

# Lobbyregisterdebatten – på stedet hvil?

En kvalitativ analyse av stortingsrepresentanters tolkningsrammer i debatten om lobbyregister på Stortinget

**Ingvild Fylling**

Medievitenskap  
Political Communication: Nordic Perspectives

60 studiepoeng

Institutt for medier og kommunikasjon

Det humanistiske fakultet  
01.juni 2023



## **Lobbyregisterdebatten - på stedet hvil?**

En kvalitativ analyse av stortingsrepresentanters  
tolkningsrammer i debatten om lobbyregister på Stortinget

© Ingvild Fylling

2023

Lobbyregisterdebatten – på stedet hvil? En kvalitativ analyse av stortingsrepresentanters tolkningsrammer i debatten om lobbyregister på Stortinget

Ingvild Fylling

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Grafisk senter, Universitetet i Oslo

## **Sammendrag**

I denne oppgaven studeres debatten om lobbyregister på Stortinget. Utgangspunktet for studien er å se på hvilke tolkningsrammer som råder i debatten og om det har vært noen utvikling i debatten over tid. Har noen tolkningsrammer falt fra eller nye kommet til i løpet av årene? Dette undersøkes ved å se gjennom alle forslagene om lobbyregister og påfølgende innstillinger i perioden 1995 til 2022. Det gjøres også et dypdykk i diskusjonene i stortingssalen som fulgte med det første forslaget og det hittil nyeste forslaget. I tillegg har det blitt gjennomført kvalitative intervjuer med stortingsrepresentanter for å få innsikt som ikke er mulig å innhente ved hjelp av dokumentene. Det konkluderes med at det finnes flere tolkningsrammer i debatten, men at rammene åpenhet og uhensiktsmessig står sterkest mot hverandre. Det har ikke vært noen markant utvikling i de rådende tolkningsrammene i debatten om lobbyregister over tid, og denne studien kommer frem til at lobbyregisterdebatten – til tross for at forslaget blir presentert igjen og igjen – står på stedet hvil.

## **Abstract**

In this thesis, the lobby register-debate at the Norwegian Storting is studied. The starting point for the study is to look at which frames prevail in the debate and whether there has been any development in the debate. Have any frames disappeared, or new ones been created over time? This is examined by looking through all the proposals on the lobby register and subsequent settings. A period from 1995 to 2022. There is also a deep dive into the discussion in the parliamentary chamber that accompanied the first proposal and the most recent proposal so far. In addition, qualitative interviews have been carried out with representatives of the Storting to gain insight that is not possible to obtain with the help of the documents. It is concluded that there are several different frames in the debate, but that the frame openness and inappropriateness stand most strongly against each other. There has been no significant development in the debate on lobby registers over time, and it can therefore be said that the lobby register debate - despite the proposal being presented again and again – is standing still.

# Forord

Etter utallige timer med arbeid er endelig masteroppgaven i boks. Til tross for at prosessen har vært omfattende, har det å dykke ordentlig ned i et tema jeg synes er interessant vært givende. Å skrive masteroppgave har vært mer moro enn først fryktet.

Jeg vil takke min veileder, Øyvind Ihlen (H22-V23), for gode tilbakemeldinger og nyttig sparring underveis. Hver veiledningstime med deg har gitt meg ny motivasjon og inspirasjon til oppgaven. Ditt engasjement smitter!

Takk til mine informanter for at dere tok dere tid til å delta i dette prosjektet. Deres refleksjoner har vært avgjørende for å belyse oppgavens problemstilling, og ikke minst vært med å piffe opp en studiehverdag som den siste tiden har vært preget av å ha hodet dypt nedi forskningsartikler og stortingsdokumenter.

Denne masteroppgaven markerer slutten på mine to år ved Universitetet i Oslo. Jeg er meget klar for å gå ordentlig løs på arbeidslivet, men velger likevel å si: På gjensyn academia!

God lesing.

Oslo, juni 2023

Ingvild Fylling

# Innhold

<b>1. Innledning</b> .....	<b>3</b>
1.1 Problemstilling .....	7
1.2 Oppgavens struktur .....	8
1.3 Oversikt over forslag .....	8
<b>2.0 Teori</b> .....	<b>11</b>
2.1 Lobbyisme.....	11
2.1.1 Fra korporatisme til lobbyisme .....	12
2.2 Regulering av lobbyvirksomhet .....	15
2.2.1 Regulere i Norge? .....	18
2.2.2 Argumenter for lobbyregister.....	19
2.2.3 Argumenter mot lobbyregister .....	20
2.3 Sakseierskap og skillelinjer.....	21
2.4 Tolkningsrammer .....	23
2.4.1 Rammekonkurranse.....	26
2.5 Oppsummering teorikapittel .....	27
<b>3.0 Metode</b> .....	<b>29</b>
3.1 Innholdsanalyse av stortingsdokumenter .....	30
3.1.1 Utvalg av stortingsdokumenter .....	30
3.1.2 Utfordringer ved kvalitativ innholdsanalyse .....	31
3.1.3 Metode for analyse av dokumenter .....	31
3.2 Kvalitativt intervju .....	32
3.2.1 Valg av informanter .....	33
3.2.2 Intervjuguide .....	35
3.2.3 Gjennomførelse av intervju.....	36
3.2.4 Utfordringer og fordeler med kvalitative intervjuer.....	37
3.2.5 Metode for analyse av intervjuer.....	38
3.3 Oppgavens kvalitet.....	38
3.3.1 Forskningsetikk.....	39
3.3.2 Kritikk av valg av teori og metoder .....	40
3.4 Oppsummering metodekapittel .....	44
<b>4.0 Analyse</b> .....	<b>45</b>
4.1 Analyse av stortingsdokumentene .....	45
4.1.2 Det første forslaget .....	46
4.1.3 Den første innstillingen .....	49
4.1.4 Den første debatten (1995-1996) .....	51
4.1.5 Flere forslag .....	56
4.1.6 Flere innstillinger .....	61
4.1.7 Det nyeste forslaget.....	67
4.1.8 Den nyeste innstillingen.....	68
4.1.9 Den nyeste debatten (2021-2022) .....	69
4.2 Oppsummering tolkningsrammer .....	71
4.2.1 Åpenhetsrammen.....	72

4.2.2 Uhensiktsmessigrammen.....	72
4.2.3 Tillitsrammen .....	72
4.2.4 Byråkratirammen.....	73
4.2.5 Konfidensialitetsrammen .....	73
4.3 Debattens utvikling .....	73
4.4 Den sterkeste tolkningsrammen .....	80
<b>5.0 Avslutning .....</b>	<b>83</b>
5.1 Hovedfunn oppsummert.....	83
5.2 Studiens bidrag.....	85
5.3 Begrensninger og videre forskning .....	86
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>88</b>
<b>Vedlegg 1: Invitasjon til intervju .....</b>	<b>96</b>
<b>Vedlegg 2: Eksempel på intervjuguide.....</b>	<b>97</b>



# 1. Innledning

- PR-bransjen ønsker dette, Kommunikasjonsforeningen ønsker det, og en lang rekke andre, som Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening, ønsker også et lobbyregister (Innst. 336 S (2021–2022)).

Det uttalte Venstre-leder og stortingsrepresentant Guri Melby da det hittil nyeste forslaget om innføring av et lobbyregister på Stortinget skulle diskuteres. Datoen er 2. juni 2022, og forslaget som kom opp i denne forbindelse ble nedstemt. Igjen. Faktisk er det åttende gangen et forslag om utarbeidelse av lobbyregister på Stortinget har blitt stemt ned. Første gang et forslag om lobbyregulering ble foreslått var i 1995, og det siste forslaget om lobbyregister kom sist i 2021.

Bakgrunnen for valg av tema for denne oppgaven er at lobbyregister er et tema som mange liker å diskutere. Selv om det nok ikke er et tema «mannen i gata» snakker så mye om, er det i alle fall et tema som for min del ofte har dukket opp enten på universitetet eller på jobb. Mine erfaringer fra samtaler med studiekamerater, forelesere og kollegaer i både kommunikasjons- og mediebransjen er at folk er veldig tydelige på om de er for et register eller imot, og argumentene på begge sider er mange. Dette har skapt en personlig interesse for å dykke dypere ned i temaet med et ønske om å forstå mer av debatten.

For mange kan det virke som et paradoks at Norge, som er å regne som et av verdens beste demokratier og som setter verdien åpenhet høyt, ikke ønsker å innføre et offentlig register over hvem som forsøker å påvirke våre folkevalgte. Hvordan henger dette på greip?

Stadig kan vi lese artikler eller kommentarer fra folk som skriver om åpenhet om politisk påvirkning og som kjemper for eller imot å etablere et lobbyregister i Stortinget. «Ja til lobbyregister for alle» (Høiby, 2013) og «Tida er overmoden for å innføre lobbyregister» (Bjørlo, 2022) er noen få titler som har dukket opp i mediespaltene de seneste årene. Samtidig viser analysebyrået Respons Analyses Tillitsbarometer for 2022, som måler norske velgeres tillit til ulike samfunnsaktører som deltar i politiske prosesser, en tydelig nedgang for de politiske institusjonene og aktørene som stortinget, regjeringen, kommunestyre og politiske partier (Eidset, 2022). Dersom tilliten til våre folkevalgte synker, kan enda mer åpenhet om de politiske prosessene slå positivt ut?

Flere i kommunikasjonsbransjen, mange av lobbyistene selv, er positive til at et register må på plass (Gullberg & Helland, 2003). Flere av skribentene bak kronikker i media er nettopp ansatte i kommunikasjonsbransjen – enten de jobber i kommunikasjonsbyråer, i organisasjoner eller i næringslivet. Miljøpartiet De Grønne har opprettet sitt eget lobbyregister som skal informere om deres møter med «alt fra store kommersielle selskaper til små interesseorganisasjoner» (MDG, 2022) og i september 2017 vedtok kommunestyret i Trondheim at de skulle opprette et lobbyregister for kommunen (Wien, 2022). I KS FoU-rapporten «Åpenhetsregister i kommunene», publisert i september 2022, fikk advokatfirmaet Lund & Co i oppdrag å undersøke om det er mulig å etablere det de omtaler som et åpenhetsregister i kommuner og fylkeskommuner i tråd med dagens lovverk, særlig når det kommer til personvern hensyn. I denne rapporten går de blant annet gjennom det nyeste forslaget som kom til Stortinget i 21/22, og også debatten som har vært omkring et eventuelt register i Trondheim kommune og Oslo kommune. I rapporten konkluderes det blant annet med at det er en manglende politisk vilje til å innføre et register og advokatene konkluderer også med at det skal være fullt mulig å håndtere de bekymringene som motstanderne av et register har (Rogan & Wessel-Aas, 2022).

Samtidig sier GRECOs, Europarådets antikorrupsjonsorgan, rapport for 2023 blant annet at Norge ikke har gjort nok når det kommer til åpenheten rundt kontakten mellom toppolitikere og lobbyister (Haug, 2023). Dette bygger på en rekke anbefalinger EU-organet kom med i 2020 som omhandlet hvordan politikere engasjerer seg i kontakt med lobbyister og andre tredjeparter som ønsker å påvirke statelige prosesser og beslutninger, i tillegg til å øke åpenheten om formålet med den typen kontakt, som for eksempel identiteten til personen(e), hvor møtet fant sted og hva som ble diskutert (GRECO, 2023). Til tross for at «alle» støtter transparens og åpenhet, har samtlige forslag hittil om å innføre reguleringsordninger for lobbyvirksomhet i Norge blitt nedstemt av flertallet på Stortinget. Første forslag om åpenhet rundt lobbyvirksomhet kom fra Kristin Halvorsen (SV) i på midten av 90-tallet. Forslaget den gang var formulert som at man skulle påby kommersielle lobbyister å opplyse om hvem oppdragsgiverne er. Første gang ordet «lobbyregister» ble presentert og foreslått var i 2000, av Lars Sponheim (V) og Gunnar Kvasheim (V). Det nyeste, og åttende forslaget, ble fremmet i 2021 og stemt over i våren 2022. Dette forslaget kom fra fire representanter fra partiet Venstre med ønske om å innføre et lobbyregister for Stortinget og regjeringen.

Så hvorfor vil ikke våre folkevalgte innføre et lobbyregister på Stortinget? Argumentene mot en innføring av et lobbyregister på Stortinget er mange. Motstanderne mener at et lobbyregister ikke kan fange opp alt som skjer og at det derfor ikke vil gi et realistisk bilde av den påvirkningen som faktisk foregår der ute (Ihlen & Gullberg, 2015). I dag vet vi at profesjonelle lobbyister forsøker å påvirke politikerne og beslutningstakere på en rekke måter, ikke bare via avtalte møter på Stortinget. Et annet typisk argument er at et lobbyregister vil føre til unødvendig byråkratisering (Ihlen & Gullberg, 2015). Hvem skal følge opp at registreringen faktisk skjer, hvilke grenser skal vi sette for hva og hvem som skal registreres, hva skal registeret faktisk inneholde, og hvordan skal eventuelle regelbrudd følges opp? Flere mener at en registrering av avtaler kan føre til at møter flyttes ut av Stortinget, nettopp fordi noen vil unngå å bli nedskrevet i et register. Konfidensialitet, altså at de folkevalgte kan dele informasjon uten at de skal registreres eller anonymt (Fisher et al., 1999), er for mange et annet viktig argument for hvorfor et lobbyregister ikke bør innføres. Et siste argument er at politikere «bør gis tillit til å håndtere spesielle hensyn kontra samfunnshensyn» (Ihlen et al. 2015, s. 240). Vi må kunne stole på at de folkevalgte tar beslutninger som er til det beste for samfunnet i sin helhet.

Når det gjelder studier som omhandler lobbyregister i et norsk perspektiv, har jeg valgt å trekke frem to masteroppgaver som er interessante. Tilbake i 2005 undersøkte masterstudent Henrikke Bugdø-Petersen hvilke holdninger stortingsrepresentanter har til et lobbyregister. Ved å gjennomføre en argumentasjonsanalyse og intervjuer med utgangspunkt i forslaget fra Valle og Skei Grande og den påfølgende debatten 2003/2004, fant hun ut at politikernes argumenter for eller imot var delvis sammenfallende med hver sin demokratimodell: konkurranseteorien og den deliberative demokratimodellen. Selv om representantene hadde samme definisjon på hva et demokrati er, hadde de ulike syn på hvordan det skal utøves, kommer det frem i oppgaven (Bugdø-Petersen, 2005). Studien trekker også frem de ulike holdningene til stortingsrepresentantene når det kommer til et lobbyregister, og gir en forklaring på hvorfor de har den holdningen de har. Denne oppgaven ser riktignok på en spesiell tidsperiode og ikke debatten i sin helhet.

For litt over ti år siden undersøkte Torill Sommerfelt Ervik i sin masteroppgave hvorfor Stortinget ikke ønsket å regulere lobbyvirksomhet. I denne studien har Ervik intervjuet en rekke stortingsrepresentanter, analysert dokumenter og gjennomført en spørreundersøkelse blant politikerne på Stortinget. Med disse dataene kunne hun gi to hovedforklaringer til

hvorfor en regulering av lobbyaktiviteter på Stortinget ikke har blitt innført. Det handler kort om ideologiske forskjeller blant politikerne og synet om at lobbyvirksomhet er positivt, og ikke noe man har behov for å regulere (Ervik, 2012). Oppgaven går dypere inn på hva hvert parti mener om lobbyreguleringsspørsmålet, og hvilke eventuelle konfliktlinjer som finner sted, og gir derfor en forklaring på hvorfor de ulike partiene stemmer ja eller nei på forslagene. Heller ikke denne studien ser på debatten om lobbyregister over tid.

Det er skrevet mye om lobbyregulering internasjonalt ((Chari et al., 2019; Greenwood og Dreger, 2013; Mckay og Wozniak, 2020) og det er blitt gjort noen studier som ser på lobbyregisteret i et norsk perspektiv (Bugdø-Petersen, 2005; Ervik, 2012). Til forskjell fra tidligere studier skal denne oppgaven se på debatten om lobbyregister på Stortinget over tid, og målet er ikke å nødvendigvis å avdekke hva argumentene er for eller imot, selv om de åpenbart må trekkes frem, men heller å se på hvilke tolkningsrammer som råder i debatten og om tolkningsrammene har endret seg gjennom tiden. Med begrepet tolkningsrammer vil studien benytte seg av Entmans (1993) definisjon som sier at tolkningsrammer handler om å «select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation for the item described» (Entman, 1993, s. 52). Ved å se på hvilke tolkningsrammer stortingsrepresentantene bruker i debatten, er det mulig å gå dypere inn i hva aktørene mener er problemet med registeret, hva som forårsaker problemet, hvordan de evaluerer moralen og hva de mener er løsningen på problemet. Sånn sett gir tolkningsrammen er bredere forståelse for hva stortingsrepresentantene mener og hvorfor de mener slik de gjør.

I denne studien skal jeg undersøke ikke kun hvilke tolkningsrammer som råder i debatten om lobbyregister på Stortinget, men studien ønsker å se på om det har vært noen utvikling i tolkningsrammene fra forslaget ble lagt frem første gang tilbake i 1995, til hittil nyeste fremlagte forslag som ble stemt over våren 2022. Deretter vil studien forsøke å gi en forklaring på hvorfor det er slik at en tolkningsramme vinner frem, som igjen sier noe om hvorfor forkjemperne ikke har klart å få gjennomslag for forslaget som fremmes igjen og igjen og igjen.

Ettersom partiet Venstre har kommet med forslag om lobbyregister syv ganger de siste 20 årene, er det tydelig at dette er en sak som er viktig for partiet. Ved hjelp av teorien om

sakseierskap, som omhandler at de ulike politiske partiene «eier» en sak (Petrocik, 1996) vil det være mulig å gi en forklaring på hvorfor Venstre kommer med nye forslag om lobbyregister med jevne mellomrom. I teoridelen av oppgaven vil også noe av bakgrunnen for hvorfor lobbyregisteret i det hele tatt er blitt relevant for partiet Venstre forklares. I den forbindelse vil svingdørsfenomenet, som omhandler utfordringene rundt det at politikere bytter jobb mellom den politiske arenaen og kommunikasjonsbransjen (Ihlen et al. 2021), bli redegjort for og kommunikasjonsbransjens fremvekst trukket frem som en forklaring på hvorfor lobbyregisteret stadig blir satt på agendaen.

Oppsummert gjør denne studien et dypdykk i debatten over tid og ønsker å få innsyn i stortingsrepresentantenes refleksjoner om lobbyregister og deres opplevelse av debatten, i tillegg til å undersøke hvor debatten om lobbyregister på Stortinget står i dag. Det er interessant å se på om det har vært noen utvikling i det hele tatt når det kommer til hvilke tolkningsrammer som råder og hvorfor forslaget blir foreslått, og nedstemt, igjen og igjen.

## **1.1 Problemstilling**

For å studere debatten om innføring av et lobbyregister på Stortinget har jeg valgt følgende problemstilling:

*Hvilke tolkningsrammer anvender stortingsrepresentantene i debatten om lobbyregister på Stortinget og hvorfor er det slik at en tolkningsramme vinner fremfor en annen?*

Disse spørsmålene skal jeg undersøke ved å benytte meg av et teoretisk rammeverk som omhandler tolkningsrammer og teorien om sakseierskap, samt redegjøre for lobbyismebegrepet, svingdørsproblematikken og lobbyregulering generelt. I denne studien har to ulike metoder for datainnsamling blitt benyttet: kvalitativ innholdsanalyse og kvalitative intervjuer. Innholdsanalysen tar for seg stortingsdokumenter – stortingsrepresentanters forslag og påfølgende innstilling fra presidentskapet – i de totalt åtte periodene. En oversikt over alle forslagene som er blitt presentert på Stortinget finnes i punkt 1.3. I tillegg til en grundigere gjennomgang av diskusjonene som foregikk i stortingssalen i forbindelse med det første forslaget og det siste forslaget.

Deretter har jeg gjennomført kvalitative intervjuer med fire ulike stortingsrepresentanter som aktivt har deltatt i debatten. Dette er både representanter som er for en innføring av et lobbyregister og representanter som er mot en innføring av et lobbyregister. Disse intervjuene er gjennomført for å få politikernes perspektiver og betraktninger rundt debatten, som ikke er mulig å innhente ved å kun lese dokumenter. Sammen med det teoretiske rammeverket har denne metodikken blitt brukt for å besvare oppgavens problemstilling.

## **1.2 Oppgavens struktur**

Denne oppgaven består av fire hoveddeler: teori, metode, analyse og konklusjon. Oppgaven vil først introdusere en oversikt over tidligere forslag som er kommet i forbindelse med innføring av lobbyregister i Norge og gi en kort gjennomgang av tidligere studier som er blitt gjort på dette feltet. Kapittel to tar for seg teoridelen, med en gjennomgang hva lobbyisme er, hvordan Norge har gått fra korporatisme til lobbyisme, hvordan situasjonen er i Norge i dag når det kommer til lobbyaktiviteter, hvilke andre land som har innført registreringsordninger for lobbyvirksomhet og de mest fremtredende argumentene som brukes for og mot innføringen av et lobbyregister. Dette kapittelet vil også ta for seg teorien om sakseierskap og skillelinjer, begrepene tolkningsrammer og rammekonkurranse, i tillegg til en presentasjon av Entmans (1993) framings-teori som senere vil bli anvendt i analysedelen.

I det tredje kapittelet vil metodene som har blitt brukt i denne studien – innholdsanalyse og kvalitativt intervju – gjennomgås med begrunnelser for hvorfor disse metodene ble valgt ut, og tilhørende styrker og svakheter ved begge metoder. I metodekapittelet vil også oppgavens kvalitet diskuteres, samt forskningsetikk. Kapittel fire i denne oppgaven består av selve analysen. Her vil tolkningsrammene fra stortingsdokumentene og de kvalitative intervjuene legges frem og drøftes. I siste kapittel vil jeg diskutere hovedfunnene som har kommet frem i denne studien, deretter vil jeg gi en avsluttende konklusjon og gjennomgå oppgavens begrensninger og svakheter, samt si noe om hva denne studien bidrar med. Helt til slutt vil jeg komme med noen forslag til videre forskning som kan gjøres på dette feltet.

## **1.3 Oversikt over forslag**

Totalt har det gjennom historien kommet åtte forslag fra stortingsrepresentanter om åpenhet og innføring av en registreringsordning for informasjonsrådgivere og lobbyister på Stortinget. Det er variasjoner når det kommer til forslag som gjelder kun Stortinget, og forslaget som

Stortinget og regjering og Stortinget, departementene og Statsministerens kontor (SMK). Tabellen under gir en enkel oversikt over de totalt åtte forslagene som har blitt foreslått i perioden 1995 til 2022, hvem som har kommet med forslagene og hva som er blitt utfallet av avstemmingene. I denne oppgaven vil jeg se på alle forslagene, og ikke gjøre skilnader på om forslaget gjelder f.eks. kun Stortinget.

År	Forslagsstiller	Formulering	Utfall
1995-1996	Kristin Halvorsen (SV)	Forslag om åpenhet omkring informasjonsrådgivning.	Forkastet av stortingsflertallet.
2000-2001	Lars Sponheim (V) og Gunnar Kvasheim (V)	Mer åpenhet rundt komiteenes arbeid og en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget.	Forslaget om åpne høringer fikk gjennomslag. Forslaget om registrering ble forkastet av stortingsflertallet.
2003-2004	Ågot Valle (SV) og Trine Skei Grande (V)	Registreringsordning for lobbyvirksomhet på Stortinget.	Forkastet av stortingsflertallet i samsvar med presidentskapets innstilling.
2007-2008	Lars Sponheim (V), Gunnar Kvasheim (V) og Trine Skei Grande (V)	Registreringsordning for lobbyvirksomhet på Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor.	Forkastet av stortingsflertallet i samsvar med presidentskapets innstilling.
2009-2010	Trine Skei Grande (V) og Borghild Tenden (V)	Registreringsordning for lobbyvirksomhet på Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor.	Forkastet av stortingsflertallet i samsvar med presidentskapets innstilling.
2013-2014	Abid Q. Raja (V), Terje Breivik (V) og Pål Farstad (V)	Forslag om innføring av lobbyregister.	Forslaget fikk ikke tilslutning. Ble støttet av Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.
2017-2018	Carl-Erik Grimstad (V) og Jon Gunnes (V)	Innføring av lobbyregister for Stortinget og regjeringen.	Forslaget ble forkastet mot stemmene til Venstre, Sosialistisk Venstreparti,

			Miljøpartiet de Grønne og Rødt.
2021-2022	Alfred Jens Bjørlo (V), Grunde Almeland (V), Guri Melby (V), Ingvild Wetthus Thorsvik (V)	Forslag om innføring av lobbyregister for Stortinget og regjeringen.	Representantforslaget ble ikke vedtatt.



## 2.0 Teori

I teoridelen av oppgaven vil jeg starte med å redegjøre for hva som ligger i begrepet lobbyisme. Denne definisjonen vil ikke bli brukt direkte i analysen, men er nødvendig bakgrunn å ha med seg i oppgaven. Videre vil jeg se på hvordan Norge har gått fra korporatisme til lobbyisme, hvordan andre land regulerer lobbyvirksomhet og hovedargumentene som legges frem for hvorfor eller hvorfor ikke man vil innføre et lobbyregister i Norge. Samtidig er det også relevant å redegjøre for det som blir omtalt som «svingdørsproblematikken», karanteneplikten i Norge og om kommunikasjonsbyråenes åpne kundelister. Teorien om sakseierskap og skillelinjer får også viet plass i denne delen av oppgaven.

I del to av teoridelen skal jeg redegjøre for teorier om tolkningsrammer og rammekonkurranser. Entmans (1993) arbeid vil forklares og eksemplifiseres. Hensikten er at denne teorien skal anvendes videre i oppgaven for å undersøke hvilke tolkningsrammer de ulike politikerne i debatten har benyttet seg av. Ved å bruke Entmans «oppskrift» av hvordan en tolkningsramme er bygget opp, får man et godt overblikk på hver ramme og det er også enklere å sammenligne de ulike rammene med hverandre.

### 2.1 Lobbyisme

Lobbyvirksomhet kan forstås som hvert forsøk på å påvirke politiske beslutningstakere og byråkrater når det gjelder et bestemt politisk spørsmål (Baumgartner et al., 2009). Målet med lobbyvirksomhet er enten å endre eller opprettholde politikk gjennom direkte og/eller indirekte handlinger som påvirker beslutningstakere og politiske prosesser. EU definerer lobbyvirksomhet som «all activities carried out with the objective of influencing the policy formulation and decision-making processes» (Commission of the European Communities 2006, 5). Chari og kollegaer forstår lobbyisme som handlinger fra individer eller grupper som forsøker å påvirke beslutninger på politisk nivå (Chari et. al, 2019).

Lobbyisme utføres av bedrifter, organisasjoner og institusjoner, enten gjennom egne eller innleide representanter (Espeli, 1999), men også enkelt mennesker eller mindre grupper kan lære seg «kunsten å påvirke offentlig politikk» (Raknes & Solhjell, 2018, s. 12).

Lobbyaktiviteter kan innebære alt fra direkte møter med politikere eller beslutningstagere for å legge frem synspunkter og informasjon, organisering av underskriftkampanjer og

demonstrasjonstog, men også mer langsiktig relasjonsbygging og indirekte lobbyvirksomhet, for eksempel i form av digitale kampanjer, kronikker i pressen eller poster på sosiale medier (Binderkrantz, 2005).

Lobbyisme er en viktig del av et demokrati. Lobbyisme gir beslutningstagere verdifulle innspill om hva innbyggerne i Norge bryr seg om, og er et viktig alternativ til informasjon man får fra andre kilder. Boken «Jakta på makta» presenterer at selv om lobbyisme har fått et dårlig rykte, så viser spørreundersøkelser at over 90 prosent av stortingsrepresentantene mener at lobbyistene bidrar positivt til demokratiet (Raknes & Solhjell, 2018). I studien til Ervik kommer det også frem at når stortingsrepresentanter snakker om lobbyvirksomhet, er det omtrent alltid utelukkende som noe positivt ettersom man setter pris på å motta informasjon (Ervik, 2012). Stortingsrepresentanter flest mener at profesjonell lobbyisme kan gjøre at saker blir grundigere belyst (Ihlen & Gullberg, 2015). Samtidig peker Raknes & Solhjell på at lobbyisme blir et problem når «evnen og ressursene til å påvirke det politiske samfunnet er ulikt fordelt» (Raknes & Solhjell, 2018, s. 192). Kritikken om lobbyisme dreier seg også om mangelen på åpenhet rundt prosesser, og hvilke konsekvenser lobbyvirksomhet har for maktrelasjoner i samfunnet (Ihlen & Gullberg, 2015). Kritikere har tatt til orde for at ettersom lobbyvirksomhet har blitt kommersialisert, vil de med økonomisk makt og stort nettverk ha en enda større fordel og mulighet til å påvirke viktige, politiske beslutninger.

### **2.1.1 Fra korporatisme til lobbyisme**

Lobbyismen, slik vi er kjent med den i dag, fikk sitt gjennombrudd i Norge på 70-tallet, da større selskaper begynte å systematisere sin kontakt med Stortinget (Ihlen & Gullberg, 2015). Norge har vært gjennom et skifte i det politiske landskapet, fra korporatisme til lobbyisme. Lobbyisme ses på som motsetningen til korporatismen (Ihlen & Gullberg, 2015). Der korporatismen kjennetegnes som mer formalisert og institusjonalisert kontakt mellom organisasjonslivet og politikerne, er lobbyisme en mer uformell måte å forsøke å påvirke politiske prosesser på. I den korporative kanalen er ulike sektorer representert av organisasjoner, selskaper eller interessegrupper (Rommetvedt, 2020).

For å få innflytelse i den korporative kanalen kan man benytte seg av skiftelige høringsuttalelser, delta i utredningsvalg og forhandlinger, eller være en del av styret med myndighet. Lobbyisme på sin side tar for seg deltagelse i form av personlige møter,

telefonsamtaler og e-postkontakt, og deltagelse i komitehøringer. Dette er eksempel på direkte kontakt, men medieinnsalg eller forsøk på å påvirke opinionen gjennom sosiale medier er også lobbyaktiviteter, men da kjent som «indirekte lobbyisme» (Gullberg og Ihlen, 2015, s. 234). Christiansen og kollegaer (2010, s. 27) definerer korporatisme som «the institutionalized and privileged integration of organized interest in the preparation and/or implementation of public policies». Det understrekes at «privilegert» får et ekstra fokus, nettopp fordi noen grupper har tilgang til den korporative kanalen, mens andre blir utelatt (Rommetvedt, 2020).

Det hevdes at lobbyvirksomhet går på bekostning av den korporative kanalen ettersom fordelene ved å være deltager i den korporative kanalen ikke lenger er like gunstig. Korporatismen er en institusjon som spesifiserer hvilke organisasjoner som får tilgang til beslutningsarenaer, mens denne tilgangen er mer åpen og ubestemt i lobbyverden (Christiansen & Rommetvedt, 1999). Dagens lobbyister må være mer proaktive og drive lobbyvirksomhet mot både regjeringen og storting (Ihlen & Gullberg, 2015, s. 237), men lobbyismen som institusjon er mer fleksibel og har «a greater potential for change than corporatism» (Christiansen & Rommetvedt, 1999, s. 197). Under det korporative systemet kunne man lettere undersøke hvilke aktører som deltok i en sak, hvilken agenda de hadde og hva som ble utfallet av saken. I dagens prosesser er det en rekke saker der man ikke har informasjon om hvem som er aktørene eller hva som er deres agenda.

Fremveksten av kommunikasjonsbyråer blir beskrevet som «forståelig i lys av samfunnsutviklingen» (Løkke, 2020, s. 5). I et notat fra tankesmien Civita listes det opp ulike grunner til en heftig vekst i antall byråer. Blant annet at behovet for å være mer tilgjengelig har økt markant, enten det er at man skal informere og spre kunnskap om en virksomhets aktivitet eller svare på spørsmål fra omgivelsene rundt. Fremveksten av det digitale, og da særlig sosiale medier, har skapt et større kommunikasjonsbehov ettersom man nå må være både proaktiv og reaktiv i responsen. Medielandskapet har også forandret seg, med et hyppigere antall publiseringer og nettaviser som er bemannet døgnet rundt. Samtidig hevdes det at samfunnet og politikken er blitt mer komplekst og derfor at relasjonsbygging og samfunnsforståelse har blitt viktigere for å kunne påvirke og ha innflytelse (Løkke, 2020).

Selv om Norge per i dag ikke har innført et lobbyregister, er det likevel noen tiltak som er blitt gjort i forsøk på å skape åpenhet rundt påvirkningsarbeid: karantenetid og åpne kundelister.

Svingdørsfenomenet, hvor politikere bytter jobb mellom den politiske arenaen og kommunikasjonsbransjen (Ihlen et al. 2021) har blitt større de siste årene, særlig i Skandinavia. Rekrutteringen av politikere til byråer startet i Norge på midten av 90-tallet, og fikk et stort oppsving ved årtusenskiftet (Allern, 2015). Kommunikasjonsbransjens vekst og rekrutteringer frem og tilbake mellom politikk, PR og også journalistikken får stadig oppmerksomhet i media (Allern, 2015). En kartlegging publisert av VG høsten 2021 tok for seg en oversikt over hundre personer og deres ansettelsesforhold i politikken eller PR-bransjen, om hvor lang tid overgangen har tatt, hvor mange som har «hoppet frem og tilbake» mellom politikk og PR og hvor mange som har kombinert verv eller jobb i politikken med jobb i PR-bransjen (Fjellanger & Lægland, 2021).

Å gjøre et karriereskifte fra politikken og til et PR-byrå er ikke uvanlig. Slike jobbskifter har derimot ført til en rekke debatter om «lovgivning, regelverk og politisk etikk» (Allern, 2015, 126). Dersom en politiker med en maktposisjon i regjeringen bytter jobb til et kommunikasjonsbyrå eller en kommunikasjonsavdeling i et selskap eller en organisasjon, vil vedkommende inneha en verdifull kompetanse om spesielle politiske saker og politiske prosesser, i tillegg til et stort politisk nettverk. Mange ser på dette som et demokratisk problem, og denne utfordringen har ført til at en rekke land har innført en karantenetid før det er lov å inntre en ny rolle (OECD, 2010). I Norge er det Karantenenemnda som avgjør saker og karantene og saksforbud for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere (regjeringen.no)

Det finnes også flere tilfeller av ansatte som går fra en rolle i et PR-byrå og til en maktposisjon i politikken. Et velkjent eksempel er da Sylvi Listhaug (FrP) gikk rett fra rollen som rådgiver i First House til å bli landbruksminister i Solbergs-regjeringen i 2013 (Allern, 2015). Det ble det krevd at offentligheten skulle få vite hvilke kunder hun jobbet for i First House. Det var bare kundelisten fra offentlig sektor som ble publisert (Allern, 2015, s. 126). Samme debatt kom opp i mediene da Ida Lindtveit Røse (KrF) ble skulle vikariere som barne- og familieminister sommeren 2020. Hun hadde da året før jobbet i en midlertidig stilling i First House. Den gang ble også Røses kundeliste offentliggjort, med en liste over kunder fra både privat og offentlig sektor (Kristiansen, 2020). Våren 2022 ble en diskusjon om det som ble omtalt som «Gullkort» på Stortinget – nemlig at når du er ferdig som stortingsrepresentant så har du fri tilgang til Stortinget livet ut i form av et adgangskort (Haugan og Fjellanger, 2022).

Per i dag er det ingen lov som sier at byråer må være åpne om hvilke kunder de jobber for. En rekke byråer opererer med såkalte åpne kundelister hvor de for eksempel oppdaterer nettsiden med en oversikt over nåværende og tidligere kunder en gang i halvåret. Så er det så klart også slik at offentlig sektor er pliktig til å være åpne om hvem de kjøper inn tjenester fra, og dette er også informasjon som media kan og pleier søke innsyn i. De siste årene har offentlig sektor vært en svært viktig kunde for norske kommunikasjonsbyråer. Denne utvikling skjer samtidig som at rådgivere i departementene og andre offentlige selskaper har økt «jevnt og trutt» (Allern, 2015, s. 128). Nåværende finansminister, Trygve Slagsvold Vedum (Sp), mente i regjeringsplattformen som ble utviklet høsten 2021 at «staten skal kutte i konsulentbruk ved å utvide egen kompetanse, og at statlige virksomheters kjøp av tjenester skal kraftig reduseres» (Fjellanger & Kristiansen, 2021).

## **2.2 Regulering av lobbyvirksomhet**

De seneste årene har det vært en stor økning i antall land som har valgt å regulere lobbyaktiviteter (Mckay og Wozniak, 2020). Spørsmål om manglende åpenhet rundt politiske prosesser, som muligens har blitt påvirket av ulike interesser, har ført til at land har innført reguleringer for å øke åpenheten og synliggjøre lobbyistenes aktiviteter og forsøk på påvirkning (Chari et. al, 2019). Dette gjelder land som er svært ulike Norge når det gjelder styresett og hvordan politiske beslutninger vedtas, men også land som Norge liker å sammenligne seg med og land som vi kan kjenne oss igjen i. En oppramsing over hvilke land som har innført reguleringer vil komme senere i dette delkapittelet.

Først er det viktig å redegjøre for hva som menes med begrepet lobbyregulering. Chari og kollegaer (2019) nevner at et grunnleggende element ved regulering av lobbyarbeid er at lobbyister må registrere seg hos staten, vanligvis hos en uavhengig regulator, før det tas kontakt med folkevalgte og høytstående embetsmenn og tjenestemenn som de retter seg mot (Chari et. al. 2019, s. 2). Lobbylover skal som oftest definere hvem som blir regulert, altså hvem loven gjelder for, enten det for eksempel er konsulenter, ikke-statlige organisasjoner eller fagforeninger, og hvilke aktører som reguleringen eventuelt ikke gjelder for. Det være seg veldighetsorganisasjoner, advokater eller regnskapsførere.

Informasjonen som lobbyistene må oppgi varierer fra stat til stat, og en kan derfor skille mellom lavt regulerte systemer og høyt regulerte systemer (Ihlen & Gullberg, 2015). Noen lobbylover krever at man kun behøver oppgi navnet på lovforslaget og departementet og beslutningstakeren som man ønsker kontakt med, mens andre steder må man gi dele mer detaljert informasjon om pengebruken på lobbyvirksomhet (Chari et al. 2019). Det er også en rekke andre elementer å vurdere som omhandler elektronisk utfylling og lagring i databaser, om registeret skal publiseres offentlig slik at alle kan få tilgang, og konsekvenser ved eventuelle regelbrudd (Ihlen & Gullberg, 2015, s. 240). Eventuelle reguleringer skal representere et sett med formelle regler som er vedtatt og håndheves av loven, og som derfor må følges. Regelbrudd kan føre til straff, eksempelvis en bot eller fengselsstraff. Samtidig er et viktig poeng at lobbyreguleringer heller ikke skal hindre innbyggere å henvende seg til representantene (Chari et. al 2019, s. 6).

Et annet interessant poeng som Chari og kollegaene trekker frem er at i noen land er det mennesker som «grunnleggende sett ser på lobbyisme som en dårlig ting» (Chari et. al, 2019, s. 5). Det beskrives at mange assosierer lobbyisme med korrupsjon eller avtaler som gjøres på bakrommet. Chari og kollegaene trekker frem to studier som viser at majoriteten i Tsjekkia ser på lobbyisme som en «ikke etisk praksis». Det beskrives også hvordan lobbyister i østeuropeiske demokratier blir sett på som «fiksere» som selger sine tjenester for å løse utfordringer for kunder, ofte gjennom korruperte midler (Chari et. al, 2019, s. 5). Det hevdes at noen lobbyister lyver, noen sprer desinformasjon eller bedriver korrupsjon – «but very few do» (Chari et al. 2019, s. 5). De beskriver også hvordan ulike personer ser på ulike typer lobbyister ulikt, der noen lobbyister blir sett på som «bedre» enn andre. De som driver med lobbyvirksomhet for en bedrift, blir i noen tilfeller sett på som «verre» sammenlignet med de som lobber for NGO-er. Dette fordi NGO-er er «mer opptatt av å promotere offentlighetens interesser til motsetning til en privat bedrift som vil fremme deres egne interesser» (Chari et al. 2019, s. 6). Selv om skepsisen til lobbyister er til stede, understreker forfatterne at «lobbyister er et akseptert element i det demokratiske samfunnet, som gir viktige innspill og tilbakemeldinger til politiske systemer, og dermed bidrar til å utvikle politiske resultater som driver politiske og økonomiske aspekter av borgernes liv» (Chari et. al, 2019, s. 8).

I en studie fra 2020 undersøker McKay og Wozniak hvor transparent lobbyregisteret i Storbritannia faktisk er. Ved å analysere 72.000 ministermøter og nærmere 1000 lobbykunder og -konsulenter fant de ut at det er store uoverensstemmelser mellom disse to

informasjonskildene. De fant videre ut at kun 29 prosent av kundene som er nevnt i lobbyregisteret vises i den publiserte protokollen over ministermøter med eksterne aktører, og mindre enn 4 prosent av de eksterne som vises i ministermøteprotokollen, dukker opp i lobbyregisteret. Forskerne konkluderte derfor i denne studien med at den britiske regjeringen bør sørge for at registeret blir «mer robust» (McKay & Wozniak, 2020).

I land som karakteriseres som pluralistiske har lobbyregister vært et hyppig diskusjonstema (Ihlen & Gullberg, 2015). USA var først ute med lobbyregister i 1946, etterfulgt av Tyskland i 1951 og senere Canada i 1989, Europaparlamentet i 1995, Polen i 2005, EU-kommisjonen og Makedonia i 2008, Frankrike og Slovenia i 2010 og Østerrike i 2011 (Ihlen & Gullberg, 2015). En opptelling fra 2020 viser at 18 land har offentlige registre med opplysninger om lobbyister eller lobbyvirksomhet (OECD, 2021). En rapport fra Venezia-kommunikasjonen viser at tilliten til nasjonale institusjoner i en rekke av Europarådets medlemsland var synkende, og dermed var behovet for reguleringsordninger høyere på dagsorden der (Venezia-kommisjonen, 2013). Bakgrunnen for at noen land har innført reguleringer er og fordi man har opplevd ulike skandaler. Debatten om lobbyregister i europeiske land har ofte dukket opp når tilfeller av korrupsjon har funnet sted, og særlig da profilerte saker som har skapt oppmerksomhet langt utenfor landegrensene (Greenwood og Dreger, 2013). Blant annet cash-for-laws skandalen fra 2011 der fire parlamentarikere i Europaparlamentet ble avslørt at de var villige til å legge frem et endringsforslag mot betaling, eller Dalligate-skandalen fra 2012 der tobakksprodusenten Swedish Match anklaget en kommisærs rådgiver for korrupsjon (Melting, 2014).

Når det konkret kommer til hvordan man skal regulere lobbyaktivitet, eller utforme et register, er det flere ulike måter å gjøre det på. I Frankrike har de et offentlig register, vedtatt av The High Authority for Transparency in Public Life (HATVP) der innbyggerne selv har tilgang til informasjon om hvem som forsøker å påvirke politikken, hvilke påvirkningsaktiviteter de gjennomfører og utgiftene knyttet til dette, i tillegg til offentlige beslutninger målrettet av dem (OECD, 2021). I Italia går regelverket i parlamentet ut på at alle som representerer en interesse, og samhandler med beslutningstakere, må registrere og rapportere sine aktiviteter, samt dele sine interesser. I Chile utviklet Council for Transparency en nettplattform for å gi tilgang til data om offentlige tjenestemenns høringer og møter. Her kan all informasjon søkes etter og filtreres etter beslutningstaker, interessenter eller datoer, og det er mulig å laste ned datasett for å gå gjennom eller gjenbruke dataene som samles inn. Samme verktøy lar også

brukerne visualisere tidstrender, sammenligne informasjon i henhold til departementer og se infografikk om selskaper, typer interesse osv. (OECD, 2021).

### **2.2.1 Regulere i Norge?**

OECD-rapporten «Drivers of trust in Public Institutions in Norway» fra 2022 oppsummerer at Norge har et demokratisk system som sørger for at befolkningen føler seg representert, myndiggjort og hørt, samtidig som at offentlige institusjoner er transparente og ansvarlige (OECD, 2022). Rapporten viser at parlamentet – Stortinget – er den politiske institusjonen nordmenn stoler mest på (69 prosent). Når det gjelder de politiske partiene har de tilliten til 43 prosent av den norske befolkningen. Rapporten trekker frem at dette er tall som er betydelig høyere enn andre OECD-land (OECD, 2022).

Stortingets utredningsseksjon har tidligere publisert en utredning om hvordan andre parlamenter har regulert spørsmålet om lobbyisme og hvordan debatten om regulering har gått for seg blant annet i Norden (Johannessen & Skjørestad, 2008). Denne utredningen peker på at våre naboland Danmark, Sverige eller Finland, ikke har reguleringer for lobbyaktiviteter. Status for det er fortsatt lik i skrivende stund. Debatten om lobbyregister i Norden og Skandinavia ser annerledes ut enn eksempelvis USA, ettersom dette er områder med færre politiske skandaler av den typen som nevnt i delkapittelet ovenfor. Dette poenget kommer frem i studien til Ervik, der det ved hjelp av en spørreundersøkelse på Stortinget vises at stortingsrepresentantene ikke evner å komme på negative eksempler knyttet til lobbyvirksomhet. Det virker «ikke som om kontakt mellom organiserte interesser og beslutningstakere har ført til noen kriser eller skandaler i Norge» (Ervik, 2012, s. 89). Som Chari og kollegaer (2019) skriver er det mange i Norge som ser på lobbyregulering som unødvendig ettersom de mener det er «nok transparens» i politikken og utformingen av den (Chari et. al, 2019, s. 16). Likevel anbefalte faktisk OECD-rapporten i 2022 at Norge bør vurdere hvordan det kan skapes mer transparens om de som har innflytelse på politikken (NKRF, 2022). Dette i likhet med den nyeste GRECO-rapporten for 2023, som sier at Norge ikke har gjort nok når det kommer til åpenheten rundt kontakten mellom toppolitikere og lobbyister (GRECO, 2023).



## 2.2.2 Argumenter for lobbyregister

Hovedmålet med lobbyregulering er å «påtvinge en viss grad av åpenhet samt. et nivå av etiske standarder og atferd som lobbyister forventes å overholde» (OECD, 2013, s. 4). Prinsippet om åpenhet er for mange hovedargumentet som presenteres når det gjelder hvorfor man skal innføre et lobbyregister på Stortinget (Ihlen & Gullberg, 2015). Det forklares at åpenhet kan føre til at lobbyistene og politikerne blir nødt til å «argumentere mer ut fra offentlighetens interesser (Chari med fler. 2019). Det sies også at et register kan være et hjelpemiddel for å «granske politikken nærmere» (Gray & Lowery, 1998, s. 90), slik at folk kan få økt kunnskap om det politiske systemet og hvordan ulike folk jobber med beslutningsprosesser. Det hevdes og at «åpenhet antas å styrke offentlighetens tillit til politiske institusjoner og øke mulighetene for innbyggere til å holde beslutningstakere ansvarlige» (Naurin, 2004, s. 209). Som regjeringen skriver på egne nettsider, «en forvaltning som nyter høy tillitt, kan drives mer effektivt, dvs. med færre ressurser. En offentlig forvaltning med høy grad av tillit forutsetter også en lav grad av korrupsjon» (Regjeringen, 2018). Ifølge studien til Ervik kommer det frem at Venstre mener at regulering av lobbyvirksomhet først og fremst er «et virkemiddel for å øke tilliten folket har til politikerne» for ved å være åpne om den påvirkningen som foregår viser man som politiker at man ikke har noe å skjule (Ervik, 2012, s. 88).

For et annet poeng er at åpenhet om lobbyvirksomhet, for eksempel gjennom en registreringsordning, ville gitt forskere en enklere oppgave med å studere prosesser og dermed «studere makt og demokratisk representativitet» (Ihlen & Gullberg, 2015, s. 242). Et lobbyregister kan brukes som et verktøy for å avsløre og bekjempe korrupsjon. Korrupsjon kan utspilles i ulike former, fra enkle bestikkelser til mer subtile måter for uforsvarlig påvirkning, det vil si når noen mektige grupper utøver innflytelse på politikkutformingen for å fremme sine egne prioriteringer på bekostning av allmennhetens interesse. Selv om denne praksisen ikke nødvendigvis er ulovlig, kan de styre beslutningsprosessen bort fra allmennhetens interesse (OECD, 2022). De fleste liberale demokratier i dag har lover som tar for seg korrupsjon, så det er ikke slik at et lobbyregister må på plass for å fange opp ulovlig bestikkelse, men det kan være et godt verktøy for å gjøre velgerne klar over «interessen bak forslag og koblingene mellom lobbyister og beslutningstakere» (Chari et al. 2019, s. 11).

I tillegg kan et lobbyregister øke velgernes kunnskap om hvordan det politiske systemet fungerer og om «usynlige handlinger fra lobbygrupper dominerer utfallet» av en sak (Stasavage, 2004, s. 672). For at man skal kunne konfrontere beslutningstakere eller holde de ansvarlig for de avgjørelsene de tar, må man ha kunnskap om de politiske prosessene, og da vil det være en fordel å ha kunnskap om hvem som forsøker å påvirke og hvordan dette gjøres.

### **2.2.3 Argumenter mot lobbyregister**

Motstanderne av lobbyregister argumenterer med at et lobbyregister ikke vil klare å fange opp alt som skjer av påvirkning og lobbyaktiviteter (Ihlen & Gullberg, 2015). Mye av den politiske påvirkningen som skjer, skjer utenfor Stortinget. Det være seg på sosiale medier eller på fysiske arrangementer. Om registeret ikke gir et korrekt bilde av sannheten, «vil informasjonen man får gjennom registrering i realiteten ikke kunne brukes til noe» (Ervik, 2012, s. 92)

Noen motstandere poengterer også de mulige farene som kan komme med økt åpenhet. Noen ganger vil det være nødvendig at forhandlinger er konfidensielle for å klare å utforme «god politikk» (Fisher et al., 1999, s. 36), for eksempel på områder som gjelder nasjonal sikkerhet eller statens økonomiske interesser (Espeli, 1999). En eventuell registreringsordning vil for noen kunne føre til at man kvier seg for å ta kontakt med de folkevalgte, eller at frykten for at de som ikke ønsker å bli registrert, gjør at man heller vil flytte møtene ut av Stortinget (Ihlen & Gullberg, 2015). Argumenter fra stortingsrepresentantene, som kommer frem i Erviks studie, er blant annet at motstanderne av et register er «skeptiske til alle tiltak som kan skape avstand mellom dem og de organiserte interessene» (Ervik, 2012, s. 92). Det utdypes med at man frykter at for eksempel varslere, som ønsker konfidensialitet, vil slutte å ta kontakt.

Det trekkes også frem at en registreringsordning særlig vil kunne skremme bort de mindre gruppene eller enkeltpersoner (Gray & Lowery, 1998). Dette fordi de mindre gruppene vil frykte at de vil tape kampen om oppmerksomhet ettersom man tror at regulering vil føre til at man bør ha større kunnskap om det politiske systemet for å vinne frem. Strenge reguleringsordninger kan gjøre at mange grupper ville holde seg unna politikerne fordi de ikke ville risikere oppmerksomhet rundt sine møter og eventuelle straffer for regelbrudd (Gray & Lowery, 1998).

Det argumenteres også for at et lobbyregister vil være unødvendig byråkratiserende (Ihlen & Gullberg, 2015). Dersom man bestemmer seg for å opprette og innføre et lobbyregister må man ha klare retningslinjer for hva som skal registreres, og sørge for at det blir gjort. Det legges også vekt på at man vil behøve ansatte til å overvåke registeret og også håndheve reglene hvis man oppdager regelbrudd. Det vil koste et betydelige beløp, som innebærer at man er nødt til å benytte seg av statlige midler som kunne ha blitt brukt til andre formål (Chari et al. 2019, s. 12). I Erviks studie kommer det frem at en av informantene mener at lobbyregister vil være bortkastet arbeid, fordi det vil være «unødvendig byråkratisering av dagens system som hverken ville føre til større åpenhet eller makte å gi et riktig bilde av lobbyvirksomheten som foregår» (Ervik, 2012, s. 94).

Enda et argument mot innføringen av lobbyregister er at man mener at de folkevalgte må få borgernes tillit til at de selv klarer å håndtere de forsøkene på påvirkning som de utsettes for (Ihlen & Gullberg, 2015). Ett av funnene i Erviks masteroppgave er at stortingsrepresentanter har tro på at de selv klarer å vurdere informasjonen de får på en god og rasjonell måte. Representantene i Erviks studie mener selv at det er nærmest umulig å lure dem og at beslutningene de tar «alltid er i samspill mellom informasjonen de sitter på, egne holdninger, og partiets holdninger og målsettinger» (Ervik, 2012, s. 100). Med andre ord, det er flere elementer som påvirker de beslutningene som politikerne til slutt bestemmer seg for. I samme studie hevder en av informantene at en «offentliggjøring av representantenes møter ville være en mistenkeliggjøring av politikernes arbeidsmetoder» (Ervik, 2012, s. 93).

### **2.3 Sakseierskap og skillelinjer**

Sakseierskap, også kjent som 'issue ownership', handler om at de ulike politiske partiene «eier» en sak, og derfor ofte vier denne saken ekstra mye oppmerksomhet, og da særlig under en valgkamp i håp om å vinne velgere (Petrocik, 1996). Dette er viktig fordi velgere avgir sin stemme basert på hvilke parti de tror best vil klare å håndtere den eller de sakene man selv er opptatt av (Iyengar & Kinder, 1987), eller sagt på en annen måte, så knyttes sakseierskap opp mot tillitt i den forstand at partiene har ulik tillitt fra velgerne når det kommer til de politiske sakene (Karlsen, 2015). Her i Norge vet vi at Fremskrittspartiet har sakseierskap når det kommer til innvandring, mens Miljøpartiet De Grønne «eier» klima- og miljøsaken. Senterpartiet har stor troverdighet blant velgerne når det kommer til landbruk, mens

Arbeiderpartiet har stor troverdighet i saker som gjelder arbeidslivsrettigheter (Bergh & Karlsen, 2019).

Der man tidligere så på sakseierskap som fastsatt og noe som ikke kunne byttes rundt på fra parti til parti, vet man nå at dette er noe som kan endres. Særlig i et flerpartisystem, som vi har her til lands, er sakseierskap mer dynamisk (Hesstvedt m. fler, 2021). Det vil si at i ett valg så kan det være ett parti som «eier» en sak, mens det i neste valg er et annet parti som leder an på samme saken. Det må også understrekes at selv om et parti har sakseierskap på et felt, betyr ikke det nødvendigvis at det vil resultere i faktisk stemmegivning (Hesstvedt m. fler, 2021). Det så vi blant annet ved stortingsvalget i 2021, som MDG forsøkte gjøre til et «klimavalg» (Bastholm, 2021), uten å lykkes ettersom partiet ikke gjorde et like godt valg som forventet (Sæbø, 2021), til tross for en valgkamp med stort fokus på akkurat det temaet MDG er opptatt av og har eierskap til.

Teorien om sakseierskap er relevant å ha med i denne oppgaven fordi det kan være med å forklare hvorfor noen partier og politikere er for et lobbyregister, hvorfor noen er mot og hvorfor forslaget om lobbyregister fremmes på nytt og på nytt. Det viser seg at det ikke er tilfeldig hvilke partier en velger mener har «best» politikk på ulike saker, fordi det er sterkt knyttet opp til verdier og holdninger (Karlsen & Aardal, 2007). Partiet Venstre, som er partiet som har fremmet forslag om lobbyregister klart flest ganger og som også er partiet som har drevet frem forslagene syv av åtte ganger, har åpenhet som en viktig verdi. I flere av forslagene, blant annet det fra 2017/2018, påpeker forslagsstillerne at «Venstre har en lang tradisjon for å ønske åpenhet og innsyn i politiske prosesser og i forvaltningen» (Representantforslag 26 S (2017-2018)). Ettersom det er Venstre som er klart mest engasjert i saken om lobbyregister kan man si at Venstre «eier» saken om lobbyregister, og mange med kjennskap til lobbyregisterdebatten vil helt sikkert assosiere Venstre med denne saken. Studien til Ervik tar opp noe interessant i forbindelse med dette. Ett funn viser at mer åpenhet da var hovedbudskapet til SV og Venstre i debatten om lobbyregulering, og at begge partiene gjør det klart at kampen for åpenhet «er noe som kjennetegner deres politikk» (Ervik, 2012, s. 90). I samme studie kommer det også frem at «det er typisk at nettopp Venstre kommer med forslag om å registrere lobbyvirksomhet», der en av informantene i studien uttaler «jeg føler vi er åpenhetspartiet» (Ervik, 2012, s. 87). Der hvor Venstre da er svært opptatt av å fronte at de er aktivt for et lobbyregister, vier ikke partiene som ikke vil ha et lobbyregister mye tid på å fronte at de er aktivt imot det. Det er trolig ikke hensiktsmessig å bruke mye tid og ressurser

på å vise at man er mot denne saken, rett og slett fordi det ikke er en sak å vinne velgere på. Samtidig, slik vi kjenner politikken, ønsker heller ikke motpartiene at Venstre skal få registeret gjennom slik at partiet oppnår politisk seier på dette området.

I teorien om sakseierskap er det også relevant å kort introdusere begrepet skillelinjer, også ofte omtalt som konfliktlinjer. Dette for å se på hvorfor de ulike partiene er blitt grunnlagt i sin tid. Jeg vil ikke gå nøye inn på dette, men velger å trekke det frem fordi det igjen er relevant å vite om nå det kommer til spørsmålet om hvorfor noen er for lobbyregister og hvorfor noen er mot. Begrepet politisk skillelinje brukes for å forklare «variasjoner i oppslutningen om de enkelte partier» (Aardal, 1994, 218). Skillelinjer kan enklere forklares som «dyptliggende motsetninger i samfunnet» (Mellbye og Kval, 2012, s. 103). En av de mest sentrale forskerne innenfor skillelinjer er statsviter Stein Rokkan, som også er kjent for å ha presentert ulike skillelinjer som den gang var gjeldene i norsk politikk, for eksempel sentrum-periferi. Sentrum-periferi-konflikten dreier seg om by mot land, og de to ulike sidene «samlet» seg i hvert sitt parti da partisystemet ble etablert (Berglund, 2011). Norges eldste parti Venstre kjempet for de i distriktene, mens Høyre kjempet for de i byene. Alle land har sine egne og ulike konfliktlinjer, og i ettertid har også nye konfliktlinjer dukket opp her i Norge, slik som offentlig-privat, global-nasjonal eller vekst-vern (Saers, 2017). Nå er ikke lobbyregister en like stor kampsak og på ingen måte en bred skillelinje i det politiske landskapet som eksemplene nevnte over, og ei er heller er lobbyregister en sak som et parti vil vinne mange velgere på, men det er likevel er interessant å ha med fordi det kan være med å forklare hvorfor lobbyregister er en sak Venstre «eier» og hvorfor det er en sak de sterkt engasjerer seg for.

## **2.4 Tolkingsrammer**

Teorien om 'framing', heretter omtalt som innramming og tolkningsrammer, er en god tilnærming for å analysere medieinnhold og offentlige dokumenter, slik som stortingsdokumenter og redaksjonelle artikler. Innramming «beskriver ords evne til å fremkalle en særlig forståelsesramme som farger og definerer de sakene vi diskuterer» (Kjeldsen, 2009). Et klassisk eksempel er hvordan man «rammer inn» et Ku Klux Klan arrangement. Man kan finne tolkningsrammen «ytringsfrihet» mot tolkningsrammen «offentlig orden» (Nelson m. fler, 1997). Det spørs hvordan saken legges frem, og også hvilke

verdier og holdninger publikum sitter med fra før av. Noen vil mene at et slikt arrangement skal få finne sted, ettersom ytringsfriheten står sterkt, mens andre vil mene at et slikt arrangement vil føre til bråk og kaos, og at KKK er en illegitim organisasjon, og at arrangementet derfor ikke bør avholdes.

Det er umulig å unngå å nevne Robert Entman når man presenterer teori om tolkningsrammer. I følge Entman (1993) er innramming «to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation for the item described» (Entman, 1993, s. 52). Tolkningsrammer er noe man kan bruke strategisk. Strategiske tolkningsrammer brukes av aktører i forsøk på å prøve å påvirke publikums inntrykk av hva en gitt konflikt eller sak faktisk dreier seg om. Målet er å sette seg selv, og sitt forslag til løsning av konflikten eller saken, i et fordelaktig lys (Ihlen et al., 2018). Dette er noe vi ofte ser igjen i politikken, da politiske aktører bruker rammer strategisk for å fremme sine synspunkter på ulike saker og fremme deres egen agenda (Dan, Ihlen & Raknes, 2020).

Politikere er nødt til å konkurrere med hverandre for å vinne en sak, men også med journalister om tolkningsrammer. På den måten spiller tolkningsrammer en stor rolle i «utøvelse av politisk makt» (Entmann, 1993, s. 55). Media har en avgjørende rolle, både som arena for politikere, sosiale grupper, institusjoner og ideologier, men også som en aktør som styrer debatter og fremmer egne fortolkninger eller interesser. Der noen aktører forsøker å legge frem sin ramme, legger også journalister til rammer i deres dekning av en sak. Innramming blir forstått som en essensiell egenskap i formidling av eksempelvis nyheter da det former måten problemer blir rapportert og fremstilt, som igjen påvirker publikums oppfatning (Olsson og Ihlen 2018, s. 2). Medienes versjon av en sak blir formet av deres valg av vinkling, av hva de inkluderer i presentasjonen av saken, og hvilke aspekter de vektlegger. Selv om journalister følger normen om å opptre upartiske, vil man likevel formidle en dominerende innramming som kan hindre de publikum fra å gjøre en balansert vurdering av en hendelse eller en konflikt (Entman, 1993, s. 56). I den offentlige debatten og i media vil en hendelse eller en konflikt aldri kunne dekkes fra alle vinkler, men det er heller slik at noen aspekter blir valgt ut og løftet frem (Teigen & Karlsen, 2019), mens andre sider av saken blir ignorert, utelukket eller får lite oppmerksomhet. Gjennom organisering av stoffet og hvordan mediene binder ulike aspekter sammen, gir mediene sin versjon av hva de mener er viktig ved saken og hvordan den bør forstås. På denne måten påvirker medienes rammer både publikums

forståelse av saken, publikums holdninger og følelser, og deres atferd (Ihlen m. fler 2015, s. 43). Selv om jeg i denne studien ikke ser på hvordan media dekker debatten om lobbyregister på Stortinget, er det viktig å påpeke at hvordan mediene dekker og fremstiller denne debatten, trolig vil ha påvirket hvordan publikum ser på saken om lobbyregister.

Politiske prosesser vil skje ved hjelp av tolkningsrammer som viser hva saken handler om, hvem som er ansvarlig, hvem som rammes, og hvilke verdier som er relevante i denne sammenhengen (Pan & Kosicki, 2001). Entman (1993) trekker også frem det viktige poenget om at når et begrep, eller en ramme, er blitt allment akseptert, kan avsenderen av rammen risikere at målgruppen oppfatter han eller henne som lite troverdig dersom man plutselig gjør et skifte og mener noe annet.

I følge Entman finner man tolkningsrammer minst fire steder i en kommunikasjonsprosess. Det ligger hos kommunikatøren, i selve teksten, hos mottakeren og i kulturen (1993, s. 52). Med det mener han at kommunikatøren bevisst eller ubevisst skaper tolkningsrammer ved å bestemme hva som skal sies i en tekst. Selve teksten består av rammer som inneholder visse nøkkelord eller fraværet av nøkkelord, standardfraser, stereotypier eller kilder. Videre kan rammene farge hva mottakeren av teksten tenker og konkluderer med. Til slutt vil kulturen spille en betydning, i følge Entman så kan kultur defineres som «det empirisk påviselige settet med felles rammer som vises i diskursen og tenkningen til folk flest i en sosial gruppe» (Entman 1993, s. 43). Entmans oppskrift på en tolkningsramme kan oppsummeres slik: definere problemer, forklare årsakssammenhenger, gjøre moralske evalueringer og foreslå løsninger. Han utdyper det på følgende måte:

Frames, then, define problems – determine what a causal agent is doing with what costs and benefits, usually measured in terms of common cultural values; diagnose causes – identify the forces creating the problem; make moral judgments- evaluate causal agents and their effects; and suggest remedies – offer and justify treatments for the problems and predict their likely effects. (Entman, 1993, s. 52).

Som et eksempel kan man se på rusreformen som stadig blir diskutert her til lands. Ved å følge Entmans oppskrift på en tolkningsramme kan man se på hva en avsender mener er problemet med en sak eller et tema, hva man forklarer er årsaken til problemet man presenterer, hvilke moralske evalueringer man gjør seg (konsekvenser) og til slutt hva som er

løsningen på problemet man har presentert. Dersom vi i dette eksempelet tar utgangspunkt i partiet Høyres politikk, kan vi plassere det inn i en tabell på følgende måte:

Avsender	Høyre
Problem	Dagens ruspolitikk fungerer ikke
Årsaksforklaring	Straff er en ekstra belastning, rammer skjevt, og er et hinder for unge mennesker til å oppsøke hjelp
Moralsk evaluering	Mennesker med rusproblemer har behov for hjelp i form av behandling og ikke straff
Løsning	Endre reformen til at vi skal tilby mer hjelp og behandling og mindre straff

#### 2.4.1 Rammekonkurranse

Når politiske aktører identifiserer sine motstandere og jobber mot dem, deltar de i en prosess kalt «frame competition» eller «framing contest» (Dan, Ihlen & Raknes, 2020), videre omtalt som rammekonkurranse på norsk. Ulike aktører som ønsker å påvirke opinionen konkurrerer med hverandre ved å ramme inn saken de er interessert i (Gamson & Modigliani, 1989). I en rammekonkurranse vil hver aktør prøve å belyse deres egen tolkning av saken, gjerne den tolkningen som er mest positiv for en selv, med et ønske om at mediene vil adoptere den samme rammen. Videre håper man at dette fører til at publikum aksepterer den rammen (Gamson og Modigliani, 1989). Som Entman (1993) beskriver vil strategiske aktører ha en egeninteresse av hvordan problemer blir innrammet og hvordan denne rammen står seg overfor konkurrerende rammer som trekker frem andre definisjoner, tolkninger, evalueringer og anbefalinger.

Sniderman og Theriault (2004) argumenterer for at publikum ikke kun blir eksponert for én tolkningsramme i en politisk kontekst, men flere konkurrerende rammer. Forfatterne argumenterer videre for at mennesker i en slik situasjon som oftest velger det alternativet som «passer inn» med deres verdier og prinsipper. For å spille videre på eksempelet om rusreformen kan man si at det i den debatten i alle fall er to ulike tolkningsrammer som konkurrerer hardt med hverandre: hjelp vs. straff. Noen vil mene at de som er i besittelse av narkotika eller bruker narkotika trenger hjelp og behandling for å komme seg på rett kjøl,



mens andre vil mene at de som er i besittelse av eller bruker narkotika er kriminelle som bryter loven og bør bli straffet for dette. I en sak som dette vil publikum ofte «velge» å si seg enig med den rammen som passer best med deres verdier og prinsipper.

Chong & Druckman (2007) på sin side trekker frem at når en sak er ny på dagsordenen, kan publikum være usikre på hvordan konkurrerende rammer forholder seg til deres verdier. «I de formative stadiene av en sak kan hver av de motsatte sidene hevde at dens posisjon er i samsvar med kjerneverdiene og prioriteringene til velgerne som de retter seg mot», (Chong & Druckman, 2007, s. 112). Dette gjør kanskje at publikum bruker litt tid på å finne ut hvilken ramme som «passer dem» og hva de skal mene om en sak. Det sies at man som aktør har gode sjanser til å vinne frem med sin tolkningsramme når man klarer å formulere et budskap på en måte som: resonerer med «den underliggende kulturen; appellerer til psykologiske skjevheter; og samsvarer med journalistiske behov» (Dan & Ihlen, 2011, s. 368). Det samme gjelder dem som evner å formidle sterke visualiseringer eller «hard» retorikk (Ihlen & Allern, 2008), som knytter rammen til et bredere kulturelt fenomen og som spiller på allment aksepterte verdier og normer (Dan & Ihlen, 2011). Som Chong & Druckman (2007) påpeker er det også vanlig at folk er blir tilhengere av den samme rammen som folk rundt seg er tilhengere av, og Higgins (1996) trekker frem at enkeltpersoner noen ganger baserer meningene sine på den informasjonen som er tilgjengelig, uten bevisst overveielse.

## **2.5 Oppsummering teorikapittel**

Dette kapittelet har presentert studiens teoretiske perspektiver. Først ved å redegjøre for lobbybegrepet, hvordan Norge har gått fra den korporative kanalen til lobbyisme, hvordan andre land regulerer lobbyaktiviteter og hovedargumentene for og mot et lobbyregister. Videre har teorikapittelet sett på tolkningsrammeteorien. For Entman (1993), som oppgaven vil legge størst vekt på, handler tolkningsrammer om å velge seg noen aspekter av en sak og gjøre disse aspektene mer fremtredende ved å legge frem en problemdefinisjon, finne årsakssammenhenger og den moralske evalueringen og til slutt komme med løsning (Entman, 1993). I denne forbindelse er rammekonkurranse relevant fordi i en rammekonkurranse vil strategiske aktører ha en egeninteresse av hvordan problemer blir innrammet og hvordan denne rammen står seg overfor konkurrerende rammer (Entmann, 1993), og dette blir belyst i analysedelen av oppgaven. I denne delen av oppgaven blir også teorien om sakseierskap presentert. Sakseierskap omhandler at de ulike partiene «eier» en sak og vier den saken mye oppmerksomhet, i håp om å vinne velgere, men også for å vinne troverdighet.

Sammen vil rammeteorien og sakseierskapsteorien hjelpe meg å svare på problemstillingen om hvilke tolkningsrammer stortingsrepresentantene bruker om lobbyregister på Stortinget og hvorfor det er slik at en tolkningsramme vinner fremfor de andre. Først vil det neste kapitlet ta for seg studiens forskningsdesign og metoder.

### 3.0 Metode

Valg av metode er tett knyttet opp mot problemstillingen. Det er problemstilling som velger metode, og ikke omvendt (Askheim & Grennes, 2019). I kvalitativ forskning er man opptatt av «hva slags *mening* ulike mennesker tillegger ting de opplever eller erfarer» (Askheim & Grennes, 2019, s. 12-13) og at man ikke reduserer individer eller grupper til variabler, men ser dem som en helhet. Til forskjell fra kvantitativ metode er kvalitativ metode mer fleksibel, og til tross for at man åpenbart har noen retningslinjer å følge, finnes det ingen faste regler (Askheim & Grennes, 2019). I denne studien er det naturlig å benytte seg av kvalitativ metode fordi målet med studien er å undersøke debatten om lobbyregister ved å se på hvilke tolkningsrammer som brukes av stortingsrepresentantene og se om det har vært noen utvikling i disse tolkningsrammene over tid. En kvantitativ tilnærming til denne problemstillingen vil ikke kunne klare å fange opp den samme informasjonen eller de samme beskrivelsene og refleksjonene som jeg ønsker å innhente fra stortingsdokumentene og stortingsrepresentantene.

I denne studien benytter jeg meg av en kvalitativ innholdsanalyse og kvalitative intervjuer for å finne svar på problemstillingen. Dette for å først finne ut hvilke tolkningsrammer som brukes i debatten om lobbyregister på Stortinget og deretter intervjuer ulike stortingsrepresentanter for å få tak i det som ikke er mulig å få tak i, gjennom det skiftelige materialet. Når det kommer til tidsperiode, ser denne studien på debatten om lobbyregister fra det første forslaget kom i 1995 til det hittil siste forslaget som ble stemt over i 2022. Dette er en periode på snaut 30 år. I løpet av 30 år har det norske samfunnet forandret seg i stor grad, særlig med tanke på digitalisering, men også, som svært relevant i denne studien, ved at det har vært en økning av kommunikasjonsbyråer og antall mennesker som jobber med påvirkningsarbeid. For å se om disse endringene har påvirket debatten vil jeg også se nærmere på debatten som foregikk i stortingssalen i forbindelse med det første forslaget og debatten som foregikk i forbindelse med det nyeste forslaget.

Det empiriske materialet i denne studien består dermed av innholdet i de åtte forslagene og de åtte påfølgende innstillingene fra Stortinget, transkripsjonene fra to av diskusjonene fra stortingssalen i forbindelse med det første forslaget og det siste forslaget, samt innsikten som ble innhentet via de kvalitative intervjuene.

### **3.1 Innholdsanalyse av stortingsdokumenter**

Først vil jeg ta for meg kvalitativ innholdsanalyse, som er den første av studiens to forskningsmetoder. Kvalitativ innholdsanalyse handler om å gå gjennom innholdet i ulike dokumenter systematisk med sikte på å finne relevant informasjon (Grønmo, 2016). Analyse av dokumenter kan være nyttig når man ønsker å «få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort» (Jacobsen, 2005, s. 164). Ifølge Grønmo kan kvalitativ innholdsanalyse brukes på alle typer dokumenter, «uansett om dokumentene foreligger i form av tekst eller tall, lyd eller bilder» (Grønmo, 2016, s. 175). I denne studien er det skriftlige tekster som skal gjennomgås.

#### **3.3.1 Utvalg av stortingsdokumenter**

Den ene typen dokument som skal analyseres er forslag som er sendt til Stortinget. Et forslag, også kjent som representantforslag, kommer fra stortingsrepresentanter. Et forslag kan komme fra flere stortingsrepresentanter eller kun fra én. Et forslag består som oftest av en begrunnelse for forslaget som presentertes, og selve forslaget (stortinget.no, 2022a).

Innstilling er en annen type tekst som er blitt analysert i denne studien. En innstilling er det en komite gir til Stortinget i etterkant av arbeidet med en sak. I en innstilling markerer partiene sine politiske standpunkt, altså kommer flere sider av en sak frem, og til slutt fremmer innstillingen forslag til vedtak. En innstilling består som oftest av et sammendrag av saken, komiteens merknader, forslag fra mindretall og vedtak (stortinget.no, 2022b). Dokumenttype nummer tre som brukes i denne studien er transkripsjoner fra diskusjonene som foregikk i stortingssalen i forbindelse med forslagene.

Ved hjelp av søkefunksjonen på stortingets nettsider var det enkelt å hente ut de aktuelle dokumentene som fulgte med de åtte ulike forslagene som hittil er fremmet i Stortinget. I alle periodene har jeg undersøkt selve forslaget og innstillingen som fulgte etter (totalt 16 dokumenter). Dokumentene fant jeg gjennom søkefunksjonen på Stortingets nettsider. Ved ett tilfelle var jeg nødt til å kontakte administrasjonen på Stortinget for å hente ut korrekt dokument. Totalt er det i denne delen 16 dokumenter som er blitt gjennomgått. I denne delen av prosessen ble det vurdert om jeg også skulle gå gjennom alle dokumentene fra diskusjonen som foregikk i stortingssalen, men på grunn av tidsbegrensinger med tanke på prosjektets varighet, valgte jeg å utelukke dette.

### 3.1.2 utfordringer ved kvalitativ innholdsanalyse

Det er viktig å være klar over en rekke muligheter og utfordringer som følger med kvalitativ innholdsanalyse som metode. Et essensielt poeng ved kvalitativ innholdsanalyse er at datainnsamlingen ofte foregår parallelt med dataanalysen. Dette betyr at datainnsamlingen ikke kan bygge på detaljert planlegging, og at de planene som legges på forhånd, kan bli endret underveis (Grønmo, 2016). Eksempelvis opplevde jeg i denne studien at jeg i første omgang kun hadde planer om å se på forslag og innstillinger fra tre ulike perioder, før jeg endte opp med å gjennomgå tekster fra alle åtte periodene.

En viktig utfordring ved kvalitativ innholdsanalyse, som fortjener å bli trukket frem, er at forskerens perspektiv kan være med å påvirke hvilke tekster som blir valgt ut og hvordan disse tolkes. Utvelgelsen av tekster kan bli skjev, og det kan føre til at «tolkningen av innholdet blir ensidig» (Grønmo, 2016, s. 180). Eksempelvis har jeg i denne studien valgt å se på det jeg betegner som hoveddrammene i representantenes forslag og påfølgende innstillinger og to av diskusjonene i stortingssalen, men jeg har ikke sett på alle diskusjonene om foregikk i forbindelse med alle forslagene. Jeg kan derfor ha gått glipp av viktige poenger, og det er viktig å være åpen for at jeg derfor kan ha gått glipp av essensielle tolkningsrammer. Et annet typisk problem som kan oppstå ved denne typen metode er at forskerens «*kontekstuelle forståelse* er for begrenset». Med det forklarer Grønmo at innholdet kan bli tolket på feil måte ettersom forskeren ikke i god nok grad har vurdert «hvem teksten er representativ for, eller hvilken betydning teksten har» (Grønmo, 2016, s. 181).

### 3.1.3 Metode for analyse av dokumenter

Videre i prosessen med å analysere dokumentene, begynte jeg å gjennomgå ett og ett av de utvalgte dokumentene fra Stortinget. Jeg startet med det første forslaget og jobbet meg kronologisk fremover i tid. Med en penn i hånden understrekte jeg og noterte ting som jeg fant interessant, det være seg formuleringer, argumenter og hvilke tolkningsrammer avsenderne brukte. Ut fra informasjonen som jeg har lagt frem i teoridelen av denne oppgaven, var det på forhånd mulig å skissere opp ulike tolkningsrammer for å analysere tekstene. For å få til dette tok jeg utgangspunkt i Entmans definisjon av hvilke bestanddeler en tolkningsrammer inneholder: problem, årsakssammenheng, moralsk evaluering og løsning. I initialfasen satte jeg i gang med å tegne opp ulike tolkningsrammer som jeg forventet å kunne

finne igjen i de ulike tekstene basert på den kunnskapen jeg har tilegnet meg i teorigjennomgangen. De ulike rammene har jeg valgt å kalle for åpenhetsrammen, tillitsrammen, byråkratirammen og uhensiktsmessigrammen. Hele veien underveis var jeg også på utkikk etter nye tolkningsrammer. Ved å gå gjennom dokumentene dukket etter hvert enda en ramme opp, som jeg har valgt å kalle for konfidensialitetsrammen. Det må presiseres at disse rammene på ingen måte er fasit, men mine tolkninger.

Jeg satte opp et skjema for analyse i et eget dokument, med tabeller inspirert av Entman som jeg kunne plassere de ulike tekstene i. Én etter én tok jeg for meg de ulike tekstene. På denne måten kan jeg på en oversiktlig måte se hvilke tekster som anvender hvilken tolkningsramme. Underveis i gjennomgangen forsøkte jeg å være obs på at noen av tekstene, og også noen av avsenderne av budskap, kunne være farget av flere tolkningsrammer. Noen av tekstene inneholdt flere tolkningsrammer ettersom de tok opp flere ulike argumenter og synspunkt i samme tekst. I analysekapittelet går jeg gjennom hvert dokument, før jeg til slutt oppsummerer dokumentene og gir eksempler på tolkningsrammene jeg har funnet og utbygger dette med stortingsrepresentantenes informasjon fra intervjuene.

### **3.2 Kvalitativt intervju**

Metode nummer to som blir benyttet i denne studien er kvalitative intervjuer. Hensikten med et kvalitativt intervju, også omtalt som et dybdeintervju, er å «avdekke motiver og holdninger knyttet til sosiale eller fysiske forhold» (Askheim & Grenness, 2008, s. 88). Målet med å ha intervjuer som en tilleggsmetode i denne studien, er at informasjonen som kommer frem i intervjuene skal gi mer innsikt, som et tillegg til innholdsanalysen av de offentlige dokumentene, for å bedre kunne svare på problemstillingen. Er det hendelser eller annen informasjon som kan ha hatt betydning for debatten som vi bør vite om, som ikke kommer frem i dokumentene? Ved å intervjuer politikerne får jeg også mulighet til å sjekke om rammene jeg fant i analysen av stortingsdokumentene henger på greip eller ikke.

Det må nevnes at ettersom mine informanter er, eller har vært, stortingsrepresentanter er de mennesker som innehar mye makt, og derfor kan de omtales som elitepersoner. Når man gjennomføres såkalte eliteintervjuer må jeg som forsker være obs på elitepersonens posisjon med tanke på at de som intervjues ofte har kloke og velformulerte meninger som det er lett å være enige i, rett og slett fordi meningene kommer fra en maktperson. Det er forskjeller på å

intervjue ikke-elitepersoner og elitepersoner, blant annet fordi elitepersoner kan ha en tendens til å stille spørsmål tilbake til intervjueren for å vurdere og evaluere intervjuerens ekspertise tilbake. På denne måten kan informanten selv avgjør om forskernes bakgrunn, erfaring og forberedelse gir dem tilstrekkelig troverdighet og dernest påvirke deres svar (Solarino & Aguinis, 2021).

### **3.2.1 Valg av informanter**

Ved å gjennomgå stortingsdokumentene fikk jeg svar på hvilke aktører som hadde engasjert og uttalt seg i debatten om lobbyregister i de aktuelle periodene. Denne informasjonen fungerte som et utgangspunkt for å velge ut hvilke personer jeg ønsket å intervju. Det finnes ingen fasit på hvor mange en bør intervju, og når det kommer til kvalitative intervjuer, påpeker metodeteorien at «vi ikke kan undersøke særlig mange personer» på grunn av at dette er en tidkrevende datainnsamlingsmetode og fordi den dataen som samles inn «er så rike på detaljer og opplysninger at vi ikke klarer å analysere for store mengder på en fornuftig måte (Jacobsen, 2005, s. 171). Det var opprinnelig ønskelig med åtte til ti informanter til denne studien. Totalt tok jeg kontakt med 16 personer, alle som har enten vært med å sende inn forslag, vært en del av presidentskapet når forslagene har blitt stemt over eller uttalt seg i stortingssalen. Jeg endte opp med å gjennomføre intervjuer med fire stortingsrepresentanter.

Utvalget av informanter er et kritisk punkt og utvalget i denne studien er basert på en strategisk vurdering. En hovedregel for hvem man bør intervju er selvsagt at informantene har forutsetninger og kunnskap til å svare på studiens spørsmål (Askheim & Grenness, 2008). Ettersom de utvalgte informantene ble valgt på bakgrunn av deres deltagelse i debatten, kunne jeg sikre meg at de hadde god nok kjennskap til temaet. I denne studien så jeg det som et svært viktig kriterium at jeg intervjuet personer med ulike syn og ulike meninger om lobbyregister, slik at flere sider av debatten ble representert. Med andre ord, informantene i denne studien er både for og mot lobbyregister og de innehar ulike argumenter for hvorfor og de har alle vært delaktige i debatten på ulike måter, hovedsakelig som forslagsstiller eller som komitebehandler. Ved hjelp av stortingsdokumentene er det enkelt å få oversikt over hvem som er for et register, ettersom det er tydelig hvem som har sendt inn forslag og i innstillingene finner jeg navn over ulike komitémedlemmer som er relevante å intervju.

Underveis i intervjuene med ulike informanter spurte jeg også informantene om de hadde forslag til andre politikere jeg bør intervjuer til studien. Navnene jeg da fikk foreslått var navn jeg allerede hadde på blokka, men jeg spurte om dette for å sikre at jeg ikke gikk glipp av gode navn som jeg muligens kunne ha oversett i arbeidet med dokumentene. Et annet viktig punkt når det kom til valg av informanter var å inkludere politikere som har deltatt i debatten på ulike tidspunkt. Selv om jeg oppdaget at det er betydelig enklere å komme i kontakt med de som er politisk aktive nå, altså nåværende stortingsrepresentanter, var det også et mål å få intervjuet tidligere politikere som deltok i debatten da den ble satt i gang på slutten av 90-tallet og videre utover tidlig 2000-tallet.

Under kommer en kort presentasjon av informantene som deltok i studien:

- 23.02.23: Digitalt intervju med nåværende stortingsrepresentant **Alfred Jens Bjørlo** (V). Bjørlo har ti års erfaring som ordfører i Eid kommune (2011-2021). Han ble valgt inn som representant for Sogn og Fjordane i perioden 2021-2025. Han er nå medlem i Næringskomiteen og har tidligere vært politisk rådgiver i to ulike departementer. Bjørlo var én av fire forslagsstillere på representantforslaget som ble levert og nedstemt i 2021/2022. Opptaket av intervjuet varte i 22 minutter.
- 08.03.23: Intervju med stortingsrepresentant **Nils T. Bjørke** (Sp) på hans kontor på Stortinget. Bjørke er medlem i kontroll- og konstitusjonskomitéen og han er andre visepresident i Stortingets presidentskap. Han var en av flere som stemte mot representantforslagene som ble presentert i både 17/18 og 21/22. Opptaket av intervjuet varte i 31 minutter.
- 20.03.23: Digitalt intervju med stortingsrepresentant **Kari Henriksen** (Ap). Hun har erfaring fra en rekke ulike komiteer og tidligere vært statssekretær i Helse- og omsorgsdepartementet. Henriksen er fra 2021 til høsten 2023 fjerde visepresident, og var derfor med å stemme over forslaget som kom i 21/22, i tillegg til å være medlem av kontroll- og konstitusjonskomitéen. Opptaket av intervjuet varte i 19 minutter.
- 12.04.23: Digitalt intervju med **Kristin Halvorsen**. Hun er tidligere SV-leder og har innehatt ulike ministerposter gjennom sin politiske karriere. I skrivende stund er hun



direktør i CICERO Senter for klimaforskning. Halvorsen var den første som sendte inn forslag om lobbyregulering tilbake i 1995/1996. Opptaket av intervjuet varte i 29 minutter.

Det var flere av de nåværende og tidligere stortingsrepresentantene som jeg ikke kom i kontakt med, tross gjentatte forsøk. Det gjaldt blant annet Svein Harberg (H), Trine Skei Grande (V), Terje Breivik (V), Ingvild Wettrhus Thorsvik (V), Guri Melby (V), Jon Gunnes (V), Eva Kristin Hansen (Ap) og Ingjerd Schou (H). Ingrid Fiskaa (SV), Abid Raja (V) og Morten Wold (Frp) responderte med at de ikke hadde mulighet til å delta i prosjektet.

### **3.2.2 Intervjuguide**

Før intervjuene ble satt i gang hadde jeg utformet en intervjuguide på forhånd (se vedlegg 2). Intervjuguidens oppgave er å i grove trekk beskrive hvordan intervjuet skal gjennomføres og hvilke hovedtrekk på hvilke tema som skal tas opp – i det hele tatt fungere som «forskerens utgangspunkt og en rettesnor for intervjueren» (Grønmo, 2016, s. 168). Et viktig element her er å skape en guide som skal være spesifikk nok til at forskeren får relevant informasjon, men såpass enkel og generell slik at hvert intervju kan utføres på en fleksibel måte (Grønmo, 2016). Etersom jeg i denne studien intervjuet informanter som er både for og mot et lobbyregister, er det klart at jeg måtte utvikle to intervjuguides. Disse to intervjuguidene inneholder mange av de samme spørsmålene, men det er klart at de måtte tilpasses litt ettersom informanten var for eller mot et lobbyregister og hadde stått på hver sin side av debatten.

En god guide skal inneholde både spesifikke og generelle spørsmål (Askheim & Grenness, 2008). En intervjuguide kan bestå av flere faser, der første del handler om å etablere en relasjon mellom forsker og informant, hensikten med dette er å komme i gang med samtalen, men også for å få en myk start og gjøre informanten trygg og komfortabel. En god start legger grunnlaget for resten av samtalen. Når det er sagt er det også verdt å nevne at informantene i denne studien er profesjonelle politikere som er godt vant med å debattere og si sine meninger høyt. Derfor er derfor ingen grunn til å tro at dette var en spesielt ukomfortabel situasjon for dem.

I andre del av intervjuet går man videre og i dybden på temaet og informantens synspunkter om det som studien har som mål å forske på. Jeg, som relativt ny forsker, har valgt å utforme ganske grundige intervjuguider, slik at jeg i intervjusituasjonen kunne være sikker på at jeg fikk spurt om alt som er nødvendig for å belyse problemstillingen. En mer erfaren forsker kan nøye seg med en intervjuguide som er mer stikkordpreget (Askheim & Grenness, 2008). Underveis i intervjuene oppdaget jeg likevel at jeg, på grunn av nøye arbeid med innholdsanalysen og fordi jeg hadde brukt god tid på å lese meg opp på temaet, kunne stille oppfølgingsspørsmål og utfordre informantene på noen av deres påstander.

### **3.2.3 Gjennomførelse av intervju**

Når det kom til selve gjennomførelsen av intervjuene, var første steg i prosessen å invitere ønskede informanter til intervju og fastsette en avtale for når og hvor intervjuet skulle finne sted. Den første kontakten med informantene foregikk via en invitasjon på e-post. I e-posten ga jeg informasjon om prosjektet og studiens formål, mine kontaktopplysninger og informasjon om deres rettigheter ved eventuell deltagelse, som for eksempel muligheten til å trekke seg og at intervjuet ville bli tatt opp og deretter transkribert. Vedlagt ligger et eksempel på invitasjonen som ble sendt ut til aktuelle informanter (se vedlegg 1). Det var mest ønskelig å møte informanten fysisk, men ettersom digitale møter er blitt en stadig mer normal del av hverdagen vår, åpnet jeg opp for å gjøre intervjuet digitalt, særlig også med tanke på at jeg vet at de inviterte informantene har hektiske dager og en full kalender.

Alle informantene som deltok i et intervju signerte et samtykkeskjema før intervjuet ble satt i gang, og alle ble også informert om muligheten til å trekke seg fra prosjektet i etterkant dersom de skulle ønske det. Ingen av informantene jeg intervjuet valgte å trekke seg fra prosjektet etter fullført intervju. Heller ingen ba om sitatsjekk eller gjennomlesing av transkripsjonen i ettertid. I starten av hvert intervju ga jeg også informanten en kort introduksjon om hvem jeg er, og hva masterprogrammet jeg går på inneholder og hvorfor denne studien blir gjennomført. Helt til slutten av hvert intervju ønsket jeg at informantene skulle få mulighet til å legge til ytterligere informasjon, om det var noe som ikke ble dekket av spørsmålene mine som de tenkte at jeg kunne ha nytte av å vite om. Jeg avtalte også med informantene om det var i orden at jeg tok kontakt i ettertid dersom jeg hadde eventuelle oppfølgingsspørsmål eller ting som måtte avklares.

For å registrere informasjonen som kom frem under de ulike intervjuene valgte jeg å ta lydopptak av intervjuene, som også ble godkjent av samtlige informanter. I denne studien benyttet jeg meg av UiOs mobilapp ved navn «Nettskjema-diktafon». Det foregår slik at lydopptaket umiddelbart blir kryptert på telefonen og det er ikke mulig å spille av filen på telefonen, men man må sende filen videre til et nettskjema for avspilling.

Videre etter intervjuet lastet jeg opp den aktuelle filen i UiOs program «Autotekst» som enkelt transkriberte innholdet i lydfilen. Jeg valgte likevel å gå gjennom den transkriberte teksten samtidig som jeg lyttet til opptaket i etterkant for å dobbeltsjekke at transkripsjonen stemte og at eventuelle skrivefeil eller andre feil, som for eksempel at programmet ikke var så god på å oversette noen av informantenes dialekter, ble rettet. Jeg opplevde at intervjuene ga meg verdifull informasjon, og mitt inntrykk er at informantene ga meg ærlige svar og også var meget villige til å dele egne refleksjoner og erfaringer rundt temaet og debatten.

### **3.2.4 utfordringer og fordeler med kvalitative intervjuer**

Det finnes flere fordeler med et dybdeintervju, kontra for eksempel et fokusgruppeintervju. I dybdeintervjuet finnes det ikke noe gruppepress rundt informanten, informanten får fullt fokus fra moderator og man vil ofte møte en mer konsentrert informant. Å benytte seg av fokusgruppe i denne studien var ikke relevant, da jeg hadde behovet for konsentrerte informanter og jeg ønsket å gi hver og en av informantene mitt fulle fokus på kun deres egen opplevelse av debatten. I et dybdeintervju har man også mulighet til å tilpasse intervjuet til den enkelte, og skape en nærmere relasjon mellom informant og moderator. Lykkes man med å skape en trygg situasjon, vil det åpne opp for at informanten avdekker mer sensitiv informasjon (Askheim & Grenness, 2008, s. 90).

Samtidig kommer dybdeintervjuet også med en rekke ulemper. Å gjennomføre dybdeintervjuer kan være kostbart og tidkrevende. Dette begrenser derfor antall intervjuer man som moderator kan gjennomføre. I denne studien var antallet informanter relativt lavt, så derfor er dybdeintervju en metode som lar seg gjennomføre. En annen utfordring med intervju som metode er at det hevdes at analysen og fortolkningen av informasjonen man får fra intervjuet er komplisert, ettersom intervjuene kan ha vært svært ulike. På den måten har datamaterialet «en mindre enhetlig struktur» (Askheim & Grenness, 2008, s. 9).

I et dybdeintervju har man som forsker fleksible muligheter til å påvirke hvordan samtalen skal foregå – eksempelvis ved å stille oppfølgingsspørsmål eller be informanten om å utdype noe nærmere. «Probing» er en måte å følge opp informantens utsagn, og på den måten kan man fjerne tvil om hva respondenten egentlig mener om saken (Askheim & Grenness, 2008, s. 89). Å være moderator i et intervju krever tilstedeværelse, stor oppmerksomhet og aktiv lytting og ikke minst at man er godt forberedt slik at man som moderator evner å stille kloke spørsmål som kan være med på å belyse studiens problemstilling. Ved hjelp av en intervjuguide, som beskrevet i punkt 3.2.2, har man som moderator noen retningslinjer for hvordan intervjuet skal foregå og sørger for at man får den informasjonen man trenger.

### **3.2.5 Metode for analyse av intervjuer**

Datainnsamlingen som ble innhentet gjennom dybdeintervjuer ga rik og utfyllende empiri om politikernes egne erfaringer og refleksjoner rundt debatten om lobbyregister. Denne empirien vil bli brukt opp mot de teoretiske perspektivene som er gjennomgått. Ifølge Østbye er det viktig at analyseringen av dataen må forankres i «overordnede problemstillinger og teoretiske perspektiver» (Østbye, 2013, s. 129). Alle intervjuene ble transkribert i egne dokumenter som gjorde at hvert intervju ble gjennomgått på en systematisk og oversiktlig måte, for å enklere kunne trekke ut refleksjoner og sitater til å sette opp mot, støtte eller eventuelt ikke støtte oppunder de funnene som kom frem i innholdsanalysen av stortingsdokumentene. De dataene som er samlet inn gjennom intervjuene er de subjektive meningene og holdningene til et utvalg av norske politikere. På denne måten vil ikke disse dataene kodes, men heller fungere som utsagn som sier noe om politikernes oppfatninger og erfaringer om temaet.

### **3.3 Oppgavens kvalitet**

I dette kapittelet skal studiens kvalitet diskuteres, med det menes oppgavens styrker og svakheter. For å peke på de ulike styrkene og svakhetene vil jeg gjennomgå oppgavens metoder og empiri. I denne delen av oppgaven vil jeg også peke på utfordringene jeg har støtt på gjennom prosessen. Videre til jeg vurdere om oppgavens metoder og utvalg kan sies å være god forskning. Med det vil jeg derfor vurdere oppgavens validitet og reliabilitet for å kunne si noe om oppgavens kvalitet. Denne delen av oppgaven vil innledes med ett avsnitt om forskningsetikk.

### 3.3.1 Forskningsetikk

Forskningsetikk dreier seg om de «grunnleggende moralnormene for vitenskapelig praksis» (Askheim & Grenness, 2008, s. 162), altså at man som forsker skal opptre redelig og vise hensyn til den eller de man forsker på. I forkant av datainnsamlingen ble dette forskningsprosjektet meldt inn til NSD, ettersom metodene jeg bruker for å belyse min problemstilling krever at jeg innhenter personopplysninger fra informantene som deltok i intervju.

I en forskningsprosess dukker etiske dilemmaer opp fra start til slutt. Det er ingen fasit på hvordan man skal møte ulike etiske utfordringer, men det viktigste er å hele tiden være oppmerksom på hvilke utfordringer eventuelle brudd kan medføre for alle som arbeider med forskning. Samtidig, at man også hele tiden er åpen om prosessen både for deltagerne, veileder og medstudenter (Askheim & Grenness, 2008). På denne måten kan man få innspill fra andre og reflektere rundt prosjektet. Samtidig, i selve oppgaven har jeg så godt som mulig forsøkt å være åpen om prosessen og forklare valgene som er blitt tatt, slik at leseren kan vurdere hvor god forskningen har vært (Jacobsen, 2005).

Kvalitativ forskning kjennetegnes av «nærhet mellom forsker og den eller dem det forskes på» (Askheim & Grenness, 2008, s. 164), det krever derfor at forsker og informant har respekt for hverandre for at forskningen skal kunne anses som god kvalitet. Dette vil altså si at forsker er åpen om prosjektet overfor deltageren, innhenter samtykke og tar hensyn til informantens krav på å bli korrekt gjengitt (Jacobsen, 2005). Respekt mellom forsker og informant innebærer også at deltageren, når man har sagt ja til å delta i prosjektet, også plikter å bidra på en best mulig måte. I denne studien signerte alle informanter et samtykkeskjema i forkant av intervjuet, der de ble informert om prosjektets formål og også deres rettigheter til å trekke seg fra prosjektet i etterkant dersom de skulle ønske det. På denne måten kan informanten føle en trygghet, som forhåpentligvis fører til at han eller henne får tillitt til meg som forsker og tør å dele åpent og ærlig.

### 3.3.2 Kritikk av valg av teori og metoder

I en forskningsprosess er det viktig at dataene skal ha god kvalitet. Som Grønmo påpeker er god kvalitet en avgjørende forutsetning for å komme frem til resultater som er «holdbare og fruktbare» (Grønmo, 2016, s. 237). Hensikten med et datamateriale er at det skal anvendes for å belyse en problemstilling, og man kan derfor si at datamaterialets kvalitet blir høyere dersom materialet fungerer godt til å belyse problemstillingen. Det viktigste for at datamaterialet skal være av god kvalitet tar for seg sannhetsforpliktelse, vitenskapelige prinsipper for logikk og språkbruk, utvalg av enheter, utvalg av informasjonstyper og gjennomføring av datainnsamling (Grønmo, 2016, s. 238). For å vurdere datakvaliteten kan en derfor gjøre en systematisk og kritisk drøfting av dataproduksjonen og -materialet ved å ta utgangspunkt i de fem nevnte punktene. Man kan da spørre seg *hvordan* datamaterialet kan være påvirket, *i hvilken grad* materialet kan være påvirket og *i hvilken retning* påvirkningen kan gå (Grønmo, 2008, s. 239). En annen måte å vurdere datakvaliteten på er å benytte seg av en enda mer systematisk måte, nemlig å bruke de to kriteriene reliabilitet og validitet.

Reliabilitet handler om pålitelighet (Grønmo, 2016) og troverdighet, altså om vi kan stole på det datamaterialet som er samlet inn og de resultatene som kommer frem i studien. Mens man i kvantitative studier kan teste reliabiliteten på en rekke ulike standardiserte metoder, er det i kvalitative studier ikke like enkelt ettersom at datamaterialet ikke er like strukturert. I kvalitativ metode blir undersøkelsesopplegget i større grad utviklet under selve datainnsamlingen, og er mer avhengig av forskerens analyser og tolkninger (Grønmo, 2016). I kvalitativ metode innebærer reliabilitet at «de empiriske funn som presenteres, er basert på data om faktiske forhold» (Grønmo, 2016, s. 248). Til tross for at man ikke kan gjennomføre standardiserte tester som med kvantitativ metode, er det mulig å si noe om reliabiliteten i kvalitative studier likevel.

For eksempel kan forskeren gå gjennom de samme tekstene på ulike tidspunkter, eller ha flere ulike samtaler med de samme informantene om de samme temaene (Grønmo, 2016). På denne måten kan man se om man får de samme resultatene om igjen. En annen måte å vurdere reliabiliteten på er å sammenligne flere forskeres beskrivelser av de samme forholdene (Grønmo, 2016). På denne måten kan man se om andre forskere oppnår samme resultat ved bruk av lik datainnsamlingsprosess. Dette omtales også som krav om etterprøvbarehet (Askheim og Grenness, 2008). Det er også relevant å trekke frem undersøkereffekten her,

nemlig at forskeren (meg) kan ha en effekt på det fenomenet som er blitt undersøkt, enten man vil eller ikke. Med andre ord, at den som intervjues blir påvirket av intervjueren (Jacobsen, 2005). Det må nevnes fordi det er ikke mulig å kontrollere denne effekten fullstendig, men fint å være klar over.

Validitet handler om datamaterialets gyldighet. Man sier at validiteten er høy dersom «undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevante for problemstillingen» (Grønmo, 2016, s. 241). Sagt med andre ord, «hvorvidt våre data faktisk gjenspeiler de fenomener eller variabler vi er interessert i» (Askheim og Grenness, 2008, s. 23). Begrepet «overflatevaliditet» dreier seg om hvor tillitsvekkende en undersøkelse virker. Ved å se nærmere på hele forskningsprosessen, alt fra sammenheng mellom problemstilling og metode, i tillegg til selve gjennomføringen og sluttresultatene kan man gjøre en vurdering av studiens validitet (Askheim og Grenness, 2008). En annen måte å høyne en studies validitet (troverdighet) på er å benytte seg av triangulering. Metodetriangulering vil si at man som forsker kombinerer flere datainnsamlingsmetoder i samme studie (Grønmo, 2016), som for eksempel både innholdsanalyse og intervjuer, som gjort i denne studien.

For å kunne tolke analyseresultatene på en forsvarlig måte er det essensielt å vurdere datakvaliteten (Grønmo, 2016). For å kunne sikre god kvalitet kan man under planleggingen og gjennomføringen av studien vurdere reliabiliteten og validiteten underveis. I mitt arbeid med studien har jeg hele tiden i bakhodet tenkt på disse begrepene. Særlig har dette vært aktuelt med tanke på hvilke tekster jeg har valgt ut og hvilke utvalg jeg har gjort når det kommer til informanter. I kvalitative studier er det nemlig rom for å forbedre slike ting løpende, ettersom opplegget er fleksibelt og det er mulig å tilpasse og gjøre endringer underveis (Grønmo, 2016).

Likevel, en utfordring med kvalitativ metode er at forskerens perspektiv kan påvirke utvelgingen og tolkningen av tekster og at man risikerer et skjevt utvalg av informanter (Grønmo, 2016), selv om man som forsker har forsøkt å velge etter beste evne. Jeg har i denne oppgaven forsøkt å godt forklare min fremgangsmåte og tolkning slik at det skal være mulig å gå gjennom av andre forskere. Det er likevel nødvendig å nevne at denne studien er gjennomført av en masterstudent, med relativt lite erfaring med forskningsarbeid, slik at det ikke kan forventes at studiens kvalitet er av like god standard sammenlignet med andre, mer erfarne forskeres arbeid.

I denne delen av oppgaven vil jeg diskutere tolkningsrammer som analyseverktøy. Å tildele de ulike tekstene ulike tolkningsrammer, altså kategorisere dem, kommer med flere utfordringer. I denne studien valgte jeg å starte med å skissere opp få, men tydelige tolkningsrammer som jeg forventet å finne igjen i stortingsdokumentene: uhensiktsmessig, byråkrati og tillit. De tolkningsrammene kan sies å være ganske brede, og det er mulig at jeg på denne måten har utelukket noen tolkningsrammer ettersom de ikke var betydelige nok for å få en «egen» ramme. Jeg starter derfor altså med å gå for en deduktiv strategi, der jeg først skapte meg noen forventninger om hvordan rammene ville se ut og deretter «samlet inn empiri for å se om mine forventninger stemte overens med virkeligheten» (Jacobsen, 2005, s. 28). Dette kan kritiseres fordi det kan føre til at jeg som forsker kun var på jakt etter den informasjonen jeg så på som relevant, på den måten at opplegget mitt kun fungerte som «selvoppfyllende profeti» (Jacobsen, 2005, s. 35). For eksempel at jeg etter å ha fått kunnskap om at åpenhet er et hovedargument for lobbyregister, kun lette etter åpenhetsrammen i tekstene. Underveis i prosessen forsøkte jeg å hele tiden være bevisst på at jeg måtte være åpen for at jeg kunne finne andre tolkningsrammer enn de jeg allerede hadde sett for meg fra start.

Tilnærming nummer to, altså induktiv tilnærming, er at man finner empiri og deretter går til teorien for å systematisere dataen (Jacobsen, 2005). Dette oppdaget jeg i praksis da jeg, under intervjuene lærte at flere av informantene oppga konfidensialitet som et viktig argument mot lobbyregister. Ved å høre om dette, gikk jeg tilbake til teorien og innså at dette var en viktig ramme jeg hadde viet for lite oppmerksomhet. Det førte til at jeg valgte å opprette konfidensialitetsrammen og gå gjennom dokumentene på nytt, der jeg så at dette var et viktig argument for mange av motstanderne. Dette viser at jeg gjorde rett ved å benytte meg av både innholdsanalyse og intervjuer som metode, da jeg trolig ville ha oversett konfidensialitetsrammen om jeg kun hadde gjennomført innholdsanalysen og utelatt intervjuene. Selv om den induktive tilnærmingen blir sett på som idealet, slipper heller ikke denne metoden unna kritikk. Det er umulig at mennesker har et helt åpent sinn og at vi ikke har kapasiteten til å innhente alle typer informasjon ettersom vi må sette avgrensinger (Jacobsen, 2005).

Ved å kombinere både en deduktiv og en induktiv tilnærming, er det sentralt å nevne begrepet abduksjon, også kjent som 'reasoning by hypothesis' (Plutynski, 2022). Abduksjon handler



om at man er åpen om hvilken teori som passer best til å belyse empirien (Mathiesen & Volckmar-Eeg, 2022). Videre forklarer Mathiesen & Volckmar-Eeg (2022) at abduksjon krever at det er dialog mellom teori og empiri, der teorien bidrar til å forstå empirien, men vel så viktig at empirien og deretter analysen kan bidra til å utvikle teorien. Målet er at forskningen som blir gjort kan være med å bidra til ny teoriutvikling, (Volckmar-Eeg, 2022). Til forskjell fra en induktiv og deduktiv tilnærming, kan abduksjon være med å utvikle og endre det teoretiske rammeverker både før, underveis og etter forskningsprosessen (Dubois & Gadde, 2002). Postholm skriver at en abduktiv tilnærming «tar forskerens forforståelse i betraktning» (Postholm, 2020). Det er viktig å være klar over ettersom en abduktiv tilnærming på denne måten ikke nødvendigvis vil tilby en endelig sannhet (Danermark, 1997). Den kunnskapen jeg har tatt med meg inn i forskningsprosessen, og den kunnskapen jeg har opparbeidet med underveis i prosjektet, er på denne måten min tolkning av teorien og datamaterialet, og dermed også utfallet av funnene i analysen.

Når det kommer til analysen av dataen som er innsamlet er det viktig å tilordne enhetene i riktig kategori (Jacobsen, 2005). Når jeg har plassert de ulike tekstene i en tolkningsramme og ikke en annen, er det klart at det er gjort med skjønn, og at man derfor må være åpen for at det er blitt gjort feilvurderinger. Likevel, ettersom jeg har gått gjennom relativt få dokumenter, er det klart at denne utfordringen er redusert sammenlignet med om jeg hadde gått gjennom en større mengde med flere dokumenter.

I prosessen med intervjuer og etter hvert transkribering av disse kan det være mulige feilkilder som kan påvirke studiens reliabilitet. Det er alltid mulig at man i en transkriberingsprosess går glipp av tonefall eller også at man ikke får med seg informantens kroppsspråk (ironi, sarkasme osv.), slik at informasjonen får en annen mening enn det informanten mente. Men ettersom at transkriberingen ble gjort av samme person som var til stede under intervjuene (meg), og transkriberingen ble gjennomført ganske rett etter intervjuene, er eventuelle slike ting så godt som mulig blitt plukket opp og tatt hensyn til. God forskningsetikk sier at man så godt som mulig skal gjengi resultater fullstendig og i korrekt sammenheng, i tillegg til at informanten har rett på fullstendig gjengivelse (Jacobsen, 2005).

Det må også sies at brorparten av intervjuene jeg hadde var digitale, så selv om jeg ikke oppdaget noen utfordringer underveis, kan det være at jeg i et fysisk møte og under selve intervjuet kunne ha oppdaget eller lagt merke til som ikke er like lett å få med seg digitalt.

Alle helst skulle jeg gjerne møtt alle fysisk, men flere av de travle informantene foretrakk å ha det digitalt på grunn av effektivitet. Når de første avtalene gikk i boks satt jeg en tidsramme på ca. 60 minutter, men etter å ha gjennomført noen intervjuer erfarte det seg at de fleste intervjuene varte i omtrent 30 minutter. Dette kan høres kort ut, men jeg opplevde at tiden ble brukt godt og at jeg fikk svar på de spørsmålene jeg lurte på, i tillegg til å stille oppfølgingsspørsmål og at informantene også fikk prate fritt og komme med eksempler og betraktninger på eget initiativ.

Det var en stor fordel at jeg i forkant hadde brukt mye tid på å lese tidligere studier og teori, i tillegg til å ha gjennomført innholdsanalysen av stortingsdokumentene. På denne måten hadde jeg det ganske klart for meg hva jeg ville spørre informantene om. Jeg vil derfor selv vurdere intervjuene som svært nyttige og innsiktsfulle når det kommer til å belyse problemstillingen. Det kunne med fordel vært gjennomført intervjuer av flere stortingsrepresentanter, for å få enda flere refleksjoner, men jeg vil likevel argumentere for at de intervjuene jeg hadde ga meg godt med nyttig informasjon og det er ingen spørsmål jeg stilte som jeg opplevde at forble ubesvart. Dette henger også sammen med det som ble beskrevet i punkt 3.2.2 om at intervjuer er en tidkrevende datainnsamlingsmetode, i tillegg til at stortingsrepresentantene ikke var så lette å få landet en avtale med som jeg først antok. På grunn av vanskeligheter med å fastsette en avtale med travle stortingsrepresentanter, valgte jeg heller å gå nærmere inn på debatten ved hjelp av stortingsdokumentene, da det virket mest hensiktsmessig med tanke på bruk av tid.

### **3.4 Oppsummering metodekapittel**

I dette kapitlet har studiens metodiske valg blitt presentert, forklart og begrunnet. For å svare på studiens problemstilling er en kvalitativ innholdsanalyse av stortingsdokumenter blitt valgt ut. Del to av metoden tar for seg kvalitative intervjuer med stortingsrepresentanter, for å innhente innsikt som ikke er mulig å finne ved å kun lese dokumenter. Dette kapitlet ble avsluttet med forskningsetikk og en gjennomgang av studiens kvalitet, der oppgavens styrker og svakheter ble gjennomgått og oppgavens validitet og reliabilitet ble vurdert.

## 4.0 Analyse

I denne delen av oppgaven vil jeg presentere analysen av empirien som er bygget på teoriene og metodene jeg tidligere har gjennomgått. For å gjøre det mest oversiktlig, vil jeg presentere tolkningsrammene som finnes i stortingsdokumentene og parallelt i analysen presentere relevante sitater og informasjon fra de gjennomførte intervjuene. Underveis vil jeg hele tiden trekke frem eksempler på hva de ulike politikerne mener er problemet, hva de mener er årsaken til problemet, hvilke moralske evalueringer de gjør seg og til slutt hva de mener er løsningen. På denne måten vil det være mulig å se om argumentene har endret, eller utviklet, seg over tid, om noen argumenter har falt fra og om nye har kommet til.

Informasjonen fra intervjuene vil være med å utdype de tolkningsrammene som finnes i dokumentene og forklare hvorfor debatten står der den gjør. Til forskjell fra analysen av dokumentene, der jeg går mer kategorisk til verks på hvilke tolkningsrammer man kunne finne i debatten, er hensikten med intervjuanalysen å få frem aktørenes opplevelser og erfaringer om og rundt debatten. Dette gjøres det for å forsøke og danne seg et bilde av det politiske spillet som har foregått i kulissene, og få frem nyanser og forklaringer som ikke er mulig å finne i stortingsdokumentene.

### 4.1 Analyse av stortingsdokumentene

I denne delen av oppgaven skal jeg gå gjennom de totalt 16 forslagene og innstillingene og plassere tekstene i ulike tolkningsrammer ved å følge Entmans definisjon på hvordan en tolkningsramme er bygget opp. Jeg har valgt å kalle de ulike rammene for åpenhetsrammen, uhensiktsmessigrammen, tillitsrammen, byråkratirammen og konfidensialitetsrammen. De ulike rammene blir underveis illustrert med tabeller. Først vil jeg gjennomgå det første forslaget i 1995, med påfølgende diskusjon i stortingssalen og deretter den påfølgende innstillingen. På denne måten er blir det tydelig hvilke tolkningsrammer som ble brukt av stortingsrepresentantene i det som er helt i starten av debatten.

Deretter vil jeg gjennomgå de resterende forslagene og innstillingene, for å se hvilke tolkningsrammer som blir brukt av stortingsrepresentantene etter hvert som tiden går og nye forslag presenteres og innstillinger skrives. I likhet med det første forslaget vil jeg gå i dybden på det hittil nyeste forslaget, diskusjonen som kom i forbindelse med det og innstillingen som kom i 2022. Underveis i hele analysen vil jeg flette inn uttalelser og informasjon som jeg fikk

fra informantene under intervjuene. Det gjøres på denne måten for at det skal være oversiktlig og mulig å kunne trekke linjer mellom de ulike tekstene, for å gi et bilde av den utviklingen som har vært og eventuelt ikke vært. Ved å legge det opp på denne måten er det enklere å se «det store bildet». Til slutt kommer en oppsummering av tolkningsrammene, en illustrasjon av debattens tidslinje og funnene som kommer frem i dokumentgjennomgangen og gjennom dybdeintervjuene.

#### **4.1.2 Det første forslaget**

Det første forslaget, som kom fra stortingsrepresentant Kristin Halvorsen i 1995, kan regnes som startskuddet for debatten om lobbyregulering på stortinget. Halvorsen har i sitt forslag utformet det som at det er behov for «åpenhet omkring informasjonsrådgivning». Halvorsen formulerer seg blant annet slik i forslagets innledning:

Åpen påvirkning er en helt legitim del av det norske demokratiet. De demokratiske problemene oppstår når forsøkene på påvirkning foregår i det skjulte. Det er også et demokratisk problem at det i stor grad er økonomisk ressurssterke organisasjoner som har råd til å kjøpe profesjonell påvirkning. På denne bakgrunnen mener Sosialistisk Venstreparti det er nødvendig med større åpenhet omkring denne virksomheten (Dokument nr. 8:113 1995-1996).

Åpenhet er, som litteraturen sier (Ihlen & Gullberg, 2015) det argumentet som oftest blir trukket frem for hvorfor man bør ha en innføring av et lobbyregister. Åpenhetsproblematikken er også stadig trukket frem internasjonalt da det er nettopp spørsmålet om åpenhet om politiske prosesser som har gjort at andre land har innført reguleringer av lobbyaktiviteter (Chari et. al, 2019). I dette forslaget blir riktignok ikke ordet «lobbyregister» konkret brukt, men Halvorsen foreslår at man skal endre «selskapslovgivningen med sikte på å pålegge selskaper hvor deler av, eller hele, virksomheten går ut på å gi råd til bedrifter, organisasjoner og offentlige myndigheter om kommunikasjon og myndighetskontakt, full åpenhet om hvem som er deres oppdragsgivere i form av en oversikt i forbindelse med årsrapporten» (Dokument nr. 8:113 1995-1996). Til forskjell fra de syv andre forslagene, er dette et forslag med kun én person som er avsender. Det er også det eneste forslaget som kommer fra en representant for Sosialistisk Venstreparti, og ikke kun partiet Venstre som de samtlige andre forslagene.

Halvorsen skriver i forslaget at det er et problem at «forsøkene på påvirkning gjennom betalte informasjonsrådgivere forgår i det skjulte». Hun peker på særlig to årsaker til at dette problemet har oppstått: at det politiske systemet har gått fra å ha en korporativ kanal til lobbyisme og at det er en oppblomstring av informasjonsrådgivere. Den moralske evalueringen hun gjør av denne utfordringer er å trekke frem åpenhet som et viktig demokratisk prinsipp. Halvorsen mener derfor at en løsning på det problemet hun omtaler som «skjult» politisk påvirkning, er å kreve åpenhet om lobbyistene eller informasjonsrådgiverne og hvem de har som oppdragsgivere.

Den mest fremtredende tolkningsrammen i dette forslaget fra 95/96 er helt klart åpenhetsrammen. Åpenhetsrammen, som illustrert i tabell 1, viser at det er et problem at vi ikke har mer åpenhet om politisk påvirkning. Forkjemperne av denne rammen mener at ved å ikke være åpne kan det føre til mistillit og befolkningen går glipp av muligheten til å lære om politiske prosesser. Forkjemperne peker på at åpenhet er en viktig del av vårt samfunn. Løsningen på problemet er altså å innføre et lobbyregister.

*Tabell 1: Åpenhetsrammen*

Avsender	Forslagsstillere
Problem	Det er et demokratisk problem at vi ikke har mer åpenhet om politisk påvirkning
Årsakssammenheng	Ved å ikke være åpne, kan det føre til mistillit og befolkningen går glipp av muligheten til å lære om politiske prosesser
Moralsk evaluering	Åpenhet er en viktig verdi i vårt samfunn
Løsning	Innføre et lobbyregister

I intervjuet svarer Halvorsen på hvorfor hun ikke tror et lignende forslag hadde blitt tatt opp før.

For det første så var dette faktisk ganske nytt. Det skjedde en profesjonalisering av påvirkning av politiske prosesser på slutten av 90-tallet, i begynnelsen av 2000 og videre fremover (...) (eget intervju, Halvorsen, 12.april 2023)

Som beskrevet i teoridelen var USA det første landet som innførte et lobbyregister, i 1946 (Ihlen & Gullberg, 2015), men til tross for dette var det altså Halvorsen som først brakte lobbyregister som et politisk forslag, så sent som i 1995. Som McKay og Wozniak (2020) påpeker var det ikke før utpå 2000-tallet at flere land begynte med reguleringer av lobbyaktiviteter, og en kan derfor, som Halvorsen sier, regne lobbyregister som noe nytt i et norsk perspektiv på den tiden. Halvorsen bruker også svaret sitt til å påpeke følgende:

Jeg mente også at det var mange organisasjoner som ble lurt til å kjøpe tjenester fra kommunikasjonsbyråer, fordi de trodde at det ikke gikk an å kontakte en stortingsrepresentant direkte, eller fordi de ikke visste på hvilket tidspunkt i prosessen man burde ta kontakt. Det var nok noe som vokste fram, og det var sikkert mange andre skjulte måter å påvirke politikere på før det, men det var noe som vokste fram mens jeg var stortingsrepresentant på 90-tallet (eget intervju, Halvorsen, 12.april 2023).

I forbindelse med dette forteller Halvorsen i intervjuet at hun tok initiativ til et eget «lobbykurs» i regi av SV, for å lære opp folk, og da gjerne mindre aktører, om hvordan det politiske systemet fungerer og hvordan man kan påvirke prosesser. Det er derfor tydelig at Halvorsen har vært spesielt engasjert i temaet som omhandler lobbyisme. Det må påpekes at når Halvorsen i intervju forteller om forslaget, så er det nesten 30 år siden hun presenterte forslaget. I intervjuet forteller hun det hun husker når det kommer til hennes kollegaers reaksjoner på forslaget om lobbyregister i 1995.

Jeg tror at på det tidspunktet var det en ganske naiv, hvis jeg husker riktig nå da, så oppfattet jeg at det var en ganske naiv holdning til en ny profesjon som vokste seg fram, og som det var knyttet mye penger til, og som den eneste muligheten vi hadde, og vår oppfatning var at vi skal være et åpent demokrati. Man skal vite hvordan demokratiske prosesser foregår, og det er stor verdi i det norske samfunnet at man kan få direkte kontakt og få gjennomslag for saker (eget intervju, Halvorsen, 12.april 2023)

Gjennom dette utsagnet forklarer Halvorsen det hun beskriver som en «naiv holdning» og peker videre på det argumentet som mange legger frem når de forklarer hvorfor man mener

mer åpenhet om politisk påvirkning er viktig, nemlig at mange lobbyister sitter med mye makt.

Men hvis man ikke vet hvor mye makt det er bak noens hensikt i forhold til andre, så kan man gjøre feil beslutninger. Og der ble jeg veldig... Mange var veldig naive i forhold til de informasjonsbyråene på det tidspunktet. Det er de fremdeles (egget intervju, Halvorsen, 12.april 2023).

Hun peker på at et lobbyregister kan være med på å vise frem aktørers hensikter, noe som er i tråd med det Ihlen & Gullberg (2015) skriver om at et lobbyregister kan bidra til å «studere makt og demokratisk representativitet».

#### **4.1.3 Den første innstillingen**

Videre skal den første innstillingen, der justiskomiteen svarer på Halvorsens forslag, gjennomgås. I dette svaret på forslaget benytter stortingsrepresentantene seg av flere tolkningsrammer som sier noe om hvorfor de er mot innføringen av et lobbyregister. Det er særlig to tolkningsrammer som er fremtredende i denne innstillingen. Hovedproblemet som trekkes frem fra komiteen er at det «vil ikke være lett å finne frem til konkrete og effektive tiltak som imøtekommer intensjonene» (Inns. S. Nr. 118. (1996-1997)) i Halvorsens forslag. Komiteen peker på en rekke årsaker til problemet. Det argumenteres med at det er vanskelig å finne presise regler for hvilke selskaper som skal omfattes av et eventuelt regelverk. Det pekes på at en generell opplysningsplikt om kunder vil kunne få «uheldige konkurransemessige verknader for selskap» (Inns. S. Nr. 118. (1996-1997)) og at forslaget ikke vil fange opp alle informasjonsrådgivere (eksempelvis konsulenter med enkeltmannsforetak eller advokater). Komiteen frykter at dersom en skulle innføre regler som dette vil det kunne føre til at «slike virksomheter blir organisert på en annen måte, og at kundene søker til de som ikke faller under opplysningsplikten» (Inns. S. Nr. 118. (1996-1997)).

I sistnevnte argument trekker komiteen frem at man ikke må «se bort fra at slike virksomheter vil være lagt til selskap registrert i utlandet, som ikke vil falle under de norske reglene, selv om de har norske kunder» (Inns. S. Nr. 118. (1996-1997)). Flertallet i komiteen evaluerer forslaget med at det kan stride imot ytringsfrihetsprinsippet og medias kildevern. Det legges

også vekt på at «det må være en plikt for Stortingets representanter å prøve de opplysningene som blir fremmet opp mot andre opplysninger». Innstillingen konkluderer derfor med at man ikke skal innføre reguleringer:

Fleirtallet kan likevel ikke sjå at det er behov for særlege lover på dette området no. Det vil heller ikkje reint lovteknisk være lett å finne fram til konkrete og effektive tiltak som imøtekjem intensjonane i framlegget (Innst. S. Nr. 118, 2).

Den mest fremtredende tolkningsrammen som blir brukt i innstillingen er uhensiktsmessigrammen, etterfulgt av tillitsrammen. At et lobbyregister vil være uhensiktsmessig, er å regne som hovedargumentet mot et lobbyregister (Ihlen & Gullberg, 2015). Uhensiktsmessigrammen bygger på at en innføring av lobbyregister ikke vil være hensiktsmessig, av den årsak at et lobbyregister ikke vil kunne gi det hele bildet av all påvirkning som skjer fordi det ikke vil klare å fange opp alt. Den moralske evalueringen er at et regelverk må være hensiktsmessig. Løsningen er derfor å ikke innføre et lobbyregister. Uhensiktsmessigrammens oppbygging blir illustrert i tabell 2.

*Tabell 2: Uhensiktsmessigrammen*

Avsender	Motstanderne
Problem	Et lobbyregister som foreslått vil ikke være hensiktsmessig
Årsakssammenheng	Et lobbyregister vil ikke gi det hele bildet av all påvirkning som skjer ettersom det ikke kan fange opp alt
Moralsk evaluering	Et regelverk må være hensiktsmessig
Løsning	Ikke innføre et lobbyregister

Tillitsrammen på sin side handler om et lobbyregister kan virke mot sin hensikt ved at det fører til mindre tillit. Årsaken til dette er at et lobbyregister kan insinuere at vi ikke stoler på våre folkevalgte. Den moralske evalueringen er at vi må ha tillitt til at de folkevalgte tar gode beslutninger som gagnar samfunnet på egen hånd. Løsningen blir derfor å ikke innføre et lobbyregister. En oppsummerende forklaring av tillitsrammen vises i tabell 3. Denne rammen sammenfaller med noe av det som kom frem i Erviks studie, der det ble uttalt at «en



offentliggjøring av representanters møter ville være en mistenkeliggjøring av politikernes arbeidsmetoder» (Ervik, 2012, 93).

Under intervju blir tillit et tema brakt opp av informant Henriksen (Ap). Hun er enig i at det er et viktig argument for hvorfor en ikke bør innføre et lobbyregister. Blant annet nevner hun at man som folkevalgt har en viktig oppgave og at man må stole på at de gjør sine oppgaver på en ærlig og redelig måte. Henriksen, som selv er sykepleier, trekker frem et eksempel som hun erfarte under utdanningen. Hun forteller at de ble delt inn i grupper, der første gruppe skulle jobbe som før og andre gruppe skulle være tydelige fremfor pasienten at pasienten måtte ha tillitt til dem. Resultatet ble at pasientene hadde minst tillitt til den gruppen som var spesielt tydelige på at pasientene skulle ha tillitt til dem.

Litt sånn tror jeg det kan bli med lobbyregister, at det vil virke mot sin hensikt. At man kanskje blåser opp ting større enn det er, og at folk derfor kan få et inntrykk av at situasjonen er verre enn den egentlig er. Norge er et demokrati med veldig høy tillit og det har vi lenge vært stolte av (eget intervju, Henriksen, 20.mars 2023).

Dette eksempelet trekker hun frem for å vise at det å være for tydelig om at man må være så åpen, også kan føre til at folket blir mer skeptiske.

*Tabell 3: Tillitsrammen*

Avsender	Motstanderne
Problem	Et lobbyregister kan føre til mindre tillitt
Årsakssammenheng	Opprettelsen at et lobbyregister kan insinuere vi ikke stoler på våre folkevalgte
Moralsk evaluering	Vi må ha tillit til at de folkevalgte tar gode beslutninger på egen hånd
Løsning	Ikke innføre et lobbyregister

#### 4.1.4 Den første debatten (1995-1996)

I etterkant av Halvorsens forslag om «åpenhet omkring informasjonsrådgivning» deltok en rekke personer i diskusjonen i Stortingssalen: Jorunn Ringstad (Sp), Olav Akselsen (Ap), Lisbeth Holand (Sv), Anders C. Sjaastad (H), Anita Apelthun Sæle (Krf), statsråd Gerd-Liv Valla og selvsagt Kristin Halvorsen (Sv) (141, Stortings forhandlinger, 1996-1997).

Denne diskusjonen innledes av Ringstad (Sp) som lister opp hovedgrunnene til at hennes parti ikke ønsker å innføre en lovendring når det gjelder «åpenhet omkring informasjonsrådgivning». Grunn nummer en handler om at det vil være vanskelig å vite hva slags selskap som skal falle inn under den foreslåtte regelen, at det i dag ikke er en plikt for selskap å oppgi hvem som er deres kunder og at en slik regel vil kunne medføre «uheldige konkurransemessige verknader» (141, Stortings forhandlinger, 1996-1997, s. 2657), i tillegg til at et slikt forslag ikke vil fange opp alle informasjonsrådgivere, f.eks. konsulenter som driver enkeltmannsforetak eller advokater. Disse argumentene mot et lobbyregister sammenfaller med både byråkratirammen og uhensiktsmessigrammen.

Byråkratirammen, som oppsummert i tabell 4, er bygget på at motstanderne av et lobbyregister mener at et register som foreslått er unødvendig byråkratisering ettersom det er ressurskrevende å håndtere et lobbyregister, det er vanskelig å avgrense hvem og hva som skal registreres og man er nødt til å bruke ressurser på å følge opp ordningen. Dette kan trekkes tilbake til studien fra McKay & Wozniak (2020), som påpekte at registeret som eksisterer i Storbritannia opplever problemer som angår at registreringen blir feil og videre da at det er vanskelig å få registeret til å stemme overens med virkeligheten. Den moralske evalueringen i byråkratirammen sier at fellesskapets ressurser må brukes best mulig og i fellesskapets interesser. Tilhengerne av denne rammen mener derfor at løsningen er å ikke innføre et lobbyregister.

*Tabell 4: Byråkratirammen*

Avsender	Motstanderne
Problem	Et lobbyregister er unødvendig byråkratisering
Årsakssammenheng	Det er ressurskrevende å håndtere et lobbyregister, vanskelig å avgrense hva som

	skal registreres, må bruke ressurser på å følge opp ordningen
Moralsk evaluering	Fellesskapets ressurser må brukes best mulig og i fellesskapets interesser
Løsning	Ikke innføre et lobbyregister

Når man leser gjennom denne diskusjonen er det tydelig at det er et tema som er «nytt», i den forstand at det var første gang noensinne regulering rundt informasjonsvirksomhet ble foreslått her i Norge, og at man heller ikke hadde like mye kunnskap om kommunikasjonsbransjen som det vi har i dag. Uttalelser som «vi ser at det over tid har skjedd ei utvikling i informasjonsrådgjevarbransjen i Norge» (141, Stortings forhandlinger, 1996-1997, s. 2657) og «det er heilt klart at me har sett ei ny utvikling innanfor dette området, ofte kalla informasjons- og PR-byrå» (141, Stortings forhandlinger, 1996-1997, s. 2658) og «jeg innser at det finns problemer knyttet til denne typen virksomhet» (141, Stortings forhandlinger, 1996-1997, s. 2664) viser dette. Som tidligere beskrevet begynte ikke svingdørsfenomenet å skyte fart før ved årtusenskiftet (Allern, 2015), så denne utfordringen er ikke noe som blir tatt opp i denne diskusjonen, i kontrast til diskusjonen som foregikk i 2022.

Blant annet nevner Halvorsen under intervjuet en annen grunn til at stortingsrepresentantene på den tiden ikke var så «ivrige» når det gjaldt lobbyregister.

Det er klart at en del stortingsrepresentanter hadde jo god kontakt med en informasjonsbyråer selv, hadde venner og bekjente som jobbet der, og det var mye omgang, mingling, vennskap, kjennskap inn det, og så har disse informasjonsbyråene levd godt på at det var så mystisk, og at det var så mye, det var liksom...ja, jeg tror jo at det kan ha hatt en betydning i forhold til hvor ivrig man var på å få dette på bordet (eget intervju, Halvorsen, 12.april 2023).

Halvorsen peker derfor på at vennskap og relasjoner mellom stortingsrepresentantene og mystikken rundt bransjen førte til at man på den tiden ikke ønsket, eller ikke så et behov for å diskutere åpenhet omkring informasjonsbransjen. Halvorsen er samtidig tydelig på at det ikke er selve oppdragene bransjen utfører som er problemet:

Jeg mener det er en helt ærlig sak å ta kontakt med et informasjonsbyrå, men det må vel også være en helt ærlig sak å si hvor omfattende har den vært, hvor mye penger ligger på bordet, og ha åpenhet rundt det (eget intervju, Halvorsen, 12.april 2023).

I diskusjonen fra stortingssalen trekker Ringstad (Sp) blant annet opp en «Brennpunkt»-episode fra NRK som handlet om hvordan informasjonsbyråer jobber. Ringstad sier at byråene ofte får god betaling på å «få ut budskapet til publikum» (141, Stortingsforhandlinger, 1996-1997, s. 2657)

Kor sterkt press PR-byråa øver overfor media for å få inn budskapet dei har teke på seg å spreie, skal eg ikkje uttale meg skåsikkert om. Men lat meg seie det slik at eg er kjend med at det fyrste nei frå media slett ikkje alltid blir akseptert (141, Stortingsforhandlinger, 1996-1997, s. 2657)

Hun sier dette fordi hun mener at det er nødvendig «å vurdere tiltak, eventuelt lovendringer, som kan medverke til auka offentleg innsyn både omkring informasjonsrådgjevninga og dei metodane som blir brukte» (141, Stortingsforhandlinger, 1996-1997, s. 2658). Ringstad anerkjenner med dette at det er behov for tiltak, men uten at et lobbyregister som foreslått av Halvorsen er det som er løsningen.

Akselsen (Ap) uttaler at han mener det er et problem at mange stortingsrepresentanter «altfor raskt kastar seg på såkalla gode sakar». Han utdyper med dette:

Eg har vel et inntrykk av at kanskje denne saka òg er eit resultat av at det er viktig å vera raskt ute og koma på banen med nødvendige konkrete tiltak. Eg ser ikkje vekk frå at det kan vera nødvendig å sjå på utviklinga knytt til informasjonsbyråa og den verksemda dei driv, men eg kan likevel ikkje sjå at det er rett av Stortinget no å be Regjeringa prioritere dette arbeidet (141, Stortingsforhandlinger, 1996-1997, s. 2658)

Med dette utsagnet så peker Akselsen på byråkratirammen, med tanke på at tid er penger. Stortingsrepresentantene har en travel hverdag, og da blir det naturligvis slik at man må prioritere saker etter hvor viktige de er.

Videre mener Akselsen at det ikke er alt som kan «reguleres gjennom lov».

Det eg føler er problemet i denne konkrete saka, er at ein på bakgrunn av eitt informasjonsbyrå ønskjer å laga ei lov som på ein måte skal ramma all type verksemd. Då blir det litt skeivt (141, Stortings forhandlinger, 1996-1997, s. 2659)

I diskusjonen spør Halvorsen (SV) representant Akselsen «med hvilken seriøsitet de egentlig har gått inn i denne problemstillingen og satt seg inn i hva saken gjelder. Dette kan tolkes som at Halvorsen opplever at man ikke får til en god nok debatt om lobbyregister. Akselsen kontrer med at «eg skjønner at forslagsstillaren ikkje liker ein slik konklusjon frå vår side, men eg trur ikke debatten er spesielt tent med at ein påstår at dei som har eit anna standpunkt enn ein sjølv, ikkje har forstått eller sett seg inn i saka, eller ikkje har gjort en god nok eller grundig jobb» (141, Stortings forhandlinger, 1996-1997, s. 2660)

Representant Sjaastad (H) uttaler følgende: «Ifølge et gammelt norsk munnhell er veien til helvete brolagt med gode forsetter» (141, Stortings forhandlinger, 1996-1997, s. 2660)

Som debatten allerede har avslørt, er det veldig mye et spørsmål om det forslaget som er fremmet, på noen måte kan ivareta de gode ønsker som ligger bak. Høyre er et parti som er sterk tilhenger av lov og orden, men vi har likevel begrenset tro på at lover kan regulere alle forhold i samfunnet. Her står vi altså overfor en situasjon som i beste fall er vanskelig å fortolke (141, Stortings forhandlinger, 1996-1997, s. 2660)

Det er mye frem og tilbake i denne debatten, der parten som er for (SV) stadig uttrykker at de opplever at flertallet ikke tar forslaget «seriøst» (141, Stortings forhandlinger, 1996-1997, s. 2660), der representant Sjaastad (H) svarer med at det handler ikke om «man har gode intensjoner med sitt forslag, men hva som er virkningen av det hvis det settes ut i livet». Spørsmålet står da: Vil dette forslaget føre til mer informasjon og åpenhet, eller ei?

Videre i diskusjonen tar Holand (SV) ordet, og kaller debatten som har vært for «bombastisk» ettersom de har diskutert «alle mulige tekniske problemer med lovregulering av åpenhet og plikt til å melde fra om hvem som er kundene (141, Stortings forhandlinger, 1996-1997, s. 2664). Ringstad (Sp) bruker den siste tiden av diskusjonen på å påpeke at «dette har vel vorte ein debatt som har teke lengre tid enn det ein kanskje trudde i utgangspunktet og trekker frem at debatten har tatt for seg mer enn selve forslaget, faktisk har det handlet like mye om

*mengden* informasjon som representantene skal få heller enn *hvordan* de skal få den informasjonen (141, Stortings forhandlinger, 1996-1997, s. 2665)

Mot slutten av diskusjonen i salen i 1995 sier Halvorsen følgende: «Jeg er helt sikker på at vi kommer tilbake til disse spørsmålene» (141, Stortings forhandlinger, 1996-1997, s. 2664).

Det skulle hun få rett i. Hun avslutter diskusjonen i Stortingsalen med å si:

Det er klart at det kommer til å bli full åpenhet om dette. Problemet er at det kommer til å ta tid. Fordi det ikke kommer et unisont ønske og signal ut til bransjen her i dag om at hvis de ikke nå innfører sine egne regler for dette, kommer det faktisk til å bli en lovgivning på det (141, Stortings forhandlinger, 1996-1997, s. 2666)

Utsagnet fra Halvorsen, om at «det kommer til å ta tid» sier igjen noe om hvor ferskt temaet om politisk påvirkning og utfordringer om kommunikasjonsbransjen var på den tiden. Det sier også noe om hvor lite støtte forslaget hadde den gang og som vi vet i dag, ettersom nye og lignende forslag fortsatt blir nedstemt, hvordan denne støtten ikke har økt i noen særlig grad opp gjennom tiden.

#### **4.1.5 Flere forslag**

I det neste delkapittelet vil forslagene fra år 2000 til 2018 gjennomgås og analyseres. Åpenhet blir ofte trukket frem som hovedargumentet for hvorfor en bør innføre lobbyregister (Ihlen & Gullberg, 2015). Det blir tydeliggjort ved å se gjennom flere forslag, for dersom vi går videre og ser på det andre forslaget om innføring av lobbyregister, underskrevet Lars Sponheim og Gunnar Kvasheim i 2000/2001 blir det formulerte at de ønsket en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget. I dette forslaget foreslås det også om behovet for mer åpenhet i stortingskomiteens arbeid. Dette forslaget er dermed todelt, og jeg har naturlig nok her valgt å fokusere på delen av forslaget som omhandler lobbyregistrering, da det er relevant for min studie. Samtidig, inneholder dette dokumentet et forslag om åpne komitehøringer som blir besluttet, og som vil få påvirkning for presidentskapets argumenter i innstillingen og også vil brukes som et argument i senere forslag om hvorfor åpenhet lønner seg. Dette er første gang at ordet «registreringsordning» faktisk blir brukt i forslagene, en kontrast til Halvorsens forslag som omtalte det som «åpenhet omkring informasjonsrådgivning».

Forslagsstillerne mener det er et problem at Stortinget ikke har regler som sikrer offentlighet rundt ulike former for lobbyvirksomhet. De mener at «fra et demokratisk ståsted vil det være svært uheldig dersom bestemte aktører i et marked eller en bransje skaffer seg skreddersydde rammevilkår gjennom lukket kontakt med partigruppene på Stortinget» (Dokument nr. 8:31 2000-2001) og at det er «et paradoks» at Stortinget selv har langt mindre åpenhet og offentlighet i sitt arbeid enn regjeringen og forvaltningen. Videre pekes det på at de siste årene har blitt flere profesjonelle lobbyister og informasjonsbyråer som jobber på vegne av kunder. De ønsker derfor en større åpenhet rundt lobbyisters virksomhet ettersom dette vil være «et godt bidrag til å bedre innsynet i viktige deler av den politiske beslutningsprosessen». Forslaget fremmer derfor et ønske om å «utarbeide forslag til en registreringsordning for de som oppsøker stortinget på vegne av en organisert interesse for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling». Hovedtolkningsrammen i dette forslaget blir derfor også åpenhetsrammen.

I 2003 kom stortingsrepresentantene Ågot Valle (SV) og Trine Skei Grande (V) med det som den gang het privat forslag (i dag representantforslag) om en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget. Dette forslaget inneholder flere av de nøyaktig samme formuleringene som var i forslaget til Sponheim og Kvasheim kun tre år før. Blant annet om at det er et «paradoks at Stortinget selv har langt mindre åpenhet og offentlighet i sitt arbeid enn regjeringen og forvaltningen» og at «større åpenhet rundt lobbyisters virksomhet vil være et godt bidrag til å bedre innsynet i viktige deler av den politiske beslutningsprosessen» (Dokument nr. 8:5 (2003-2004)). Også i dette forslaget menes det at regelverket ikke går langt nok i å ivareta åpenhet og innsyn. Det pekes på at det sett fra et demokratisk synspunkt er uheldig og at det kan «skape mistro til hele det politiske systemet (Dokument nr. 8:5 (2003-2004)). Valle og Skei Grande mener at løsningen derfor er å fastsette en registreringsordning for dem som oppsøker stortinget «på vegne av seg selv eller andre for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling (Dokument nr. 8:5 (2003-2004)). I dette forslaget ser vi at åpenhetsrammen er dominerende.

Tre år frem i tid kommer Skei Grande igjen med et forslag om lobbyregister. Denne gangen sammen med partikollega Lars Sponheim og Gunnar Kvasheim, som også tidligere har presentert et forslag om det samme. I dette forslaget fra de tre Venstre-representantene i 2007/2008 er det formulert som at man ønsker å «innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor»

(Representantforslag nr. 32 (2007-2008)). Forslagsstillerne mener det er et problem at regelverket ikke går langt nok i å ivareta åpenhet og innsyn. De mener det på skrivende tidspunkt var et «enda større behov for åpenhet rundt politiske prosesser fordi lobbyvirksomhet har blitt en stadig viktigere del av politiske beslutningsprosesser» (Representantforslag nr. 32 (2007-2008)). Med større åpenhet rundt «denne virksomheten» vil borgerne få bedre innsyn i viktige deler av den politiske beslutningsprosessen som igjen, ifølge representantene, vil føre til «økt tillit til at politiske beslutninger tas på rett grunnlag» (Representantforslag nr. 32 (2007-2008)). Sponheim, Kvasheim og Skei Grande mener derfor at løsningen på problemet er at man må sikre åpenhet om lobbyvirksomhet gjennom en registreringsordning. I dette forslaget er det en tolkningsramme som råder: åpenhetsrammen.

Kun ett år etter forrige innstilling foreslår Skei Grande for tredje gang å utarbeide en registreringsordning for de som oppsøker Stortinget, den politiske ledelsen i departementene eller på SMK på vegne av seg selv eller andre for å påvirke i saker som er til behandling. I dette forslaget har hun med seg Venstre-kollega Borghild Tenden. Forslagsstillerne er her opptatt av å få frem at Venstre har tradisjon for å ønske åpenhet og innsyn i politiske prosesser og i forvaltningen. Å fremheve at åpenhet er «deres sak» er i tråd med teorien om sakseierskap, der de fleste med kunnskap om lobbyregister nok vil assosiere Venstre som partiet som «eier» dette området. De påpeker også i sitt skriv at stortingsrepresentanter fra Venstre tidligere har foreslått å opprette et lobbyregister, men blitt nedstemt.

Det er Venstre som har sendt inn brorparten av forslagene om innføring av lobbyregister. I intervjuet med Bjørlo (V) forteller han hvorfor Venstre foreslår dette gang på gang.

Vi mener det er viktig. Jeg tror, i alle fall fra Venstre sin side, at det bare er et tidsspørsmål før vi får dette i Norge også. Dette er en sak der vi oppriktig mener det bare er å hamre og hamre på til vi får gjennomslag (...) Det er bare så åpenbart for oss at det må komme et gjennombrudd. Derfor føler vi, siden vi kommer med dette igjen og igjen, at før eller senere vil det gjennombruddet komme (eget intervju, Bjørlo, 23.februar 2023).

I samme intervjuet forteller han at dette så klart kun er én av mange saker de jobber med, men at det er en viktig sak for Venstre «i den forstand at det er en symbolsak på om du ønsker mer åpenhet og innsyn eller ikke (eget intervju, Bjørlo, 23.februar 2023). Han trekker frem at det



er en forskjell på Venstre og de store partiene i holdningen til lobbyregister. «Så det er jo kanskje blitt en sånn markørsak som viser forskjell på oss og partier som Høyre og Arbeiderpartiet, for eksempel». Dette utsagnet snakker til teorien om sakseierskap og minner om det som tidligere er kommet frem i studien til Ervik om at «åpenhet er noe som kjennetegner» (Ervik, 2012, 90) Venstres politikk.

Også i intervjuet med Bjørke (Sp) trekker han frem at dette er Venstres sak. «At Venstre kommer med nye forslag, det handler like mye om at de ser på seg som et sånt parti.. Dette er en av deres flaggsaker» (eget intervju, Bjørke, 08.mars 2023). Samme blir nevnt av Henriksen (Ap) som sier følgende: «Jeg tror dette er en symbolsak for Venstre, men og at de virkelig er for dette og jobber for å få det på plass» (eget intervju, Henriksen, 20.mars 2023). Dette sammenfaller igjen med teorien om sakseierskap, og uttalelsene fra de ulike informantene viser nettopp at Venstre har lobbyregister som en fanesak. Det at Bjørlo selv trekker frem at dette er en symbolsak for partiet, sier også noe om at det for Venstre er blitt prestisje for dem å flagge denne saken.

I forslaget fra 2009/2010 forklarer representantene at de ønsker å komme med enda et forslag siden «den siste tids begivenheter gjør at et slikt register på nytt bør vurderes». Skei Grande og Tenden refererer da til en da pågående debatt om retningslinjer for overgang fra regjering og storting til andre yrker, altså diskusjonen rundt karantenetid og svingdørsfenomenet (Allern, 2015; Fjellanger & Lægland, 2021; Ihlen et al., 2021) Når diskusjoner om karantenetid og svingdørsutfordringer dukker opp, gjør det at forslagsstillerne får en god mulighet til å markere seg igjen og enda en gang fremme forslaget om lobbyregister.

Sammen skriver Skei Grande og Tenden at regelverket omkring lobbyisme ikke går langt nok i å ivareta åpenhet og innsyn, og at det er «stort behov for åpenhet rundt politiske prosesser» og at «lobbyvirksomhet har utviklet seg til å bli mer profesjonell de siste årene» og at stadig flere lobbyister og informasjonsbyråer «forsterker problemet ytterligere» (Representantforslag 14 S (2009-2010)), som også beskrevet i tidligere forslag. Forslagsstillerne understreker at åpenhet er «et viktig premiss for et levende demokrati og ytringsfrihet» og foreslår derfor å utarbeide en registreringsordning. Tolkingsrammen i denne teksten blir også åpenhetsrammen.

I 2013/2014 foreslo stortingsrepresentantene Abid Raja, Terje Breivik og Pål Farstad at det skulle innføres et lobbyregister på Stortinget. Dette forslaget åpnes med at «åpenhet er et viktig premiss for et levende demokrati og ytringsfrihet» (Representantforslag 4 S (2013-2014)). Forslagsstillerne forklarer at «åpenhet rundt statsforvaltningen og de politiske prosessene er svært viktig for å opprettholde allmenn tillit til det politiske systemet» (Representantforslag 4 S (2013-2014)). De mener at de gjeldende karantenereglene og regler om habilitet og taushetsplikt er ikke er tilstrekkelig, og at dagens regelverk ikke går langt nok i å ivareta åpenhet og innsyn. De peker videre på at dagens politiske system er under «stadig økende press fra sterke profesjonsinteresser, ulike former for organiserte særinteresser og maktkonsentrasjon i næringslivet» (Representantforslag 4 S (2013-2014)). De mener det er uheldig for demokratiet dersom bestemte aktører, med økonomisk makt, skaffer seg «skreddersydde rammevilkår gjennom lukket kontrakt» (Representantforslag 4 S (2013-2014)) og viser til at dette argumentet forsterkes ettersom det er blitt stadig flere profesjonelle lobbyister og kommunikasjonsbyråer.

Forslagsstillerne bringer samtidig opp at det den siste tiden har vært «flere forhold som aktualiserer forslaget» (Representantforslag 4 S (2013-2014)), og peker da på de samme grunnene som Skei Grande og Valle i forslaget før om at overgangen fra politikk til kommunikasjon, og omvendt. I dette forslaget trekkes det frem at flere kommunikasjonsbyråer har vært positive til innføring av lobbyregister. Blant annet refererer de til tidligere uttalelser fra ledere i First House og Geelmuyden Kiese. Dette argumentet, om at kommunikasjonsbransjen er positiv til et register, finner vi igjen i tidligere beskrivelser fra Gullberg & Helland (2003). Igjen ser vi at når diskusjoner omkring svingdørsutfordringer dukker opp, gjør det at det på nytt blir aktuelt å komme med et nytt forslag om lobbyregister. Det er mulig at Venstre hadde kommet med forslaget uansett, ettersom det nesten begynner å bli en slags rutine for dem, men ved å trekke inn pågående diskusjoner gjør det at man kan spille på aktualitet. Dette forslaget fremmer derfor å utarbeide et forslag til en registreringsordning for de som oppsøker Stortinget, den politiske ledelsen i departementene eller på SMK, på vegne av seg selv eller andre, for å påvirke Stortinget eller regjeringen i saker som er til behandling. Den rådende tolkningsrammen i dette forslaget er åpenhetsrammen.

Videre i 2017/2018 kommer et nytt forslag, denne gangen fra stortingsrepresentantene Gunness og Grimstad. Her presiserer Venstre-kolleagaene igjen et behov for åpenhet. De

trekker frem at «ustrakt lobbyisme vil gi størst påvirkningskraft til økonomiske sterke og velorganiserte særinteresser på bekostning av andre viktige interesser» (Representantforslag 26 S (2017-2018)) og at dette er uheldig når det kommer til demokratiet. Samtidig trekker de frem fremveksten av profesjonelle lobbyister og flere «informasjonsbyråer» som et argument for et enda større behov for et lobbyregister. I sitt forslag trekker forslagsstillerne frem at Trondheim kommune har vedtatt å innføre et lobbyregister (Wien, 2022), og at flere rådgivningsselskaper har vært positive til et lobbyregister, med de samme eksemplene fra forslaget før om First House og Geelmuyden Kiese.

I dette forslaget blir historien til Venstre og deres tradisjon for ønske om åpenhet nevnt, slik som det har blitt gjort i tidligere forslag. Forslagsstillerne mener at åpenhet rundt statsforvaltningen og de politiske prosessene er svært viktig for å opprettholde allmenn tillit til det politiske systemet. De nevner også at karantenereglene og «alminnelige forvaltningsrettslige regler om habilitet og taushetsplikt», som har blitt nevnt som et motargument i tidligere innstillinger, ikke er tilstrekkelig. Gunness og Grimstad foreslår derfor at Stortinget skal utarbeide et forslag til en registreringsordning for lobbyister. Tolkningsrammen her er åpenhet.

#### **4.1.6 Flere innstillinger**

Etter å ha gått gjennom mange av forslagene, er det tydelig at åpenhetsrammen råder i debatten fra forkjempernes side. Ved å gå gjennom de påfølgende innstillingene, som gjelder fra forslagene som kom fra år 2000 til 2018, er det mulig å finne flere tolkningsrammer.

I forslaget fra Sponheim og Kvassheim velger presidentskapet å gå videre med forslaget om åpne komitehøringer. Dette får konsekvenser for hvordan de beslutter forslaget om lobbyregister. Som presidentskapet selv skriver, så mener de at «flere åpne komitehøringer vil bidra til å synliggjøre interesseorganisasjoners og «lobbyisters» virksomhet overfor Stortinget» (Innst. S. Nr. 284 (2000-2001)). Med det sagt så mener derfor presidentskapet i denne innstillingen at det ikke finnes noen grunn til å innføre en registreringsordning av dem som oppsøker Stortinget for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling. De vurderer derfor forslaget som u hensiktsmessig.

I innstillingen fra presidentskapet til Valle og Skei Grandes forslag påpekes det at det i 2000-2001 ble fremmet et forslag «med lignende ordlyd» (Innst. S. Nr. 123 (2003-2004)).

Presidentskapet mener denne gang at den foreslåtte registreringen ikke vil kunne «omfatte skiftelige henvendelser, telefonsamtaler eller kontakter utenfor Stortinget» (Innst. S. Nr. 123 (2003-2004)). Presidentskaper skriver derfor at de tviler på at forslaget vil være et egnet virkemiddel for å ivareta de bakenforliggende hensynet. Det legges også vekt på at det vil være vanskelig å avgrense hvem registreringen skal gjelde for. Flertallet mener at «en del av de gode intensjonene om åpenhet rundt organisasjoners og særinteressers påvirkning av beslutningsprosessen i Stortinget, blir ivare tatt av kunngjøringene om hvem som møter til komitehøringer, av åpne komitehøringer og av at de fleste brev til komiteene er offentlige» (Innst. S. Nr. 123 (2003-2004)). Forslaget bifalles ikke, og uhensiktsmessigrammen er den dominerende tolkningsrammen også i denne innstillingen.

Kommunal- og forvaltningskomiteen «ser ikke behovet for å registrere lobbyvirksomhet fordi det kan ha uheldige konsekvenser» (Innst. S. Nr 21(2008-2007)). De mener at årsakene til at et slikt registreringssystem ikke vil fungere er fordi det er ressurskrevende og «vil skape en høyere terskel for enkeltborgere når det gjelder å ta kontakt med beslutningstakere» (Innst. S. Nr 21(2008-2007)). Et kontraargument er at et registreringssystem ikke vil være en garanti for åpenhet og at en omfattende registreringsordning kan føre til at møter «i større grad finner sted utenfor Stortinget eller departementene» (Innst. S. Nr 21(2008-2007)). Komiteen legger også vekt på at ingen av våre naboland har en slik registreringsordning som foreslås i Venstre-representantenes forslag, som også er blitt trukket frem ved en senere anledning i utredningen gjort av Stortinget. (Johannessen & Skjørestad, 2008). I denne innstillingen blir uhensiktsmessigrammen og byråkratirammen brukt og konklusjonen blir at man ikke skal innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget, departementene eller på SMK.

Informant Bjørlo (V) deler i intervjuet en erfaring om hvorfor et lobbyregister *ikke* skaper merarbeid for representantene. Han forteller om en opplevelse fra da han og flere representanter var på besøk ved EU-parlamentet i Brussel. Der skal han ha kommet i prat med en visepresident av en av komiteene som representerte det som vil være Arbeiderpartiets søsterparti, og fortalte at Ap her i Norge blant annet er imot «fordi det er så mye arbeid og det er tungvint og du kan alltid unngå det» (eget intervju, Bjørlo, 23.februar 2023).

Han sa at sånn som de gjør det er det kjempeenkelt. Det er bare at når han lager en møteinvitasjon i Outlook, så krysser han av på en ekstra boks, om at dette møtet er eksternt, og da kommer det rett i kalenderen (...) Han sa at dette ikke er noe merarbeid i det hele tatt. Så jeg tror det må gjøres et pedagogisk arbeid her på å roe ned at dette ikke betyr fryktelig mye mer arbeid i hverdagen (eget intervju, Bjørlo, 23.februar 2023).

I samme intervju forteller Bjørlo at Venstre i disse dager i gang med å opprette et eget, frivillig register som skal gjelde for partiet. Han forteller at det gjøres for at det skal «være synlig egentlig hvor enkelt det er» (eget intervju, Bjørlo, 23.februar 2023).

Videre svarer presidentskapet Skei Grande og Tenden med at flertallet i komiteen peker på at en registreringsordning som foreslått vil være ressurskrevende, skape høyere terskel for henvendelser til beslutningstagere og at den kan føre til at møter i større grad flyttes ut av stortinget. De mener at en registreringsordning som foreslått «vil verken være tjenlig eller et målrettet tiltak for økt åpenhet rundt lobbyvirksomheten» (Innst. 197 S (2009-2010)).

Presidentskapet argumenter da for at om møter holdes utenfor Stortinget, eller om lobbyistene tar kontakt på en annen måte enn ved personlig oppmøte, vil ikke det registreres. Registeret vil derfor ikke «gi et treffende bilde av den lobbyvirksomheten som rent faktisk foregår» hevder presidentskapet.

Denne innstillingen tar også for seg argumentet om at et register som foreslått «ikke vil si noe om i hvilken grad representantene faktisk har latt seg påvirke av noen lobbyist» (Innst. 197 S (2009-2010)). Presidentskapet mener videre at registeret vil kunne etterlate et feilaktig inntrykk av slik påvirkning, noe som kan føre til at representantene unngår å treffe visse organisasjoner eller personer. Det påpekes at «det å være stortingsrepresentant er et tillitsverv» (Innst. 197 S (2009-2010)) og at den enkelte representant bør kunne innhente eller motta informasjon som er av interesse, også fra de som har som mål å påvirke utfallet av en sak, uten at det i bestemte tilfeller skal føre til en offentlig registrering. Presidentskapet skriver også i innstillingen at de har merket seg karanteneregler og -restriksjoner når det gjelder jobbytte mellom politisk arbeid og rådgivningsbransjen i andre land og at «karanteneordninger er sentralt i reguleringen av forholdet mellom politiske myndigheter og rådgivningsbransjen – også i forhold til offentlighet rundt slik virksomhet» (Innst. 197 S

(2009-2010)). Tolkingsrammene i denne innstillingen er derfor uhensiktsmessigrammen og tillitsrammen.

I forslaget fra 2013/2014 trekker presidentskapet frem flere grunner til hvorfor en ikke bør innføre lobbyreguleringer i Norge. De svarer at de mener det er «betydelig åpenhet omkring det påvirkningsarbeidet som skjer i tilknytning til både regjeringens og Stortingets arbeid» (Innst. 145 S (2013-2014)). De ser seg enige i det representantene skriver om at det blir flere proffe lobbyister og byråer, men at det av den grunn er viktig med en lav terskel for kontakt mellom stortingsrepresentantene og ikke-profesjonelle aktører. «Det må ikke bli slik at bare de som har registrert seg i et lobbyregister skal ha adgang til representantene» (Innst. 145 S (2013-2014)).

Presidentskapet trekker også frem viktigheten av at representantene selv er i stand til å vurdere den informasjonen de får på et selvstendig grunnlag, og at de må ha muligheten til å motta informasjon som er konfidensiell eller fra folk som ønsker å være anonyme. De mener derfor at et lobbyregister som forslagsstillerne foreslår vil gjøre dette mer komplisert.

Konfidensialitetsrammen viser seg for første gang i denne innstillingen. Denne tolkningsrammen, som vist i tabell 5, bygger på at det er et problem at et lobbyregister kan føre til at folk unngår å ta kontakt med folkevalgte i frykt for å havne i et register. Dette er problematisk, mener tilhengerne av denne rammen, fordi man som stortingsrepresentant ikke lenger vil kunne motta konfidensiell informasjon fra anonyme folk. Den moralske evalueringen er at stortingsrepresentantene er avhengige av innspill fra folket for å kunne ta gode beslutninger. Løsningen blir derfor å ikke innføre et lobbyregister. Denne rammen er i tråd med beskrivelsene fra Fisher et. al (1999) og Espeli (1999) om at åpenhet også kan føre med seg ulemper.

Bjørke utdyper i intervjuet at han frykter at en registreringsordning vil skremme folk fra å ta kontakt, i likhet som noen av informantene i studien til Ervik (2012).

Jeg har kontakt med veldig mange enkeltpersoner og ulike grupper som gjerne er litt redde for å ta kontakt, for de vet ikke helt hvor det fungerer i praksis og sånt. Og for de så tror jeg lobbyregister blir en ny terskel for dem å ta kontakt (eget intervju, Bjørke, 08.mars 2023).

Han peker igjen på det han mener er viktigheten av at folk kan være anonyme om de ønsker.

Jeg er veldig opptatt av at det skal være kort vei inn her for alle som har ting de vil meddele. Og for en del er det faktisk sånn at de, på grunn av arbeidsforholdet eller andre ting, må være anonym for å tørre å komme med informasjon. Og den informasjonen har mange ganger vist seg å være veldig nyttig (eget intervju, Bjørke, 08.mars 2023).

Halvorsen er tydelig på at man må ha et skille på hvem som skal registreres i et lobbyregister og ikke:

At det skulle hindre enkeltpersoner i å ta kontakt med stortingsrepresentantene handler jo bare om hva slags terskel du gir. Du kan si formålet med en åpenhet rundt dette, og jeg mener det må være en forutsetning at informasjonsbyråer, og hvor mye man har investert i ulike kampanjer, ligger på bordet (eget intervju, Halvorsen, 12.april 2023)

Akkurat hvordan denne terskelen skal avgrenses kommer ikke frem, men Halvorsen mener det skal skilles mellom enkeltpersoner og de som har kommersielle interesser:

Formålet med det er jo ikke at man skal registrere enkeltpersoner som tar kontakt, og som ikke har noe spesielt kommersiell interesse for eksempel, eller sterk politisk interesse bak en henvendelse, men formålet med det er jo å kunne se maktstrukturer i samfunnet tydeligere når man tar beslutninger i viktige saker. Jeg synes det er meningsløst å tenke seg at du skulle ha en terskel som gjorde at enkeltpersoner måtte registrere seg, for en enkelt henvendelse (eget intervju, Halvorsen, 12.april 2023).

Halvorsen er med dette tydelig på at et lobbyregister skal opprettes for å se de større mønstrene innenfor påvirkning, og at et register ikke er ute etter å registrere enkelthendelser. Argumentet hennes svarer derfor ganske direkte på det som er hovedproblemet i konfidensialitetsrammen, nemlig at motstanderne frykter at folk ikke lenger vil ta kontakt. «Det er jo maktstrukturer vi snakker om, og som vi vil få innsyn i og kunne avdekke» (eget intervju, Halvorsen, 12.april 2023).

#### *Tabell 5: Konfidensialitetsrammen*

Avsender	Motstanderne
Problem	Et lobbyregister kan gjøre at folk unngår å ta kontakt med folkevalgte i frykt for å havne i et register
Årsakssammenheng	Stortingsrepresentantene vil ikke lenger kunne motta konfidensiell informasjon fra anonyme
Moralsk evaluering	Stortingsrepresentantene er avhengige av innspill fra folket for å kunne ta gode beslutninger
Løsning	Ikke innføre lobbyregister

I innstillingen fra 2013/2014 blir også håndteringen av et eventuelt lobbyregister trukket fram, da med vekt på at det vil kunne komme avgrensningssituasjoner der man er i tvil på hva som skal registreres og ikke. I tillegg peker de på at dersom man er nødt til å havne i et register, er det en fare for at dette vil kunne omgås ved å flytte møtene ut av Stortinget. Som et siste poeng skrives det at et lobbyregister som foreslått ikke vil plukke opp rådgivning gitt av PR-byråer til de som oppsøker stortingsrepresentantene. «Registeret vil i så fall gi inntrykk av å gi en oversikt som ikke gjenspeiler realitetene». I denne innstillingen finner vi tolkningsrammene tillitsrammen, konfidensialitetsrammen, byråkratirammen og uhensiktsmessigrammen.

Presidentskapet understreker i innstillingen 2017-2018 at Stortinget skal være et «åpent parlament hvor alle kan følge saksbehandlingen og få god og oppdatert informasjon om arbeidet i Stortinget på en lett tilgjengelig måte (Innst. 71 S (2017-2018)). Videre påpeker presidentskapet at de synes det er positivt at det er oppmerksomhet om lobbyvirksomhet ettersom det kan «bidra til å bevisstgjøre representantene om de ulike aspektene ved dette» (Innst. 71 S (2017-2018)). På tross av dette, vurderer flertallet å ikke anbefale Stortinget å vedta forslaget fra Gunness og Grimstad. Det begrunnes med at en registrering av dem som oppsøker representantene med mål om å påvirke, ikke nødvendigvis vil føre til mer transparens enn før.

Flertallet mener derfor at forslaget ikke vil styrke demokratiet eller øke tilliten til de politiske prosessene og at et slikt register vil være «arbeidskrevende å håndtere» (Innst. 71 S (2017-2018)). Presidentskapet påpeker også at den enkelte representant selv er i stand til å evaluere



informasjonen de mottar på en selvstendig måte og at representantene må ha muligheten til å motta konfidensiell informasjon fra også kilder som vil være anonyme for offentligheten. En registreringsordning vil, etter presidentskapets syn, komplisere dette. Som tidligere innstillinger viser, sier også presidentskapet denne gang at det vil være vanskelig å gjøre avgrensninger i situasjoner der det er tvil om kontakten skal registreres eller ei. Det nevnes videre at rådene personer og organisasjoner som oppsøker stortingsrepresentanter har mottatt av PR-byråer, ikke vil kunne registreres og at registeret derfor «vil i så måte gi inntrykk av å gi en full oversikt som ikke fullt ut gjenspeiler realitetene (Innst. 71 S (2017-2018)). Tolkningsrammene i denne innstillingen er tillitsrammen, byråkratirammen, konfidensialitetsrammen og uhensiktsmessigrammen.

#### **4.1.7 Det nyeste forslaget**

Det åttende og hittil nyeste forslaget om lobbyregulering kom i 2021, og ble stemt over i 2022. Da foreslo de fire Venstre-representantene Ingvild Wetrhus Thorsvik, Grunde Almeland, Alfred Jens Bjørlo og Guri Melby at det igjen skulle innføres et lobbyregister.

Åpenhet og mulighet for innsyn er et viktig prinsipp for et liberalt demokrati og for ytringsfrihet. Det er også helt grunnleggende for tilliten til det norske politiske systemet, i tillegg til å være et sikkerhetsnett mot maktmisbruk og korrupsjon (Representantforslag 165 S, 1).

Problemet som blir lagt frem i dette forslaget er at «dagens regelverk ikke går langt nok i å ivareta åpenhet og innsyn når det kommer til ulike former for lobbyvirksomhet» (Representantforslag 165 S (2021-2022)). Forslagsstillerne trekker frem at det politiske systemet er «under stadig økende press fra sterke profesjonsinteresser, ulike former for organiserte særinteresser og maktkonsentrasjon i næringslivet». En moralsk evaluering fra deres side er derfor at åpenhet og mulighet for innsyn «er et viktig premiss for et liberalt demokrati og for ytringsfrihet» (Representantforslag 165 S (2021-2022)).

Det trekkes også frem i forslaget at tilliten til Stortinget sank ti prosentpoeng høsten 2021 og at åpenhet er «helt grunnleggende for tilliten til det norske politiske system, i tillegg til å være et sikkerhetsnett mot maktmisbruk og korrupsjon» (Representantforslag 165 S (2021-2022)). Dette er i tråd med at et lobbyregister kan være et godt verktøy for å gjøre velgerne klar over

«interessen bak forslag og koblingene mellom lobbyister og beslutningstakere» (Chari et al. 2019, 11). Videre mener derfor forslagsstillerne at løsningen for å bedre situasjonen er å innføre en registreringsordning for dem som oppsøker Stortinget og Stortingets representanter, departementene eller SMK, på vegne av seg selv eller andre, for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling. Tolkingsrammen i dette forslaget er også åpenhetsrammen, i likhet med samtlige forslag som er blitt presentert i tidligere år.

Det som kommer frem som nytt, som er interessant å vite i forbindelse med dette forslaget, er at det samme våren som forslaget skulle bli stemt over, var en debatt i mediene om det berømte «gullkortet». «Gullkortet» er et adgangskort stortingsrepresentanter får når de er ferdig som stortingsrepresentanter, som gjør at de har fri tilgang til Stortinget livet ut (Haugan og Fjellanger, 2022). Dette ble kritisert fordi det betyr at tidligere stortingsrepresentanter kan gå inn og ut fra Stortinget som de vil uten å måtte ha en avtale med en ansatt, slik de som ikke har adgangskort må ha. Når en slik debatt dukker opp skulle man tro at det gir forslagsstillerne et fortrinn, og Bjørlo forteller i intervjuet at han hadde trodd at forslaget skulle gå gjennom denne gangen, av den grunn fordi «Gullkort»-debatten var ferskt i minne.

Vi hadde nettopp hatt disse debattrundene om gullkort til gamle stortingsrepresentanter (...) Så det var et bakteppe som gjorde at jeg kanskje oppriktig trodde at en del som tidligere hadde vært imot, så at det var en dårlig sak for dem å fortsette å være imot. Så ja, jeg hadde nok trodd at vi skulle få gjennomslag den gangen (eget intervju, Bjørlo, 23.februar 2023).

Det er også verdt å nevne at underveis i arbeidet med denne masteroppgaven, nærmere bestemt i slutten av mars 2023, fikk «Gullkortet» igjen oppmerksomhet i media. VG publiserte en sak om at et flertall i Stortingets presidentskap vil endre adgangsreglementet til Stortinget, slik «at adgangskortet ikke skal benyttes til politisk påvirkningsarbeid» (Røsvik, 2023).

#### **4.1.8 Den nyeste innstillingen**

Det hittil nyeste forslaget ble stemt over i mai 2022. Stortingets presidentskap legger frem at problemet med forslaget fra 2022 er at «et lobbyregister vil være arbeidskrevende å håndtere». Årsakene som legges frem er flere. Blant annet trekkes det frem at Stortinget de

senere år har iverksatt flere tiltak når det gjelder blant korrupsjonsbekjempelse. Flertallet i presidentskapet mener også at «det er viktig at representantene har mulighet til å motta konfidensiell informasjon, og at den som gir slik informasjon, kan være anonym». De argumenterer derfor for at det er den enkelte representants ansvar «å utøve kontakten på en slik måte at den ikke kan gi grunnlag for tvil om hvorvidt det standpunkt representanten tar i den enkelte sak, kan være utilbørlig påvirket» (Innst. 336 S (2021-2022)). Presidentskapet uttaler følgende i innstillingen:

Registrering av dem som oppsøker stortingsrepresentantene i påvirkingsøyemed, vil ikke nødvendigvis føre til mer transparens eller åpenhet i forholdet mellom representantene og andre samfunnsaktører. Flertallet mener således at forslaget verken vil styrke demokratiet eller øke tilliten til de demokratiske beslutningsprosessene i samfunnet (Innst. 336 S – 2021 – 2022, 2).

De avviser dermed forslaget, og konkluderer med at det ikke skal innføres en registreringsordning. Tolkningsrammene er hovedsakelig byråkratirammen, konfidensialitetsrammen og uhensiktsmessigrammen, men også tillitsrammen.

#### **4.1.9 Den nyeste debatten (2021-2022)**

I debatten i stortingssalen i forbindelse med det nyest forslaget var det flere som ville ha taletid: fjerde visepresident Kari Henriksen (Ap), femte visepresident Ingrid Fiskaa (SV), Guri Melby (V), Bjørnar Moxnes (R) og Torleik Svelle (Sp). Transkripsjonen av diskusjonen, hentet fra Stortingets nettsider, viser at totalt fem stykker deltok i denne diskusjonen (Nr. 86, 2021-2022)

Diskusjonen innledes av fjerde president Henriksen (Ap) som lister opp grunnene til at presidentskapet har konkludert slik de har gjort i sin innstilling. Henriksen nevner at registreringsplikten «lett vil kunne omgås» ved at møtene flyttes ut fra Stortinget, at register ikke vil gi en full oversikt, at anonym og konfidensiell informasjon «noen ganger vil være avgjørende i en sak» og at det vil kunne oppstå tilfeller der det vil være vanskelig å vurdere om kontakten skal registreres eller ikke (Nr. 86, 2021-2022). Her ser vi at argumentene sammenfaller med både byråkratirammen, uhensiktsmessigrammen og konfidensialitetsrammen.

Mye av diskusjonen i forbindelse med dette forslaget dreier seg vel så mye om PR-bransjens påvirkningskraft og svingdørsproblematikk, enn om det faktiske lobbyregisteret. I denne diskusjonen kommenterer Svelle (Sp) på debatten og sier at han opplever den som «merkelig», men med den begrunnelse at også Venstre har ansatt personer som har vært i kommunikasjonsbransjen. Han peker her på svingdørsproblematikken (Ihlen et al. 2021).

Man ønsker å skrape litt i overflaten, men jeg opplever ikke at noen ønsker å gå virkelig i dybden om hva som faktisk er problemet – heller ikke Rødt (...) Jeg undrer meg litt over at Venstre fremmer forslaget, for de begynner i totalt feil ende. Venstre er et parti som har hatt personer i lobbybransjen, så tilbake i regjering, og så tilbake i lobbybransjen. Dette er ugross i demokratiets blomstereng ((Nr. 86, 2021-2022, s. 4225)

Dette blir besvart av Melby med at hun synes kritikken er «hul» ettersom Sps partileder, Trygve Slagsvold Vedum, har ansatt en statssekretær med bakgrunn fra kommunikasjonsbransjen. Disse utsagnene er ikke direkte knyttet til lobbyregisteret, men ettersom det flere ganger i diskusjonen blir trukket frem kan det ikke unngå å nevnes. Når det gjelder lobbyregisteret uttaler Melby blant annet følgende om debatten:

Jeg synes det er trist at de store partiene i denne salen, Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, ikke engang vil vurdere om et lobbyregister kan gi oss mer åpenhet i en tid da vi som politikere, sårt trenger mer tillitt fra folk (Nr. 86, 2021-2022, s. 4226)

Det Melby påpeker med at hun hevder at de ikke vil vurdere et lobbyregister, sammenfaller med det Bjørlo (V) fortalte i intervjuet om at han opplever at debatten har «kjørt seg fast», og det Bjørke (Sp) forteller i intervju at de største partiene er «samstemte» når det gjelder å ikke innføre et lobbyregister.

Til sammenligning med diskusjonen i salen som foregikk i forbindelse med det første forslaget, er denne diskusjonen mye kortere. Faktisk halvparten så kort. Denne diskusjonen bærer også preg av at representantene kan mer om temaet, i den grad at de ikke uttrykker at dette er «nye» utfordringer, men ting som har blitt diskutert en rekke ganger før i løpet av de

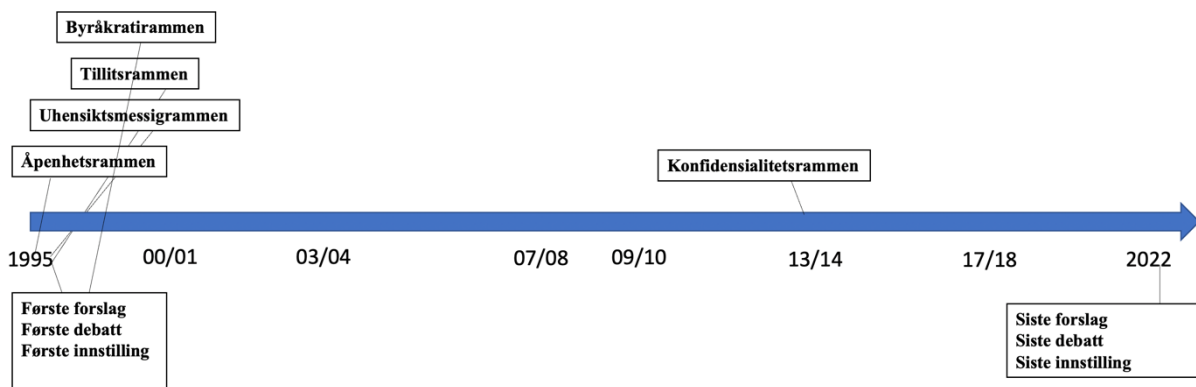
siste årene. Svingdørsfenomenet og karanteneplikten får i denne diskusjonen viet mye plass, noe som er naturlig ettersom det er elementer som tidligere er blitt brukt som argumenter for åpenhet rundt påvirkning av politiske prosesser. I likhet med diskusjonen i forbindelse med det første forslaget, diskuteres også det som mange mener er kjernen i problemet med lobbyregisteret: Vil et lobbyregister føre til mer åpenhet eller ikke?

## 4.2 Oppsummering tolkningsrammer

Ved å ha gjennomgått åtte forslag og åtte innstillinger er det mulig å danne seg et bilde av hvilke tolkningsrammer som råder i debatten om lobbyregister, i alle fall det som kommer frem av debatten blant representantene på Stortinget. I de neste underkapitlene vil jeg oppsummere alle tolkningsrammene som er funnet og illustrere hver tolkningsramme med en tabell som følger Entmans (1993) «oppskrift» på hvordan en tolkningsramme er bygget opp.

Figur 1 illustrerer, på en enkel måte, en tidslinje over når de ulike forslagene og innstillingene har blitt presentert. Tidslinjen viser også når de ulike tolkningsrammene har blitt brukt og vist seg fremtredende i enten forslag eller innstilling for første gang i den undersøkte perioden (1995 til 2022). Som analysen av dokumentene viser var det i forbindelse med det første forslaget i 1995, åpenhetsrammen, tillitsrammen, byråkratirammen og uhensiktsmessigrammen som ble brukt av tolkningsrammer i diskusjonen om innføring av lobbyregister. I forbindelse med innstillingen i 2013 ble konfidensialitetsrammen brukt for første gang.

Figur 1



### **4.2.1 Åpenhetsrammen**

Et umiddelbart, og ikke meget overraskende funn basert på gjennomgangen i teoridelen, er at åpenhetsrammen er den gjentakende og mest fremtredende rammen i alle de åtte forslagene til Stortinget. Med litt ulike formuleringer mener forslagsstillerne i de ulike tidsperiodene hovedsakelig at det er et problem at vi ikke har mer åpenhet om politisk påvirkning. De mener at ved å ikke være åpne kan det føre til mistillit og at befolkningen går glipp av muligheten til å lære om politiske prosesser. Den moralske evalueringen som forkjemperne peker på er at åpenhet er en viktig del av vårt norske, demokratiske samfunn. Løsningen for å øke folkets tillit til politikerne og få til mer åpenhet og transparens er derfor at man bør innføre en registreringsordning for lobbyister som forsøker påvirke utfallet av politiske saker på Stortinget.

### **4.2.2 Uhensiktsmessigrammen**

På motstandernes side er det spesielt fire tolkningsrammer som går igjen: uhensiktsmessig, byråkratisk, tillit og konfidensialitet. I alle de åtte innstillingene finner man som oftest to eller flere av disse tolkningsrammene i alle tekstene. En opptelling viser at uhensiktsmessigrammen går igjen i alle innstillingene.

Uhensiktsmessigrammen bygger på at en innføring av lobbyregister ikke nødvendigvis vil øke åpenheten. Tilhengerne av denne rammen mener at registeret ikke vil klare å plukke opp alt som skjer, og derfor ikke gi et korrekt bilde som gjenspeiler realitetene (problemdefinisjon). Mye av påvirkningen som foregår finner allerede sted utenfor Stortinget, og det vil da uansett ikke kvalifisere til å bli registrert (årsakssammenheng). Motstanderne mener derfor at et register ikke vil oppnå den transparensen og åpenheten som forslagsstillerne håper på (moralisk evaluering), og det konkluderes derfor med at man ikke skal innføre et lobbyregister ettersom det ikke er hensiktsmessig (løsning).

### **4.2.3 Tillitsrammen**

Tolkningsramme nummer to som stadig dukker opp blant motstanderne av et lobbyregister handler om tillit. Ved å innføre et lobbyregister vil det være et tegn på at man overvåker hva politikerne driver med og kan insinuere at folket ikke stoler på at de tar riktige valg (problemdefinisjon). Det legges vekt på at Stortinget de siste årene har iverksatt en rekke

tiltak som omhandler korrupsjonsbekjempelse, blant annet må representantene informere om eventuelle problematiske bindinger og styreverv. Den moralske evalueringer handler om at vi må ha tillit til at de folkevalgte tar gode beslutninger på egen hånd. Løsningen blir derfor å ikke innføre et lobbyregister.

#### **4.2.4 Byråkratirammen**

Femte tolkningsramme som ofte dukker opp er byråkratirammen. Tilhengerne av byråkratirammen mener et lobbyregister vil være problematisk fordi det er arbeidskrevende å håndtere et slikt register. Det vil være krevende å avgrense hvem/hva som skal registreres og ikke. Ettersom ikke all påvirkning kan fanges opp, vil det da bli et urettferdig system som ikke gjenspeiler realitetene. Løsningen blir derfor å ikke innføre et lobbyregister.

Byråkratirammen er den som dukker opp færrest ganger i innstillingene, den viser seg kun i Innst. 71 S (2017-2018) og Innst. 336 S (2021-2022). Ingen av mine informanter trekker frem byråkrati, og da i form av det er arbeidskrevende, som et særlig problem under intervjuene.

#### **4.2.5 Konfidensialitetsrammen**

Tredje tolkningsramme som finner sted i stortingsdokumentene er konfidensialitetsrammen. Denne rammen handler om at det er et problem at et lobbyregister kan føre til at folk unngår å ta kontakt med folkevalgte i frykt for å havne i et register. Dette er problematisk, mener tilhengerne av denne rammen, fordi man som stortingsrepresentant ikke lenger vil kunne motta konfidensiell informasjon fra anonyme folk. Den moralske evalueringen er at stortingsrepresentantene er avhengige av innspill fra folket for å kunne ta gode beslutninger. Løsningen blir derfor å ikke innføre et lobbyregister.

### **4.3 Debattens utvikling**

En del av oppgavens hensikt er å se på utviklingen i debatten om lobbyregister på Stortinget. Analysen av stortingsdokumentene viser at det er hovedsakelig fem tolkningsrammer som råder i debatten, og at disse tolkningsrammene har holdt seg stabile gjennom de undersøkte dokumentene i perioden. For å få annen innsikt i debatten har de kvalitative intervjuene forsøkt å hente ut informasjon fra informantene som ikke er mulig å finne igjen ved å kun lese dokumenter. I intervjuet kunne jeg utfordre informantene med den kunnskapen jeg har fått ved å lese dokumentene og sjekke om tolkningsrammene jeg fant i analysen henger på greip,

men også høre med dem hva de tenker om lobbyregisterets fremtid og den debatten de selv har aktivt deltatt i. Halvorsen forteller i intervju om hvordan hun opplevde at forslaget hennes ble mottatt tilbake på 90-tallet.

Jeg husker at jeg syntes det var en veldig ureflektert oppfatning blant en del av mine kolleger, med tanke på det å være opptatt av hva slags styrkeforhold det var bak ulike henvendelser som vi fikk. Jeg ble særlig opprørt over at det er en del som betaler dyre dommer for profesjonell hjelp i ulike sammenhenger, selv om Stortinget var i alle fall et ganske lavterskel sted å henvende seg. Det viktigste er at det er åpenhet på alle bauer og kanter.

Ved at Halvorsen er tydelig på at det ikke er «noe gærent å be om hjelp etter mine begreper fra et informasjonsbyrå» (eget intervju, Halvorsen, 12.april 2023), sammenfaller det med litteraturen om at «lobbyister er et akseptert element i det demokratiske samfunnet» (Chari et. al, 2019). Hun er mest opptatt av åpenheten omkring påvirkningen. «Mange trenger ikke å bygge opp den kapasiteten du kanskje trenger kun i noen faser hvis du er i en type virksomhet, men hvorfor ikke bare være helt åpen om det?» (eget intervju, Halvorsen, 12.april 2023).

Bjørlo (V) sier i intervjuet at han i forbindelse med forslaget i 2022 opplever at debatten har «kjørt seg litt fast» og at partiene som fortsetter å stemme imot har «kanskje låst seg litt fast i gamle mønster» (eget intervju, Bjørlo, 23.februar 2023).

Den største utfordringen er kanskje at det har vært vanskelig å få til en reell debatt om det. Det er ikke noen av de andre partiene som er mot et lobbyregister som ønsker å bruke masse tid på å aktivt fronte at de er imot det. Så det blir som et slag i lufta. Det er ikke noen å slå mot, det er ingen som svarer eller responderer (...) Det har vært min frustrasjon, at det har vært vanskelig å få gode debatter om det. (eget intervju, Bjørlo, 23.februar 2023)

Med dette utsagnet snakker Bjørlo rett til teorien om sakseierskap. Han peker på at ettersom Venstre er opptatt av å få et lobbyregister på plass vil de naturlig nok bruke ressurser på å fremme dette (Petrocik, 1996), selv om det nok ikke er saken man vinner velgere på. Samtidig, å aktivt fronte at man er imot, er i alle fall ikke noe noen partier vil vinne noe på. I



denne saken så er det ikke noen andre partier som kjemper om å «eie» saken om lobbyregister, da det blant alle er konsensus om at dette er Venstre sin sak. Det er heller ingen andre partier som er interessert i å ta over denne plassen. Som Entman (1993) påpeker er det også slik at dersom man plutselig skulle gjøre et skifte, i dette tilfellet dersom Venstre skulle endre mening og være mot et lobbyregister, vil de kunne risikere at publikum oppfatter partiet som lite troverdig. Man kan derfor si at nå som Venstre har tatt et så tydelig standpunkt i saken, og fremmet såpass mange forslag, ville det vært en stor ripe i lakken dersom de plutselig skulle ha snudd.

Da Bjørke (Sp) blir spurt om hvordan debatten har vært, sier han følgende:

Dette er ikke en vanlig komitebehandling, det er vi i presidentskapet som behandler det. Og her har vi vært såpass samstemte at om vi sender det, så vil gruppene også ta en runde på det...Og hvor mye diskusjoner det var i de ulike gruppene, det er jeg litt usikker på. Det er jo en del som vil ha det, de er jo aktive når vi er i salen. Men for den jevne stortingsrepresentanten så er nok ikke dette saken de... I hvert fall i min gruppe var det veldig fort gjort å ta den runden, for de hadde en saksinnstilling som jeg var enig i (eget intervju, Bjørke, 08.mars 2023).

Med dette utsagnet er også Bjørke inne på teorien om sakseierskap. Et parti som ikke har noe særlig interesse av en sak og heller ikke har noe å vinne på å fronte saken, vil ei heller gi saken mye oppmerksomhet. Også Henriksen (Ap) forteller om at de ulike politikerne allerede har et tydelig standpunkt. «Det er jo et viktig tema, og jeg opplever ikke det sånn at folk ikke er interessert i å diskutere saken, men jeg tror at det er ganske fastsatt at folk mener det de mener» (eget intervju, Henriksen, 20.mars 2023).

Flere av forslagene og innstillingene inneholder mange av de samme formuleringene og ordlydene. I intervju nevner stortingsrepresentant Bjørlo (V), som var en av fire forslagsstillere på det hittil nyeste forslaget om innføring av lobbyregister, på eget initiativ at han mente Ap og Høyre ikke kom opp med noe nytt i sine argumenter mot et lobbyregister.

Vårt inntrykk var at når presidentskapet avviste forslaget, så hadde de egentlig ikke gått inn i det og sett hva som er nytt nå. Det var bare klipp-og-lim fra gamle

argumenter. «Det har vi vært imot, derfor er vi imot fortsatt» (eget intervju, Bjørlo, 23.februar 2023).

Bjørke (Sp) på sin side opplever lobbyregister som «en avsporing» og «en hvilepute» (eget intervju, Bjørke, 08.mars 2023). Han mener at motstanderne kommer med lite nytt i sine forslag:

Noen sliter jo med å få ting igjennom og vise sin politikk, men av og til lurere jeg på om det bare er for å markere at «denne saken er vi for», uten å legge så veldig mye krefter i det. Med lobbyregister er det nok litt slik. Det er noen som brenner for det, det er ikke tvil om det, men jeg ser det også litt på det som at «det er en måte å vise at vi bryr oss og fremmer et nytt forslag og så får vi litt diskusjon, så kan vi vise at vi har gjort vårt». Det har ikke kommet frem mye nytt i de siste årene for å si det slik (eget intervju, Bjørke, 08.mars 2023).

Her peker Bjørke på at Venstre har et politisk markeringsbehov når det gjelder lobbyregister-saken. Som teorien om sakseierskap sier, så vier partier en sak de «eier» ekstra mye oppmerksomhet (Petrocik, 1996) og for Venstre er det viktig å vise at de fremmer åpenhet, og det gjør de jevnlig, nesten som et ritual, ved å stadig komme med forslag om lobbyregister. Ritualer er nettopp ritualer – de gjentas og følger ofte de samme tradisjonene og mønstrene uten unntak og endringer. Da Bjørlo (V) blir konfrontert med at innholdsanalysen av stortingsdokumentene viser at forkjemperne gjenbruker de samme formuleringene, svarte han følgende:

Jeg mener at vi gjorde en jobb med å fornye det når vi la det frem nå (...) Det er mulig det har vært klipp-og-lim før, men jeg mener at vi prøvde å oppdatere forslaget vårt nå i den siste runden vi hadde (eget intervju, Bjørlo, 23.februar 2023)

I både forslagene og innstillingene blir det flere ganger pekt på at Norge bør innføre et lobbyregister fordi mange andre land har gjort det eller at Norge ikke bør innføre et lobbyregister fordi ingen av våre naboland har det. Dette er et synspunkt som er interessant å ha med fordi disse argumentene dukker opp støtt og stadig under debatten, og kan derfor ikke utelates. Jeg har valgt å ikke plassere dette inn i en egen tolkningsramme, ettersom jeg mener

det blir for smått og ikke kvalifiserer til å være en egen hoveddramme slik som de fem andre presentert. Dette argumentet om at man bør innføre fordi andre gjør det eller at man ikke bør innføre fordi andre ikke gjør det fremstår som et tynt argument, rett og slett fordi det ikke utdypes noe særlig mer en akkurat det. I diskusjonen som foregikk i stortingssalen i forbindelse med det nyeste forslaget trekker femte visepresident Ingrid Fiskaa (SV) opp dette flertallsargumentet, ved å uttale følgende:

Me merkar oss at lobbyregister er noko som alt finst i fleire ulike land, f.eks. Canada, Tyskland og Irland. Det blir laga på litt ulike måtar, og det er ikkje om å gjera at me i Noreg nødvendigvis skal kopiera i detalj på ordningar som ein har i andre land, men me ser positivt på moglegheita til å lage eit lobbyregister som passar vår politiske kultur og kulturen på Stortinget (Nr. 86, 2021-2022, s. 4224)

For å trekke frem et annet eksempel, i det siste forslaget fra de fire Venstre-kolleagaene viser de til at «flere andre land har systemer for registrering av lobbyister» og land som Tyskland, USA, Canada, Australia, Irland, Polen, Slovenia, Israel og Østerrike nevnes. Under intervjuet med Bjørlo sier han, på spørsmål om hva han tenker om at ingen av våre nordiske naboland har innført lobbyregister, at han «kjenner ikke til detaljene om hvorfor de ikke har det, og hvordan debatten går der. Det vet jeg rett og slett ikke» (eget intervju, Bjørlo, 23.februar 2023). Som Fiska nevner er det ulike måter å regulere lobbyaktiviteter på, og vi vet at dette varierer fra stat til stat, og man skiller mellom lavt regulerte systemer og høyt regulerte systemer (Ihlen & Gullberg, 2015). Noen lobbylover krever at man kun må oppgi navnet på lovforslaget og departementet og beslutningstakeren som man ønsker kontakt med, mens andre steder må man gi dele mer detaljert informasjon om pengebruken på lobbyvirksomhet (Chari et al. 2019).

I intervjuene ønsket jeg å høre med informantene om hva de tenker om lobbyregisterets fremtid, og hva de tror må til for at lobbyregister skal få gjennomslag her i Norge. Dette var interessant å avklare fordi det sier noe om hvor fastsatte de ulike partiene er i holdningene og meningene sine med tanke på innføring av et register, og svarene viser også tydelig hvor stor skilnaden er i hva man tror om registerets fremtid her til lands.

Bjørke er tydelig på at både motstanderne og forkjemperne av et lobbyregister nok har tydelige og fastsatte meninger om et eventuelt register, og at det dreier seg om særlig to ting:

om man tror på at lobbyregister løser noe eller om det skaper mer byråkrati. Men han er åpen for at ting kan endre seg i fremtiden:

All politikk er utvikling, så og si hva som skjer i fremtiden er umulig. Og det kan jo dukke opp ting som gjør at dette blir aktuelt og at man ser på det på en annen måte (...)  
Hvis det hadde vært en stor sak om noen så hadde det påvirket mye eller noe sånt. Vi har jo hatt noen sånne saker, men når jeg har gått inn i det, så har jeg ikke klart å finne ut at et lobbyregister hadde løst det uansett (eget intervju, Bjørke, 08.mars 2023).

Bjørke er tydelig på at han tror noe nytt må skje eller komme frem for at endring skal finne sted:

Fokus på påvirkning og sånt er større nå. Og da er det noen som kobler det med lobbyregister. Sånn sett har det fått mer oppmerksomhet, men diskusjonen nå er mer på om dette er rett måte å møte påvirkningen på eller ikke (eget intervju, Bjørke, 08.mars 2023).

Han sier at han tror at det ved det punktet, om det er rett måte å håndtere påvirkningen på eller ikke, de ulike synene kommer frem. Han utdyper videre i intervjuet:

Punkt én er om det blir for mye byråkrati eller ikke, og punkt to er om det løser utfordringene som ligger det. Jeg tror det er de to tingene som er nøkkelen. Og så lenge det ikke kommer inn noen nye argumenter, så ser jeg ikke for meg at det blir noe endring med det første (eget intervju, Bjørke, 08.mars 2023).

Også Bjørlo trekker frem at eventuelle skandaler kunne vært dråpen for at lobbyregister kunne blitt innført i Norge, akkurat i tråd med bakgrunnen for at flere europeiske land har innført lobbyregister ref. Greenwood og Dreger (2013).

Stortinget har jo hatt noen belastende saker det siste året, med pendlerleiligheter og gullkort og alt. Og vi kan måle tilliten og vet at tilliten til politikere har blitt svakere ute blant folk. Det gjør det desto viktigere å få på plass tydelige rutiner som gjør at vi har mest mulig åpenhet og innsyn om det vi gjør (eget intervju, Bjørlo, 23.februar 2023).

Pendlerboligsakene som Bjørlo refererer til er riktignok ikke skandaler som omhandler lobbyaktiviteter, og kan derfor ikke settes i samme båt som eksempelvis cash-for-laws skandalen eller Dalligate-skandalen (Melting, 2014), men det er likevel dratt frem som et eksempel når det gjelder redusert tillitt til politikerne. Henriksen (Ap) nevner i intervjuet at Norge er et samfunn der vi har stor grad av tillitt til hverandre, og til tross for at Stortinget har «hatt noen saker den siste tiden» (eget intervju, Henriksen, 20.mars 2023), mener hun at systemet er veldig åpent, og at et lobbyregister ikke nødvendigvis vil føre til mer åpenhet.

Stortinget er transparent. Som vi skrev i den siste innstillingen, har vi jobbet med en etisk veileder for representantene, og GRECOS- anbefalinger er blitt oppfylt. Og Presselosjen, pressen går jo rundt i gangene her hele tiden. De ser hvem som går inn og ut og hvem som er med i kantina. Vi har jo hatt disse sakene med pendlerleiligheter og administrasjonen (...) det er ikke mye som går stille forbi her om det skulle være noe (eget intervju, Henriksen, 20.mars 2023).

Denne uttalelsen fra Henriksen kan tolkes som om at hun avviser at det finnes noen problemer når det gjelder åpenhet på Stortinget. Hun sier selv at Stortinget er transparent, og at dersom det skulle skje noe der, vil det bli oppdaget uansett. Med andre ord, kan det tolkes som dette: hvorfor innføre et register når ting uansett vil bli oppdaget? Hvorfor fikse noe som ikke er ødelagt?

Ved å gjennomgå de 16 dokumentene og skissere opp de ulike tolkningsrammene, viser det seg at det ikke har vært markante endringer i debatten om lobbyregister på Stortinget. Gjennomgangen viser at åpenhet var den regjerende tolkningsrammen i det første forslaget i 1995/1996 og det gjelder alle forslagene frem til i dag. Samtidig ser vi også at uhensiktsmessigrammen, byråkratirammen, konfidensialitetsrammen og tillitsrammen alle har dukket opp i ulike perioder fra start til nå. Det er ikke slik at andre fremtreende tolkningsrammer har kommet til eller falt fra.

Det man derimot kan se av endring gjennom tiden er et skifte når det kommer til fokuset på svingdørsproblematikken og åpne kundelister. Da dette ikke ble diskutert i noen særlig grad tidligere, rett og slett fordi det ikke var utfordringer som var særlig adressert på 90-tallet, ble

det heller ikke brukt som argument eller bakgrunnsopplysninger i starten av debatten. Etter hvert som man har fått mer kunnskap om politisk påvirkning har dette skapt nye argumenter for forkjemperne. Mer fokus på politisk påvirkning har også åpnet for flere diskusjoner rundt eventuelle utfordringer og deretter behovet for regulering. Ettersom nylige undersøkelser viser at tilliten til de folkevalgte synker, skaper dette også et mulighetsrom for forkjemperne til å aktualisere debatten og fremme nye forslag. Senest i fjor, da «Gullkort»-debatten ble satt på dagsorden, ga det også et mulighetsrom for forkjemperne til å markere seg igjen og knagge forslaget sitt på den tematikken. Men, til tross for stadig flere aktører som driver med politisk påvirkning og økt kunnskap når det gjelder utfordringer og gråsoner, består de fem hovedtolkningsrammene i debatten.

#### **4.4 Den sterkeste tolkningsrammen**

For å besvare spørsmålet om hvorfor det er slik at en tolkningsramme vinner fremfor en annen er vi nødt til å sette debattens tolkningsrammer opp mot hverandre. Ettersom det er åpenhetsrammen som råder i forslagene, og uhensiktsmessigrammen som råder i innstillingene er det tydelig at det er disse to tolkningsrammene som konkurrerer hardest med hverandre. Som Sniderman & Theriault (2004) argumenterer for, blir man i en debatt som dette eksponert for flere ulike tolkningsrammer. I denne debatten er det flere tolkningsrammer som brukes, og i gjennomgangen av dokumentene er det rammene åpenhet og uhensiktsmessig som oftest dukker opp. For å vinne rammekonkurransen gjelder det å kunne kunsten å knytte rammen til «et bredere kulturelt fenomen og som spiller på allment aksepterte verdier og normer» (Dan & Ihlen, 2011). I denne debatten handler det stort sett om verdiane åpenhet vs. uhensiktsmessig, og kjernen i debatten handler om man tror at lobbyregister vil føre til mer åpenhet eller ikke, og om det er et verktøy som vil føre til ett bedre system enn det vi har i dag eller ikke.

Ved å gå tilbake til det som er den moralske evalueringen i åpenhetsrammen, handler det om at åpenhet er en viktig verdi i det norske samfunnet. Den moralske evalueringen i uhensiktsmessigrammen handler om at et regelverk må være hensiktsmessig. Disse rammene farger hva mottakeren av teksten tenker og konkluderer med (Entman, 1993). De som er for et lobbyregister fremmer åpenhet som noe utelukkende positivt, mens de som er imot et lobbyregister legger frem ulempene som åpenhet også kan føre til. Dette sammenfaller med Entmans definisjon av innramming, nemlig «to select some aspects of a perceived reality and

make them more salient in a communicating text», samtidig vet vi at en konflikt aldri vil kunne dekkes fra alle mulig vinkler. Det vil alltid være noen aspekter som blir valgt ut og løftet frem (Teigen & Karlsen, 2019), mens andre sider av saken blir ignorert eller får lite oppmerksomhet. Det er og, som Chong og Druckman (2007) beskriver, ikke så uvanlig at folk påvirkes av meningene til personene rundt seg, og dermed adapterer samme syn på en tolkningsramme. Som Higgins (1996) nevner pleier enkeltpersoner å basere meningene sine på den informasjonen som er tilgjengelig for dem. Med det tatt i betraktning, kan man forstå at politikere også adapterer den samme rammen som deres partikolleger. Når det da er slik at de fleste er imot et register, er det også «enkelt» å adaptere det samme synet.

Tabell 6 har satt de to sterkeste tolkningsrammene opp mot hverandre for å tydeliggjøre hvordan de skiller seg fra hverandre.

*Tabell 6: Rammekonkurranse - åpenhet og uhensiktsmessig*

	<b>Åpenhetsrammen</b>	<b>Uhensiktsmessigrammen</b>
<b>Problem</b>	Det er et demokratisk problem at vi ikke har mer åpenhet om politisk påvirkning	Et lobbyregister som foreslått vil ikke være hensiktsmessig
<b>Årsakssammenheng</b>	Ved å ikke være åpne kan det føre til mistillit og befolkningen går glipp av muligheten til å lære om politiske prosesser	Et lobbyregister vil ikke gi det hele bildet av all påvirkning som skjer ettersom det ikke kan fange opp alt
<b>Moralsk evaluering</b>	Åpenhet er en viktig verdi i vårt samfunn	Et regelverk må være hensiktsmessig
<b>Løsning</b>	Innføre et lobbyregister	Ikke innføre et lobbyregister

Vi vet at politikere bruker rammer strategisk for å «fremme sine synspunkter på ulike saker og fremme deres egen agenda» (Dan, Ihlen & Raknes, 2020) og det er absolutt mulig å kjenne igjen i denne debatten. Flere ganger i innstillingene nevnes det at presidentskapet er enig i at åpenhet er viktig, og som Bjørke sier så «skjønner jeg godt intensjonene bak, og jeg tror de er gode» (eget intervju, Bjørke, 08.mars 2023). Sånn jeg oppfatter det kan man derfor si at debatten om lobbyregister handler ikke om man er for åpenhet eller ei, men heller om

lobbyregisteret vil før til mer åpenhet eller ikke. Så lenge stortingsrepresentantene ikke tror et lobbyregister vil føre til mer åpenhet, så vil de heller ikke stemme for forslaget.

I debatten om lobbyregister er det tydelig at åpenhetsrammen og uhensiktsmessigrammen står hardt mot hverandre. Likevel ser vi at uhensiktsmessigrammen står sterkest, og et slags bevis på det er at lobbyregisteret enda ikke har blitt innført i Norge. Uhensiktsmessigrammen handler om at et lobbyregister som foreslått ikke vil oppnå sin hensikt – og hva er da poenget med å innføre noe som man mener ikke vil fungere eller i beste fall noe som kun vil gi en liten oversikt, men ikke det hele bildet? Likevel, Bjørlo kommenterer i intervjuet at lobbyregisteret som foreslått ikke er et «perfekt verktøy» (eget intervju, Bjørlo, 23.februar 2023):

Selvfølgelig er det ikke et perfekt verktøy som fanger opp alt, men jeg har i hvert fall til gode å se noen foreslå noe som er bedre (...) Jeg synes det er et litt dårlig argument det at «ja, men det løser jo ikke alt», uten at man selv har et alternativ til hvordan man skal gjøre det (eget intervju, Bjørlo, 23.februar 2023).

Venstre fortsetter å legge frem forslaget om lobbyregister fordi de vil fremme egen agenda. For Venstre er åpenhet om politiske prosesser såpass viktig for partiet at de velger å fremme forslaget jevnt og trutt. Som Bjørlo sier i intervjuet, er det en markørsak for partiet. For Venstre er det politisk prestisje å flagge denne saken, og ved å jevnlig sette det på agendaen og gi saken ekstra mye oppmerksomhet viser de tydelig eierskap til saken (Petrocik, 1996). Det er med på å skille Venstre fra de andre partiene som er mot et lobbyregister.



## 5.0 Avslutning

Denne oppgaven har undersøkt hvilke tolkningsrammer brukes av stortingsrepresentantene i debatten om lobbyregister på Stortinget. Ved å kartlegge tolkningsrammene har det vært mulig å gi en forklaring på hvorfor den ene rammen, uhensiktsmessigrammen, vinner fremfor de andre og særlig da åpenhetsrammen, som den konkurrerer hardest mot i en såkalt rammekonkurranse.

I oppgavens siste kapittel vil jeg oppsummere de viktigste funnene i denne studien, i tillegg til å presentere hva denne oppgaven kan bidra med i ett større perspektiv. Deretter vil jeg trekke frem oppgavens begrensninger og svakheter, før jeg helt til slutt kommer med forslag til studier og forskning som kan gjøres videre på dette feltet.

### 5.1 Hovedfunn oppsummert

Denne oppgaven har svart på en todelt problemstilling. Første del hadde som mål å finne ut hvilke tolkningsrammer som råder i debatten om lobbyregister på Stortinget. Studiens funn avdekker at hoveddrammene åpenhetsrammen, uhensiktsmessigrammen, tillitsrammen, byråkratirammen og konfidensialitetsrammen råder i debatten. Del to av problemstillingen handler om å finne en forklaring på hvorfor den ene tolkningsrammen vinner over de andre. Funnene viser at åpenhetsrammen og uhensiktsmessigrammen kjemper hardest mot hverandre, i en rammekonkurranse, der sistnevnte vinner frem. Det er fordi den peker på at et regelverk må være hensiktsmessig dersom man skal innføre det. Denne rammen treffer «allment aksepterte verdier og normer» (Dan & Ihlen, 2011). Om et regelverk ikke vil fungere, er det ikke nødvendig å innføre det. Uhensiktsmessigrammen er også tolkningsrammen som går oftest igjen i innstillingene. Der åpenhetsrammen blir benyttet av forkjemperne med den intensjon at et lobbyregister vil føre til mer åpenhet og tillit, kontrer tilhengerne av uhensiktsmessigrammen med å si at et lobbyregister ikke er nøkkelen for mer åpenhet og tillit.

Samtidig viser intervjuene med stortingsrepresentantene at partiet Venstre har kjempet for at lobbyregisteret skal bli en sak de «eier» (Petrocik, 1996), ettersom de ønsker å assosieres med verdien åpenhet. Som både informantene og innholdet i stortingsdokumentene viser er det tydelig at åpenhet er en viktig verdi for mange av politikerne, likevel handler mye av denne

debatten om at flertallet mener at åpenhet ikke kan gå på bekostning av andre viktige verdier i det norske samfunnet, slik som tillit, effektiv ressursbruk og konfidensialitet.

Et annet interessant funn er hvor ulikt representantene ser på lobbyregister-saken. Bjørlo sier selv at han er sikker på at det kun er et tidsspørsmål før lobbyregisteret innføres i Norge. På den andre siden omtaler Bjørke lobbyregisteret som «en avsporing» og en «hvilepute» (eget intervju, Bjørke, 08.mars 2023) og Henriksen mener at lobbyregisteret vil virke mot sin hensikt (eget intervju, Henriksen, 20.mars 2023) og at det ikke vil styrke demokratiet. De ulike stortingsrepresentantene ser svært ulikt på hvorvidt et lobbyregister er en god løsning eller ikke.

Selv om forslagene i stor grad ofte er like når det kommer til formuleringer, det kommer i alle fall tydelig frem når man i en studie som dette grundig gjennomgår flere dokumenter etter hverandre på kort tid, så er det også viktig å bemerke seg ulikhetene fra det første forslaget i 1995/1996 og det siste forslaget i 2021/2022. Disse er forskjellige med tanke på tiden – at man ikke hadde diskutert politisk påvirkning særlig mye før, og ikke minst ordlyden i forslaget, med tanke på at «lobbyregister» ikke ble brukt i forslaget på 90-tallet, men heller var noe som dukket opp i senere forslag. Det er heller ingen som har kommet med konkrete forslag til hvordan registeret skal se ut. Hvem skal registreres og hva skal registreres? Det påpekes at det gjøres ulikt i ulike land – hva passer det norske systemet? Det er i forslagene blitt bedt om at det skal utredes. Både informanter og representantene i dokumentene peker på at det er vanskelig med avgrensinger, men man har ikke klart å finne ut hvordan akkurat hvordan dette kan løses.

Som flere av informantene er inne på, og som tidligere studier har vist er grunnen til at flere land har innført register at det har vært en skandale som har utløst diskusjon og deretter opprettelse. Det er det mulig at en skandale kunne vært en pådriver for at et lobbyregister skulle blitt innført i Norge. Enn så lenge virker det som at Venstre stadig fremmer forslagene fordi åpenhet er såpass viktig for dem at de ikke kan la denne saken være. Venstre har et stort behov for å flagge denne saken, og vil trolig fortsette med dette ettersom de har sterk tro på at registeret vil føre til en positiv effekt på vårt demokrati, til tross for at de også er klar over at registeret ikke er et «perfekt» verktøy. I løpet av tidsperioden som er blitt undersøkt, fra det første til det hittil nyeste forslaget, er det også mulig å se hvordan forslagsstillerne har

aktualisert forslagene ved å koble dem opp mot eksterne hendelser som har skjedd i samfunnet, det være seg gjennombruddet med åpne høringer, debatter om svingdørsutfordringer og diskusjonen om det omtalte «Gullkortet».

Ved å se på debatten over tid er det ikke funnet noen markant utvikling i debatten. Dette kan sies fordi det ikke er tegn til at nye, unike tolkningsrammer har kommet til eller noen tolkningsrammer som har falt fra gjennom tiden. Om noe, så har konfidensialitetsrammen fått mer oppmerksomhet de siste årene, etter den ble brukt for første gang i 2013. Tendensen viser at mange av forslagene som er blitt presentert inneholder mange av de samme formuleringene og argumentene, akkurat slik som at innstillingene som er kommet også inneholder gjentakelser fra tidligere innstillinger. Det som likevel har endret seg oppgjennom er samfunnet vi lever i, og i dette tilfellet et større fokus på kommunikasjonsbransjens fremvekst og en større bevissthet blant stortingsrepresentantene rundt politisk påvirkning. I tillegg har jevnlig diskusjoner omkring svingdørsfenomenet, åpne kundelister og karantenetid vært med på å aktualisere debatten og i den forstand vært et element Venstre har trukket inn når de igjen har følt for å markere sitt standpunkt og atter en gang har lagt frem nye forslag om lobbyregister. Eksterne hendelser, slik som de nevnte diskusjonene, kan ikke sies å ha direkte tilknytting til at nye forslag er blitt lagt frem, men de eksterne hendelsene er blitt tatt opp som et argument de gangene hendelsene og nye forslag har eksistert samtidig, slik som for eksempel Gullkort-debatten og diskusjonen omkring forslaget fra 2021.

Alt i alt kommer det frem i denne studien at til tross for at en rekke mennesker, som Venstreleder Melby uttalte i 2022, ønsker et lobbyregister, så er det også en rekke mennesker som ikke ønsker det. Funnene i denne studien viser i at status i dag, som den har vært de snart siste 30 årene er at debatten om lobbyregister står på stedet hvil.

## **5.2 Studiens bidrag**

Hensikten med denne studien har vært å belyse debatten om lobbyregister på Stortinget, se hvilke tolkningsrammer som råder i debatten og hvorfor det er slik at en ramme vinner foran de andre. Ved å ta i bruk tolkningsrammer som teoretisk rammeverk har det vært mulig å vise hvordan ulike aktører bygger sine egne rammer for å forsøke å farge andres oppfattelse av saken og hva de fokuserer på for å sette sitt forslag til løsning i et fordelaktig lys (Ihlen et al., 2018). Denne studien kan bli stående som et eksempel på hvordan en rammekonkurranse

foregår, da det er, som Sniderman & Theriault (2004) beskriver, flere tolkningsrammer som publikum blir eksponert for i denne debatten og som konkurrerer mot hverandre. Teorien om sakseierskap har vært viktig i denne studien for å kunne gi en forklaring på hvorfor Venstre stadig foreslår innføring av et lobbyregister på Stortinget, og hvorfor de andre partiene ikke er like opptatt av registeret som Venstre kjemper for, noe som fører til at forslaget blir nedstemt gang på gang.

Videre kan denne studien bidra til at flere får kunnskap om lobbyisme og lobbyregulering. Ved å se på lobbyregisterdebatten over tid bringer det opp nye funn da det, så vidt meg bekjent, ikke er blitt gjennomført en lignende studie i Norge før. Forhåpentligvis åpner denne studien opp for at flere ønsker å studere sakskomplekset. En av grunnene til at jeg ønsket å skrive om lobbyregisterdebatten var også fordi jeg mener debatten er viktigere for flere enn bare politikere og folk i kommunikasjonsbransjen. Da debatten tar opp viktige spørsmål ved vårt demokrati og samfunnets verdier, mener jeg at temaet bør være relevant for enhver borger. Dersom min oppgave kan bidra til å få flere til å danne seg refleksjoner om temaet og viktige samfunnsspørsmål, vil det være positivt.

### **5.3 Begrensninger og videre forskning**

På grunn av tid og oppgavens omfang er det naturlig at det må bli gjort noen begrensninger av for å komme i mål. Blant annet gjelder dette utvalg av tekster og informanter. I denne studien har jeg sett på forslag og påfølgende innstilling, og med unntak av to perioder (første og siste forslag), utelukket selve debatten som foregikk i stortingssalen. Ved å utelukke dette kan jeg ha gått glipp av perspektiver og andre eventuelle tolkningsrammer. Det vil også være naturlig å tro at dersom jeg hadde intervjuet enda flere informanter, kunne det ha kommet frem flere viktige perspektiver som kunne hatt bidratt til andre funn og dermed hatt en påvirkning på studiens konklusjon. Et annet perspektiv på lobbyregisterdebatten kunne være å studere hvilke andre aktører som har deltatt i debatten, da særlig eksempelvis lobbyistene selv, for å få innsikt hva de tenker om lobbyregisterdebatten. I samme spor kunne det også vært nyttig å intervju journalister og presseorganisasjonene for å få med deres refleksjoner om temaet.

I tillegg er det en rekke andre innganger man kunne hatt på et tema som dette. Denne studien har hatt som mål å avdekke hvilke tolkningsrammer finner sted i debatten om lobbyregister her i Norge. Ettersom det er flere andre land som har diskutert innføring av lobbyregister

kunne det vært interessant å se hvilke tolkningsrammer som råder i diskusjonene i andre land. Eventuelt tatt et dypdykk i hvilke fordeler og ulemper land som har innført lobbyregister opplever med registeret. Hvilken effekt har det egentlig og hvilke utfordringer møter på de i praksis? Da kunne det være interessant å studere land som ligner på Norge og vårt politiske system, slik at man på den måten kunne slått fast tydeligere hvordan disse effektene og utfordringene ville sett ut her hos oss dersom vi bestemte oss for en innføring.

Opprinnelig, i oppstarten av dette prosjektet, var planen i denne oppgaven å se på mediedekningen av debatten om lobbyregister. På grunn av oppgavens tidsbegrensninger var jeg nødt til å kutte denne delen. Det man derimot kunne sett i denne delen var hvilke av tolkningsrammene som kom frem i stortingsdokumentene som også ble adaptert til media eller undersøke hvor stor plass og oppmerksomhet denne debatten har fått i norske spalter. Hvilken eller hvilke tolkningsrammer fikk best gjennomslag i mediene? Denne studien kan også bygges videre på i senere tid, og om det skulle komme flere forslag inn til Stortinget om lobbyreguleringer kan det være interessant å følge debatten videre og se om tolkningsrammene som ble avdekket i denne studien består eller om noen forsvinner og nye dannes. En annen idé er å undersøke konseptet om å «lobby for et lobbyregister», der man kunne gjennomgått hvilke strategier de ulike interessentene har brukt og ikke har benyttet seg av når det gjelder å få gjennomslag eller hindre gjennomslag for lobbyregister i Norge.

## Litteraturliste

- Aardal, B. (1994). Hva er en politisk skillelinje?: En begrepsmessig grenseoppgang. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, Nr 2 (1994) Årg. 35, 218-249.
- Allern, S. (2015). PR-byråene og politikken [PR agencies and politics]. In Ø. Ihlen, E. Skogerbø, & S. Allern (Eds.), *Makt, medier og politikk: Norsk politisk kommunikasjon [Power, media and politics: Norwegian political communication]* (pp. 118–130). Oslo: Scandinavian University Press.
- Askheim, O., & Grenness, T. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforl.
- Bastholm, Une. (2021, 08.september) Stortingsvalget 2021 er et klimavalg. *Dagen*. Hentet fra <https://www.dagen.no/meninger/stortingsvalget-2021-er-et-klimavalg/>
- Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., Kimball, D. C., & Leech, B. L. (2009). *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Bergh, J. & Karlsen, R. (2019). «Politisk dagsorden og sakseierskap ved stortingsvalget 2017». I J. Bergh & B. Aardal (red.), *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017*. (s. 27-43). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Berglund, Tore. (2011). «Finnes det fortsatt regionale forskjeller i partienes oppslutning?». I *Det politiske landskap*. Redigert av Bernt Aardal, 163-193. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Binderkrantz, A. S. (2005). Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure. *Political Studies*, 53(4), 694–715.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00552.x>
- Bjørlo, Alfred. (2022, 24.mai). Tida er overmoden for å innføre lobbyregister, *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/66GR2W/tida-er-overmoden-for-aa-innfoere-lobbyregister>
- Bugdø-Petersen. (2005). *Stortingsrepresentanters Holdning Til Lobbyregister*. (Masteroppgave, Universitetet i Oslo). Hentet fra: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/13803?show=full>
- Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., & Crepaz, M. (2020). *Regulating lobbying* (second edition). Manchester, England: Manchester University Press. Retrieved Oct 27, 2022
- Chong, D., & Druckman, J. (2007). Framing theory. *Annual Review of Political Science*, 10(1), 103-126.
- Christiansen, P.M. and Rommetvedt, H. (1999) “From Corporatism to Lobbyism? - Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway,” *Scandinavian political studies*, 22(3), pp. 195–220.

- Christiansen, P.M. et al. (2010) "Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making," *Voluntas* (Manchester, England), 21(1), pp. 22–40.
- Commission of the European Communities. (2006). GREEN PAPER EUROPEAN TRANSPARENCY INITIATIVE. Tilgjengelig fra: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=en> (Hentet: 13.12.21).
- Dan, V., & Ihlen, Ø. (2011). Framing expertise: a cross cultural analysis of success in framing contests. *Journal of Communication Management*, 15(4), 368-388. doi:10.1108/13632541111183352
- Dan, V., Ihlen, Øyvind and Raknes, K. (2020) "Political Public Relations and Strategic Framing," in *Political Public Relations*. 2nd edn. Routledge, pp. 146–164.
- Danermark, B. (1997). *Att förklara samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Dubois, A., & Gadde, L. (2002). Systematic combining: An abductive approach to case research. *Journal of Business Research*, 55(7), 553-560.
- Eidset, Idar. (2022, 22. august) Synkende tillit til politiske institusjoner. *Respons Analyse*. Hentet fra <https://responsanalyse.no/blogg/synkende-tillit-til-politiske-institusjoner/>
- Entman, R.M. (1993) "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm," *Journal of communication*, 43(4), pp. 51–58.
- Ervik, T. (2012). *Uregulert Lobbyvirksomhet Som Problem Eller Ikke? En Studie Om Hvorfor Stortinget Har Avvist Lobbyregulering*. (Masteroppgave, Universitetet i Bergen). Hentet fra: <https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/1956/6095>
- Espeli, H., & Ledelse, organisasjon og styring. (1999). *Lobbyvirksomhet på Stortinget : Lange linjer og aktuelle perspektiver med hovedvekt på næringsinteresser og næringspolitikk*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (1999). *Getting to yes : Negotiating an agreement without giving in* (2nd ed., Random House business books). London: Random House.
- Fjellanger, Runa og Martin Lægland. (2021, 12.september). *Svingdøren*. VG. Hentet fra <https://www.vg.no/spesial/2020/pr-politikk/>
- Fjellanger, Runa og Tore Kristiansen. 2021. *Vedum-triumf i ny regjering: Staten skal ikke bruke PR-byråer*. VG. 12.oktober. Lastet opp: 26.10.22. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/PonRap/vedum-triumf-i-ny-regjering-staten-skal-ikke-bruke-pr-byraer>
- Gamson, W.A. and Modigliani, A. (1989), "Media discourse and public opinion on nuclear power. a constructionist approach", *American Journal of Sociology*, Vol. 95, pp. 1-37

- Gray, V., & Lowery, D. (1998). State Lobbying Regulations and Their Enforcement: Implications for the Diversity of Interest Communities. *State & Local Government Review*, 30(2), 78-91.
- GRECO (2023) “FIFTH EVALUATION ROUND Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies” <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a9b330>
- Greenwood, J., & Dreger, J. (2013). The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation? *Interest Groups & Advocacy*, 2(2), 139-162.
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Gullberg, A., & Helland, L. (2003). Profesjonell lobbyisme: Norske elites bruk og holdninger (Vol. Nr 70, juni 2003, Rapportserien (Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 : trykt utg.)). Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003.
- Haug, Kenneth Kandolf. (2023, 13.januar). Europarådet misfornøyd med norsk arbeid mot korrupsjon. *Dagsavisen*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2023/01/13/europaradet-misfornoyd-med-norsk-arbeid-mot-korrupsjon/>
- Haugan, Bjørn og Runa Fjellanger. (2022, 11.mai). Kan bli fratatt adgangskortet på Stortinget: – Et gullkort for lobbyister. *VG*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/v5JPBX/kan-bli-fratatt-adgangskortet-paa-stortinget-et-gullkort-for-lobbyister>
- Hesstvedt, S., Bergh, J., & Karlsen, R. (2021). Kampen om dagsorden: Et historisk tilbakeblikk på stortingsvalgene 1957–2017. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 62(3), 273-292.
- Higgins, E. T. (1996). Knowledge activation: Accessibility, applicability, and salience. In E. T. Higgins & A. W. Kruglanski (Eds.), *Social psychology: Handbook of basic principles* (pp. 133–168). The Guilford Press.
- Høiby, Per. (2013, 08.oktober). Ja til lobbyregister for alle, *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/G1ReB/ja-til-lobbyregister-for-alle>
- Ihlen, Ø., Binderkrantz, A. S., & Öberg, P. (2021). «Lobbying in Scandinavia» I *Power, communication, and politics in the Nordic countries*, redigert av I E. Skogerbø, Ø. Ihlen, N. N. Kristensen, & L. Nord, 305-323. Gothenburg: Nordicom, University of Gothenburg. <https://doi.org/10.48335/9789188855299-15>
- Ihlen, Ø., Raknes, K., Somerville, I., Valentini, C., Stachel, C., Lock, I., . . . Seele, P. (2018). Framing “the Public Interest”: Comparing Public Lobbying Campaigns in Four European States. *Journal of Public Interest Communications*, 2(1). doi:10.32473/jpic.v2.i1.p107



- Ihlen, Øyvind and Allern, S. (2008) "This is the issue : framing contests and media coverage," in *Communicating politics : political communication in the Nordic countries*. Göteborg, pp. 233–248 s.
- Ihlen, Øyvind og Anne Therese Gullberg. (2015). Lobbyisme: påvirkning av politikere og byråkrater. In Ø. Ihlen, E. Skogerbø, & S. Allern (Eds.), *Makt, medier og politikk: Norsk politisk kommunikasjon [Power, media and politics: Norwegian political communication]* (pp. 232-243). Oslo: Scandinavian University Press.
- Ihlen, Øyvind, Eli Skogerbø, and Sigurd Allern (2015). *Makt, Medier Og Politikk: Norsk Politisk Kommunikasjon*. Oslo: Universitetsforl.
- Iyengar, S., & Kinder, D. (2010). *News that matters : Television and American opinion* (Updated ed., Chicago studies in American politics). Chicago, Ill: University of Chicago Press.
- Jacobsen, D. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg. ed.). Kristiansand: Høyskoleforl.
- Johannessen, Leif Erlend & Jarle Skjørestad. 2008. *Perspektiv 04/08 Om lobbying*. Stortinget.
- Karlsen, R., & Aardal, B. (2016). Political values count but issue ownership decides? How stable and dynamic factors influence party set and vote choice in multiparty systems. *International Political Science Review*, 37(2), 261-276. Lest 02.11.22: [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredningsseksjonen/perspektiv/perspektiv08\\_04.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredningsseksjonen/perspektiv/perspektiv08_04.pdf)
- Karlsen, Rune og Bernt Aardal. (2007). «*Politisk dagsorden og sakseierskap*». I Norske velgere, redigert av Bernt Aardal. Oslo: N.W. Damm & Søn.
- Karlsen, Rune. 2015. "*Politiske saker i valgkampen*". I Valg og velgere en studie av stortingsvalget 2013, redigert av Bernt Aardal og Johannes Bergh, 34-48. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Kjeldsen, Jens Elmelund. (2009. 13.september) Framing på norsk - eller kampen og begrepenes betydning. Hentet fra <https://voxpublica.no/2009/09/framing-pa-norsk-eller-kampen-om-begrepenes-betydning/>
- Kristiansen, Arnhild Aas. (2020, 24.mai) Ny statsråd-utnevning får kritikk. *Dagbladet*. Hentet fra <https://www.dagbladet.no/nyheter/ny-statsrad-utnevning-far-kritikk/72496535>
- Løkke, Eirik (2020) *Civita-notat nr.2 2020 Er forholdet mellom PR og politikk et demokratisk problem?* Hentet fra [https://civita.no/content/uploads/2020/01/Notat\\_2\\_2020\\_Er-forholdet-mellom-PR-og-politikk-et-demokratisk-problem.pdf](https://civita.no/content/uploads/2020/01/Notat_2_2020_Er-forholdet-mellom-PR-og-politikk-et-demokratisk-problem.pdf)
- Mathiesen, I., & Volckmar-Eeg, M. (2022). En abduktiv tilnærming til institusjonell etnografi – et bidrag til sosiologisk kunnskapsutvikling. *Norsk Sosiologisk Tidsskrift*, 6(1), 9-23.

- McKay, A., & Wozniak, A. (2020). Opaque: An empirical evaluation of lobbying transparency in the UK. *Interest Groups & Advocacy*, 9(1), 102-118.
- MDG (2022) *Lobbyregister*. Hentet fra <https://www.mdg.no/lobbyregister>
- Mellbye, A., & Kval, K. (2012). *Politikk og makt* (3 utg., bokmål. ed.). Oslo: Cappelen Damm.
- Melting, Rye, Lise and Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Det humanistiske fakultet, Institutt for historie og klassiske fag (2014) *EUs Transparency Register - et register til pynt?: En analyse av initieringen av, og erfaringene med, EUs register for regulering av lobbyvirksomhet* [Preprint]
- Naurin, D. (2004). Dressed for Politics : Why Increasing Transparency in the European Union Will Not Make Lobbyists Behave Any Better than They Already Do, 90, 213.
- Nelson, Thomas E., Rosalee A. Clawson and Zoe M. Oxley (1997) Media Framing of a Civil Liberties Conflict and Its Effect on Tolerance. *The American Political Science Review*, 91 (3):567-583
- NKRF. 2022. Åpenhet om kontakt med folkevalgte og ansatte, NKRF.no. 17.november. Lastet opp: 07.12.22 <https://www.nkrf.no/nyheter/2022/11/17/apenhet-om-kontakt-med-folkevalgte-og-ansatte>
- OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>.
- OECD (2013), *TRANSPARENCY AND INTEGRITY IN LOBBYING*, Lest: 27.10.11 <https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>
- OECD. (2022) *Drivers of Trust in Public Institutions in Norway*. 1st edn. Paris: Organization for Economic Cooperation & Development.
- OECD. *Lobbying in the 21st Century Transparency, Integrity and Access*. Paris: OECD Publishing, 2021.
- Pan, Z., & Kosicki, G. M. (2001). Framing public life : perspectives on media and our understanding of the social world (S. D. Reese, O. H. Gandy, & A. E. Grant Eds.). Mahwah, N.J: Lawrence Erlbaum Associates.
- Petrocik, J. (1996). Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study. *American Journal of Political Science*, 40(3), 825-850.
- Plutynski, A. (2011). Four Problems of Abduction: A Brief History. *HOPOS*, 1(2), 227-248.
- Postholm, M. (2010). *Kvalitativ metode : En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier* (2. utg. ed.). Oslo: Universitetsforl.

- Preprint of Olsson, E.-K., & Ihlen, Ø. (2018). Framing. In R. L. Heath & W. Johannesen (Eds.), *The international encyclopedia of strategic communication*. Malden, MA: WileyBlackwell.
- Regjeringen.no. *Karantenenemnda*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/styrer-rad-og-utvalg/karantenenemnda/id611309/>
- Regjeringen.no. *Åpenhet og tillit*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/apenhet-og-tillit/id2612413/>
- Rogan, Silje Aga & Jon Wessel-Aas. (2022, 22.september) Åpenhetsregister i kommunene. KS Fou rapport. Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/edd31e68d4e84718b0385e409101da81/rapport-ks-aapenhetsregisteret-lundogco-pdf.pdf>
- Rommetvedt, Hilmar. 2020. Scandinavian corporatism in decline. Oddbjørn Knutsen (Red.). *The Nordic Models in Political Science: challenged, but still viable?* Bergen: Fagbokforl.
- Røsvik, Eirik. (2023, 23.mars). Stortinget tar «gullkort»-grep: Forbyr påvirkningsarbeid. *VG*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/APJ72n/stortinget-tar-gullkort-grep-forbyr-paavirkningsarbeid>
- Saers, C., Kommuneforlaget. (2017, 7. mars). Politiske skillelinjer. *NDLA*. Hentet fra <https://ndla.no/article/128>
- Sniderman PM, Theriault SM (2004) The structure of political argument and the logic of issue framing. In *Studies in Public Opinion*, ed. WE Saris, PM Sniderman, pp. 133–65.
- Solarino, A., & Aguinis, H. (2021). Challenges and Best-practice Recommendations for Designing and Conducting Interviews with Elite Informants. *Journal of Management Studies*, 58(3), 649-672.
- Stasavage, D. (2004). Open-Door or Closed-Door? Transparency in Domestic and International Bargaining. *International Organization*, 58(4), 667-703.
- Stortinget.no. (2022a, 26.september). Stortinget.no. Om representantforslag. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Representantforslag/>
- Stortinget.no. (2022b, 26.september) Stortinget.no. Om innstillinger. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/innstillinger/>
- Svallfors, S., & Tyllström, A. (2017). *Lobbying for profits: Private companies and the privatization of the welfare state in Sweden* (Working paper 2017:1). Stockholm: Institute for Future Studies.

Sæbø, Bjørn G. (2021, 14.september) MDG-tap er ikke et klimatap. *Dagsavisen*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/rogalandsavis/debatt/leder/2021/09/14/mdg-tap-er-ikke-klimatap/>

Teigen, M. and Karlsen, R. (2019) "Influencing Elite Opinion on Gender Equality through Framing: A Survey Experiment of Elite Support for Corporate Board Gender Quotas," *Politics & gender*, 16(3), pp. 792–815.

Venezia-kommisjonen (2013). Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). Study 590 / 2010. Hentet 07.12.22: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e)

Wien, Hanne. (2022, 01.februar) Kommunal Rapport. KS vil løse floken med lobbyregister. Hentet fra <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/ks-vil-lose-floken-med-lobbyregister/140005!/>

Østbye, H., Helland, K., Knapskog, K., & Larsen, L. (2013). *Metodebok for mediefag* (4. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.

### **Offentlige dokumenter**

Dokument nr. 8:113. (1995-1996) forslag fra stortingsrepresentant Kristin Halvorsen om åpenhet omkring informasjonsrådgivning

Inns. S. Nr. 118. (1996-1997) Instilling frå justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Kristin Halvorsen om åpenhet omkring informasjonsrådgivning

Dokument nr. 8:31 Forslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim og Gunnar Kvassheim om mer åpenhet i stortingskomiteens arbeid og en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget (2000-2001).

Innst. S. Nr. 284 (2000-2001) fra Stortingets presidentskap om åpne komitéhøringer og om forslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim og Gunnar Kvassheim om mer åpenhet i stortingskomiteenes arbeid og en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget.

Dokument nr. 8:5 (2003-2004) Privat forslag fra stortingsrepresentantene Ågot Valle (SV) og Trine Skei Grande (V) om registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget

Innst. S. Nr. 123 (2003-2004) innstilling til Stortinget fra Stortingets presidentskap

Representantforslag nr. 32 (2007-2008) fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim, Gunnar Kvassheim og Trine Skei Grande (V)

Innst. S. Nr 21(2008-2007) Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Representantforslag 14 S (2009-2010) fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor.

Innst. 197 S (2009-2010) Innstilling til Stortinget fra Stortingets presidentskap

Representantforslag 4 S (2013-2014) fra stortingsrepresentantene Abid Q. Raja, Terje Breivik og Pål Farstad

Innst. 145 S (2013-2014) Innstilling til Stortinget fra Stortingets presidentskap

Representantforslag 26 S (2017-2018) fra stortingsrepresentantene Jon Gunnes og Carl-Erik Grimstad

Innst. 71 S (2017-2018) Innstilling til Stortinget fra Stortingets presidentskap

Representantforslag 165 S (2021-2022) fra stortingsrepresentantene Ingvild Wethrus Thorsvik, Grunde Almeland, Alfred Jens Bjørlo og Guri Melby (V) om innføring av lobbyregister

Innst. 336 S (2021-2022) Innstilling til Stortinget fra Stortingets presidentskap (Dokument 8:165 S (2021-2022))

Nr. 86, 2021-2022, 2.juni Sesjonen, Stortingstidende Referat fra møter i Stortinget  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2021-2022/refs-202122-06-02?m=1>

141, Stortings forhandlinger, 1996-1997 [https://www.stortinget.no/nm/Saker-og-publikasjonar/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1996-97&paid=7&wid=a&psid=DIVL14&s=True&pgid=a\\_0005](https://www.stortinget.no/nm/Saker-og-publikasjonar/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1996-97&paid=7&wid=a&psid=DIVL14&s=True&pgid=a_0005)

## Vedlegg 1: Invitasjon til intervju

Hei,

Jeg er en masterstudent på programmet Political Communication: Nordic Perspectives ved Universitetet i Oslo, og er i gang med min masteroppgave. I oppgaven tar jeg et dypdykk i debatten om lobbyregister på Stortinget. I tillegg til å ha gått gjennom forslag og innstillinger, ønsker jeg å intervju en rekke personer som har tatt del i debatten, enten på det politiske plan eller gjennom media, eller som har god kjennskap til debatten og temaet. Målet med masteroppgaven er å kartlegge hvilke tolkningsrammer som finnes i debatten om lobbyregister og om disse rammene har endret seg over tid (1995-2022).

Jeg tar derfor kontakt med deg for å spørre om du har lyst og anledning til å delta på et intervju? Jeg ønsker gjerne høre om både dine meninger om lobbyregister og dine refleksjoner rundt debatten.

Om du ønsker å delta vil det bli nødvendig å signere et samtykkeskjema. Dette vil bli gjort under intervjuet. Om du skulle ombestemme deg, har du i etterkant av signert samtykkeskjema mulighet til å trekke deg fra prosjektet. Jeg vil i intervjuet bruke lydopptaker og transkribering av opptaket vil bli gjort i etterkant. Både lydopptak og transkribering vil bli slettet etter prosjektets slutt, men utvalgte intervjudata og sitater vil bli brukt i masteroppgaven som vil bli offentlig tilgjengelig gjennom UiOs nettsider etter avsluttet prosjekt.

Jeg ville satt stor pris på om du har mulighet til å stille i et intervju for å belyse min studie. Dato og tid kan vi bli enige om, og selv om jeg gjerne møtes fysisk kan intervjuene tas som et digitalt møte eller over telefon. Jeg ser for meg at samtalen vil vare i rundt 45-60 minutter. Det er derimot ønskelig å gjennomføre intervjuet innen relativt kort tid, gjerne allerede i slutten av februar.

Dersom du har spørsmål om prosjektet eller noe er uklart, ta gjerne kontakt her på epost eller ring meg på 988 48 784.

Med vennlig hilsen,  
Ingvild Fylling.

## Vedlegg 2: Eksempel på intervjuguide

### Innledning

- Hvor lenge har du vært politisk aktiv?
- Hvor lenge har du vært stortingsrepresentant?

### Lobbyregister

- Hva er din umiddelbare mening om innføring av lobbyregister i Norge? For, mot eller usikker?
- Hva tenker du er det viktigste argumentet for et lobbyregister?
- Hva tenker du er det viktigste argumentet mot et lobbyregister?

### Lobbydebatten

- På hvilken måte har du tatt del i debatten om innføring av lobbyregister i Norge?
- Det har hittil kommet åtte forslag om lobbyregister. Alle er blitt nedstemt. Hvorfor blir dette forslaget tatt opp igjen og igjen?
- Hvorfor får dere ikke gjennomslag?
- Forventet dere å få gjennomslag da dere sendte inn forslaget?
- Dere har mange saker å jobbe med. Hvor viktig er debatten om lobbyregister?
- Hva tror du skal til for at det skal bli en endring, at lobbyregister innføres?
- Hva skal til for at et annet parti kommer om bord?
- Hva nytt må tilføres for at endring skal skje?
- Flere av forslagene er ganske like i formuleringene. Man vet argumentene fra motstanderne. Hvorfor kommer man ikke med noe nytt?
  
- Hva er dine tanker om debatten som har vært? Utdyp.
- Er spørsmålet om lobbyregister blitt viktigere med tiden? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Fremtiden: Tror du det vil komme nye forslag om lobbyregister?

### Avslutning

- Er det noe du vil legge til som du tenker er relevant for meg å vite i denne sammenhengen?
- Kan jeg kontakte deg dersom det er noe jeg lurer på i etterkant av intervjuet?
- Har du forslag til andre jeg bør intervjuet?