. Cooper, P. M. Camic, D. L. Long, A. T. Panter, D. Rindskopf, & K. J. Sher (Red.), *APA handbook of research methods in psychology* (Bd. 2, s. 57–71). American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/13620-004>
- Bukve, O. (2002). Parlamentarisme light? Komitémodellen som politisk styringsmodell. I O. Bukve & A. Offerdal (Red.), *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Det Norske Samlaget.
- Holmquist, T. (2021, 9. desember). Slik unngår du kommunal kollaps. *Kommunalrapport*. <https://www.kommunal-rapport.no/article/138480/>
- Ideas2evidence. (2022). *Formannskapsmodell eller parlamentarisme? En utredning av parlamentarisk styringsform for Kristiansand kommune* (Nr. 14/2022). <https://www.ideas2evidence.com/publications/formannskapsmodell-eller-parlamentarisme-en-utredning-av-parlamentarisk-styringsform>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020, 25. mai). § 11-5: Møteoffentlighet og retningslinjer gitt av smittevern hensyn [Tolkningsuttalelse]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-11-5-moteoffentlighet-og-retningslinjer-gitt-av-smittevern-hensyn/id2703627/>

- Leirset, E. (2019). Er norske kommuner for åpne? *Nytt norsk tidsskift*, 36(1), 21–30.  
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2019-01-03>
- Leirset, E. (2020). Mistankens hermeneutikk om lukkede politiske møter? En kritisk analyse av mediedekningen av møteoffentlighetsprinsippet i norsk kommunalpolitikk. *Norsk Medietidsskrift*, 107(4), 1–17.  
<https://doi.org/10.18261/ISSN.0805-9535-2020-04-02>
- Leirset, E. (2021). Do open meetings affect deliberation? A comparative study of political meetings in two institutional settings. *Journal of Deliberative Democracy*, 17(1), 1–8. <https://doi.org/10.16997/jdd.966>
- Leirset, E., & Røiseland, A. (2020). Åpenhetsparadokset. Åpne eller lukkede møter i lokalpolitikken? I A. Røiseland & S. I. Vabo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (s. 95–119). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch4>
- Lo, C., & Vabo, S. I. (2020). Administrasjonsparadokset. Farvel til timeglassmodellen? I A. Røiseland & S. I. Vabo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (s. 62–94). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch4>
- Lysberg, M. (2021, 16. desember). Kraftig fall i tilliten til politikerne etter pendlerbolig-avsløringene: – Dette er en sak som opprører. *Aftenposten*.  
<https://www.aftenposten.no/norge/i/7d4dzw/kraftig-fall-i-tilliten-til-politikerne-etter-pendlerbolig-avsloringene-dette-er-en-sak-som-opproerer>
- Martinussen, P. (2004). Majority Rule in Consensual Democracies: Explaining Political Influence in Norwegian Local Councils. *Local Government Studies*, 30(3), 303–330. <https://doi.org/10.1080/0300393042000310417>
- Meld. St. 14 (2020–2021). *Perspektivmeldingen 2021*. Finansdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>

- NOU 1990:13. *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1990-13/id677300/>
- NOU 2016:4. *Ny kommunelov*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/>
- Olsen, J. P. (1980). *Meninger og makt*. Universitetsforlaget.
- Prop. 46 L (2017–2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>
- Prop. 152 L. *Endringer i kommuneloven (møteoffentlighet)*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/n/dokumenter/Prop-152-L-20092010/id608709/>
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet: Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Fagbokforlaget.
- Røiseland, A. (2013). «Snusk»—En analyse. *Stat & Styring*, 23(1), 7–9. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2013-01-04>
- Saxi, H. P. (2015). *Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune?*
- Saxi, H. P. (2018, 17. desember). Polarisert «kvasiparlamentarisme»? *Avisa Nordland*. <https://www.an.no/5-4-924793>
- 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

Sluttrapport fra ekspertutvalg. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier\\_for\\_god\\_kommunestruktur\\_sluttrapport.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttrapport.pdf)

Statistisk sentralbyrå. (2020). *Standard for sentralitet*.

<https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128/>

Vabo, S. I. (2000). New Organisational Solutions in Norwegian Local Councils:

Leaving a Puzzling Role for Local Politicians? *Scandinavian Political Studies*, 23(4), 343–372. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00041>

Zølner, M., Rasmussen, I. Ø., & Hansen, A. D. (2007). *Qualitative Interviews:*

*Studying Network Governance*. Palgrave Macmillan.



# Vedlegg

## Spørreundersøkelser:

Politisk sekretariat i kommune

Politisk sekretariat i fylkeskommune

Folkevalgte i kommune

Folkevalgte i fylkeskommune

## Intervjuguider

Regionale og lokale politikere

Presse og interesseorganisasjoner

Statsforvaltere

## Politisk sekretariat i kommune

På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomfører Oxford Research en undersøkelse av hvordan møteoffentlighet i folkevalgte organer praktiseres og oppleves.

Du vil være helt anonymisert i undersøkelsen og alle svar behandles konfidensielt. Spørreundersøkelsen vil ta noe tid å svare på, avhengig av om du svarer etter beste evne eller fyller inn nøyaktige tall.

Kommunal- og distriktsdepartementet håper alle som mottar spørreundersøkelsen vil sette av tid og prioritere deltakelse, slik at Oxford Research får viktig informasjon.

Dersom du har spørsmål til selve undersøkelsen, kan du ta kontakt med prosjektleder Frode Bjørge: [Frode.Bjorgo@oxford.no](mailto:Frode.Bjorgo@oxford.no)

### Lukkede møter i de folkevalgte organene

#### Hvor mange saker ble behandlet i 2021?

Kommunestyre	_____
Formannskap	_____
Kontrollutvalg	_____
Utvalg med ansvar for arealplanlegging	_____

#### I omtrent hvor mange av disse sakene ble møtet lukket?

Ingen      1-5      6-10      11-15      16 eller flere      Jeg vet nøyaktig antall (fyll inn i boksen til høyre)

Kommunestyret	(0) <input type="radio"/>	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	_____
Formannskapet	(0) <input type="radio"/>	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	_____
Kontrollutvalget	(0) <input type="radio"/>	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	_____
Utvalg med ansvar for arealplanlegging	(0) <input type="radio"/>	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	_____

**I omtrent hvor mange av disse lukkede sakene ble saken lukket enstemmig?**

Omtrent ingen      Mindre enn 50%      Omtrent 50%      Mer enn 50%      Omtrent alle      Ikke relevant

Kommunestyret	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Formannskapet	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

Kontrollutvalget	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Utvalg med ansvar for arealplanlegging	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

**Proessen med lukking av møter**

**Når et møte vurderes lukket, hender det at det ikke blir votert over?**

	Hender aldri	Hender sjeldent	Hender av og til	Hender ofte	Hender alltid	Vet ikke	Ikke relevant
Kommunestyret	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Formannskapet	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Kontrollutvalget	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Utvalg med ansvar for arealplanlegging	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

**Når et forslag om lukking er votert over, hvor ofte blir avstemningsresultatet protokollført?**

	Aldri	Sjeldent	Av og til	Ofte	Alltid	Vet ikke	Ikke relevant
Kommunestyret	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Formannskapet	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Kontrollutvalget	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Utvalg med ansvar for arealplanlegging	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

**Hvor vanlig er det at det kommer forslag til lukking som ikke blir vedtatt i følgende organ?**

	Aldri	Sjeldent	Av og til	Ofte	Vet ikke	Ikke relevant
Kommunestyret	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Formannskapet	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Kontrollutvalget	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>

Utvalg med ansvar for arealplanlegging (1)  (2)  (3)  (4)  (0)  (5)

**I 2021, innenfor hvilke politikkområder var det saker som ble lukket?**

- (1)  Pleie, omsorg og helse
- (2)  Utdanning og oppvekst
- (3)  Kultur
- (4)  Samferdsel
- (5)  Arealbruk, miljøvern, kommunalteknikk og nærmiljøtiltak
- (6)  Boligbygging og næringsutvikling
- (7)  Administrasjon, politisk organisering og godtgjørelser
- (8)  Sosial omsorg, barnevern og integrering

**Andre politikkområder?**

---



---



---



---



---



---

**Under er det tre påstander som omhandler kunnskap og kompetanse på lovverket rundt møteoffentlighet. Vi ber deg krysse av for i hvilken grad du er enig i påstandene.**

	Svært uenig	Uenig	Nøytral	Enig	Svært enig
Folkevalgte har god kunnskap om når de har anledning til å lukke et møte.	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Administrasjonen har god kompetanse på lovverket rundt møteoffentlighet.	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Det er ikke vanskeligere å forstå regelverket rundt møteoffentlighet ved fjernmøter enn ved fysiske møter.	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>

Under ønsker vi at dere rangerer hjemler fra 1 til 4 etter i hvilken grad de blir brukt til å lukke møter i de ulike folkevalgte organ. Fra 1 = mest brukt til 4 = minst brukt. Merk at det er også mulig å registrere "ikke brukt" på de ulike hjemlene.

**Hjemler brukt til å lukke møter i kommunestyre**

1                      2                      3                      4                      Ikke brukt

Arbeidstakers tjenstlige forhold	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Sak omfattet av lovbestemt taushetsplikt	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Hensyn til personvern krever det	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Tungtveiende offentlig interesser og saker hvor det vil komme frem opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter offentleglova	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

**Har det blitt brukt annen lovhemmel/begrunnelse for å lukke møter i kommunestyre**

---



---



---



---



---

**Hjemler brukt til å lukke møter i formannskap**



	1	2	3	4	Ikke brukt
Arbeidstakers tjenstlige forhold	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Sak omfattet av lovbestemt taushetsplikt	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Hensyn til personvern krever det	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Tungtveiende offentlig interesser og saker hvor det vil komme frem opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter offentleglova	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

**Har det blitt brukt annen lovhome/mel/begrunnelse for å lukke møter i formannskap**

---



---



---



---



---



---

**Hjemler brukt til å lukke møter i kontrollutvalg**

	1	2	3	4	Ikke brukt
Arbeidstakers tjenstlige forhold	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Sak omfattet av lovbestemt taushetsplikt	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Hensyn til personvern krever det	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Tungtveiende offentlig interesser og saker hvor det vil komme frem opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter offentleglova	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

**Har det blitt brukt annen lovhjemmel/begrunnelse for å lukke møter i kontrollutvalg**

---



---



---



---



---



---

### Hjemler brukt til å lukke møter i utvalg med ansvar for arealplanlegging

	1	2	3	4	Ikke brukt
Arbeidstakers tjenstlige forhold	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Sak omfattet av lovbestemt taushetsplikt	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Hensyn til personvern krever det	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Tungtveiende offentlig interesser og saker hvor det vil komme frem opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter offentleglova	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

### Har det blitt brukt annen lovhjemmel/begrunnelse for å lukke møter i utvalg med ansvar for arealplanlegging

---



---



---



---



---



---

## Åpenhet i de folkevalgte organene

Hittil har vi spurt om praktisering av møteoffentlighet i 2021. Under ber vi deg svare etter beste evne for situasjonen de siste 12 månedene.

### I løpet av de siste 12 månedene, i omtrent hvor stor prosentandel av møtene har pressen vært til stede?

	Omtrent ingen	Mindre enn 50%	Omtrent 50%	Mer enn 50%	Omtrent alle	Vet ikke
Kommunestyre	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Formannskap	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Kontrollutvalg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Utvalg med ansvar for arealplanlegging	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

Spørsmålene på denne siden omhandler hvordan publikum følger møter i folkevalgte organer, fysisk eller digitalt. Vi vil at du oppgir omtrent hvor mange som følger møtet, uavhengig om de følger hele eller kun deler av møtet. For eksempel, hvis omtrent 10 har fulgt hele møtet, og omtrent 30 kun har fulgt enkeltsaker, vil vi at du svarer 40.

**Omtrent hvor mange fra publikum møtte i gjennomsnitt opp fysisk til møter i følgende organer?**

Kommunestyre	_____
Formannskap	_____
Kontrollutvalg	_____
Utvalg med ansvar for arealplanlegging	_____

**I løpet av de 12 siste månedene, omtrent hvor mange av de fysiske møtene har vært mulige å følge for publikum digitalt? (nett-tv, kommune-tv, evt. andre digitale plattformer)**

	Omtrent ingen	Mindre enn 50%	Omtrent 50%	Mer enn 50%	Omtrent alle	Det har vi ikke informasjon om
Kommunestyre	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Formannskap	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

Kontrollutvalg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Utvalg med ansvar for arealplanlegging	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

**I løpet av de siste 12 månedene, omtrent hvor mange fra publikum strømmer møtene i sanntid?**

Det har vi ikke informasjon om

Kommunestyre	(1) <input type="radio"/>	_____
Formannskap	(1) <input type="radio"/>	_____
Kontrollutvalg	(1) <input type="radio"/>	_____
Utvalg med ansvar for arealplanlegging	(1) <input type="radio"/>	_____

**I løpet av de siste 12 månedene, omtrent hvor mange fra publikum strømmer hele eller deler av møtene i ettertid?**

Det har vi ikke

informasjon om

Kommunestyre	(1) <input type="radio"/>	_____
Formannskap	(1) <input type="radio"/>	_____
Kontrollutvalg	(1) <input type="radio"/>	_____
Utvalg med ansvar for arealplanlegging	(1) <input type="radio"/>	_____

**Omtrent hvor mange unike brukere er inne på kommunens hjemmeside og leser saksdokumenter, referat o.l. per år?**

\_\_\_\_\_

**Har du andre betraktninger om møteoffentlighet som du ønsker å formidle?**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Tusen takk for deltakelsen!**

## Politisk sekretariat i fylkeskommune

På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomfører Oxford Research en undersøkelse av hvordan møteoffentlighet i folkevalgte organer praktiseres og oppleves.

Du vil være helt anonymisert i undersøkelsen og alle svar behandles konfidensielt. Spørreundersøkelsen vil ta noe tid å svare på, avhengig av om du svarer etter beste evne eller fyller inn nøyaktige tall.

Kommunal- og distriktsdepartementet håper alle som mottar spørreundersøkelsen vil sette av tid og prioritere deltakelse, slik at Oxford Research får viktig informasjon.

Dersom du har spørsmål til selve undersøkelsen, kan du ta kontakt med prosjektleder Frode Bjørge: [Frode.Bjorgo@oxford.no](mailto:Frode.Bjorgo@oxford.no)

### Lukkede møter i de folkevalgte organene

#### Hvor mange saker ble behandlet i 2021?

Fylkesting	_____
Fylkesutvalg	_____
Kontrollutvalg	_____
Hovedutvalg med ansvar for utdanning	_____

#### I omtrent hvor mange av disse sakene ble møtet lukket?



	Ingen	1-5	6-10	11-15	16 eller flere	Jeg vet nøyaktig antall (fyll inn i boksen til høyre)	
Fylkesting	(0) <input type="radio"/>	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	_____
Fylkesutvalg	(0) <input type="radio"/>	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	_____
Kontrollutvalg	(0) <input type="radio"/>	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	_____
Hovedutvalg med ansvar for utdanning	(0) <input type="radio"/>	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	_____

**I omtrent hvor mange av disse lukkede sakene ble saken lukket enstemmig?**

	Omtrent ingen	Mindre enn 50%	Omtrent 50%	Mer enn 50%	Omtrent alle	Ikke relevant
Fylkesting	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Fylkesutvalg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

Kontrollutvalg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Hovedutvalg med ansvar for utdanning	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

**Proessen med lukking av møter**

**Når et møte vurderes lukket, hender det at det ikke blir votert over?**

	Hender aldri	Hender sjeldent	Hender av og til	Hender ofte	Hender alltid	Vet ikke	Ikke relevant
Fylkesting	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Fylkesutvalg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Kontrollutvalg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Hovedutvalg med ansvar for utdanning	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

**Når et forslag om lukking er votert over, hvor ofte blir avstemningsresultatet protokollført?**

	Aldri	Sjeldent	Av og til	Ofte	Alltid	Vet ikke	Ikke relevant
Fylkesting	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Fylkesutvalg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Kontrollutvalg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Hovedutvalg med ansvar for utdanning	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

**Hvor vanlig er det at det kommer forslag til lukking som ikke blir vedtatt i følgende organ?**

	Aldri	Sjeldent	Av og til	Ofte	Vet ikke	Ikke relevant
Fylkesting	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Fylkesutvalg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>

Kontrollutvalg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Hovedutvalg med ansvar for utdanning	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>

**I 2021, innenfor hvilke politikkområder var det saker som ble lukket?**

- (1)  Pleie, omsorg og helse
- (2)  Utdanning og oppvekst
- (3)  Kultur
- (4)  Samferdsel
- (5)  Arealbruk, miljøvern, kommunalteknikk og nærmiljøtiltak
- (6)  Boligbygging og næringsutvikling
- (7)  Administrasjon, politisk organisering og godtgjørelser

**Andre politikkområder?**

---



---



---



---



---



---

**Under er det tre påstander som omhandler kunnskap og kompetanse på lovverket rundt møteoffentlighet. Vi ber deg krysse av for i hvilken grad du er enig i påstandene.**

	Svært uenig	Uenig	Nøytral	Enig	Svært enig
Folkevalgte har god kunnskap om når de har anledning til å lukke et møte.	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Administrasjonen har god kompetanse på lovverket rundt møteoffentlighet.	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Det er ikke vanskeligere å forstå regelverket rundt møteoffentlighet ved fjernmøter enn ved fysiske møter.	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>

Under ønsker vi at dere rangerer hjemler fra 1 til 4 etter i hvilken grad de blir brukt til å lukke møter i de ulike folkevalgte organ. Fra 1 = mest brukt til 4 = minst brukt. Merk at det er også mulig å registrere "ikke brukt" på de ulike hjemlene.

**Hjemler brukt til å lukke møter i fylkestinget**

1                      2                      3                      4                      Ikke brukt

Arbeidstakers tjenstlige forhold	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Sak omfattet av lovbestemt taushetsplikt	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Hensyn til personvern krever det	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Tungtveiende offentlig interesser og saker hvor det vil komme frem opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter offentleglova	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

**Har det blitt brukt annen lovhjemmel/begrunnelse for å lukke møter i fylkestinget**

---



---



---



---



---



---

**Hjemler brukt til å lukke møter i fylkesutvalg**

	1	2	3	4	Ikke brukt
Arbeidstakers tjenstlige forhold	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Sak omfattet av lovbestemt taushetsplikt	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Hensyn til personvern krever det	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Tungtveiende offentlig interesser og saker hvor det vil komme frem opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter offentleglova	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

**Har det blitt brukt annen lovhjemmel/begrunnelse for å lukke møter i fylkesutvalget**

---



---



---



---



---



---

**Hjemler brukt til å lukke møter i kontrollutvalg**

	1	2	3	4	Ikke brukt
Arbeidstakers tjenstlige forhold	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Sak omfattet av lovbestemt taushetsplikt	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Hensyn til personvern krever det	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Tungtveiende offentlig interesser og saker hvor det vil komme frem opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter offentleglova	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

**Har det blitt brukt annen lovhjemmel/begrunnelse for å lukke møter i kontrollutvalg**

---



---



---



---



---



---



### Hjemler brukt til å lukke møter i hovedutvalg med ansvar for utdanning

	1	2	3	4	Ikke brukt
Arbeidstakers tjenstlige forhold	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Sak omfattet av lovbestemt taushetsplikt	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Hensyn til personvern krever det	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Tungtveiende offentlig interesser og saker hvor det vil komme frem opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter offentleglova	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

### Har det blitt brukt annen lovhjemmel/begrunnelse for å lukke møter i hovedutvalg med ansvar for utdanning

---



---



---



---



---



---

### Åpenhet i de folkevalgte organene

Hittil har vi spurt om praktisering av møteoffentlighet i 2021. Under ber vi deg svare etter beste evne for situasjonen de siste 12 månedene.

### I løpet av de siste 12 månedene, i omtrent hvor stor prosentandel av møtene har pressen vært til stede?

	Omtrent ingen	Mindre enn 50%	Omtrent 50%	Mer enn 50%	Omtrent alle	Vet ikke
Fylkesting	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Fylkesutvalg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Kontrollutvalg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Hovedutvalg med ansvar for utdanning	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

Spørsmålene på denne siden omhandler hvordan publikum følger møter i folkevalgte organer, fysisk eller digitalt. Vi vil at du oppgir omtrent hvor mange som følger møtet, uavhengig om de følger hele eller kun deler av møtet. For eksempel, hvis omtrent 10 har fulgt hele møtet, og omtrent 30 kun har fulgt enkeltsaker, vil vi at du svarer 40.

**Omtrent hvor mange fra publikum møtte i gjennomsnitt opp fysisk til møter i følgende organer?**

Fylkesting	_____
Fylkesutvalg	_____
Kontrollutvalg	_____
Hovedutvalg med ansvar for utdanning	_____

**I løpet av de 12 siste månedene, omtrent hvor mange av de fysiske møtene har vært mulige å følge for publikum digitalt? (nett-tv, kommune-tv, evt. andre digitale plattformer)**

	Omtrent ingen	Mindre enn 50%	Omtrent 50%	Mer enn 50%	Omtrent alle	Det har vi ikke informasjon om
Fylkesting	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Fylkesutvalg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

Kontrollutvalg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>
Hovedutvalg med ansvar for utdanning	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(0) <input type="radio"/>

**I løpet av de siste 12 månedene, omtrent hvor mange fra publikum strømmer møtene i sanntid?**

Det har vi ikke informasjon om

Fylkesting	(1) <input type="radio"/>	_____
Fylkesutvalg	(1) <input type="radio"/>	_____
Kontrollutvalg	(1) <input type="radio"/>	_____
Hovedutvalg med ansvar for utdanning	(1) <input type="radio"/>	_____

**I løpet av de siste 12 månedene, omtrent hvor mange fra publikum strømmer hele eller deler av møtene i ettertid?**

Det har vi ikke

informasjon om

Fylkesting	(1) <input type="radio"/>	_____
Fylkesutvalg	(1) <input type="radio"/>	_____
Kontrollutvalg	(1) <input type="radio"/>	_____
Hovedutvalg med ansvar for utdanning	(1) <input type="radio"/>	_____

**Omtrent hvor mange unike brukere er inne på fylkeskommunens hjemmeside og leser saksdokumenter, referat o.l. per år?**

\_\_\_\_\_

**Har du andre betraktninger om møteoffentlighet som du ønsker å formidle?**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Tusen takk for deltakelsen!**

## Folkevalgte i kommune

På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomfører Oxford Research en undersøkelse av hvordan åpne og lukkede møter i folkevalgte organer praktiseres og oppleves.

Spørreundersøkelsen tar om lag 10 minutter å besvare. Du vil være helt anonymisert i undersøkelsen og alle svar behandles konfidensielt.

Kommunal- og distriktsdepartementet håper alle som mottar spørreundersøkelsen vil sette av tid og prioritere deltakelse, slik at Oxford Research får viktig informasjon.

Dersom du har spørsmål til selve undersøkelsen, kan du ta kontakt med prosjektleder Frode Bjørge: [Frode.Bjorgo@oxford.no](mailto:Frode.Bjorgo@oxford.no)

## Er du fast møtende eller er du vara i kommunestyret?

- (1)  Fast møtende
- (2)  Vara

## Har du møtt i et folkevalgt organ?

- (1)  Nei, aldri
- (2)  Ja, i kommunestyret
- (3)  Ja, i utvalgsmøte
- (4)  Ja, i både kommunestyret og utvalgsmøter

## Kjønn

- (1)  Mann
- (2)  Kvinne
- (3)  Vil ikke svare

**Hvilken aldersgruppe tilhører du?**

- (1)  18-25 år
- (2)  26-35 år
- (3)  36-45 år
- (4)  46-55 år
- (5)  56-65 år
- (6)  66-75 år
- (7)  76 år og over

**Hvilket parti representerer du?**

- (1)  Arbeiderpartiet
- (2)  Høyre
- (3)  Senterpartiet
- (4)  Fremskrittspartiet
- (5)  Sosialistisk Venstreparti
- (6)  Rødt
- (7)  Venstre
- (8)  Miljøpartiet De Grønne
- (9)  Kristelig Folkeparti
- (10)  Pasientfokus
- (11)  Annet

**Spesifiser hvilket parti du representerer**

---

Anser du deg som en sentral politiker? (Er du for eksempel ordfører, ledende opposisjonspolitiker, utvalgsleder, gruppeleder eller lignende?)

- (1)  Ja
- (2)  Nei

### **I hvor mange perioder har du vært folkevalgt?**

- (1)  1
- (2)  2
- (3)  3
- (4)  4 eller flere

### **Hvor ofte er det journalister til stede i kommunestyret?**

- (1)  Aldri
- (2)  Sjeldent
- (3)  Av og til
- (4)  Ofte
- (5)  Alltid
- (6)  Er vara som ikke har sittet i kommunestyret

### **Hvor ofte er det journalister til stede i utvalg du sitter i?**

- (1)  Aldri
- (2)  Sjeldent



- (3)  Av og til
- (4)  Ofte
- (5)  Alltid
- (6)  Sitter ikke i utvalg

**Hvor ofte har du vært med på å lukke et møte i behandlingen av en sak i et folkevalgt organ?**

- (1)  Ingen ganger
- (2)  1-5 ganger
- (3)  6 eller flere ganger

**Under er det flere påstander om opplevelse av åpne møter i folkevalgte organer. Vi ber om at du krysser av for i hvilken grad du er enig i påstandene.**

Svært uenig      Uenig      Verken eller      Enig      Svært enig      Vet ikke

Det er viktig å framstå som sikker og overbevisende i møter når journalister er til stede.      (1)       (2)       (3)       (4)       (5)       (6)

Jeg synes det er lettere å stille spørsmål for å avklare faktagrunnlag når pressen ikke er til stede.      (1)       (2)       (3)       (4)       (5)       (6)

Fordi møtene er offentlige, trenger vi gruppemøtene for å diskutere fortrolig.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Reglene om møteoffentlighet er så strenge at den politiske saksbehandlingen flyttes ut av de folkevalgte organene og over til uformelle arenaer.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Det at møtene er åpne for publikum og presse påvirker ikke den politiske beslutningsprosessen.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

**Under er det flere påstander om opplevelse av åpne møter i utvalgsmøter. Vi ber om at du krysser av for i hvilken grad du er enig i påstandene.**

Svært uenig      Uenig      Verken eller      Enig      Svært enig      Vet ikke

Jeg snakker mer fritt i utvalgsmøter når det

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

ikke er journalister til stede.

Jeg tar oftere ordet i utvalgsmøter dersom det er presse til stede. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Jeg er redd for å fremstå som uvitende i utvalgsmøter når pressen er til stede. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Diskusjonene i møtet er best når vi kan diskutere fortrolig, det vil si at møtet ikke blir streamet og det ikke er journalister til stede. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Det er lettere å bli enige om en sak når det ikke er journalister til stede i møtet. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

**Opplevelse av strømming av møter**

**Under er det to påstander om opplevelse av strømming/nettoverføring av møter i folkevalgte organer. Vi ber om at du krysser av for i hvilken grad du er enig i påstandene.**

	Svært uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Svært enig	Vet ikke
Jeg synes det er ubehagelig når opptak av møter er tilgjengelige på nett.	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Det at opptak av møter blir tilgjengelige for offentligheten i ettertid av møtet, gjør at jeg ikke alltid sier min mening i møter.	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

**Opplevelse av beslutningstaking og løsninger i folkevalgt organ**

**Under er det flere påstander om opplevelse av beslutningstaking og løsninger i folkevalgte organer. Vi ber om at du krysser av for i hvilken grad du er enig i påstandene.**

	Svært uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Svært enig	Vet ikke
Vi kunne tatt bedre beslutninger om vi i større grad kunne drøftet saker i lukkede	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

møter.

Administrativt ansatte kan drøfte saker fritt og fortrolig, mens vi politikere må diskutere saker i åpne møter. Det øker administrasjonens makt.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Jeg savner å kunne diskutere saker fortrolig med administrasjonen.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Jeg synes gruppemøtene er det beste stedet for å diskutere politiske løsninger.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Jeg synes utvalgsmøtene er det beste stedet for å diskutere politiske løsninger.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Jeg synes møtene i kommunestyret er det beste stedet for å

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

diskutere politiske løsninger.

Når møter holdes som fjernmøter er det vanskeligere for publikum å forstå sakene.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

### Betydningen av møteoffentlighet

**Under er det flere påstander om opplevelse av betydningen av åpne møter i folkevalgte organer. Vi ber om at du krysser av for i hvilken grad du er enig i påstandene.**

Svært uenig      Uenig      Verken eller      Enig      Svært enig      Vet ikke

Jeg har god oversikt over hvilke regler som gir oss mulighet til å lukke et møte for presse og publikum.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Administrasjonen i min kommune har god oversikt over hvilke regler som gir oss mulighet til å lukke et møte for presse og publikum.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Åpne møter er viktige for å synliggjøre egen politikk. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Det er ikke så viktig om utvalgsmøtene er åpne eller lukkede, så lenge kommunestyremøtet er åpent. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Hensynet til åpenhet bør veie tyngre enn behovet for å diskutere fritt i lukkede møter. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Reglene om åpne møter er et viktig prinsipp som ikke bør endres på.. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Pressen behandler lukking av møter som noe mistenkelig. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Lukkede møter i utvalg vil svekke (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

legitimiteten til  
politiske vedtak.

### **I tillegg til kommunestyret, i hvilke organer/utvalg møter du i?**

- (2)  Formannskap
- (3)  Kontrollutvalg
- (4)  Utvalg med ansvar for plansaker
- (5)  Utvalg med ansvar for oppvekst
- (6)  Utvalg med ansvar for helse
- (7)  Utvalg med ansvar for kultur
- (8)  Utvalg klima og miljø
- (9)  Utvalg med ansvar for næring
- (10)  Administrasjons -eller organisasjonsutvalg
- (11)  Utvalg med ansvar for tekniske tjenester
- (12)  Ingen av utvalgene nevnt over
- (13)  Er ikke medlem av et utvalg
- (14)  Er vara, og har ikke møtt i utvalg

Beklager, du fyller ikke kravet til å fylle ut spørreundersøkelsen.

Takk for deltakelsen!



## Folkevalgte i fylkeskommune

På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomfører Oxford Research en undersøkelse av hvordan åpne og lukkede møter i folkevalgte organer praktiseres og oppleves.

Spørreundersøkelsen tar om lag 10 minutter å besvare. Du vil være helt anonymisert i undersøkelsen og alle svar behandles konfidensielt.

Kommunal- og distriktsdepartementet håper alle som mottar spørreundersøkelsen vil sette av tid og prioritere deltakelse, slik at Oxford Research får viktig informasjon.

Dersom du har spørsmål til selve undersøkelsen, kan du ta kontakt med prosjektleder Frode Bjørge: [Frode.Bjorgo@oxford.no](mailto:Frode.Bjorgo@oxford.no)

## Er du fast møtende eller er du vara i fylkestinget?

- (1)  Fast møtende
- (2)  Vara

## Har du møtt i et folkevalgt organ?

- (1)  Nei, aldri
- (2)  Ja, i fylkestinget
- (3)  Ja, i utvalgsmøte
- (4)  Ja, i både fylkestinget og utvalgsmøter

## Kjønn

- (1)  Mann
- (2)  Kvinne
- (3)  Vil ikke svare

### Hvilken aldersgruppe tilhører du?

- (1)  18-25 år
- (2)  26-35 år
- (3)  36-45 år
- (4)  46-55 år
- (5)  56-65 år
- (6)  66-75 år
- (7)  76 år og over

### Hvilket parti representerer du?

- (1)  Arbeiderpartiet
- (2)  Høyre
- (3)  Senterpartiet
- (4)  Fremskrittspartiet
- (5)  Sosialistisk Venstreparti
- (6)  Rødt
- (7)  Venstre
- (8)  Miljøpartiet De Grønne
- (9)  Kristelig Folkeparti
- (10)  Pasientfokus
- (11)  Annet

### Spesifiser hvilket parti du representerer

---

**Anser du deg som en sentral politiker? (Er du for eksempel ordfører, ledende opposisjonspolitiker, utvalgsleder, gruppeleder eller lignende?)**

- (1)  Ja
- (2)  Nei

**I hvor mange perioder har du vært folkevalgt?**

- (1)  1
- (2)  2
- (3)  3
- (4)  4 eller flere

**Hvor ofte er det journalister til stede i fylkestinget?**

- (1)  Aldri
- (2)  Sjeldent
- (3)  Av og til
- (4)  Ofte
- (5)  Alltid
- (6)  Er vara som ikke har sittet i fylkestinget

**Hvor ofte er det journalister til stede i utvalg du sitter i?**

- (1)  Aldri

- (2)  Sjeldent
- (3)  Av og til
- (4)  Ofte
- (5)  Alltid
- (6)  Sitter ikke i utvalg

**Hvor ofte har du vært med på å lukke et møte i behandlingen av en sak i et folkevalgt organ?**

- (1)  Ingen ganger
- (2)  1-5 ganger
- (3)  6 eller flere ganger

**Under er det flere påstander om opplevelse av åpne møter i folkevalgte organer. Vi ber om at du krysser av for i hvilken grad du er enig i påstandene.**

	Svært uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Svært enig	Vet ikke
Det er viktig å framstå som sikker og overbevisende i møter når journalister er til stede.	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Jeg synes det er lettere å stille spørsmål for å avklare faktagrunnlag når pressen ikke er til	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

stede.

Fordi møtene er offentlige, trenger vi gruppemøtene for å diskutere fortrolig. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Reglene om møteoffentlighet er så strenge at den politiske saksbehandlingen flyttes ut av de folkevalgte organene og over til uformelle arenaer. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Det at møtene er åpne for publikum og presse påvirker ikke den politiske beslutningsprosessen. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

**Under er det flere påstander om opplevelse av åpne møter i utvalgsmøter. Vi ber om at du krysser av for i hvilken grad du er enig i påstandene.**

Svært uenig      Uenig      Verken eller      Enig      Svært enig      Ingen formening

Jeg snakker mer fritt i utvalgsmøter når det ikke er journalister til stede. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Jeg tar oftere ordet i utvalgsmøter dersom det er presse til stede. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Jeg er redd for å fremstå som uvitende i utvalgsmøter når pressen er til stede. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Diskusjonene i møtet er best når vi kan diskutere fortrolig, det vil si at møtet ikke blir streamet og det ikke er journalister til stede. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Det er lettere å bli enige om en sak når det ikke er journalister til stede i møtet. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

**Opplevelse av strømming av møter**

**Under er det to påstander om opplevelse av strømming/nettoverføring av møter i folkevalgte organer. Vi ber om at du krysser av for i hvilken grad du er enig i påstandene.**

	Svært uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Svært enig	Vet ikke
Jeg synes det er ubehagelig når opptak av møter er tilgjengelige på nett.	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Det at opptak av møter blir tilgjengelige for offentligheten i ettertid av møtet, gjør at jeg ikke alltid sier min mening i møter.	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

**Opplevelse av beslutningstaking og løsninger i folkevalgt organ**

**Under er det flere påstander om opplevelse av beslutningstaking og løsninger i folkevalgte organer. Vi ber om at du krysser av for i hvilken grad du er enig i påstandene.**

	Svært uenig	Uenig	Verken eller	Enig	Svært enig	Vet ikke
Vi kunne tatt bedre beslutninger om vi i større grad kunne drøftet saker i lukkede	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

møter.

Administrativt ansatte kan drøfte saker fritt og fortrolig, mens vi politikere må diskutere saker i åpne møter. Det øker administrasjonens makt.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Jeg savner å kunne diskutere saker fortrolig med administrasjonen.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Jeg synes gruppemøtene er det beste stedet for å diskutere politiske løsninger.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Jeg synes utvalgsmøtene er det beste stedet for å diskutere politiske løsninger.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Jeg synes møtene i fylkestinget er det beste stedet for å

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)



diskutere politiske løsninger.

Når møter holdes som fjernmøter er det vanskeligere for publikum å forstå sakene.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

### Betydningen av møteoffentlighet

**Under er det flere påstander om opplevelse av betydningen av åpne møter i folkevalgte organer. Vi ber om at du krysser av for i hvilken grad du er enig i påstandene.**

Svært uenig      Uenig      Verken eller      Enig      Svært enig      Vet ikke

Jeg har god oversikt over hvilke regler som gir oss mulighet til å lukke et møte for presse og publikum.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Administrasjonen i min kommune har god oversikt over hvilke regler som gir oss mulighet til å lukke et møte for presse og publikum.

(1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Åpne møter er viktige for å synliggjøre egen politikk. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Det er ikke så viktig om utvalgsmøtene er åpne eller lukkede, så lenge fylkestingmøtet er åpent. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Hensynet til åpenhet bør veie tyngre enn behovet for å diskutere fritt i lukkede møter. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Reglene om åpne møter er et viktig prinsipp som ikke bør endres på.. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Pressen behandler lukking av møter som noe mistenkelig. (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

Lukkede møter i utvalg vil svekke legitimiteten til (1)  (2)  (3)  (4)  (5)  (6)

politiske vedtak.

### **I tillegg til fylkestinget, i hvilke organer/utvalg møter du i?**

- (2)  Fylkesutvalg
- (3)  Kontrollutvalg
- (5)  Utvalg med ansvar for oppvekst
- (6)  Utvalg med ansvar for helse
- (7)  Utvalg med ansvar for kultur
- (8)  Utvalg klima og miljø
- (9)  Utvalg med ansvar for næring
- (10)  Administrasjons -eller organisasjonsutvalg
- (11)  Utvalg med ansvar for tekniske tjenester
- (12)  Ingen av utvalgene nevnt over
- (13)  Er ikke medlem av et utvalg
- (14)  Er vara, og har ikke møtt i utvalg

Beklager, du fyller ikke kravet til å fylle ut spørreundersøkelsen.

Takk for deltakelsen!

## Intervjuguide regionale og lokale politikere

**På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomfører Oxford Research en undersøkelse av hvordan møteoffentlighet i kommuner og fylkeskommuner praktiseres og oppleves.**

Kan nevnes:

Kommuneloven har bestemmelser som gir allmennheten rett til å følge forhandlingene i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Det er imidlertid liten oversikt over hvordan regelverket praktiseres av de folkevalgte, om innbyggerne benytter seg av mulighetene for å være til stede og hvordan møteoffentlighet oppfattes av folkevalgte. Derfor har Kommunal- og distriktsdepartementet gitt Oxford Research i oppdrag å utrede dette nærmere. Sentrale spørsmål i undersøkelsen er:

- Hvordan påvirker møteoffentlighet forholdet mellom demokratisk kontroll og politiske drøftelser?
- Hvordan påvirker møteoffentlighet folkevalgte organers rolle som politiske verksted?
- Hvordan påvirker møteoffentlighet forholdet mellom folkevalgte og administrasjon?
- Hvordan påvirker møteoffentlighet den politiske kulturen i folkevalgte organer?

Etter kommuneloven er hovedregelen at alle har rett til å være til stede i alle møter i folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene (§ 11-5 første ledd). Hovedregelen om åpne møter har vært i regelverket lenge, og er til for å sikre åpenhet og transparens. Prinsippet om offentlige møter fremkommer også i Grunnloven (§ 100 femte ledd).

Møteoffentlighet er annerledes på Stortinget, der komiteene holder lukkede møter, og i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner, der forhandlinger i rådet kan holdes lukket. I andre nordiske land er også regelverket annerledes. I Danmark er for eksempel utvalgsmøtene lukket.

**Må nevnes:**

**Konfidensialitet - må understrekes i dette intervjuet. Informasjonen vil anonymiseres. Dersom vi bruker anonyme sitater, vil du få disse tilsendt til godkjenning før rapporten publiseres. Vi vil likevel opplyse om at det alltid er en mulighet for at andre personer forstår hvem som har uttalt seg. Vi tar notater fra intervjuene. Notatene slettes etter at prosjektet er ferdig. Du kan når som helst trekke deg fra intervjuet uten nærmere begrunnelse.**

- Kan du fortelle kort om din erfaring som folkevalgt?
  
- Hvilke utvalg har du erfaring fra?
- Hvilke utvalg sitter du i nå?
- Hvilket parti representerer du?
  - Er det opposisjon/posisjon?
- (Hva er alderen din?)
- Hvor vanlig er det at møter lukkes?
- I hvilke typer saker skjer typisk det?
- Etter din oppfatning, har folkevalgte god oversikt over hvilke regler som gir mulighet til å lukke et møte for presse og publikum?
- Har administrasjonen i din kommune god oversikt over hvilke regler som gir mulighet til å lukke et møte for presse og publikum?
- Når møter lukkes, blir det etter ditt syn godt begrunnet?
  - Voteres det over?
- Pleier det å være uenighet rundt lukking av møter?
- Har det vært tilfeller der du mente at møtet burde lukkes, men hvor verken du eller noen andre foreslo det?
  
- Hva er formålet med åpne politiske møter, tenker du?
- I hvilke møter synes du de beste diskusjonene foregår?
- Det er åpne møter i formannskapsstyrte kommuner, mens i Stortinget er det lukkede møter i komiteene. Hva tenker du om denne forskjellen?
- Det er åpne møter i kommuner med formannskapsmodell, mens det i parlamentarisk styrte kommuner og fylker er lukkede møter i rådet. Hva tenker du om denne forskjellen?
- Er det noe man går glipp av med åpne møter?
  
- Hvor foregår de beste politiske diskusjonene?
- Er møter i folkevalgte organer gode arenaer for diskusjon og politikktutvikling? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Blir diskusjonen i et utvalgsmøte annerledes dersom det er journalister til stede?
  - På hvilken måte?
  - Kan du gi eksempler?
- Under pandemien ble mange møter gjennomført som fjernmøter. Påvirker fjernmøter hvordan åpne møter praktiseres og oppleves?
- I dag har mange kommuner strømming og opptak av møter i folkevalgte organer. Påvirker det diskusjonen i møtene?
  - Påvirker det deg eller hva du sier i utvalgsmøter?
  - Har du vært redd for å dumme deg ut på talerstolen og at opptak at dette spres på internett?

- Er dere stort sett enige innad i partiet om hva dere skal stemme i de ulike sakene før møtene avholdes?
- Gjør reglene om åpenhet at folkevalgte har behov for å diskutere løsninger i fortrolighet på andre arenaer enn de folkevalgte organene?
- Hvordan er arbeidsbetingelsene for å være lokalpolitiker i dag?

Så noen spørsmål om forholdet mellom folkevalgte og administrasjon.

Det kan fremholdes at mye politikkutvikling foregår i en tidlig fase av et saksforløp.

- Administrativt ansatte kan diskutere saker i fortrolighet, mens politikere må gjøre det i åpne møter. Det kan hevdes at det øker administrasjonens makt. Hva tenker du om det?
- Kan et tettere samarbeid mellom folkevalgte og administrasjonen tidlig i saker (altså før saken er oversendt til politisk behandling og dermed offentlig) ha fordeler? Ulemper?

I denne delen vil vi stille noen spørsmål om hvordan den politiske kulturen muligens påvirkes av åpne møter. Det kan tenkes at åpne møter eskalerer konfliktnivået og gir tydeligere «posisjon» og «opposisjon» fordi man må vise velgerne at ens eget parti skiller seg fra de andre og tar vare på visse interesser. På den annen side kan det tenkes at åpne møter virker disiplinerende / skjerpene og på den måten reduserer konfliktnivået.

- Helt kort og overordnet, hvordan vil du beskrive stemningen mellom de ulike partiene i kommunestyret / fylkestinget?
- Hadde det blitt lettere å utvikle politikk sammen dersom dere var bedre kjent med hverandre på tvers av partigrensene?
- Samlinger eller seminarer med folkevalgte som kun er faglige, trenger ikke være åpne. Har du vært med på slike samlinger? Hva tenker du kan være fordeler og ulemper med slike samlinger?
- Ville dere diskutert politiske saker på slike faglige samlinger?

Det er i den senere tid hevdet at utvalgene i Norge tones ned som politisk verksted, og at gruppemøter eller lokallagsmøter i partiene blir viktigere. Det kan i tilfelle føre til at folkevalgte organer får mindre betydning som arenaer for diskusjon og politikkutvikling på tvers av partienes skillelinjer.

- Hva tenker du om en slik påstand?

- Hva tenker du ville vært fordeler med å i større grad ha mulighet til å lukke utvalgsmøter?
- Hva ville vært ulemper?
  - Kan det kobles til typer av saker?

Har du andre kommentarer / innspill?

Takk for intervjuet.

## Intervjuguide presse og interesseorganisasjoner

**På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomfører Oxford Research en undersøkelse av hvordan møteoffentlighet i kommuner og fylkeskommuner praktiseres og oppleves.**

Kan nevnes:

Kommuneloven har bestemmelser som gir allmennheten rett til å følge forhandlingene i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Det er imidlertid liten oversikt over hvordan regelverket praktiseres av de folkevalgte, om innbyggerne benytter seg av mulighetene for å være til stede og hvordan møteoffentlighet oppfattes av folkevalgte. Derfor har Kommunal- og distriktsdepartementet gitt Oxford Research i oppdrag å utrede dette nærmere. Sentrale spørsmål i undersøkelsen er:

- Hvordan påvirker møteoffentlighet forholdet mellom demokratisk kontroll og politiske drøftelser?
- Hvordan påvirker møteoffentlighet folkevalgte organers rolle som politiske verksted?
- Hvordan påvirker møteoffentlighet forholdet mellom folkevalgte og administrasjon?
- Hvordan påvirker møteoffentlighet den politiske kulturen i folkevalgte organer?

Etter kommuneloven er hovedregelen at alle har rett til å være til stede i alle møter i folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene (§ 11-5 første ledd). Hovedregelen om åpne møter har vært i regelverket lenge, og er til for å sikre åpenhet og transparens. Prinsippet om offentlige møter fremkommer også i Grunnloven (§ 100 femte ledd).

Møteoffentlighet er annerledes på Stortinget, der komiteene holder lukkede møter, og i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner, der forhandlinger i rådet kan holdes lukket. I andre nordiske land er også regelverket annerledes. I Danmark er for eksempel utvalgsmøtene lukket.

**Må nevnes:**

**Konfidensialitet - må understrekes i dette intervjuet. Informasjonen vil anonymiseres. Dersom vi bruker anonyme sitater, vil du få disse tilsendt til godkjenning før rapporten publiseres. Vi vil likevel opplyse om at det alltid er en mulighet for at andre personer forstår hvem som har uttalt seg. Vi tar notater fra intervjuene. Notatene slettes etter at prosjektet er ferdig. Du kan når som helst trekke deg fra intervjuet uten nærmere begrunnelse.**

- Fortell om din bakgrunn (som journalist/redaktør eller om interesseorganisasjonen)



- Hva er formålet med åpne politiske møter, tenker du?
- Når møter lukkes, blir det etter ditt syn godt begrunnet?
- Etter din oppfatning, har folkevalgte god oversikt over hvilke regler som gir mulighet til å lukke et møte for presse og publikum?
- Etter din oppfatning, har administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner god oversikt over hvilke regler som gir mulighet til å lukke et møte for presse og publikum
- Lukkes møter i folkevalgte organ for ofte?
- Påståtte brudd på reglene om møteoffentlighet blir klaget inn til statsforvalterne og sivilombudsmannen forholdsvis ofte. Hva tenker du om det?
  - Har dere klaget?
  - Fikk dere medhold?
  
- Påvirker journalisters tilstedeværelse diskusjonene i utvalgsmøter?
- Føler du noen ganger at politikerne snakker mer til deg som journalist enn til hverandre?
- Er politikerne opptatt av å bli referert eller omtalt i avisa?
- Hvor tenker du at politikerne møtes for å finne politiske løsninger på vanskelige saker? Skjer det mens du er til stede, eller møtes de andre steder for å finne løsninger?
  - Hvordan påvirker dette journalistenes arbeidsbetingelser
- Som journalister har dere mindre innsyn i saksforberedelser som skjer i administrasjonen før en sak sendes til politisk behandling og dermed blir offentlig. Hva tenker du om det?
  - Noen hevder dette øker administrasjonens makt. Hva tenker du om det?
- Kan du forstå om politikere vegrer seg for å stille «dumme» spørsmål når dere i pressen er til stede?

Det er i den senere tid hevdet at utvalgene i Norge tones ned som politisk verksted, og at gruppemøter eller lokallagsmøter i partiene blir viktigere. Det kan i tilfelle føre til at folkevalgte organer får mindre betydning som arenaer for diskusjon og politikktutvikling på tvers av partienes skillelinjer.

- Hva tenker du om en slik påstand?
- I hvilke typer møter skjer det mest politikktutvikling, etter din mening? (Kommunestyret, utvalgsmøter, gruppemøter, lokallagsmøter)
- Det er åpne møter i formannskapsstyrte kommuner, mens i Stortinget er det lukkede møter i komiteene. Hva tenker du om denne forskjellen?

- Er det noen grunn til at lokaldemokratiet skal ha andre regler på dette området?
- Parlamentarisk styrte kommuner og fylker kan ha lukkede møter i rådet. Hva tenker du om det?
- Tror du åpne møter øker eller reduserer konfliktnivået i lokalpolitikken?
- Kan du se argumenter for å ha større anledning til å lukke møter?
  - Kan det kobles til typer av saker?
- Når politikere ber om å lukke et møte, hvordan behandler dere det journalistisk?

Andre kommentarer / innspill?

Takk for intervjuet.

## Intervjuguide jurister hos statsforvaltere

**På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomfører Oxford Research en undersøkelse av hvordan møteoffentlighet i kommuner og fylkeskommuner praktiseres og oppleves.**

Kan nevnes:

Kommuneloven har bestemmelser som gir allmennheten rett til å følge forhandlingene i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Det er imidlertid liten oversikt over hvordan regelverket praktiseres av de folkevalgte, om innbyggerne benytter seg av mulighetene for å være til stede og hvordan møteoffentlighet oppfattes av folkevalgte. Derfor har Kommunal- og distriktsdepartementet gitt Oxford Research i oppdrag å utrede dette nærmere. Sentrale spørsmål i undersøkelsen er:

- Hvordan påvirker møteoffentlighet forholdet mellom demokratisk kontroll og politiske drøftelser?
- Hvordan påvirker møteoffentlighet folkevalgte organers rolle som politiske verksted?
- Hvordan påvirker møteoffentlighet forholdet mellom folkevalgte og administrasjon?
- Hvordan påvirker møteoffentlighet den politiske kulturen i folkevalgte organer?

Etter kommuneloven er hovedregelen at alle har rett til å være til stede i alle møter i folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene (§ 11-5 første ledd). Hovedregelen om åpne møter har vært i regelverket lenge, og er til for å sikre åpenhet og transparens. Prinsippet om offentlige møter fremkommer også i Grunnloven (§ 100 femte ledd).

Møteoffentlighet er annerledes på Stortinget, der komiteene holder lukkede møter, og i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner, der forhandlinger i rådet kan holdes lukket. I andre nordiske land er også regelverket annerledes. I Danmark er for eksempel utvalgsmøtene lukket.

**Må nevnes:**

**Konfidensialitet - må understrekes i dette intervjuet. Informasjonen vil anonymiseres. Dersom vi bruker anonyme sitater, vil du få disse tilsendt til godkjenning før rapporten publiseres. Vi vil likevel opplyse om at det alltid er en mulighet for at andre personer forstår hvem som har uttalt seg. Vi tar notater fra intervjuene. Notatene slettes etter at prosjektet er ferdig. Du kan når som helst trekke deg fra intervjuet uten nærmere begrunnelse.**

*Først litt om deg og din bakgrunn.*

- Fortell om din bakgrunn (utdanning, fartstid i embetet, hvor lenge jobbet med lovlighetskontroller og veiledning etter kommuneloven)

*Vi tenkte vi først stilte noen generelle spørsmål om deres arbeid med kommuneloven, før vi går inn på møteoffentlighet mer konkret.*

- Hvor mye jobber du og din avdeling med lovlighetskontroller og veiledning etter kommuneloven?
- Kan du fortelle litt hvordan dere jobber med disse kontrollsakene og denne typen veiledning?
- Hvordan vil du beskrive kompetansenivået i kommunene når det gjelder forståelse og praktisering av regelverket etter kommuneloven generelt?
- Holder eller deltar dere på noen form for opplæring av kommunene innenfor regelverket i kommuneloven?
- Har du noen formening om noe har skjedd noen endringer innenfor kontroll og veiledningsoppgaver etter kommuneloven i den perioden du har jobbet med disse oppgavene?

Du er kanskje kjent med at departementet i forbindelse med tidligere årsrapporter etterspurte andelen lovlighetskontrollsaker som omhandlet habilitet og lukking av møter – noe de ikke gjør lengre (stoppet etter 2019).

- Har du noen tanker om denne endringen?

*Veiledning rundt møteoffentlighet*

- Kan du si noe om omfanget av veiledningshenvendelser som gjelder møteoffentlighet etter kommuneloven?
- Hvem er det som ber om veiledning rundt regelverket for møteoffentlighet?
- Er det noen typiske spørsmål og situasjoner som går igjen innenfor dette temaet? Gi gjerne noen eksempler.
  - Hvordan er forholdet mellom henvendelser som gjelder ønsker om å lukke møter vs. det at noen er uenig i at møter blir lukket?

*Lovlighetskontroller av avgjørelser vedrørende møteoffentlighet*

- Hvor mye har du jobbet med lovlighetskontrollsaker som gjelder møteoffentlighet?
  - Hva er omfanget av denne typen saker for embetet i løpet av ett år?
  - Hvordan er det med uformelle kontrollsaker i denne forbindelse, altså saker som ikke ender med formell lovlighetskontroll?
- Hvem er det som ønsker lovlighetskontroll innenfor dette temaet? (politikere, media, publikum og interesseorganisasjoner).
- Hvilke inntrykk sitter du igjen med fra disse sakene når det gjelder hvilke problemstillinger som har gjort seg gjeldende?
- Kan du si noe nærmere om kommunene gjør feil i disse sakene, og i så fall hvilke? Gi gjerne eksempler.
- Hvilken betydning får feil vedrørende reglene for møteoffentlighet for gyldigheten av den avgjørelsen dere kontrollerer?

*Vi nærmere oss slutten og tar noen oppsummerende spørsmål.*

- Hva er ditt inntrykk av kommunens forståelse av regelverket som gjelder for møteoffentlighet?
- Er det noen tema eller problemstillinger som du mener kommunene særlig har utfordringer med?
- Avslutningsvis: Når det gjelder møteoffentlighet i kommunene – har du ellers noen inntrykk eller synspunkter som du tenker er relevante å dele med oss i dag?

**Takke for intervjuet**



# OXFORD RESEARCH

## **Denmark**

Oxford Research A/S  
Vesterbrogade 149, Bld. 12  
3<sup>rd</sup> flor, 1620 Copenhagen V  
[office@oxfordresearch.dk](mailto:office@oxfordresearch.dk)

## **Norway**

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 12  
4610 Kristiansand  
[post@oxford.no](mailto:post@oxford.no)

## **Sweden**

Oxford Research AB  
Norlandsgatan 11  
111 43 Stockholm  
[office@oxfordresearch.se](mailto:office@oxfordresearch.se)

## **Finland**

Oxford Research Oy  
Eteläinen Hesperiankatu 18  
LH 2, 00100 Helsinki  
[office@oxfordresearch.fi](mailto:office@oxfordresearch.fi)

## **Baltics/Riga**

Oxford Research Baltics SIA  
Kr.Valdemara 23-37, k.2  
LV-1010, Rīga  
[info@oxfordresearch.lv](mailto:info@oxfordresearch.lv)

## **Belgium/Brussels**

Oxford Research c/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
[office@oxfordresearch.eu](mailto:office@oxfordresearch.eu)