

Oversendes UB dato 05.05. 1990

Kan/kan ikke bli hos.

Eksamensinspektør

Wivi Saugland

HANS-KRISTIAN HERNES



TETT, STABILT OG FORPLIKTENDE ?

Et forsøk på diskusjon og empirisk kartlegging av kontakten
mellom kommuner og interesseorganisasjoner

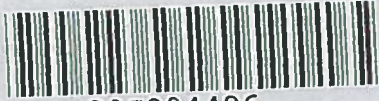
Hovedoppgave i offentlig
politikk og administrasjon

Institutt for samfunnsvitenskap,
Universitetet i Tromsø.

Våren 1990.

15V/208 83

Fks. 2



90C004496

39

HANS-KRISTIAN HERNES

TETT, STABILT OG FORPLIKTENDE ?

Et forsøk på diskusjon og empirisk kartlegging av kontakten
mellom kommuner og interesseorganisasjoner

Hovedoppgave i offentlig
politikk og administrasjon

Institutt for samfunnsvitenskap,
Universitetet i Tromsø.

Våren 1990.

900004496



UNIVERSITETSBIBLIOTEKET

INNHold:

1.0 INNLEDNING

1.1	En tilnærming til den korporative kanal.....	1
1.2	Fra sentral- til lokalnivået.....	1
1.2.1	Kommunenivået: Fravær av kontakt - eller forskere?.....	3
1.2.2	Kommunenes posisjon: Kan vi bruke begrepene?...	4
1.2.3	Kommunene og næringslivet: Har de kontakt?.....	6
1.2.4	Vekst og fristilling: Påvirker det kontakten?..	9
1.2.5	Ei kort oppsummering.....	12
1.3	Tiltaksarbeid - egeninitiert kommunalt satsingsområde.....	12
1.3.1	"Offentlig kobleri" med mangfoldig innhold.....	13
1.3.2	Vekstområde med regionale forskjeller.....	16
1.3.3	En liten strøm av smuler.....	18
1.3.4	Stifinnere i nullsum-spill.....	20
1.3.5	Tre poeng.....	21
1.4	Veien videre.....	22

2.0 NYKORPORATIVISMEN. EN SKISSE AV FORHOLDET MELLOM ORGANISASJONER OG MYNDIGHETER

2.1	Et komplekst studiefelt.....	24
2.1.1	Samarbeid og kontakt med de få.....	25
2.1.2	Deltakelse i politikkutforming.....	29
2.1.3	Tung deltakelse i konstitusjonelt vakuum	31
2.1.4	Organisasjoner som styringsmulighet.....	34
2.1.5	Styring og krise.....	36
2.2	Oppsummering i fire punkter.....	39

3.0 HVA ER LOKAL KORPORATIVISME?

3.1	Innledning.....	41
3.2	Lokal korporativisme: Tema med flere variasjoner.....	42
3.3	Et begrenset selvstyre.....	46
3.3.1	Før vi går videre.....	51
3.4	Kommunene styrer ikke markedet.....	52
3.4.1	Korporativisme - eller kooperasjon?.....	53
3.4.2	Lokal korporativisme: Tema med vår variasjon... ..	56
3.4.3	Begrenset bytte som resultat.....	60
3.4.4	Politikk-mottakere i velferdskommunen.....	62
3.5	Problemet i et nøtteskall.....	65

4.0	EN SPENNINGSFYLT OVERGANG: FRA TEORI TIL EMPIRI	
4.1	En kvalitativ tilnærming.....	68
4.2	Intervju blant toppfolkene i to kommuner.....	70
4.2.1	Støtte- og hjelpkildene.....	70
4.2.2	Hvem og hvorfor.....	72
4.2.3	"Problematiske" respondenter.....	76
4.3	Den spenningsfylte overgangen.....	79
5.0	TROMSØ: NETTVERK MED REISELIV PÅ DAGSORDENEN	
5.1	Kommunal næringsorganisering i endring.....	81
5.1.1	Nord-Utvikling.....	82
5.1.2	Tromsø Arrangement.....	83
5.1.3	Endring i nedskjæringstider.....	85
5.2	Med reiseliv i blikket.....	87
5.2.1	Enighet, men konfliktskyt satsingsområde.....	90
5.2.2	Tre spørsmål.....	93
5.3	Kontaktens ulike former.....	94
5.3.1	De formelle kontaktorganenes fravær.....	95
5.3.2	Toppfolkenes nettverk.....	98
5.3.2.1	Et problematisk studiefelt.....	99
5.3.2.2	Nettverk mellom formelle organisasjoner.....	100
5.3.2.3	Problemløsning på felles grunnlag.....	103
5.3.2.4	Eksklusiv påvirkning.....	104
5.3.2.5	Hva med de som faller utenfor?.....	105
5.3.3	Et mangfoldig press.....	106
5.4	Men har næringslivet innflytelse?.....	109
5.4.1	Fire momenter.....	110
5.4.2	Samordning eller konflikt?.....	112
5.4.3	Stor aktivitet - spesielt på innsiden.....	114
5.4.4	To linjer i lokalpolitikken.....	117
6.0	BODØ: FORMALISERT KONTAKT, MEN NETTVERK OGSÅ HER	
6.1	Kommuneøkonomi til frustrasjon.....	119
6.1.1	Forvaltning og rådgivning.....	121
6.1.2	Bodø Næringsforum.....	122
6.1.2.1	Fra næringsråd til næringsforum.....	123
6.1.2.2	Samordning og reiselivets inntreden.....	125
6.1.2.3	Det fjerde leddet - BOOARR.....	127
6.2	På kort og lang sikt.....	128
6.2.1	Med blikket mot nord: Reiseliv også her.....	129
6.2.2	Kritikk på tre punkter.....	131
6.2.2.1	Tilretteleggingens mange fasetter.....	134
6.2.2.2	Med motvind i fylket.....	135

6.3	Ikke bare formalisert kontakt.....	136
6.3.1	Et kjerneorgan for kontakt.....	137
6.3.1.1	En direktør med nettverk.....	139
6.3.1.2	Formell organisasjon - uformell kontakt.....	142
6.3.2	På hver sitt nes.....	143
6.3.2.1	Med sølvskje i munnen.....	144
6.3.2.2	Herrer i hver sin butikk.....	145
6.3.2.3	Søker mer sammen.....	147
6.3.2.4	Har de innflytelse?.....	150
6.3.2.5	Mellomledd, interessehevder eller begge deler?.....	153
6.4	Næringskontakt i tre punkter.....	154
6.4.1	Ikke helt alene.....	156
7.0	ORGANISERENDE KOMMUNER I NETTVERK	
7.1	Litt forskjellig, men mest likt.....	158
7.2	En regulerende kommune, men ikke bare det.....	162
7.2.1	Styringskommunen?.....	162
7.2.2	Samordner og kobler. Den organiserende kommune.....	166
7.2.3	Et par momenter.....	171
7.3	Kontakt med fellesskap.....	171
7.3.1	En elastisk samarbeidsform.....	172
7.3.1.1	Uformelle nettverk med resultatorientering...	174
7.3.1.2	Til ensidig glede?.....	178
7.3.1.3	På sidelinja - men hvorfor?.....	180
7.4	På leting etter den lokale korporativisme.....	183
7.4.1	Fire trekk, men er det korporativisme?.....	183
7.4.2	Korporative trekk, ikke korporativisme.....	186
7.4.3	Problematisk korporativisme på lokalt nivå.....	189
7.4.3.1	Korporativisme og ressurser.....	189
7.4.3.2	Korporativisme og styring.....	191
7.5	Veien videre med et utvidet utgangspunkt.....	193
	Litteratur.....	195
	Dokumenter.....	207
	Intervjuer.....	208

FORORD:

Svært mange personer har bidratt til at den ideen som ble født våren 1987 har resultert i en hovedoppgave. Det gjelder ikke minst de 25 som tok seg tid til å bli intervjuet, og på den måten ga meg den viktigste delen av min empiri.

Ved Institutt for samfunnsvitenskap, og særlig i gruppa for offentlig politikk og administrasjon, er det mange medstudenter og ansatte som har bidratt med tanker og innspill. Det er spesielt to jeg vil trekke fram. Knut H. Mikalsen har vært min veileder, en oppgave som neppe har vært alt for enkel. Med sin evne til å korrigere og oppmuntre har han bidratt til at mange lange resonnementer har blitt luket vekk, og sørget for å motivere til fortsatt innsats. Uten hans kritiske lesning og påpeking av svakheter ville kapitlene vært enda lengre og resonnementene mer omstendelige enn de er. Erik Oddvar Eriksen har vært en viktig samtalepartner for å diskutere og avklare vanskelige poeng ved nykorporatismen, og har ikke minst forsøkt å få meg til å se de prinsipielle sidene ved mange spørsmål. Det har gitt mange og viktig holdepunkter på et teoretisk område preget av mange motsetninger og et utall uavklarte problemer.

Sist, men ikke minst: Takk til Anita!

Tromsø, mars 1990.

Hans-Kristian Hernes

1.0 INNLEDNING

1.1 En tilnærming til den korporative kanal

Særinteressenes sterke posisjon har i mer enn 20 år vært et framtrædende trekk i beskrivelser av norsk politisk virkelighet, og særlig har det blitt vektlagt at fellesinteressenes representasjon gjennom den numeriske kanal har blitt svakere. Stemmer teller, men ressurser avgjør, var Stein Rokkans spissformulering i en artikkel i 1966, og utsagnet har i ettertid blitt stående som en manifestasjon av den korporative kanals betydning i det norske samfunn (Rokkan, 1987a).¹

Beskrivelsene av hvordan det politiske systemet fungerer har gjort at Norge i internasjonal sammenheng trekkes fram som eksempel på en moderne korporativ stat, der interesseorganisasjoner, spesielt innenfor arbeids- og næringsliv, er gitt eksklusiv mulighet til innflytelse over offentlig politikk gjennom eksempelvis komiterepresentasjon, høringsordninger og forhandlinger med myndighetene (Schmitter og Lehbruch, 1979). Vi skal komme tilbake til hva som menes med korporativisme i neste kapittel, men i første omgang nøyer vi oss med å karakterisere det som en sammenveving av offentlige og private interesser, hvor organisasjoner og myndigheter gir hverandre innflytelse på sine respektive områder.

1.2 Fra sentral- til lokalnivået

Et gjennomgående trekk ved både beskrivelsene av norske forhold og internasjonal korporativ teori, er vektleggingen på sentralnivået i politikk og forvaltning. Blikket i Norge har vært rettet mot den kontakt Storting, regjering og statsadministrasjon har med de landsomfattende paraplyorganisasjonene i arbeids- og næringsliv. Trenden innenfor korporativ forskning de siste årene viser imidlertid økende oppmerksomhet omkring det vi kan kalle korporative tendenser

1

I denne oppgaven bruker vi artikkelsamlingen av Stein Rokkan som kom i 1987 (Rokkan, 1987).

innenfor enkelte, avgrensede sektorer og på regionnivået (meso-korporativisme), og mot sammenvevingen av offentlige og private interesser på lokalnivået (mikro- og lokalkorporativisme).

I denne oppgaven rettes oppmerksomheten mot vårt laveste styringsnivå for å få grep om organisering, omfang og innhold i kontakten mellom kommunene og lokale interesseorganisasjoner. Norske kommuner har i stigende grad engasjert seg i næringsarbeid, kommunal næringspolitikk har blitt et satsingsområde. Sammen med at kommunesektoren har vokst sterkt i omfang bruker vi det som utgangspunkt for å se på hvilken kontakt det har gitt med organisasjoner i arbeids- og næringsliv. Har de to faktorene ført til framvekst av en lokal korporativisme? Volummessig er dette den største delen av oppgaven, men et viktig element, som danner utgangspunkt for den empiriske framstillingen, er å diskutere hva som eventuelt vil være karakteristiske trekk ved en lokal korporativisme. Kjernepunktet i denne gjennomgangen er kommunenes plassering i det norske styringssystemet. Påvirker det, og i tilfelle hvordan, omfanget og innholdet i korporative ordninger i forhold til relasjonene vi kjenner fra sentralnivået? Formålet med en slik diskusjon er i første rekke å etablere mest mulig konkrete holdepunkter som det empiriske materialet kan holdes opp mot, men også å klargjøre vår egen posisjon innenfor et teoretisk område preget av mye uklarhet og turbulens.

Denne delen av kapitlet vil bli brukt til å redegjøre for hva vi vet om kontakten, men særlig til å begrunne og utdype de problemstillingene vi skal arbeide med. Samtidig skal vi klargjøre hvorfor det antas at det har blitt tettere relasjoner. For å gi en bakgrunn til det empiriske nedslagsfeltet som er valgt avsluttes kapitlet med et fokus på kommunalt tiltaks-/næringsarbeid, der vi svært summarisk peker på enkelte sentrale kjennetegn ved det som har vært et felt der norske kommuner har satset de siste ti årene.

1.2.1 Kommunenivået: Fravær av kontakt - eller forskere?

Undersøkelser fra sentralnivået viser at kontakt mellom offentlige myndigheter og interesseorganisasjoner oppstod allerede i forrige århundre, men at den har blitt sterkt utvidet fra 1930-tallet (Bull, 1984; Knutsen, 1984; Solvang og Moren, 1974). I Norge finnes det relativt få studier av forholdet mellom interesseorganisasjoner og myndigheter på lokalt og regionalt nivå, og med unntak med materiale fra Oslo (Raaum, 1988) vet vi lite om hvordan forholdene har utviklet seg i kommunene. Med utgangspunkt i at lokale myndigheter tidligere disponerte små ressurser, er det neppe grunn til å tro at kontakten har vært særlig omfattende - i alle fall før siste verdenskrig, og at Oslo, med sin spesielle stilling, muligens representerer et unntak.

Kunnskapen som har avleiret seg tyder i alle fall på at det eksisterer kontakt mellom lokale myndigheter og organisasjoner. Gudmund Hernes og Arne Selvik (1981) mener å ha grunnlag for en påstand om at det utvikles et institusjonelt samarbeid mellom lokale/regionale myndigheter og næringslivet som de kaller lokal korporativisme, og at dette fenomenet sprer seg raskt. Tverrsektorielle undersøkelser gjort av Rolf Gabrielsen (1979), Frida Nokken (1976) og Berit Wagtskjold (1978), samt Harald Torsteinsens (1981) forsøk på å belegge påstanden til Hernes og Selvik innenfor næringsområdet, viser at slutningen fra de landsomfattende surveydataene kan være forhastet. I alle fall tyder de andre undersøkelsene på at bildet er langt mer sammensatt enn framstillingen og konklusjonene til Hernes og Selvik. La oss se litt på hvilke observasjoner som er gjort, og hva slags bilde av relasjonene som avtegner seg.

I motsetning til sentralnivåets oppbygging av institusjonelle ordninger preges kommunene i langt større grad av uformell og indirekte interesserepresentasjon: Sjelden finnes det et institusjonelt apparat som rutiniserer og regulerer kontakten, den har i stedet et klarere ad hoc-preg, og avgrenses til

enkeltsaker. Klare koblinger er muligens heller ikke nødvendig, fordi organisasjonenes medlemmer og tillitsvalgte er valgt inn i kommunale styrer, råd og utvalg. Slik sett finnes organisasjonene på innsiden uten at de trenger å føre forhandlinger og binde seg overfor kommunale myndigheter.

I likhet med nasjonalnivåets situasjon er kontakten på kommuneplan sektorisert: Organisasjonene har kontakt med administrative etater og politiske utvalg innenfor eget område, noe som taler for eksistensen av lokalpolitiske segment (Wagtskjold, 1978). Til tross for liten formalisering av kontakten tyder data fra Stavanger på at det er etablert et gjensidig avhengighetsforhold mellom det kommunale myndighetsapparatet og lokale organisasjoner. Det er to-veis kommunikasjon mellom representanter for kommunene og organisasjonene, og blant kommunale tillitsmenn er organisasjonene tillagt stor betydning (Gabrielsen, 1979). Wagtskjolds undersøkelse fra Vefsn drar i en litt annen retning med sin påpeking av at kommunikasjonen er mer ensrettet. Det er organisasjonene som oftest tar kontakt med kommunen, de er som regel reagerende i forhold til lokale myndigheters beslutninger (Wagtskjold, 1978). Dette støtter Nokkens survey fra 12 kommuner som slår fast at det i mindre grad er kommunene som henvender seg til organisasjonene enn omvendt (Nokken, 1976).

1.2.2 Kommunenes posisjon: Kan vi bruke begrepene?

Et fellestrekk ved de norske undersøkelsene, og forsåvidt en del utenlandsk litteratur, er at teoretiske resonnementer fra studier av sammenkoblingen mellom myndigheter og organisasjoner på sentralnivået kopieres i tilsvarende lokale analyser. Til tross for at spørsmålet om deres strukturelle stilling, spesielt autonomien i forhold til staten, er dokumentert i mange sammenhenger tas ikke slike problemstillinger opp i studiet av forholdet mellom kommuner og interesseorganisasjoner. Vårt spørsmål er om en slik direkte overføring av begreper og oppfatninger gir det beste og mest presise inntaket til å analysere eventuelle lokale koblinger.

Denne oppgaven inneholder to sammenhengende problemstillinger. For det første tar vi opp til diskusjon spørsmålet ovenfor, altså om begreper utviklet i studier av sentralnivået er fruktbare for undersøkelser av norske kommuner. Gjør kommunenes stilling en slik overføring problematisk, og har lokal korporativisme en spesiell form som må forstås ut fra særtrekk ved dette styringsnivået? Påvirker det innholdet i et begrep om lokal korporativisme? Hvilke justeringer, ut fra kommunenes plassering, må eventuelt gjøres for å få fruktbare holdpunkter om lokale sammenkoblinger?

For det andre skal vi empirisk forsøke å klarlegge koblingene mellom kommunene og interesseorganisasjoner, og vurdere om de har karakteristika som gjør at det kan kalles lokal korporativisme. Er det noen organisasjoner som har en dominerende rolle med tette relasjoner til de lokale myndighetene, eller finner vi andre typer kontakt? Hva kan eventuelt forklare en slik forskjell? Har koblingene konsekvenser for utformingen av den kommunale politikken? En viktig side ved vårt fokus er oppmerksomhet omkring innholdet i kontakten, med andre ord ikke bare hvilke organisasjoner som deltar, men også hva som diskuteres. Hvem er det som representerer organisasjonene, og hvilke spørsmål og løsninger bringer de med seg? Er det konflikt mellom deltakerne, eller finner de fram til felles løsninger?

Ved siden av de to leddene i problemstillingen er vi også opptatt av to allmenne trekk ved forholdet mellom organisasjoner og myndigheter. For det første betingelsene for korporative ordninger. Dette spørsmålet er spesielt interessant å vektlegge fordi Norge trekkes fram som eksempel på et land preget av tette koblinger, og ut fra våre funn blir spørsmålet om det har sammenheng med særdrag ved sentralnivået, eller er et generelt trekk i det norske samfunn. Når fokus, for det andre, også er rettet mot implikasjoner av sammenveving for offentlig politikk skyldes det at inte-

resseorganisasjoner ofte framheves som et styringsproblem i norsk samfunnsdebatt. Disse to momentene tydeliggjør at vi vil bevege oss på de vanskelige grensene mellom offentlig og privat, politikk og marked. Det er tema som ikke tas opp til systematisk drøfting, men likevel er viktig å ha i mente fordi framstillingen vil kretse rundt dem.

Det er viktig å presisere at oppmerksomheten om de innholdsmessige sidene ved kontakten betyr at vi vil anvende en kvalitativ metodisk tilnærming, og at det er hentet materiale fra kun de to kommunene Bodø og Tromsø. Konsekvensen er anledning til å gå i dybden, men samtidig at vi vanskelig kan trekke allmenngyldige konklusjoner om forholdene i norske kommuner. Det er vesentlig å ha i bakhodet når det fokuseres på de allmenne momentene, fordi vår sammenligning mellom sentral- og lokalnivået mer representerer et forsøk på å sette egne funn i en generell sammenheng enn å trekke bastante slutninger om eventuelle forskjeller og likheter.

1.2.3 Kommunene og næringslivet: Har de kontakt?

Det er den kommunale satsingen på næringsarbeid som er hovedgrunnen til valg av det området vi skal fokusere på, og som det empiriske materialet er hentet fra, og vår antakelse er at kommunenes intensiverte innsats har gitt tettere kontakt med organisasjonene i arbeids- og næringsliv. Samtidig er det tre andre forhold som indikerer at vi bør finne tette relasjoner på dette området.

For det første viser undersøkelsene vi har referert at næringslivet er blant de mest aktive overfor kommunene, noe som ikke minst skyldes at de har ressurser å sette inn for å få gjennomslag for sitt syn. For det andre er det mellom næringsliv og kommuner man har funnet de klareste eksemplene på institusjonell sammenkobling, slik undersøkelsene til Gabrielsen (1979) og Thorvaldsen (1986) viser fra henholdsvis Stavanger og Bergen. For det tredje peker tidligere uttalelser fra industrihold i retning av at lokale - og spesielt regionale -

myndigheter ses på som mer interessante samhandlingspartnere enn tidligere, og at eksempelvis Industriforbundet derfor ville spre og desentralisere sin virksomhet (Ingebrigtsen, 1980).

Samtidig som vi forventer at næringslivet har mulighet til å ta kontakt, er det grunn til å peke på at kommunenes satsing på næringsarbeid har gjort det interessant for dem å utvikle forbindelser mot de næringsdrivende og deres organisasjoner. Det skyldes ikke minst at tiltaksarbeid er ekstremt avhengig av næringslivet som kontrollerer ressurser av betydning for de lokale myndighetene. Uten næringslivets deltakelse gir ikke den kommunale innsatsen resultater, og fra kommunenes side etterlyses det også bedre kontakt (Nordlys, 14. november 1988). Det kommer vi tilbake til mot slutten av dette kapitlet, men i lys av dette og de tre punktene ovenfor er det interessant å spørre om hvilken rolle fagorganisasjonene har i det kommunale næringsarbeidet. Bygges det kontaktpunkter også til dem, slik at de blir deltakere, eller er det kun to parter, næringsliv og kommune, som involveres lokalt?

I likhet med Harry Eckstein antar vi at organiseringen av myndighetsstrukturen har betydning for pressgruppers aktivitet overfor offentlige myndigheter, og om presset gir resultater (Eckstein, 1971:179ff). Et sentralt poeng for oss er å se hvordan kontakten kan organiseres, og ved å sammenligne to kommuner skal vi forsøke å finne svar på hvordan organiseringen av tiltaksarbeidet virker inn på relasjonene mellom næringsliv og kommune.

Frida Nokkens (1976) survey fra 12 kommuner og en sammenligning av de andre undersøkelsene peker i retning av at kommune-størrelse og kommunal aktivitet påvirker graden av kontakt: Organisasjonene ser ut til å spille en mer framtrædende rolle i en stor kommune som Stavanger enn i den mellomstore Vefsn (Gabrielsen, 1979; Wagtskjold, 1978). Vårt valg av kommunene Bodø og Tromsø begrunnes nærmere i kapittel fire, men et viktig poeng i denne sammenheng er at det dreier seg om to bykommuner

med en størrelse som gjør at vi bør kunne forvente to ting. Det ene er at det kommunale apparatet er velutbygd og spesialisert slik at organisasjonene har en partner å henvende seg til. For det andre at et stort næringsliv har organisasjoner med ressurser som gir dem mulighet til å være, og også framstå som, samhandlingspartnere for kommunene. Dersom antakelsen om tettere koblinger holder, skulle den derfor være ekstra tydelig i vår kommunetype.

Det er grunn til å presisere at eksistensen av kontakt ikke nødvendigvis impliserer at organisasjonene er koblet inn, men at den enkelte bedrift eller foretak kan samhandle direkte med kommunale myndigheter. Fungerer organisasjonene som mellomledd på lokalt nivå? Hvis det ikke er tilfelle, har det sammenheng med at organisasjonenes ressurser eller myndighetsstrukturen gjør en slik sammenkobling vanskelig? Dersom kontakten foregår direkte, uten at organisasjonene kobles inn, forventer vi at den avgrenses til enkeltsaker, og at det ikke eksisterer noe institusjonelt apparat med et systematisk og jevnlig kontaktmønster mellom kommune og næringsliv. Dette tas opp til nærmere drøfting i kapittel tre når vi diskuterer korporative begrepers anvendelse på kommunenivået.

Vårt fokus på innholdet i forholdet mellom lokale organisasjoner og kommunale myndigheter henger sammen med det teoretiske perspektivet vi skal redegjøre for, men også med at funnene som er gjort, hovedsakelig gjennom survey-materiale, viser svært ulike tendenser. Wagtskjold (1978) fastslår for eksempel at det mest vanlige er enkeltsaker, Gabrielsens (1979) materiale peker i retning av at organisasjonene er mest framtrædende i policy-saker. Dag Thorvaldsen (1986), som også bygger på kvalitative data, peker imidlertid på et vesentlig poeng ved forbindelsen på nettopp nærings sida. Næringslivet tar kontakt med kommunen fordi det er dette forvaltningsnivået som er gitt lovbestemt kompetanse i saker som angår regulering, bygnings-tillatelser o.l. Det åpner for to muligheter der kontakt med kommunen for det første blir en nødvendighet, og muligens er

ikke det viktigste å få innflytelse, men å sikre seg informasjon for å kunne gå riktig fram når egen søknad sendes. Vi ser ikke bort fra at dette er grunnlag for oppbygging av stabile relasjoner. Poenget her er at henvendelser til kommunene ikke alltid skjer ut fra et ønske om å ha berøringspunkter, men framstår som en formell nødvendighet i et samfunn der offentlige myndigheter kontrollerer og regulerer. Det andre er at plan- og bygningsloven understreker at berørte interesser skal trekkes inn i behandlingen av saker, noe som kan bidra til at kommunene på sin side drar inn interesseorganisasjonene i en tidlig fase.

1.2.4 Vekst og fristilling: Påvirker det kontakten?

Hypotesen om økt kontakt mellom interesseorganisasjoner og kommunale myndigheter er særlig begrunnet med at næringsarbeid i løpet av vel ti år har blitt en viktig kommunal aktivitet. Den andre pilaren for hypotesen er den sterke kommunale ekspansjonen i etterkrigstida, et poeng som allment skulle påvirke interesseorganisasjoner til å vie kommunene økt oppmerksomhet.² Veksten i utgifter - og antall ansatte - gjør

2

En tredje grunn til å anta tettere koblinger, er den økte oppmerksomheten omkring frivillige organisasjoner, og i flere sammenhenger er det gitt uttrykk for at samarbeidet mellom dem og kommunale myndigheter bør utvikles. Ulike regjeringer har innenfor nærmiljøarbeid hatt som målsetting å videreutvikle samarbeidet mellom lokale organisasjoner, og mener at "Utvidede oppgaver for lokale organisasjoner forutsetter et nært og forpliktende samarbeid med kommunene." (St, meld. nr. 83 (1984-85), s 262).

De samme ønskene om kontakt og samarbeid finnes igjen i Korvald-utvalgets innstilling om de frivillige organisasjonene, der det anses som positivt å få til en integrering og samordning av offentlige og private interesser lokalt. Utvalget ønsker en sterkere formalisering av kontakten, og framhever at myndighetenes politikk overfor de ideelle organisasjonene må samordnes mellom lokalt og sentralt nivå (NOU 1988:17; jmf. Selle, 1988).

Vi ser bort fra denne tredje grunnen, fordi det dreier seg om organisasjoner som faller utenfor det empiriske nedslagsfeltet som er valgt i denne oppgaven, og dermed at slike tanker skulle ha liten innvirkning på kommunenes relasjoner

det rimelig å forvente korporative tendenser, fordi en av forklaringene på eksistensen av den korporative kanal på nasjonalplanet er økning i det offentliges utgifter og virkeområde (jmf. Solvang, 1973). I tråd med oppsummeringene hos Nokken (1976), Gabrielsen (1979) og Wagtskjold (1978) forventer vi at overføringen av oppgaver fra stat til kommuner gjør det mer interessant for organisasjonene å ha kontakt med lokale myndigheter, ikke minst fordi kommunene kontrollerer flere ressurser enn tidligere: De er viktigere som samhandlingspartnere, og det kan oppstå et bytteforhold mellom kommunale myndigheter og lokale interesseorganisasjoner. Veksten gjør dessuten at kommunene har bygd ut et institusjonelt apparat som organisasjoner kan koble seg på, i Ecksteins termer har de en myndighetsstruktur som organisasjonene kan "binde" seg til.

Mot hypotesen om økt kontakt peker det faktum at gjennomføringen av mange kommunale oppgaver skjer ut fra statlige direktiver, at kommunene rett og slett er rene iverksettingsorganer for vedtak gjort på sentralt nivået. Innenfor noen sektorer er det imidlertid enkelte "kommunale frihetsgrader", fordi mål og midler ikke er absolutt bestemt av staten. I og med innføringen av nytt inntektssystem (NI) er kommunene dessuten i større grad fristilt fra den statlige sektorforvaltningen som tidligere ga øremerkede tilskudd.

Mindre direkte styring av pengestrømmene innebærer strengere krav til intern prioritering, både innenfor den enkelte sektor og i hver kommune. Det skjer samtidig med at kommunene stilles overfor utfordringer om å være service-produserende enheter og veksten i statlige overføringer avtar eller forsvinner (Baldersheim, 1987). Parallelt med økende oppmerksomhet om kommunal forvaltning av midler finner vi at fokus settes på den indre beslutningsstrukturen, der hensikten med omorganisering de to siste ti-årene ikke minst har vært å styrke politikernes

til den typen organisasjoner vi er opptatt av.

innflytelse i forhold til administrasjonen (Baldersheim, 1987:283f).

Vi har ikke til hensikt å undersøke spesifikt om ny nemndstruktur eller NI har styrket politikernes posisjon, men et interessant aspekt ved interesseorganisasjonenes plass i kommunale beslutninger er å se hvem de henvender seg til, hvilken arena de spiller på. Er det administrasjonen som er viktigst, eller har politikerne styrket sin posisjon og dermed er mest interessant å påvirke? Eller finner vi i stedet sektorallianser - segment - mellom administrasjon, politikere og interesseorganisasjoner som forsøker å verne om og utelukkende realisere sine egne interesser? Etter som vi bare tar for oss en liten del av det kommunale aktivitetsfeltet kan vi bare i begrenset grad belyse disse spørsmålene. I tråd med undersøkelsene til Wagtskjold (1978), Gabrielsen (1979) og Nokken (1976) er det grunn til å forvente at det eksisterer lokalpolitiske segment, men hos både Nokken (1976) og Hernes og Selvik (1981) henvender organisasjonene seg oftest til forvaltningen. Et poeng fra Maktutredningen er imidlertid at ordførerne er mer sentralt plassert i kommunikasjonsnettverket enn administrasjonssjefene i norske kommuner (Hernes, 1985a).

I et styringsperspektiv er det også viktig å fokusere på om det er noen, og i tilfelle hvilke, interesser som er gitt eksklusive deltakelsesrettigheter, og om det er andre som holdes utenfor. Det reiser igjen et spørsmål om kommunalpolitikkens legitimitetsaspekt, eller med andre ord om politikken oppfattes som rimelig og blir akseptert av innbyggerne. Det betyr at både innholdet og måten politikken utformes på - prosedyrene - har betydning, der det siste har sammenheng med hvem som er gitt faktiske deltakelsesrettigheter når politikken meisles ut. For at noen organiserte interesser skal komme i en privilegert posisjon og samhandle med kommunale representanter kreves anerkjennelse, ikke bare fra kommunene, men også fra organisasjonenes medlemmer og de som holdes utenfor den privilegerte posisjonen (jmf. Eckstein, 1971:177ff.).

1.2.5 Ei kort oppsummering

Vårt fokus gjør at vi konsentrerer oppmerksomheten om kommunene, og i mindre grad vil gå dypt inn på og analysere organisasjons-sida. Utgangspunktet er kommunal ekspansjon og satsing på næringsarbeid, og vår antakelse er at dette har ført til at organisasjonene viser økt interesse for lokale myndigheter, samtidig som kommunene er avhengig av kontakt for å lykkes i sitt arbeid. Vi vet imidlertid ikke om de lokale organisasjonene har ressurser for å oppnå og vedlikeholde stabile relasjoner, men ut fra tidligere undersøkelser mener vi det er rimelig å forvente eksistensen av forbindelser mellom kommunale myndigheter og næringslivet.

Vi lar spørsmålet om kontakt ligge, og skal i stedet se litt på noen kjennetegn ved det empiriske nedslagsfelt som er valgt.

1.3 Tiltaksarbeid - egeninitiert kommunalt satsingsområde

Mens mesteparten av de kommunale oppgavene utføres etter pålegg fra staten, er engasjementet i næringsarbeid i mindre grad preget av kommunenes rolle som iverksettere av politikk initiert på riksplan.³ Snarere vokste tiltaksarbeidet fram på tross av statlige myndigheter, med en trang fødsel og en barndom under vanskelige oppvekstvilkår (Larsen og Aarsæther, 1985). Noe særnorsk fenomen er verken dette nye arbeidsfeltet eller framveksten under trange kår. Etablering av næringsarbeid som en kommunal oppgave finner vi i alle de nordiske landene, men der norske kommuner framhever seg med relativt stor frihet i forhold til statlige myndigheter (Jørgensen og Lind, 1988). Det har på sin side ført til ulike oppfatninger om hvilken rolle kommunal næringsaktivitet spiller i det enkelt land (NordREFO, 1988:4).

3

I denne framstillingen vil vi bruke benevningene nærings- og tiltaksarbeid om hverandre.

I denne korte og summariske framstillinga skal vi kort peke på omfang og ressurser i kommunalt næringsarbeid, hvilke organisasjonsformer som velges, og kontakten med næringslivet. Dessuten skal vi se på mulige roller kommunene har i regionalpolitikken ut fra sin satsing på næringsarbeid. Slik Harald Baldersheim påpeker varierer innsatsen sterkt fra kommune til kommune, og vurdert i nordisk perspektiv framtrer det større variasjoner innen den enkelte nasjon enn det vi finner ved sammenligninger mellom landene (Baldersheim, 1988:8). Vår gjennomgang av kjennetegn ved utviklinga og situasjonen i Norge kan dermed ikke gi noen fullstendig oversikt, og vårt mål må heller være å peke på noen vesentlige momenter.

1.3.1 "Offentlig kobleri" med mangfoldig innhold

Før vi går videre er det imidlertid nødvendig å peke på hva som menes med kommunalt nærings- eller tiltaksarbeid. Med en "vag definisjon" kan vi karakterisere det som kommunalt engasjement for næringsutvikling innenfor eget territorium, der kommunen forsøker å bedre situasjoner som enten er skapt av markedet eller politisk/administrative organer på andre forvaltningsnivå. Kommunalt næringsarbeid blir dermed en prosess der man lokalt arbeider for å få til etableringer eller sikre eksisterende bedrifter i privat sektor, samtidig som innsatsen rettes mot offentlige etableringer for å skaffe seg arbeidsplasser utenom det private næringslivet.

Innenfor dette vide aktivitetsfeltet finner vi at kommunene har spilt og spiller sin "tiltaksrolle" på svært ulike måter med varierende innsats på aktivitetsskalaen. En passiv kommune avgrensner seg til generell tilrettelegging av infrastruktur, mens den aktive eksplisitt vil drive tilrettelegging for og stimulering av næringsvirksomhet gjennom opparbeidelse av næringsarealer og bruk av fond. I første rekke er det den aktive kommunen vi forbinder med tiltaksarbeid.

Kommunalt næringsarbeid kan ses på som en form for "offentlig kobleri", der kommunene er bindeledd i en prosess hvor

ressurser koordineres for bedre samfunnsmessig utnyttning. Det kan dreie seg om å utvikle samarbeid mellom lokale aktører som hver for seg ikke ville realisert goder av kollektiv karakter, fordi fordeler og ulemper ble ujevnt fordelt (Larsen, 1985; jmf også Olson, 1971). En klarere rådgiver- eller konsulentrolle har kommunene når de forsøker å koble lokale virksomheter og offentlige organer slik at bedriftene får økonomisk støtte. Med kommunene som mellomledd knyttes det lokale initiativ sammen med en nasjonalt utformet regionalpolitikk, men der tiltaket er satt igang lokalt og ikke kommer som en følge av statlige direktiver.

Mens offentlig kobleri i dag innebærer en strategi der det i første rekke er ressurser innad i kommunene som skal utnyttes for å skape lokal sysselsetting, gikk 60- og 70-tallets tankegang ut på at distriktene skulle nyte godt av omfordeling i privat og offentlig sektor. At bedrifters knoppskyting og omlokalisering sammen med offentlige etableringer ga en del kommuner vekstimpulser finnes det gode eksempler på (Hallen, 1980; Reiersen, 1985). Slik Jon Helge Lesjø (1985) påpeker førte likevel slik satsing på tilrettelegging, og bruk av offentlig midler, til usikre arbeidsplasser i fjernstyrte bedrifter som kommunene hadde små påvirkningsmuligheter overfor. Etableringene førte ikke til oppbygging av lokal kompetanse, og om lokaliseringslobbyisme og akkvisisjon ikke er helt forlatt som strategi brukes dagens "tiltaksenergi" til å utnytte og utvikle lokale ressurser.⁴ Ikke minst legges det vekt på private foretak, og man fokuserer på entreprenører som drivkrefter i lokal utvikling (Bukve, 1985c). Det har også vært en klar dreining mot framtidens vekstnæringer, der enhver kommune med respekt for seg selv driver "markedstilpasning",

4

At akkvisisjon og lokaliseringslobbyisme ikke er helt døde som strategier viser aktiviteten fra flere Nordlandskommuner da Norsk Gallup bebudet at de ville opprette 50 deltidsarbeidsplasser i en distriktskommune, og de stadige diskusjonene om lokalisering av offentlige etater som er foreslått lagt utenfor Oslo.

og har reiseliv, havbruk og informasjonsteknologi som satsingsområder (Bukve, 1988).

Et siste moment å merke seg er at kommunenes næringsengasjement i liten grad har vært rettet mot arbeidstakerne. Tiltak i forhold til arbeidsmarkedet har - i motsetning til for eksempel i Danmark - vært en klar statlig oppgave, der kommunene har spilt sin mer tradisjonelle iverksettingsrolle ved gjennomføringen av nasjonale myndigheters sysselsettingstiltak. Bortsett fra fokus på entreprenøren har dermed ikke problemstillingen om arbeidstakerne som ressurs stått særlig sentralt i tiltaksarbeidet.

En figur hos Oddbjørn Bukve oppsummerer ulike strategier som er valgt, der vi horisontalt finner en dreining fra omfordeling til utvikling og vertikalt en sterkere fokusering på private foretak, men der miljøutvikling i offentlig sektor er en viktig faktor for bedriftene (Bukve, 1988:109).

		Regionalpolitisk orientering	
		Omfordeling	Utvikling
Lokal problem-fokusering	Foretak	Akkvisisjon	Lokal ressurs-utvikling Fornyning
	Offentlig sektor	Lokali-serings-lobbyisme Kommunal tjenesteutb.	Miljø-utvikling
	Arbeids-søkere		Jobbskaping

Figur 1.1. En typologisering av utviklingsstrategier i kommunene. (Kilde: Bukve, 1988:109).

1.3.2 Vekstområde med regionale forskjeller

Pioner-kommunene som tok initiativ til å drive næringsarbeid allerede på midten av 60-tallet måtte vente helt til 1978 før statlige myndigheter sendte ut de første positive signaler om at dette var et felt kommunene burde engasjere seg i. Motviljen fra departementshold er - særlig i 1980-årene - avløst av anerkjennelse, og delvis også faglig og økonomisk støtte til kommunalt tiltaksarbeid. Det har vært gjennomført statlig støttede prøveprosjekt, og som vi skal komme tilbake til ytes det også statlige tilskudd til kommunale næringsfond. Selv om effektene av innsatsen er svært vanskelig å måle, har det siste ti-året medført en utvidelse og manifestering av næringsarbeid som kommunal oppgave.

Som det framgår av tabell 1.1 har organisert tiltaksarbeid vokst sterkt i omfang de siste 10-15 årene. Selv om det kan

være en viss underrepresentasjon de første årene, er spesielt slutten av 70-tallet "vekstperioden" med ansettelse av egne tiltakskonsulenter og utvikling av administrative enheter som har spesielt ansvar for kommunene som næringsaktører. Det skyldes nok ikke minst at det ble satt igang statlige forsøksprosjekter for kommunal næringsorganisering i Nord-Norge på denne tida.

Tabell 1.1 Andel av kommunene som driver organisert tiltaksarbeid, utviklinga fra 1970 til 1984. Prosent.

1970	1975	1978	1981	1984
8	15	25	60	74

Kilde: Bukve, 1985b:8.

Den landsomfattende undersøkelsen som Oddbjørn Bukve gjorde i 1984 viser imidlertid at omfanget og organisasjonsformene varierer i de norske kommunene (Bukve, 1985b). Organisert tiltaksarbeid er i stor grad et utkantfenomen: Det er først og fremst kommunene i de fire nordligste fylkene og Hordaland som framhever seg med organisert tiltaksarbeid som kommunal oppgave, mens slik organisering er langt mindre vanlig i fylkene som grenser til Oslo-fjorden. På landsbasis finner vi også at det spesielt er små utkantkommuner som arbeider systematisk med næringsarbeid.

Å gå ut fra det er kriser alene som ligger bak kommunenes initiativ på dette feltet er imidlertid ingen god hypotese, og for å forklare ulik framvekst av tiltaksarbeid må vi også trekke inn organisatoriske og politiske faktorer. At for eksempel Hordalands-kommunene har satset mer på organisert tiltaksarbeid enn tilfellet er i Sogn og Fjordane, kan vanskelig forklares utelukkende ut fra strukturelle trekk som folketallsnedgang og lavere skatteinngang. Eksistensen av aktive kommunale entreprenører, læring og imitasjon fra nabokommuner, aktiv fylkeskommunal næringsavdeling og distriktpolitiske virkemidler er alternative eller supp-

lerende forklaringer på hvorfor kommuner satser på organisert tiltaksarbeid (Bukve, 1985b).

Imitasjonene blir tydelige også ved sammenligninger av hvilken organisasjonsform kommunene velger. Kommunene på Østlandet lar sin fremste folkevalgte - ordføreren - være leder for næringsarbeidet, og skal på den måten sikre kontakt mellom næringslivet og toppledelsen i kommunen. Det er imidlertid usikkert om kontakten blir spesielt god. Kommunene der enten ordfører eller administrasjonssjef leder arbeidet har i minst grad maktet å bygge ut et lokalt nettverk mot næringslivet. "Utvider" vi Nord-Norge, og tar med Nord-Trøndelag, finner vi at den andre hovedmodellen for tiltaksarbeid er nordnorsk og innebærer at kommunene har valgt å gi en egen kommunal tiltaksmedarbeider ansvaret for utvikling av næringslivet. Her er kontakten mot næringslivet bedre, men interessant for vår problemstilling er at det Bukve kaller korporative tiltaksmodeller - som forekommer hyppigst i Rogaland og Møre og Romsdal - gir best kontaktflate mellom kommune og næringsliv. På landsbasis er det imidlertid bare 4,6 prosent av kommunene som har valgt denne organisasjonsformen, mens tiltaksarbeiderne har ansvaret i knapt 33 prosent og ordførerne i vel 28 prosent av landets kommuner som driver organisert tiltaksarbeid (Bukve, 1985b).

Vi lar de organisatoriske aspektene ligge i denne omgang, og konsentrerer oppmerksomheten om de økonomiske sidene, før vi vender blikket mot noen kritiske momenter ved det lokale næringsarbeidet.

1.3.3 En liten strøm av smuler

Til tross for at tre firedeler av norske kommuner oppga at de drev med organisert tiltaksarbeid i 1984, er det små midler som anvendes for å drive fram næringsprosjekter på vårt laveste forvaltningsnivå (Bukve, 1988). Selv om innsatsen på dette området kan settes inn på mange måter i ulike sektorer, er det en pekepinn på ressursbruken at relativt få i det administrative

apparat har næringsarbeid som sitt spesielle ansvarsområde i den enkelte kommune. En nordisk undersøkelse peker i retning av at næringsadministrasjonen i norske kommuner i 60 prosent av tilfellene består av kun en heltidsansatt. Det gjelder vel og merke for de 57 prosent av kommunene som oppgir å ha eget sekretariat (Jørgensen og Lind, 1988:33).⁵

Det finnes ikke noen fullstendig oversikt over hvor mye kommunene direkte og indirekte bidrar økonomisk for etablering i og styrking av næringslivet, men det er ingen overdrivelse å si at de kommunale incitamentene er små. Næringsfondene må regnes som minimale, nærmest mikroskopiske, sammenlignet med statlige næringsoverføringer. Oddbjørn Bukve har for eksempel beregnet at kommunenes andel av økonomisk virkemiddelbruk var på 0,5 prosent i 1982 (Bukve, 1988:115). Et annet interessant sammenligningsgrunnlag er det statlige forsøksprosjektet med tildeling av midler til kommunale næringsfond som ble startet i 1987 med en pott på 70 millioner fordelt på 77 kommuner. I forhold til den samlede næringsstøtten det samme året på knapt 16,6 milliarder utgjorde denne posten på statsbudsjettet 0,42 prosent. Både nominelt og reelt viser bevilgningene til forsøkene med næringsfond nedgang i 1988 og 1989, mens den statlige næringsstøtten, til tross for interne forskyvninger, samlet sett har vært stabil siden Bygdeutvalget (NOU 1984:21) foreslo nedtrapping og vridning av midlene mot kommunene.⁶

5

En underrepresentasjon av små kommuner gjør at det trolig er mer enn 57 prosent av kommunene som har eget sekretariat, jmf. at 74 % i den norske undersøkelsen oppgir å drive organisert tiltaksarbeid. I tillegg kan kommuner med ordfører eller administrasjonssjef som leder av næringsarbeidet ha svart at de ikke har eget administrativt apparat (Bukve, 1988:112f).

6

Siste kjente år for næringsstøtte er 1987. En oversikt over næringsstøtten finnes i NOU 1988:21, der man tar hensyn til støtte som har betydning for statsbudsjettets utgiftsside og ikke de reelle samfunnsøkonomiske kostnader, som skjermingsstøtte for jordbruket og differensiering av arbeidsgiveravgift i distriktene. (Om næringsstøtte og beregning av den, se vedleggene til NOU 1988:21 og Brunstad, 1988).

1.3.4 Stifinnere i nullsum-spill

Den formelle friheten til å drive tiltaksarbeid i norske kommuner, er, slik vi har vært inne på, relativt stor i nordisk sammenheng. Det er imidlertid grunn til å peke på at den negative avgrensningen av kommunenes oppgaver ikke nødvendigvis gir reell frihet til å sette iverk de tiltak man ønsker. Vi har sett at de økonomiske ressursene er små, og forstått som "offentlig kobleri" er kommunenes innsats svært avhengig av ressurser andre organer kontrollerer. Midlene fra Distriktenes Utbyggingsfond bevilges gjennom fylkeskommunene eller på styreplan i Oslo, og i tillegg er etatene som har ansvar for arbeidsmarked, fiskerier og jordbruket fortsatt statlige og underlegges ikke kommunenes ønske om territoriell samordning av næringssektorer.

Vi har dels beskrevet kommunenes rolle som bindeledd, der statlig politikk tilpasses lokale behov og gir grunnlag for utnytting av ressurser i lokalsamfunnet. Slik Baldersheim påpeker preges kommunene også av å være stifinnere med rom for at mål og midler i større grad kan bestemmes lokalt. Kommunene har ikke en like klar forvalter-rolle som tidligere (Baldersheim, 1987; 1988). Imitasjonen av organisasjonsløsninger, og det faktum at kommunene, til tross for vridning mot lokale ressurser, penser seg inn mot de samme satsingsområdene, viser at denne stifinningsprosessen innebærer en vandring i hverandres fotefar på ei smal og kronglete sti uten sikkerhetsnett i form av statlige appellinstanser.

Signaler om et foretaksvennlig klima i kommunen kan på den måten gi liten uttelling, fordi kopiering av tiltak og

Tallene for forsøket med kommunale næringsfond er hentet fra St. prp. nr. 1 (1987-88 og 1988-89) for Kommunal- og arbeidsdepartementet. Selv om regjeringen konkluderer i begge proposisjonene med at pågangen fra kommunene for å komme inn under ordningen er stor, ble det ikke brukt mer enn 66 millioner kroner i 1987. Forslaget for 1988 var på 41 millioner, mens forslaget for 1989 innebar en økning til 64 millioner kroner.

Lindblom

strategier gjør at signalene nøytraliseres. Tiltaksarbeid blir en nødvendighet for å unngå ulempene med at bedrifter etablerer seg i nabokommunene (Ståhlberg, 1985). For de som allerede er med på karusellen og de som ønsker å delta reduseres sjansene for utbytte jo flere som spiller på tiltaksbanen. At det lett blir slik skyldes ikke minst det vi med Charles F. Lindblom (1977) kan kalle næringslivets privilegerte posisjon: Kapitaleierne har frihet til å si ja eller nei til myndighetenes tilbud, og kan på den måten også påvirke de forslag som måtte komme. Bare gjennom gunstige lokkemidler kan en kommune sikre seg næringsetableringer, og paradoksalt nok øker næringslivets valgfrihet med antall kommuner som skal stimulere til næringsvirksomhet. Kommunene havner - spissformulert - i nullsum-spillet's tredemølle.⁷

1.3.5 Tre poeng

Denne korte gjennomgangen av tiltaksarbeidet har inneholdt i alle fall tre elementer som er av betydning for vårt videre arbeid.

For det første: Formell frihet er ikke ensbetydende med reell frihet. Sammenlignet med sine nordiske kolleger har norske kommuner gjennomgående et stort formelt spillerom til å gjennomføre tiltak på næringsområdet. Tiltaksarbeid er et kommunalt initiativ som statlige myndigheter har gitt få bindinger på. Når den reelle friheten innskrenkes har det sammenheng med at de økonomiske ressursene er relativt små, og skal arbeidet gi resultater må også næringsinteressene kobles inn; utviklingen av arbeidsplasser skjer på næringslivets premisser. Ytterligere innskrenkende er det at kommunene konkurrerer med hverandre om å få til etableringer.

7

Med bakgrunn i data fra Maktutredningen ser det ut til at en slik utvikling med kommunene i "fangens dilemma"-situasjon var en realitet allerede i 70-årene. Da oppga mer enn halvparten av kommunale representanter at det var stor konkurranse med andre kommuner om lokalisering av bedrifter (Hernes og Selvik, 1981; Hernes, 1985a).

premisser. Ytterligere innskrenkende er det at kommunene konkurrerer med hverandre om å få til etableringer.

For det andre: Kontakten mellom næringsliv og kommune varierer, og ulikhetene ser ut til å ha sammenheng med den organisasjonsform kommunene har valgt på sitt næringsarbeid. Det styrker vår tese om at myndighetsstrukturen har betydning for de funn vi vil gjøre.

For det tredje: Satsing på kommunale ressurser betinger samarbeid med lokalt næringsliv. Tidligere var tiltaksarbeid rettet ut av kommunen; akkvisisjon og lokaliseringslobbyisme ga resultater for noen, men var ikke tilfredsstillende i lengden for de mange. Vridningen med satsing på lokale ressurser betinger større oppmerksomhet omkring eget næringsliv, den framtid og de utviklingsmuligheter det har. Kontaktmønsteret må få et lokalt preg.

1.4 Veien videre

I dette kapitlet er det skissert en problemstilling, som, uansett oppdelingen i separate ledd, forhåpentligvis skal framstå som to sider av samme sak. Til tross for en slik målsetting vil de to delene bli behandlet separat i store deler av oppgaven. Basert på en gjennomgang av sentrale sider ved nykorporativismen (kapittel to) kommer den teoretiske diskusjonen naturlig nok først. Det sentrale elementet er grensene for den kommunale friheten, og hvilken betydning dette har for relasjonene til markedsaktører og omfanget på kontakten. Satt på spissen er det følgende spørsmål som forsøkes besvart: Hvilke relasjoner kan etableres, og hva slags saker er det mulig å ta opp?

Etter denne gjennomgangen i kapittel tre, og en presentasjon av vårt empiriske materiale, og hvordan det er samlet inn, er det satt av to kapitler til å beskrive hva slags kontakt det er i henholdsvis Tromsø og Bodø. Omfangs- og volummessig favner vi vidt. For å gi et fundament å sette kontakten på, er det

gitt plass til et riss av næringsorganisering og de målsettinger som er trukket opp for dette aktivitetsfeltet i våre to kommuner. Det sentrale er likevel å klarlegge organisasjonenes rolle. Hvem deltar, hvordan og hva er konsekvensene?

De to leddene trekkes sammen i det siste kapitlet, først gjennom å samle trådene fra de to kommunene, deretter ved å holde dette bildet opp mot konklusjonene som er trukket fra drøftingen av lokal korporativisme. Har vi funnet denne typen koblinger, eller hva er det som kjennetegner de lokale relasjonene? Det er også i avslutningen det gjøres forsøk på å trekke generelle linjer til debatten om organisasjonenes rolle og hva som er betingelser for korporative ordninger. Er det forskjeller mellom stat og kommune?

2.0 NYKORPORATIVISMEN. EN SKISSE AV FORHOLDET MELLOM ORGANISASJONER OG MYNDIGHETER

2.1 Et komplekst studiefelt

Nykorporativismen har i løpet av vel 15 år revitalisert den samfunnsvitenskapelige debatten om forholdet mellom organisasjoner og myndigheter, og bidratt til at dette feltet har blitt gjenstand for større interesse (Almond, 1983). Den økte oppmerksomheten skyldes ikke alene at det er lansert et annet perspektiv for å studere forholdet mellom organisasjoner og myndigheter, men fra kritikerne framholdes det at nykorporativismen ikke har noen enhetlig teoretisk kjerne, og at den ikke skiller seg nevneverdig fra andre tilnærminger (Almond, 1983; Heisler, 1979; Jordan, 1981; 1984; 1985; Jordan og Richardson, 1987; Martin, 1983; Wilson, 1983).

Den komplekse og omfattende debatten legges til side her når vi skal gi et riss av nykorporativismen, og har avgrenset oss ut fra to hensyn. Hovedhensikten er å gi en plattform som danner utgangspunkt for en diskusjon av koblinger på kommunenivået, og som det empiriske materialet kan ses i forhold til. Det andre er at den komplekse diskusjonen, og de ulike måtene å bruke korporativisme-begrepet på, gjør det nødvendig å gi et utfyllende bilde som forhåpentligvis representerer en innføring og bidrar til å rydde misforståelser av veien uten at hele debatten tas opp. Samtidig som det av den grunn legges vekt på å trekke veksler på den internasjonale litteraturen skal vi også basere oss på norsk materiale, fordi det eksemplifiserer poengene som tas opp, samtidig som det er et viktig element å ha med seg når det norske kommunenivået trekkes inn.

Kapitlet er bygd opp slik at vi bruker to litt ulike utgangspunkt før det utdypes hva som er særlige kjennetegn ved korporative ordninger, og spesielt hvilken rolle organisasjonene har. Kapitlet avsluttes med å peke på årsaker til korporativisme. Satt på spissen er vi opptatt av hvordan

forholdet mellom organisasjoner og myndigheter er organisert, hvem som deltar, hvilken funksjon kontakten har, og hvorfor det eksisterer korporative relasjoner.

2.1.1 Samarbeid og kontakt med de få

Den nykorporativismen¹ Philippe C. Schmitter (1979a) ønsket å etablere, og la de første teoretiske byggesteinene til, var ment som et alternativ til David Trumans (1971) gruppepluralisme. Utgangspunktet hos Truman er at interesseorganisasjoner står i et kontinuerlig konkurranseforhold, og at denne konkurransen medfører hyppige endringer i hvem som har kontakt og får gjennomslag for sitt syn hos myndighetene. Alle har samme mulighet til å påvirke beslutninger, enten ved at interessene allerede ivaretas eller gjennom danning av nye organisasjoner. Det sikrer at systemet er demokratisk. Sikkerhetsventilen, som hindrer en samfunnsødeleggende situasjon med alles kamp mot alle, er knyttet til at organisasjonene må moderere kravene fordi enkeltpersoners overlappende medlemskap, det vil si tilknytning til ulike organisasjoner, kan komme i

1

Betegnelsen nykorporativisme henspiller på at denne moderne varianten dels er en reformulering, men også ulik tidligere oppfatninger av korporativisme. Vi kan grovt sett skille ut to retninger som dens røtter.

Den første, som ble lansert i forrige århundre, var inspirert av romansk katolisisme og nasjonalisme, og sto i opposisjon til det liberale samfunn med politisk masse-demokrati og fritt økonomisk marked, samtidig som den skulle være alternativ til sosialismen. Målet var et konsensus-orientert og harmonisk samfunn der individene var sikret mot kapitalismens overgrep, og der det ikke var motsetninger mellom arbeid og kapital. Staten skulle være sterk, men konsensusdanningen og samfunnsstyringen skulle skje i funksjonelt sammensatte mellomledd med obligatorisk medlemskap (Cox, 1988; Williamson, 1985; Østerberg, 1983).

Den autoritære, fascistiske varianten bygger på den samme opposisjonen til marked og demokrati, men skiller seg ut med en annen oppfatning av staten. I stedet for at innbyggerne aksepterte det funksjonelle styresettet som et felles beste, er fascistisk inspirert korporativisme basert på at en liten elite bruker militær makt for å tvinge gjennom sin vilje (Williamson, 1985).

konflikt. Krav kan ikke fremmes uhemmet, men må balanseres mot andre interesser (Jordan og Richardson, 1987; Ricci, 1971; Truman, 1971).²

Der Truman sier mangfold og likhet mellom organisasjoner, er Schmitters perspektiv det stikk motsatte med vekt på at det er et fåtall store som dominerer med tett og stabil myndighetskontakt. Schmitter mener vi kan definere korporativisme som:

"et system for interesserepresentasjon, der delene er organisert i et begrenset antall enkeltstående, obligatoriske, ikke-konkurrerende, hierarkisk ordnede og funksjonelt differensierte kategorier, som er anerkjent eller lisensiert (og kanskje til og med opprettet) av staten, og tilstått et bevisst representasjonsmonopol innenfor sine respektive kategorier som motytelser for at de finner seg i visse kontrolltiltak i sitt valg av ledere, og måten de fremmer krav og støtteuttalelser på." (Schmitter, 1979a:13, oversatt i Anderson, 1984:422)

Etter Schmitters oppfatning er det et omfattende fenomen at organisasjoner har en slik privilegert stilling, og han skiller mellom to hovedformer av korporativisme. Statskorporativisme er den autoritære varianten hvor staten påtvinger samfunnet en organisasjonsform basert på funksjonell representasjon, slik tilfellet var under Mussolinis autoritære regime i Italia. Mindre makt har staten i liberale demokratier, og samfunnskorporative ordninger er resultatet av et samspill mellom statsmakt og interesseorganisasjoner, de tilstår hverandre innflytelse på et mer selvstendig grunnlag. Dessuten er ikke funksjonell representasjon et alternativ, men supplement til et numeriske system.³ Vi vil oppholde oss rundt

2

Det rettes mange kritiske punkter mot gruppe-pluralismen, ikke minst forutsetningene for konkurranse (jmf. Kvavik, 1976; March og Simon, 1958; Simon, 1945/1976), og påstanden om at grupper konkurranse innebærer en forbedring av demokratiet (Anderson, 1984; Eriksen og Hernes, 1989).

3

Schmitters utgangspunkt er at de to formene er ytterpunkt på et kontinuum, og at tilknytningen til klassestrukturen i

den siste av disse formene, og lar Schmitters tilnærming være et utgangspunkt som blir modifisert og bygd videre ut, og aller først skal vi utdype tre forhold som klargjør særtrekk ved nykorporativismen.

For det første gjelder det hva vi skal forstå med statens rolle⁴. Mens gruppe-pluralistene forutsetter at myndighetenes stilling er svak (Olsen, 1978a) vektlegger Schmitter en sterk stat som har kontroll, og - i alle fall til en viss grad - kan dirigere organisasjonene. Denne kontrollen kan imidlertid ikke være absolutt om utgangspunktet er at de tette koblingene er et resultat av en gjensidig og likeverdig prosess mellom staten og organisasjonene. Vi skal i stedet ta utgangspunkt i at statens autonomi er relativ, noe som innebærer at løsninger ikke direkte påtvinges organisasjoner, men at staten kan introdusere løsninger på konflikter mellom ulike interesser (Schmitter, 1985; Williamson, 1989). I et slikt perspektiv blir den oppmann eller regissør i samhandlingen med de

samfunnet betyr at de har en grunnleggende strukturell likhet selv om de er produkter av ulike politiske, sosiale og økonomiske prosesser (Knutsen, 1984:23f.; Schmitter 1979a).

Gerhard Lehbruch mener de to typene har svært ulikt utgangspunkt, og av den grunn vanskelig kan ses på som ulike ledd i et historisk kontinuum. Av den grunn har skillet mellom stats- og samfunnskorporativisme begrenset verdi som typologi (Lehbruch, 1984:61).

4

Stats-begrepet er et av de sterkeste ankepunktene mot nykorporativismen. Kritikken dreier seg om hva som menes med staten, om det er regjeringen eller flere aktører (Wilson, 1983), om det dreier seg om en enhetlig aktør, og om staten har noen selvstendig stilling (jmf. Cawson, 1986).

Dette er merknader nykorporativistene har åpenbare problemer med å besvare, fordi stats-begrepet er uavklart og diffust (Williamson, 1989). I forhold til punktene ovenfor er det imidlertid klart at utgangspunktet ikke lenger er, som hos Schmitter (1979a), staten som en aktør, men at den består av flere delenheter. Korporative ordninger er mer framtrædende innenfor deler av offentlig virksomhet (Williamson, 1989:-124), enten det skilles mellom produksjon og konsum (Cawson, 1986), eller sektorer (Lehbruch, 1984).

funksjonelle interessene (Eriksen, 1984), i tillegg til at staten har egne interesser som søkes ivaretatt. Den framstår dermed ikke som noe teknisk formidlings- og iverksettingsorgan hvor offentlig politikk utelukkende er et resultat av hvem som for øyeblikket er seierherre i maktkampen, men staten har en tyngde som gjør at den kan stå mot press og realisere fellesinteresser.⁵ Samtidig som vi legger vekt på statens styrke er det imidlertid viktig å presisere at dette også er en stat som er villig til å dele en del av makten med organisasjonene og delegere ansvar til dem. Ved at staten har garantistens og stabilisatorens rolle kan det skapes en tillit mellom aktørene som forhindrer en "ødeleggende" konkurranse hvor kostnadene veltes over på framtidige generasjoner eller grupper som er dårlig organisert (Schmitter, 1988:29).

Self. Når koblingene mellom myndigheter og organisasjoner ikke er flyktige og tilfeldige, men stabile medfører det, for det andre, en rasjonalisering og forenkling av krav (Self, 1985). *Self*
Bare et fåtall organisasjoner har en privilegert posisjon, og de fungerer som filter der bare noen krav fra medlemmene når fram til myndighetene. På den måten er det mulig å unngå en situasjon preget av overbelastning med flere behov og ønsker enn det som kan innfris. En annen konsekvens er redusert kompleksitet der deltakelse fra få forenkler og gjør omgivelsene mer oversiktlige.

Bildet er imidlertid ikke komplett uten at vi, for det tredje, tar med at organisasjonene utøver en kvalitativt annen rolle.

5

Innenfor korporativ teori er et viktig poeng at statens autonomi varierer overfor ulike grupper. Det er små muligheter til å tvinge kapitaleierne til samarbeid, fordi man ikke disponerer effektive sanksjonsmidler. På grunn av kapitaleiernes frihet må myndighetene være lydhøre overfor kravene som fremmes, og kan bare lokke og stimulere til deltakelse gjennom subsidier og incentiver. Lønsmottakerne har ingen slik privilegert posisjon, og må opptre samlet for å oppnå et bestemt resultat (Offe, 1985a; jmf. Lindblom, 1977; Eriksen og Hernes, 1989).

Uansett stor eller liten statlige kontroll er en sentral side ved nykorporativismen at samarbeidet forplikter og har konsekvenser for interesseorganisasjonene. Som motytelse for eksklusiv deltakelse kan de ikke opptre uavhengig av staten og uhemmet fremme krav, men må avgi en del av friheten og justere aktiviteten etter statlige ønsker. De representerer ikke bare sine egne medlemmer, og forsøker å få gjennomslag for mest mulig av deres interesser, men kommer også tilbake fra forhandlinger med rammer som setter grenser for medlemmenes aktivitet. Den doble interesseformidlingen gjør at organisasjonene får korporasjonstrekk, de blir ikke ensidige interessehevdere, men mellomledd der informasjon og krav går begge veier (Crouch, 1983; Schmitter, 1979a; Williamson, 1989).

Det siste er et poeng vi skal komme tilbake til, men aller først et litt annet perspektiv på korporativisme.

2.1.2 Deltakelse i politikkutformingen

Gerhard Lehmbruch (1979b) avviser den ensidige vekten som Schmitter legger på det vi kan kalle politikkenes input-side, og fokuserer på organisasjonenes medvirkning i politikkutformingen. De utgjør en integrert del av beslutningsprosessen, og deltar i utredning og iverksetting av programmene som vedtas. Oppmerksomheten må dermed ikke bare konsentreres om det som går inn i det politiske systemet, men også på at organisasjonene har mulighet til å gi within-puts, organisasjonene har en forvalterrolle (Steen, 1989:149) Relasjonene mellom myndigheter og organiserte interesser i samfunnet får et klarere sybiotisk preg (Steen, 1988:43).

"Corporatism is more than a peculiar pattern of articulation of interests. Rather, it is an institutionalized pattern of policy-formation in which large interest-organizations cooperate with each other and with public authority, not only in the articulation (or even "intermediation") of interests, but - in its developed forms - in the "authoritative allocation of values" and in the implementation of such policies." (Lehmbruch, 1979b: 150)

I forhold til den første definisjonen inneholder tilnærmingen hos Lehbruch et par viktige poeng vi skal merke oss. For det første impliserer symbiosen at påvirkningen klarere går begge veier, det er større grad av gjensidighet i relasjonene. Det kommer klarere fram at korporative ordninger er en bytterelasjon der interesseorganisasjoner og myndigheter overlater hverandre innflytelse på sine områder. Tar vi med at kontakten er et resultat av en gjensidig prosess skulle det også bety at byttet er relativt likeverdig. Organisasjonene blir, om ikke juridisk, i alle fall faktisk en del av myndighetsapparatet med deltagelse og ansvar for utredning og iverksetting av offentlige beslutninger. For det andre er et viktig poeng at sammenvevingen ikke er klart formalisert, noe som betyr uklare ansvars- og innflytelsesforhold. Den svake formaliseringen er et poeng vi skal komme tilbake til.

De ulike oppfatningene hos Schmitter og Lehbruch ga, i alle fall mot slutten av 70-tallet og starten på det neste tiåret, opphav til uklarhet om hva som faller inn under korporativisme-begrepet. Schmitter (1982a) har forsøkt å bygge bru mellom utgangspunktene ved å se dem som ulike stadier i en utviklingsprosess, der hans egen korporativisme kommer foran Lehbruchs form som gis merkelappen medvirkning (concertation). Det er imidlertid ikke nødvendigvis sammenfall mellom dem (Schmitter, 1982a:263).

En slik oppdeling framstår for andre som kunstig og lite relevant, fordi det som kjennetegner korporativismen ikke bare er interesserepresentasjon, men at de som står i en privilegert posisjon også er viktige deltakere i flere faser av den politiske prosessen (Cawson, 1986:70f.). Det må ikke bare fokuseres på en del av utviklingen, men helheten.

Når vi skal holde fast ved en oppfatning om at korporativisme både innebærer at et fåtall interesser er gitt spesielle representasjonsrettigheter og deltar i politikktutforming er det to grunner til det. For det første er skillet lite fram-

tredende i andre framstillinger, medvirkning og korporativisme oppfattes som to sider ved det samme fenomenet. Et viktig poeng i vår sammenheng er, for det andre, at norske organisasjoner deltar innenfor hele spekteret av politisk aktivitet, "from inputs, to conversion processes, to outputs" (Kvavik, 1976:15), ikke minst gjennom utviklinga av det omfattende utvalgssystemet i etterkrigstida (Olsen, 1983:166f.).

2.1.3 Tung deltakelse i konstitusjonelt vakuum

Definisjonen hos Schmitter (1979a) kan gi inntrykk av at korporativisme ikke bare innebærer bindinger for både organisasjoner og stat, men også et formalisert samarbeid med klare grenser og ansvarsområder. En slik oppfatning vil være i overensstemmelse med nykorporativismens to røtter som baserte seg på etablering av selvstendige mellomliggende institusjoner som skulle binde sammen individ og stat, løse konflikter mellom ulike interesser, og med delegert myndighet ha en regulerende funksjon i samfunnet (Williamson, 1985; 1989).

I forhold til dette perspektivet skiller moderne korporativisme i vestlige samfunn seg på flere måter. For det første er det vanskelig å finne eksempler på at de tette koblingene har et juridisk grunnlag. De eksisterer i et konstitusjonelt vakuum ved siden av, ikke som en erstatning for, det numeriske system (Rokkan, 1987a). Bortsett fra Nederland har samarbeidet uklar status, og sammenbruddet i forsøket på å etablere et økonomisk samordningsråd her i landet representerer mer et uttrykk for en generell trend enn å være et unntak (Arnestad, 1974:16; Bergh, 1981:39; Rokkan, 1987a:98). Vi har en situasjon der

"Korporatismen i dette todimensjonale systemet for beslutningsprosessen er indirekte og skjult, ikke formalisert og institusjonalisert."
(Rokkan, 1987a:103)

Rokkans utsagn indikerer for det andre at koblingene i liten grad er formalisert med lover og regler som regulerer deltakelse og dagsorden, problemer og løsninger. Forhandlingene mellom

de store organisasjonene i arbeids- og næringsliv har et uformelt preg, det vi med historikeren Edvard Bull (1984) kan karakterisere som toppfolkenes partnerskap hvor den uformelle kontakten mellom lederne i staten og de store organisasjonene er en viktig arena for informasjonsutveksling og beslutningsfatting. En slik uformell form understrekes ikke minst ved at det korporative representasjonssystemet ikke er et resultat av bevisst design, men har sitt grunnlag i flere ulike prosesser (Schmitter, 1979a; 1985).

I forhold til påpekingen av manglende konstitusjonelt grunnlag og liten formalisering er det viktig å presisere to forhold. Det ene er at vi trolig må skille mellom horisontale og vertikale korporative ordninger. Den første typen eksemplifiseres best med forhandlinger mellom store motstridende topporganisasjoner i arbeids- og næringsliv hvor det uformelle preget er sentralt. Vertikal integrering mellom organisasjoner og myndigheter innenfor den samme sektoren, eksempelvis landbruk, er på sin side klarere institusjonalisert (Lehmbruch, 1984). En stadig sterkere sektorisering av offentlig politikk kan ha gjort denne typen koblinger mer framtrædende, og dermed at den uformelle partnerskapen mellom toppfolkene har fått mindre betydning (Olsen, 1988a: 109).

Det andre er at utviklinga av komite-representasjon, som ikke utelukkende er et norsk fenomen, innebærer en formalisert sammenkobling hvor ulike parter kommer sammen for å diskutere, forhandle, og i noen tilfeller fatte beslutninger om bestemte spørsmål. Selv om det ikke finnes formelle regler for hvem som skal representeres i komiteer og ved forhandlinger (Arnestad, 1974; Rokkan, 1987a), er det grunn til å påpeke at komite-systemet er institusjonalisert med tradisjon og normer som fastslår hvem som er legitime deltakere, hva som skal diskuteres og hvilke løsninger som er aktuelle (jmf. segment-begrepet hos Egeberg et. al., 1978).

Utgangspunktet i korporativismen er at myndighetskontakt avgrenses til et fåtall organisasjoner, og representasjonen i de norske komitene forteller oss at det i første rekke er de store organisasjonene i arbeids- og næringsliv som har fått særegne deltakelsesrettigheter, også utenfor det som er deres primære interesseområde (Egeberg et. al., 1978; Olsen, 1983). Det er de som har ressurser til å drive egen administrasjon, ha tillitsvalgte på heltid og gjøre utredninger som alternativ til myndighetenes. Men ikke minst er deres ressurser vitale for samfunnet, fravær av deltakelse stopper samfunnsmaskineriet (Rokkan, 1987b). Korporative ordninger finner vi der det er sterke makt- og avhengighetsforhold (jmf. Læg Reid et. al., 1989).

"På korporasjonsnivå gjelder ikke likhetsprinsippet. En viss jevnbyrdighet kan legges til grunn i organiseringen av forhandlingsområder, men det som teller mest i forhandlinger mellom korporative grupper, er evnen til å mobilisere, kontrollere og ikke minst holde tilbake ressurser av vital betydning for opprettholdelsen av områdets politiske system." (Rokkan, 1987b:206)

I sin ytterste konsekvens kan dette bety at vi har en situasjon med de sterke organisasjoners stat (Egeberg et. al., 1978), hvor offentlig politikk er identisk med synspunktene sterke særinteresser framfører. Deltakelsen avgrenses til det som er nødvendig for realisering av politiske vedtak, og kontakt og samarbeid framtrer som tvang for myndighetene. Likheten med gruppe-pluralismen er at staten styres, men der et fåtall organiserte interesser holder en privilegert posisjon. Politikk blir en rivalisering mellom ulike parter, og organisasjonene opptrer hele tiden strategisk for å oppnå mest mulig av sine målsettinger og setter til side de krav som fremmes gjennom den numeriske kanal. De framstår som et styringsproblem.⁶

6

Det er en oppfatning vi kjenner fra norsk politisk debatt om organisasjonene, der det særlig framheves at deres makt må reduseres slik at de ansvarlige organene også reelt fatter beslutninger (Olsen, 1988a).

2.1.4 Organisasjoner som styringsmulighet

Tesen om organisasjonene som styringsproblem er imidlertid ikke i overensstemmelse med den oppfatningen av deres rolle vi finner innenfor nykorporativismen. En ting er at vi har slått fast at de tette koblingene er resultatet av en gjensidig prosess basert på likevekt mellom partene, noe som er sammenfallende med framstillingen hos Rokkan (1987b) og andre (jmf. Egeberg et. al., 1978; Olsen, 1983; 1988a). I tillegg er det viktig å presisere at korporativisme innebærer at organisasjonene har en kvalitativt annen rolle i samfunnet og står i et helt annet forhold til staten. Satt på spissen gir deres deltakelse sjanse til å realisere andre og bedre løsninger, de er en styringsmulighet. Det poenget trenger en utdyping.

På litt ulik måte framstår de organiserte mellomleddene i så vel den katolske som fascistiske korporativisme-varianten som et alternativ til styring gjennom et numerisk system og markedet. De har fått delegert ansvar og er gitt myndighet til å opptre på vegne av staten (Williamson, 1985; 1989). Bidrag fra nykorporativismen tar opp en slik linje, og det framheves at assosiering kan bli et supplerende styringssystem og samfunnsorden til stat, marked og samfunn (Streeck og Schmitter, 1985a).

Den diskusjonen tas ikke opp her, og som et første skritt skal vi peke på to forhold som gjør organisasjonene til en styringsmulighet. For det første kan de opptre som en regulator når de formidler synspunkter og binder sine medlemmer til bestemte løsninger. Staten må dermed ikke gripe direkte inn med eksempelvis lover for å regulere den enkeltes atferd, det skjer indirekte gjennom forhandlingsløsninger med organisasjoner, som igjen binder og gir muligheter for sine medlemmer. Et

Debatten om organisasjonenes stilling er på ingen måte særlig omfattende, men behandlingen av maktutredningens sluttrapport i regjering og Storting markerer et høydepunkt i omfang (St. meld. nr. 44 (1982-83); Innst. S. nr. 310 (1984-85)). Andre utspill har blant annet kommet fra Apenes (1989), Brundtland (1989), Willoch (1989) og Velsand (1988).

nærliggende eksempel er forsøket på å styre økonomiske parametre og bedre den økonomiske situasjonen ved et samarbeid med arbeidslivets organisasjoner (Brundtland, 1989; Eriksen, 1989), et annet er forpliktelsen som følger ved inngåelsen av avtaler i arbeidslivet (Colbjørnsen og Korsnes, 1980; Korsnes, 1981).

For det andre kan de være forvalter, der de alene eller sammen med statlige myndigheter er gitt ansvar for å iverksette offentlige vedtak som berører medlemmene. De har en kvasi-legal status som ikke nødvendigvis har et formelt grunnlag, men bygger på at berørte interesser trekkes inn som deltaker i myndighetsutøvelsen. Det er blant annet tilfelle når Norges Fiskarlag og bondeorganisasjonene er med og fordeler støtte-midler.

Selv om det er gjort et skille mellom regulator- og forvalterrollen skal vi anta at en og samme organisasjon kan falle inn under begge kategoriene, men at det eksisterer korporativisme når en av dem er til stede. Vi kunne tenkt oss en tredje side med organisasjonene som en ressurs når de gjennom interesseartikulering kommer med informasjon om hva som rører seg i samfunnet, og bidrar med ekspertise som myndighetene har nytte av (Kvavik, 1976; Peters, 1984). Til tross for at det siste står i motstrid til oppfatningen hos norske departementsansatte (Egeberg, 1981:61f.), skal vi ikke se bort fra at det kan være en viktig side ved kontakten som supplerer regulator- og forvaltningsfunksjonen. Vi mener imidlertid at dette ikke alene kan kvalifisere for betegnelsen korporativisme, fordi denne typen relasjoner ikke innebærer bindinger på organisasjonenes aktivitet.

Det sentrale er nettopp at de finner seg i at det settes grenser, selv om vi ikke skal gå så langt som Schmitters definisjon antyder med myndighetskontroll av interne disposisjoner som eksempelvis valg av ledere. Det er trekk som i første rekke knyttes til statskorporativisme, den fascistiske varianten av korporativisme. En slik vektlegging vil i liten

grad være i samsvar med vestlig, liberal tradisjon med organisasjonene som selvstendige enheter uten statlige inngrep, stat og organisasjoner er atskilte sfærer (jmf. Walzer, 1984). Grensene mellom sfærene blir mindre ved korporativisme, men er heller ikke helt fraværende. Når korporative ordninger innebærer bindinger betyr det derfor at det er grenser for hvilke krav som kan fremmes, og at medlemmene må akseptere og innordne seg de løsninger organisasjonens ledere frivillig har forhandlet seg fram til og akseptert. Deltakelsen er forpliktende, medlemmene disiplineres (jmf. Williamson, 1989).

Å fokusere på organisasjoner som en styringsmulighet, og at det er dette vi forstår med korporativisme, impliserer ikke at relasjonene utelukkende har et slikt "positivt" preg. Styringsproblemer kan oppstå fordi manglende design gir uklare ansvars- og innflytelsesforhold mellom myndigheter og de organiserte interessene. Dessuten kan organisasjonene som står i et tett og stabilt forhold være uenig med myndighetene, og der styrken deres gjør at statlige vedtak ikke blir gjennomført. Likevel er ikke hovedkjennetegnet ensidig strategisk opptreden for å maksimere egeninteresse, men at det legges et langsiktig perspektiv til grunn, og at organisasjonene forsøker å oppnå enighet med myndighetene (Schmitter, 1988; Williamson, 1989).

2.1.5 Styring og krise

Styringssiden ved organisasjonene gir også inntak til spørsmålet om hvorfor korporative ordninger oppstår, ikke minst fordi moderne korporativisme ofte forbindes med etterkrigstidas ekspanderende og intervensjonerende velferdsstat. Det er en stat som aktivt bruker finans- og pengepolitikken og lovverket for å styre økonomiske parametre, enten det skjer fordi utviklinga i privatkapitalismen gjør det nødvendig (Schmitter, 1979a:-24f.), eller mer egeninitiert fra politikernes side for å realisere målsettinga om full sysselsetting (Panitch, 1986:144ff.). Spørsmålet som reiser seg er imidlertid hvorfor det er nettopp denne typen ordninger som vokser fram? Fire

typer argumenter peker seg ut som grunner til at myndighetene vil foretrekke å få med seg berørte interesser.

For det første kan lovregulering og bruk av økonomiske incentiver være lite effektivt, de bidrar i liten grad til å realisere målsettingene som er trukket opp. Ved å bruke organisasjonene unngås kostnader som følger av behovet for kontroll og problemene med å håndtere negative reaksjoner. For det andre vil organisasjonene på sin side foretrekke korporative ordninger framfor lovregulering, fordi det sikrer større innflytelse og ikke er så absolutt som lover. Det tredje er at medvirkning fra berørte interesser ikke skaper de samme legitimitetsmessige problemene som direkte regulering og statlige inngrep. Politisk sett er det "bedre" å styre gjennom organisasjoner, fordi den politiske støyen blir mindre. For det fjerde forhindrer ansvarliggjøring og disiplinering gjennom organisasjoner at mange bryter ut og skaper problemer for gjennomføringen av et tiltak (Offe, 1985a:245ff.; Williamson, 1989:106ff.; Winkler, 1976).

Satt på spissen er korporative ordninger mest effektive, de forener det politisk ønskelige med det mulige. Det viktige ved å gi noen grupper spesielle deltakelsesrettigheter er dermed at det bidrar til styring med realisering av løsninger som samfunnet som helhet tjener på. Korporative ordninger hviler på at de gir positive resultater, de har en nyttemessig begrunnelse der samfunnsstyring og legitimitet er to sider av samme sak. Det skjer i en situasjon hvor partiene svikter sin mellomleddsfunksjon på grunn av forsøk på å fange opp brede velgergrupper og parlamentarisk koalisjonsbygging. De blir i mindre grad agenter for "danning av velgernes politiske vilje", og organisasjonene overtar en del av deres funksjon (Offe, 1985a:244).

Problemet med en ensidig vekt på velferdsstaten for å forklare tette koblinger, er at tette relasjoner ikke utelukkende er et etterkrigsfenomen. Ansatsene til kontakt fantes allerede

på 1800-tallet, selv om de forpliktende relasjonene hører til dette århundret (Bull, 1984; Knutsen, 1984), og der de to verdenskrigene særlig markerer et skille. Ikke bare i Norge, men også i mange andre land er det en tendens til at krisesituasjoner fører myndigheter og organiserte samfunnsinteresser sammen.

"Crises emphasize the mutual interdependencies between organizations and governments, crises increase the symbolic costs of refusing to participate, and crises produce more governmental intervention and regulation, so that organizations become more motivated to participate than in normal times." (Olsen, 1983:169)

Krise og styring kan neppe ses uavhengig av hverandre, men snarere som to tidsmessig sammenhengende forhold, der styring er ment å forhindre nye krisesituasjoner. Krise kan også være med på å bryte ned ideologiske skillelinjer mellom ulike parter og skape en konsensus i politiske spørsmål som fører tidligere motstandere sammen. Selv om vi godtar at begge forholdene påvirker etablering av korporative ordninger, er de ikke alene tilstrekkelig som forklaring. De gir for eksempel bare i begrenset grad grunnlag for å klargjøre forskjeller mellom land som er like med hensyn til krise og styringsforsøk.

Ulike oppfatninger om hva som er oppgavene for stat og organisasjoner kan være en mulighet, men forutsatt at det foreligger en gjensidig akseptasjon om at organisasjonene skal delta er det et par forhold som må være til stede for at denne typen styring skal gi resultater (jmf. Dahl, 1982). Det ene er at de store organisasjonene er sentralisert med hensyn til ledelse og har kontroll med medlemmene, slik at myndighetene står overfor en partner og er sikret at resultatet av forhandlinger blir gjennomført. I sammenheng med dette er, for det andre, et viktig poeng at organisasjonene får flest mulig medlemmer innenfor gruppene de skal representere. Når medlemsandelen og oppslutningen er høy sikrer det at man når gjennom i de aktuelle gruppene, og ikke minst unngår problemet

med mange gratis-passasjerer som er unntatt fra kostnadene organisasjonens medlemmer må bære (jmf. Olson, 1971).

2.2 Oppsummering i fire punkter

Gjennomgangen i dette kapitlet har til tross for en avgrenset gjennomgang av korporativ teori omfattet relativt mange momenter, og før vi vender blikket mot lokalnivået kan det være på sin plass med en kort oppsummering av sentrale kjennetegn ved nykorporativismen.

For det første dreier det seg om en sammenveving av offentlige og private interesser, der et fåtall organisasjoner er gitt eksklusive deltakelsesrettigheter til å delta i utformingen av offentlig politikk. Organisasjonene er insidere i hele den politiske prosessen.

Den spesielle statusen medfører, for det andre, at organisasjonene utøver styrings- og reguleringsfunksjoner for myndighetene, og av den grunn må avgi en del av sin frihet og ikke uhemmet kan fremme krav. Både organisasjoner og myndigheter tilstår hverandre innflytelse, noe som medfører at grensene mellom offentlig og privat ikke er entydige, de to sfærene går over i hverandre.

Et tredje hovedpoeng er at det i første rekke er store, ressurssterke organisasjoner som er representert i dette funksjonelle representasjonssystemet. Det er de som kontrollerer ressurser av betydning for samfunnet, og som myndighetene også kan styre gjennom.

Selv om sammenvevingen har et stabilt preg, er et fjerde poeng at koblingene ikke er et resultat av bevisst design. Korporative ordninger har vokst fram som en følge av flere ulike prosesser, men vi har påpekt at krisesituasjoner og statlige styringsambisjoner er sentrale katalysatorer for de tette koblingene. Med i dette bildet er det også at vi ikke

finner den samme formaliseringen som i den numeriske kanal,
og at de personlige relasjonene er et framtrødende trekk.

3.0 HVA ER LOKAL KORPORATIVISME?

3.1 Innledning

"...corporate systems are now rapidly growing at the local level, at least in the Scandinavian countries."
(Hernes og Selvik, 1981:104)¹

Denne påstanden om "korporativ imperialisme" skal vi gå nærmere etter i sømmene. Ikke gjennom en omfattende empirisk testing, men ved å foreta en teoretisk preget drøfting som leder fram til et begrep om lokal korporativisme tilpasset primærkommunenenes plassering i det norske styringssystemet.² Når vi mener det er viktig å gjennomføre en slik diskusjon har det sammenheng med tre forhold. For det første står kommunene i en prinsipielt annen stilling enn staten, og det gjør at lokal korporativisme får en del andre trekk, det innsnevres, i forhold til det vi kjenner fra statlig nivå. Det andre er at vi med en slik gjennomgang kan unngå den begrepsforvirring som preger korporativisme-debatten, og ikke minst klarlegge vår egen posisjon. For det tredje er det viktig å foreta en avgrensing fordi ellers kan all kontakt bli tatt som uttrykk for korporativisme. Slik det ble påpekt i forrige kapittel er det langt fra tilfelle, og et problem med framstillingen hos blant annet Hernes og Selvik (1981) er en for enkel bruk av begrepet.

Vridningen mot vårt laveste styringsnivå innebærer at vi beveger oss inn på et område der det er langt mindre kunnskap om forholdet mellom myndighetene og interesseorganisasjonene, og hvor spesielt de siste er lite belyst. Drøftingen får dermed et foreløpig preg, og med en vektlegging på kommunale forhold

1

Artikkelen til Hernes og Selvik er publisert i flere sammenhenger, men vi holder oss her til en versjon som kom i 1981 og er utvidet i forhold til den som ble trykt i Scandinavian Political Studies to år tidligere (Hernes og Selvik, 1979).

2

Vi avgrenser oss dermed i forhold til Hernes og Selvik som både behandler primær- og fylkeskommuner i sin framstilling.

som er gjort til gjenstand for flest undersøkelser og er best dokumentert.

Kapitlet er bygd opp slik at det i den neste delen redegjøres for ulike oppfatninger av korporativisme på lokalt nivå. Dette bruker vi som grunnlag for en nærmere plassering av vår tilnærming til temaet. Et ytterligere fundament er en diskusjon av kommunenes plassering i det norske styringssystemet, mer presist om deres stilling i forhold til staten. Når det gjøres rede for hva som er særegent ved lokal korporativisme legges det spesiell vekt på hva kommunenes stilling betyr for deres rolle i forhold til markedet, og konsekvensene dette har for omfang og innhold i kontakten. Avslutningsvis blir det ut fra andre undersøkelser antydnet muligheter for at det eksisterer en lokal korporativisme.

3.2 Lokal korporativisme: Tema med flere variasjoner

Slik det har vært påpekt er oppmerksomheten omkring lokal korporativisme økende, selv om antallet studier langt fra er så mange og diskusjonen ikke så omfattende som på nasjonalplanet. Mer enn å antyde en felles plattform viser litteraturen at oppfatningene spriker, og ut fra Villadsen (1985) skal vi peke på tre forståelser av lokal korporativisme.

For det første dreier det seg om en avspeilingstese, som bygger på en antakelse om at forholdene lokalt er et speilbilde av sammenkoblingene på statsnivået. Briten James Simmie mener hele samfunnet er gjenstand for en omstrukturering i korporativ retning, hvor de store organiserte interessene i samfunnet har fått adgang til politiske og administrative organer, og er så sterke at de dominerer i forhold til andre politiske aktiviteter. I denne tilnærmingen til det lokale - og nasjonale - nivå legges det vekt på at samfunnet er gjennomgående funksjonelt oppdelt, at noen interesser er gitt privilegert adgang til beslutninger og at makten er konsentrert i de organisasjoner som er inkorporert i regjeringens politikk (Villadsen, 1985:114ff.).

Når en slik forståelse ender opp med at

"...det lokale, politiske niveau inntar ikke noen selvstendig position, men er integrert i den overordnede politik via organisatoriske, ideologiske og statslige styringsmekanismer."
(Villadsen, 1985:114)

kan det være nyttig med noen korte påpekninger av lokalnivåets stilling her i landet. Norske kommuner er ikke bare administrative, men også viktige politiske institusjoner med et spillerom som gjør at det er ulikheter mellom dem, og at de er forskjellig fra statlige organ. Til tross for likhetstrekk preges dessuten norske kommuner av differensiering, der både geografi, størrelse og personer spiller inn ved forklaring av politiske og administrative prosesser. Dersom avspeilingshypotesen skulle hatt gyldighet er det dessuten grunn til å anta at de korporative strukturene skulle vært mer markante i kommunene etter at særinteressenes sterke posisjon har vært påpekt for nasjonalnivået i over 20 år. Undersøkelser som ble gjennomgått i det første kapitlet indikerer at det ikke er tilfelle.

Dual-tesen har på sin side ulikheter mellom nivåene som utgangspunkt, der ulike funksjonelle oppgaver fører til at forholdet mellom myndigheter og interesseorganisasjoner blir forskjellig statlig og lokalt. Spørsmål knyttet til produksjonen ivaretas på statlig nivå, hvor tette, korporative relasjoner mellom store foretak og myndigheter er et dominerende trekk, mens det lokalt er konkurranse mellom ulike interesser knyttet til konsum og dekning av sosiale behov (Saunders, 1986). Den lokale økonomien preges dessuten av små virksomheter som benytter seg av lokal arbeidskraft og har avsetning for sine produkter innenfor det lokalt avgrensede området (Villadsen, 1985).

Dette utgangspunktet betyr at vi ikke finner lokal korporativisme, men at en pluralisme med flere konkurrerende interesse-

grupper er sentralt. Slik Peter Saunders (1985) påpeker er dual-tesen basert på observasjoner innenfor et avgrenset område (Storbritannia) i en bestemt tidsperiode (begynnelsen av 80-tallet), og kan av den grunn ha begrenset gyldighet. Han understreker dessuten at skillene mellom nivåene ikke er absolutt, og at det heller ikke er gitt at produksjon gir korporativisme og vice versa (Saunders, 1986). Selv om Saunders på den måten imøtekommer en del av kritikken, og åpner for at det kan eksistere en lokal korporativisme, fastholdes hovedmodellen i tesen.³

I forhold til dette perspektivet har norske kommuner en viktig oppgave i å yte velferdsstatlige tjenester til innbyggerne, men når det ikke med nødvendighet gir konkurranse mellom grupper skyldes det at tjenestene er basert på lovfestede rettigheter som kan gi tette koblinger mellom profesjonsgrupper og mottakerne (jmf. Offe, 1985a; Peters, 1984). For oss er utgangspunktet dessuten at kommunene også arbeider med spørsmål knyttet til arbeids- og næringsliv, og at det dermed er vanskelig, i alle fall fullt ut, å overføre dual-tesen til norske forhold. Med i dette bildet hører det også at norske kommuner trolig har langt større frihet i gjennomføringen av sine oppgaver enn tilfellet er for det britiske lokalnivået (jmf. Page og Goldsmith, 1987). Også av den grunn må vi være varsomme med å overføre dual-tesen til norske forhold.

Korporativisme-tesen hos Hernes og Selvik (1981) er sammenfallende med avspeilingstesen på i alle fall to måter. Både ved at det finnes en lokal korporativisme, og at man ikke gjør noe skille mellom nivåene med hensyn til form og innhold i lokal korporativisme. Selv om de ikke peker på prinsipielle forskjeller, er det på den andre sida ikke tale om noen gjennomkorporativisering av hele samfunnet. De åpner med andre ord for et lokalt spillerom med muligheter for variasjon.

3

Kritikken av forutsetningene for dual-perspektivet er gjengitt i Peter J. Williamson (1989:124ff.).

Påstanden om lokal korporativisme bygger på flere enkeltstående momenter som vi kort skal gjengi her. For det første dreier det seg om ad hoc-pregede lokale aksjoner hvor myndigheter, interesseorganisasjoner og bedriftsledere går sammen for å få reddet kriserammede bedrifter. For det andre viser kommunene stor interesse for næringsspørsmål gjennom oppbygging av egne administrative enheter (tiltaksarbeid), og det opprettes også korporative organer lokalt.⁴ Dessuten pekes det på at kommunenes økte ansvar for planlegging gjør det mer interessant for bedrifter å påvirke kommunale beslutninger.

Denne korte gjennomgangen av Hernes og Selvik (1981) indikerer at vårt grunnlag for hypotesen om tettere koblinger mellom kommunale myndigheter og interesseorganisasjoner tildels er sammenfallende med deres. Vi har imidlertid ikke vært like bastant i å kalle det korporativisme, og vårt forsøk på å meisle ut et begrep om lokal korporativisme innebærer en litt annerledes tilnærming. For det første antar vi at nivå er viktig. Utgangspunkt her er å undersøke i hvilken grad kommunenes plassering som forvaltningsnivå har betydning for utviklingen av en lokal korporativisme, og at det ikke er tilfredsstillende - slik Hernes og Selvik gjør - å kun ta utgangspunkt i Schmitters idealtipe og sentralnivåets begreper, og anta at forholdene er like lokalt. For det andre må det også stilles spørsmål ved om alle typer kontakt mellom det lokale

4

Hernes og Selvik bruker blant annet en artikkel av Finn-Steinar Heimly (1979) som eksempel på korporativ organisering av næringsarbeidet. Ut fra at kommune og industri hadde sammenfallende interesser foreslo han opprettelse av næringsråd i hver kommune som skulle fungere som et kommunikasjonsorgan. Det er imidlertid lite trolig at det finnes særlig mange slike organ, verken i Troms, som var eksemplet hos Heimly, eller andre steder i landet. I Oddbjørn Bukve sin undersøkelse var det for eksempel bare 11,1 prosent av kommunene som oppga at næringsarbeidet ble ledet av sektororgan med nærings- og/eller organisasjonsrepresentasjon. Enda færre, 4,6 prosent av kommunene, opplyste at næringsarbeidet var plassert i organ utenfor den kommunale organisasjonen (Bukve, 1985b).

næringsliv og kommunale myndigheter kan vurderes som et uttrykk for korporativisme, og i tilfelle hva som kan gis denne karakteristikken. Deres utgangspunkt er for eksempel at kortvarige aksjoner er korporativisme, en påstand som er tvilsom ut fra gjennomgangen i forrige kapittel.

Vi bruker rekkefølgen i de to momentene videre i kapitlet, og starter med å se på det kommunale selvstyret, rettere sagt grensene for dette og kommunenes forhold til staten. Deretter forsøker vi å se på hvilken betydning begrensningene kan ha for den lokale korporativisme.

3.3 Et begrenset selvstyre

Når norske kommuner har vokst sterkt kvantitativt i etterkrigstida er det en vekst som ikke automatisk har resultert i utvidede rammer for det lokale selvstyret. Snarere preges utviklinga av en spenning mellom autonomi og integrasjon, verdier som utspiller seg gjennom kommunenes dobbeltrolle som politisk institusjon og forvaltningsorgan (Kjellberg, 1985; 1988a). Det er særlig denne siste rollen som har ført til at kommunenes arbeidsområde er kraftig utvidet i etterkrigstida, noe som ikke minst henger sammen med at de er vår primære leverandør av offentlig velferd og tjenester (Kjellberg, 1980a). Samtidig er det også forsøkt å ivareta kommunenes stilling som lokalpolitisk institusjon, og dermed sikre befolkningen - i alle fall en viss - innflytelse over politiske løsninger som utformes for det geografisk avgrensede området. Det var èn av målsettingene med det nye inntektssystemet som er innført (Kjellberg, 1988).

I denne korte gjennomgangen blir det lagt vekt på juridiske, økonomiske og organisatoriske sider som gir et bilde av hvilke grenser staten setter for kommunene, men som også antyder en lokal frihet til å definere oppgaver og hvordan de kan løses. Drøftingen er summarisk og ufullstendig ved at oppmerksomheten konsentreres om noen hovedtrekk i forholdet, og også fordi vi ikke ender opp med noen entydig konklusjon om hvilken rolle

norske kommuner har. En slik diskusjon er i seg selv et svært omfattende prosjekt og ville ført oss i en helt annen retning enn det som er hensikten her, nemlig å gi bakgrunn for en diskusjon av lokal korporativisme.

Den negative avgrensingen av kommunenes anliggender gjør at de formelt sett kan ta på seg alle oppgaver som ikke andre organ er tillagt ved lov (Strand, 1985). Reelt sett preges bildet av langt mindre autonomi, fordi staten direkte og indirekte - gjennom lover og økonomiske overføringer - har muligheter til å styre den kommunale aktiviteten. Først litt om de legale aspektene.

En ting er at kommunene ikke har egen lovgivningsmyndighet, og bare innenfor de rammer staten har trukket opp kan fastsette forskrifter på en del områder.⁵ Det setter grenser for i hvilken grad kommunene kan regulere andre aktører, men viktigere i denne sammenheng er det faktum at statlige myndigheter gjennom sin mulighet til å gi lover og forskrifter avgjør rekkevidden av og innholdet i kommunenes oppgaver. I motsetning til for eksempel Danmark er det kommunale selvstyret her i landet ikke grunnlovsfestet.

"Grunnloven gir ingen bestemte bestemmelser om kommunalforvaltningen. Det er derfor et rent hensiktsmessighetsspørsmål for lovgivningen å avgjøre hvilke oppgaver som skal overlates til kommunene og hvor stor selvstendighet de skal ha." (Andenæs, 1986:266)

Statens regulering av kommunal aktivitet er slik sett nokså absolutt, men blant annet sedvane gjør at statlige myndigheters kompetanse overfor kommunene innskrenkes (Bugge, 1986). Det er ikke bare tale "om et rent hensiktsmessighetsspørsmål"

5

"Til kommunene har staten overlatt en meget begrenset lovgivningsmakt, nemlig til å gi vedtekter f. eks. om orden og renhold på offentlige steder i kommunen. Men det er i det hele tatt svært begrenset hva kommunene kan fastsette med lovs gyldighet." (Bugge, 1986:89)

for våre høyeste myndigheter, som også skal sikre kommunenes selvstyre og rett til å løse oppgaver ut fra hva som defineres som lokale problemer. I den sammenheng er det viktig å understreke at lovgiverne støter på legitimitetsgrenser, fordi kommunalt selvstyre står relativt sterkt både i det politiske miljø og mer allment i det norske samfunn. Også av den grunn må påstanden hos Andenæs modifiseres.

Til tross for dette er det neppe noen overdrivelse å påstå at statens styring gjennom den generelle kommuneloven, og ikke minst ved særlover, er relativt omfattende.⁶ Lovbestemmelsene setter grenser, definerer hvordan oppgaver skal løses og gir standarder som må oppfylles. Slik det framgår av figur 3.1 varierer den kommunale friheten mellom sektorene, og er minst innenfor de tunge velferdskommunale områdene, mens det i kultursektoren er vide rammer for målfastsettelse og høy råderett over virkemidler.

Figur 3.1

		Råderett over målfastsettelse	
		HØY	LAV
Råderett over virkemidler	H	1. Eks. Kultursektor	3. Eks. Skolesektor
	Ø		
	Y		
	L	2. Eks. Generalplanlegging	4. Eks. Trygder
	A		
	V		

Kilde: Kjellberg (1980a:15)

6

Kommunale representanter opplever at særlovene setter strengere rammer for det lokale selvstyret enn kommunelovens allmenne bestemmelser (Sørensen, 1988).

I tilknytning til Kjellbergs figur er det også viktig å understreke den indirekte, økonomiske styringen av kommunal virksomhet gjennom øremerkede statlige sektoroverføringer slik situasjonen var fram til 1985. Hensikten med nytt inntektssystem (NI) var å sikre økte muligheter for prioritering ut fra lokale problemer, og skape mer oversiktlige relasjoner mellom stat og kommune. Mer enn pengesedler er det lovverket som skal brukes som styringsinstrument fra statlige myndigheters side (Kjellberg, 1988a). Til tross for denne grensedragingen preges bildet av stor avhengighet til staten fordi overføringenes andel av de kommunale inntektene har økt.⁷ Nye tiltak har hatt lavere egenfinansiering, og er initiert av statlige sektorerers gulrottilskudd overfor kommunene. Det var ikke kommunene, men staten som var katalysatoren og presset opp utgiftsnivået (Baldersheim, 1987).

Å tegne et bilde av kommuner fullstendig bundet av statens pålegg representerer imidlertid bare en del av virkeligheten. Synnøve Jenssens (1985) undersøkelse av investeringene i seks nordnorske kommuner over en periode på 20 år fra 1964 viser store forskjeller mellom kommunene, både med hensyn til volum og hvilke tiltak som er prioritert. Kommunene har utnyttet den store mengden statlige tilskuddsordninger på ulik måte, noe som betyr at den kommunale veksten nok kan være statlig inititert, men henger også sammen med at kommunene har et apparat som kan dokumentere behov og gjøre seg nytte av tilskudd. Dette viser at forsøkene på å få til nasjonale standarder, og gjøre

7

Det er fylkeskommunene som i første rekke er avhengig av overføringer fra staten, der netto-overføringene i 1987 (foreløpige tall) viser en andel på 50,4 prosent. For primærkommunenes vedkommende utgjør netto overføringer 28,4 % av inntektene. Andelen har gått ned som en følge av økte overføringer fra kommunene til trygdeforvaltningen (pålagt innbetaling til folketrygden som ble gjennomført fra 1987). Bortsett fra dette er trenden med lavere egenfinansiering den samme for både primær- og fylkeskommuner. (Kilde: Egne beregninger basert på tabell 454 i Statistisk årbok 1988).

kommunene mer integrert i statlig forvaltning, ikke ubetinget har gitt mindre kommunal autonomi som resultat. Både økonomisk og juridisk finnes det et kommunalt frihetsrom som åpner for lokale variasjoner.⁸

Et tredje moment vi skal trekke fram som grense for kommunenes selvstyre knytter seg til interne forhold, eller det vi kan kalle den kommunale organisasjon. I tråd med at kommunene framstår som statens forlengede - territorielle - arm, er en stor del av det administrative apparatet innrettet mot løsning av oppgaver som sentrale myndigheter har definert. Ikke bare er det lite penger å sette inn på egeninitierte, "frie" områder; oppmerksomhet, tid og ekspertise er nødvendig for å kunne heve blikket fra rutineoppgaver og definere nye problemer og løsninger innenfor eget territorium.⁹

To utviklingstrekk peker i retning av at den kommunale administrasjonen kan ha fått økt kapasitet i løpet av 70-tallet og begynnelsen av 80-årene. For det første er det særlig de små kommunene som har hatt ekspansjon i kommunale utgifter, og for

8

Et uttrykk for at kommunene går sine egne veier er de problemer Finansdepartementet har hatt med å anslå så vel investeringer som konsum i kommunesektoren. Anslagene i nasjonalbudsjett og revidert nasjonalbudsjett har vært ulike, og særlig for investeringenes del har avviket også vært betydelig fra de endelige regnskapstallene (Økonomisk Rapport nr 10/1987; jmf. også St. prp. nr. 118 (1988-89)).

Denne "skivebommen" som ble anvist fra tidsskriftet Økonomisk Rapport viser at prognoseverktøyet for å fange opp kommunenes økonomiske utvikling er dårlig, noe som gjør at det blant annet er liten oversikt over skatteinntekten. Liberaliseringen av kredittmarkedet har også medført at det er vanskeligere å styre kommunenes investeringer, og også å skaffe seg oversikt over hvor mye og hva kommunene låner penger til (Rattsø, 1989).

9

Torodd Strands (1985) undersøkelse som ble gjort på midten av 70-tallet viste at det særlig var administrasjonssjefene i små kommuner som opplevde liten administrativ kapasitet som et problem, mens ordførerne framhevet staten som en større hindring.

det andre har sentraladministrasjonens driftsutgifter vokst sterkt fra 1972 til -82 (Baldersheim, 1987; Hansen, 1988). Vi sier ikke dermed at den kommunale administrasjonen er bedre i stand til å løse oppgaver enn tidligere, men at den finansielle utviklinga og nye stillingstyper kan tyde på det.¹⁰ Undersøkelsen av de seks nordnorske kommunene viste at rådmannen og sentraladministrasjonen ble tillagt vesentlig innflytelse over utformingen av årsbudsjettet, og det er dermed nærliggende å tro at det finner sted en ikke ubetydelig samordning av de ulike etatene sine forslag. Det må også bety at rådmannen og hans nærmeste medarbeidere har kapasitet til å gjennomføre helhetsvurderinger når det viktigste årlige plandokumentet utformes (Jenssen, 1985).

3.3.1 Før vi går videre

Denne korte framstillingen av et relativt omfattende og komplisert tema understreker noen viktige poeng som vi skal ta med oss videre i dette kapitlet.

I første rekke gjelder det den kommunale autonomien, som opplagt har sine grenser. Statlige myndigheter har så vel juridiske som økonomiske virkemidler som kan benyttes for å styre kommunene. Likevel har vi også sett at det finnes rom for at kommunene selv kan definere oppgaver og hvordan de skal løses, og at utviklingen de siste årene, med blant annet nytt inntektssystem, kan ha gitt økt grunnlag for lokale prioriteringer. Et viktig moment er også at kommunenes innflytelse varierer mellom sektorer, og at frihetsrommet trolig er minst i velferdsstatens sektorer hvor nasjonal utjevning og likhet spiller en sentral rolle.

10

Et eksempel på styrking av apparatet i norske kommuner er satsingen på næringsarbeid som har ført til ansettelse av egne tiltaksmedarbeidere. Oddbjørn Bukve (1985b) sin undersøkelse som vi var innom i første kapittel viste at 74 prosent av kommunene drev organisert tiltaksarbeid i 1984, og i en tredel av disse kommunene var det tilsatt egen tiltaksmedarbeider som leder for denne virksomheten.

Denne kommunale dualismen gjør at vi på den ene siden forventer at kommunene har mulighet til å utvikle egne organisatoriske løsninger, og også er en interessant kontakt- og samtalepartner for lokale interesseorganisasjoner. På den andre siden er kommunenes frihet begrenset, noe som betyr at det i en del tilfeller er statlige myndigheter som er adressaten dersom beslutninger skal påvirkes. Dessuten er det grenser for hvilke virkemidler kommunene kan bruke i sin aktivitet, og dermed også hvilken rolle de kan spille i forhold til lokale interesseorganisasjoner.

3.4 Kommunene styrer ikke markedet

En antakelse i denne oppgaven er at økt vekst i kommunene, på linje med større ressurser på nasjonalt nivå, har ført til tettere koblinger mellom lokale myndigheter og interesseorganisasjoner. Korporative ordninger knyttes imidlertid ikke alene til kvantitativ vekst, men i stor grad til styring og regulering av samfunnsøkonomien, med en sammenveving mellom økonomi og statsmakt som innebærer bindinger på begge sider, og resultatet er en organisert kapitalisme (Østerud, 1979b). I forhold til markedet og samfunnsøkonomien generelt gjør nivåspørsmålet at kommunene har en kvalitativt annen stilling enn staten, uten de samme juridiske og økonomiske mulighetene til å gripe inn og regulere aktiviteten til og forholdet mellom markedsdeltakerne. Av den grunn må vi presisere kommunenes rolle overfor markedet.

Lovgivningsmuligheten gjør statlige myndigheters rolle sterkere i forhold til markedsaktørene, fordi det kan etableres lover og forskrifter som setter grenser for aktiviteten i markedet. I økonomiske spørsmål er imidlertid ikke utelukkende juridiske regler viktig, stor betydning har også statens finans-, penge- og kredittpolitikk som ikke bare setter rammer for markedet, men direkte og indirekte kan påvirke den enkelte aktørs atferd. De ulike virkemidlene gjør det selvsagt mulig for myndighetene

å sørge for inntekter til egen virksomhet, men også å stabilisere økonomien og påvirke ressursallokeringen i samfunnet.

Vi skal ikke ta opp debatten om i hvor stor grad staten kan påvirke og styre økonomiske størrelser, poenget her er at kommunene uansett ikke har den samme muligheten til å gripe inn i markedet. Kommunene kan ikke styre markedskreftene og endre strukturen i det økonomiske system. Snarere blir de aktører som statlige myndigheter kan bruke for å realisere sine økonomiske målsettinger, enten det skjer i form av lover eller kredittpolitiske instrumenter. Kommunene er politikk-mottakere. Dermed blir kommunene heller ikke noen politisk appelldomstol som har mulighet til å omstøte avgjørelser fattet i markedet. At kommuner kan være med og appellere slike avgjørelser er et moment vi kommer tilbake til.

Når norske kommuner har satsset på nærings- og tiltaksarbeid blir det en aktivitet som ikke endrer markedets grunnleggende regler eller funksjonsmåte, men foregår innenfor det spillerom som er trukket opp. At kommunenes økonomiske virkemidler på dette området er relativt små medfører at deres betydning i markedet samlet sett ikke er spesielt stor. Kommunenes arbeid må heller ses på som et forsøk på å sikre seg produsentene som en av de strategiske aktørene, initiativ som skjer i et nullsumspill med andre kommuner som konkurrenter.

Dette betyr at eventuelle korporative ordninger i kommunene ikke vil ha det samme innholdet som på statsnivået, forhandlingene vil ikke ha like vidtrekkende konsekvenser fordi kommunenes innvirkning på økonomiske størrelser er begrenset. Ønsker markedets deltakere å endre grunnleggende forutsetninger må de i stedet rette henvendelsene til staten.

3.4.1 Korporativisme - eller kooperasjon?

Denne diskusjonen får åpenbart som konsekvens at vår oppfatning om lokal korporativisme blir en annen enn synspunktene som har preget diskusjonen i Norge. Argumentene som har vært

gitt for å underbygge tesen om lokal korporativisme bygger blant annet på lokalt engasjement for å berge utsatte virksomheter, gjerne hjørnesteinsbedrifter på ensidige industristeder (Hernes og Selvik, 1981; Østerud, 1979a). De siste årene har striden vært størst om avvikling av statlige industriengasjement i for eksempel Tyssedal, Mo i Rana, Sulitjelma og Kirkenes, men oppkomsten av begrepet lokal korporativisme knyttes i første rekke til slik alliansebygging i forbindelse med 70-årenes selektive industripolitikk.

"Arbeidsplassene er argumentet for offentlig beskyttelse og kredittstøtte. De selektive virkemidlene gjør politiske koalisjoner og strategier sentrale: konkurransen om subsidier og lånegarantier. Bedriftsledelse, lokalpolitikere og fagforening styrker sine krav gjennom lokal alliansebygging overfor sentrale myndigheter. Den umiddelbare virkningen av behovet for offentlig understøttelse er her korporativisering på lokalt nivå." (Østerud, 1979a:93ff.)

De lokale alliansene betyr ikke bare at det utvikles et treleddet samarbeid med både private og offentlige interesser involvert, men også at man forsøker å styre markedet. I den forstand passer denne samarbeidsformen inn i en oppfatning av korporativisme, men etter vår mening er det en for rask konklusjon å si at det er dette vi må forstå med lokal korporativisme.

For å klargjøre vår påstand skal vi gjøre et skille mellom kommunal og statlig politikk, der forskjellen knytter seg til hvilket nivå den utformes og iverksettes på. I sin rene form er statlig politikk kjennetegnet av at mål og midler fastsettes på sentralnivået, mens den kommunale politikken preges av tilsvarende lokal kontroll. Statlig industripolitikk vil være et eksempel på det første, mens tiltaksarbeid kan eksemplifisere den andre formen. Ut fra diskusjonen av kommunal autonomi er det imidlertid viktig å presisere at skillet ikke er absolutt, og at det i mange tilfeller dreier seg om blandingsformer.

Poenget med de lokale alliansene var i første rekke å påvirke statlige myndigheter, og ikke et samarbeid for å finne fram til løsninger lokalt. Aktiviteten var i stedet rettet mot et forvaltnings- eller styringsnivå utenfor kommunen som man mente satt med løsningen på lokale problemer, fordi dette nivået kunne overprøve markedet som domstol. I forhold til kjennetegnene ved korporativisme som vi trakk fram i forrige kapittel skiller de lokale alliansene seg ut på flere måter.

For det første har de ikke preg av å være bytte-relasjoner. Deltakerne bytter ikke ressurser, men legger de sammen for å oppnå et ønsket mål. Sagt på en annen måte inngår de samarbeid for å skaffe seg økt makt i forhold til sentrale myndigheter. Dette medfører, for det andre, at aktørene ikke tilstår hverandre innflytelse på sine respektive områder. Deltakelsen har sitt grunnlag i ressurskontroll, men for det tredje er denne medvirkningen ikke fundert på at aktørene vil lamme hverandres aktivitet. De har et felles mål som ønskes realisert, og poenget er å bruke en samlet maktbasis for å presse andre, i dette tilfellet staten. Endelig er det grunn til å understreke at samarbeidet avgrenses til én spesiell sak, det går ikke over lang tid, og gjelder ikke hele den politiske og administrative prosessen. Slik sett får denne ad hoc-aktiviteten mer preg av pressgruppe-virksomhet enn korporativismens særdrag med stabilitet og kontinuitet.

Klarere framstår dette som et samarbeid for å løse en akutt krise for lokalsamfunnet og den berørte kommunen. Spiller vi litt på ord og holder fast ved den gjensidige samarbeidsformen kan vi kalle dette lokal kooperasjon. Selv om det finnes eksempler på slikt samarbeid i eksempelvis Oslo (Hernes, 1978a), er det grunn til å anta at denne formen er mest vanlig, og trolig klarest uttrykt, i områder med et ensidig næringsgrunnlag hvor sårbarheten gjør krisens ringvirkninger ekstra store. Dessuten må det lokalt oppfattes slik at problemene bare kan løses av aktører utenfor kommunen. I første rekke vil appellen og presset rette seg mot statlige myndigheter, men vi kan også tenke oss

oppmerksomhet mot et selskap eller konsern som har en bedrift lokalt, og hvor viktige beslutninger tas av toppledelsen utenfor lokalsamfunnet.¹¹

3.4.2 Lokal korporativisme: Tema med vår variasjon

Lokal korporativisme avgrenses ut fra dette til å være en organisasjonsform hvor kommunen og lokale interesseorganisasjoner deltar ut fra sin kontroll av ressurser, som de kan bytte for å realisere løsninger som ellers ikke hadde vært en realitet. Med andre ord dreier det seg om forsøk på å etablere et pluss-sumspill for realisering av kommunale interesser. Til forskjell fra lokal kooperasjon vektlegger vi for det første at samarbeidet dreier seg om lokale beslutninger, de ligger innenfor kommunenes kompetanseområde.¹² Denne avgrensingen betyr at det er oppgaver kommunene har ansvar for som faller inn under lokal korporativisme, i den forstand at avgjørelsene tas lokalt og ikke sentralt. For det andre er relasjonene preget av større stabilitet og gjelder flere saker, noe som for det tredje medfører at de i større grad har et institusjonelt preg med tradisjoner for deltakelse og hvilke saker som skal på dagsordenen. Det klareste uttrykket for lokal korporativisme finner vi dermed hvor det er etablert organer eller en arena

11

Kjøpsvik i Nordland er eksempel på en strategi med press mot Norcem-konsernet for å unngå en drastisk nedtrapping av virksomheten. Viktig å merke seg er det at lokal motstanden også resulterte i at sentrale myndigheter (Kommunal- og arbeidsdepartementet) aktiviserte seg i forhold til Norcem. Slik sett ble presset satt inn to steder, noe som bidro til at Kjøpsvik både beholdt fabrikken og at det er gitt bevilgning til fast veiforbindelse (Kanstad, 1985:87ff.).

12

Ut fra gjennomgangen av tiltaksarbeid peker tilrettelegging av næringsarealer og spørsmål knyttet til næringsfond seg ut, men Thorvaldsens (1986) undersøkelse fra Bergen peker også på at regulerings- og bevillingskommunen er av vel så stor betydning. Det er kommunene som gjennom lovverket er tillagt retten med å regulere områder fysisk, og det er også - innenfor bestemte grenser - kommunenes oppgave å fastsette åpningstider for butikker og restauranter. Dessuten har også kommunene rett til å gi skjenkebevillinger for alkohol.

hvor forhandlingene foregår, men i tillegg må det også åpnes for at disse personlige relasjoner er uttrykk for korporative ordninger. Et krav til disse personlige kontaktene må imidlertid være at de involverte deltar som representanter for sine organisasjoner, der denne toppfolkenes partnerskap er med på å påvirke aktiviteten hos både myndigheter og organisasjoner. Deltakerne kan ikke opptre på egne vegne, men må forplikte organisasjonene de representerer og framfører synspunkter på vegne av.

I motsetning til lokal kooperasjon er ikke lokal korporativisme utelukkende grunnet på en akutt krisesituasjon. Tidligere har vi allment fundert hypotesen om økt kontakt på større ressurser i kommunene, men vi kan også tenke oss andre supplerende forklaringer. En er selvsagt krise, men tiltaksarbeid kan også ses på som et uttrykk for økte politiske ambisjoner om å styre utviklinga i kommunen. For å få dette til er det nødvendig å ha næringslivets organisasjoner med. I større grad enn på nasjonalnivået må næringslivets deltakelse være frivillig, fordi kommunene ikke kan bruke lovregulering som alternativ til forhandlingsløsninger. Lokale myndigheter kan i enda mindre grad enn staten true, bare invitere og lokke til medvirkning. Deltakelsen kan likevel ha lovmessig grunnlag i de oppgaver kommunene er gitt som offentlig forvaltningsorgan, enten det har skjedd direkte i lov eller ved delegasjon av myndighet fra andre organer. Det dreier seg med andre ord om lokale beslutninger, og innenfor næringsområdet er det nærliggende å peke på kommunenes myndighet til fysisk planlegging av områder, samt regulering av åpningstider og skjenking av alkohol. Thorvaldsens (1986) undersøkelse fra Bergen peker på at nettopp reguleringskommunen er et viktig grunnlag for at næringslivet tar kontakt med lokale myndigheter.

Kommunenes behov for å trekke næringsorganisasjonene med understreker et moment som er verd å poengtere: Kontakt kan grunnes i økte ressurser og et ønske om å styre utviklinga i

kommunene, men en nødvendig forutsetning for lokal korporativisme er også at kommunale myndigheter har en partner. En betingelse er dermed at næringslivet er organisatorisk samlet, slik at kontakten ikke bare gjelder enkeltbedrifter som utelukkende skal ha sin spesielle sak gjennom det kommunale apparat, men at det utvikles et stabilt samarbeid som strekker seg over tid og gjelder flere saker.

Vi vil ta utgangspunkt i at det er lokale interesseorganisasjoner som har organisert samarbeid med kommunen, men enkelte steder vil næringsstrukturen være slik at det neppe finnes interesseorganisasjoner som samler næringslivet innenfor kommunen. Det vil gjerne være tilfelle i områder med en stor dominerende bedrift, hvor vi kan finne den samme sammenvevingen som ovenfor, men hvor organisasjoner ikke spiller noen formidlerrolle. For å skille ut denne direkte kontaktformen mellom foretak og myndigheter skal vi benevne den som mikro-korporativisme (Cawson, 1986; Moore og Booth, 1986), men der vi ser det som en særform av lokal korporativisme. En viktig forskjell er at kommunen står i et enda sterkere avhengighetsforhold til næringslivet, i dette tilfellet enkeltbedriften, og at samarbeidet i liten grad kan være basert på styringsambisjoner, men heller å sikre seg mot krisesituasjoner. I slike sammenhenger kan det balansere på kanten av hva som kan defineres som korporativisme, fordi man ikke gjensidig tilstår hverandre innflytelse. Dessuten er det tvilsomt at bedriftene kan fungere som mellomledd, de er ingen interesseorganisasjon i vanlig forstand. Mikro-korporativisme må derfor ha tre parter der også arbeidstakerorganisasjonene er med (Williamson, 1989:163ff.).

Tidligere er kommunalt tiltaksarbeid beskrevet som offentlig kobleri hvor kommunene forsøker å koordinere både private og offentlige ressurser. I et slik perspektiv kan vi tenke oss at medlemmene i lokale korporative organer spiller på instanser utenfor kommunen for å trekke til seg ressurser. I slike tilfeller vil lokal korporativisme ligne lokal kooperasjon, men er ulik i den forstand at dette arbeidet bare er en del

av de saker man arbeider med i en langsiktig strategi for lokal næringsutvikling.

Dette spørsmålet bringer oss over mot et mer allment poeng om grensedragingen mellom kooperasjon og korporativisme. Den siste er knyttet til kommunale beslutninger, men som vi har vært innom er det vanskelig å trekke helt klare linjer mellom stat og kommune, fordi våre øverste myndigheter setter viktige grenser for lokale beslutninger. Ut fra dette kan lokal korporativisme bli et begrep med lite innhold. Argumentet ovenfor om kommunalt tiltaksarbeid som samspill overfor omgivelsene innebærer at lokal kooperasjon kan inngå som en del av lokal korporativisme. Vår avgrensing medfører at primærområdet er lokale beslutninger, og at aktiviteten ut og opp er en del av denne virksomheten. Når handelsstand og kommune samarbeider for å utvikle servicetilbudet medfører det at forhandlingene dreier seg om fordelingen av kommunale budsjett-kroner for markedsføring og hvordan arealer skal anvendes, men også at det gjøres henvendelser mot staten for å få økt potten til fordeling.

Denne presiseringen innebærer to viktige momenter. For det første at det i tråd med de uklare skillelinjene mellom stat og kommune vil være grader av lokal korporativisme, og at vi bare unntaksvis finner en "ren" form med utelukkende kommunale beslutninger. Hvor mange henvendelser som rettes mot statlige organer vil variere mellom ulike sektorer, alt etter hvor strenge grenser som er satt for den kommunale aktiviteten. Det er imidlertid viktig å presisere at vi vanskelig kan lage noen skala hvor omfanget av, og formen på, samarbeidet kan avleses, og at det på den måten kan avgjøres om det dreier seg om lokal korporativisme. For å få det til er det nødvendig med mer kunnskap om det lokale kontaktmønsteret, og uansett vil det være et empirisk spørsmål som må avgjøres i det enkelte tilfelle. For det andre er det mulig å forestille seg et utviklingsforløp hvor lokal kooperasjon gir grobunn for et mer formelt og langvarig samarbeid. Krisesituasjoner kan gi positive

erfaringer som forsøkes videreført i et mer stabilt og forpliktende samarbeid, noe som betyr at vi kan se glidende overganger mellom kooperasjon og korporativisme.

3.4.3 Begrenset bytte som resultat

Relasjoner i moderne korporative ordninger kjennetegnes av at deltakerne bytter ressurser og tilstås innflytelse på hverandres områder. Tidligere er det påpekt at det kommunale selvstyret er begrenset, noe som påvirker omfanget på kontakten. I mange tilfeller er det ikke kommunene, men statlige myndigheter som er adressaten for kontakt og påvirkning. Spørsmålet er om dette bare begrenser hvilke saker som tas opp lokalt, eller om det ikke også påvirker hvilke løsninger man kan komme fram til, og sammensetningen av lokale korporative ordninger. Kort sagt blir spørsmålet hvilke bytterelasjoner det er mulig å etablere.

En mulig tilnærming til dette er å skille mellom sectoral corporatism og corporatist concertation, hvor den første karakteriserer stabile sammenkoblinger innenfor en avgrenset sektor av økonomien. Relasjonene har et preg som minner om Schmitters idealtipe med monopol og sentralisering, og denne relativt gamle formen finner vi i laugenes representasjon og landbruksorganisasjonenes "kolonisering" av sin sektorforvaltning. Ikke bare begrenses kontakten til en sektor, resultatet kan også bli relasjoner der de styrende og de styrte danner en sterk koalisjon i forhold til andre grupper (Lehmbruch, 1984:62).

"Corporatist concertation" innebærer ikke at én organisasjon gis monopol på representasjon, men at flere, gjerne motstridende interesser, har privilegert aksess til myndighetene. Hensikten med konfliktløsningen og koordinering av handlinger er å bidra til realisering av økonomiske målsettinger, med andre ord mål knyttet til nasjonen som helhet. De triangulære forhandlingene mellom stat, fagforeninger og arbeidsgivere er eksempel på denne formen, som på grunn av de motstridende

interessene preges av ustabilitet i motsetning til sektoriell korporativisme hvor interessesammenfallet gjør dem langt mer varig (Lehmbruch, 1984:62ff.).

En mulighet til å gi relasjonene i den siste formen økt stabilitet er å la forhandlingene omfatte brede områder av økonomien hvor langsiktige målsettinger legges til grunn i det vi kan kalle et generelt bytte. Et eksempel på dette var den svenske Rehn-modellen hvor målsettingen om industriell endring og modernisering ble gjennomført ved hjelp av solidarisk lønnspolitikk og aktiv arbeidsmarkedspolitikk. 70-tallets forhandlingspakker med lønninger, skatter og overføringer er på den andre siden klarere avgrenset både i tid og omfang, og denne typen direkte byttehandel¹³ med det offentlige som garantist preges heller ikke av den samme stabiliteten fordi grunnleggende parametre ikke holder slik det er forutsatt i pakkene (Lehmbruch, 1984:67).

Norske kommuners plassering gjør det vanskelig å anta at lokal korporativisme preges av at flere, tildels motstridende, interesser forsøker å bidra til løsning av lokale problemer. En slik korporatist concertation er problematisk fordi kommunene for det første har liten tverrsektoriell kontroll. De kan ha mulighet til å gjøre bytte innenfor en sektor, men mangel på lokal kontroll gjør det vanskelig å la byttet omfatte flere sektorer. Næringsarbeid kan sjelden kombineres med sosialpolitiske løsninger eller arbeidsmarkedstiltak, det krever at myndigheter på andre nivå må inn. For det andre er kommunene underlagt statlig styring, ikke minst er den økonomiske stillingen varierende over tid, og denne usikkerheten gjør det vanskelig å etablere langsiktige relasjoner på tvers av sektorene.

Eksisterer det korporatist concertation med representasjon av ulike interesser må det antas at den knytter seg til

13

Barter transactions hos Lehmbruch som også har hentet begrepet generelt bytte hos Parsons.

enkeltsaker begrenset i tid, og med et utpreget direkte bytte betyr det også at oppbygging av et sektorovergripende institusjonelt apparat er mindre sannsynlig.¹⁴ Avgrenses denne kontakten til kun å omfatte enkeltsaker er det dessuten vanskelig å karakterisere som korporativisme, fordi den er lite stabil og ikke omfatter hele den politiske og administrative prosessen.

Lokale sammenkoblinger må av den grunn bære preg av å omfatte ulike avgrensede sektorer, slik at medvirkning innenfor en sektor vanskelig kan byttes med innflytelse eller gevinst i en annen. En slik sektorisering av kommunepolitikken stemmer godt overens med Berit Wagtskjolds undersøkelse fra Vefsn som viste at organisasjonene hadde kontakt med myndighetsorgan på sitt felt. Unntaket var næringsorganisasjonene som ikke hadde eget sektorutvalg og heller ikke egen næringsetat å henvende seg til. Dermed ble deres kontakt med formannskap og kommunestyre høy (Wagtskjold, 1978:56ff.). En sektoriell korporativisme behøver imidlertid ikke være like formalisert som på nasjonalnivået (Lehmbruch, 1984), fordi det ikke finnes de samme tradisjonene for sammenkoblinger i kommunene, et poeng som ikke minst er viktig i vår sammenheng med næringsarbeid som et relativt ferskt arbeidsområde.

3.4.4 Politikk-mottakere i velferdskommunen

For å få fram et par poeng om den kommunale aktiviteten og mulighetene for å finne sammenkoblinger med korporative trekk skal vi gjøre en kort omvei til en dikotomi hos Claus Offe (1985a). Etter hans mening kan korporative ordninger omfatte mange ulike sektorer, ikke bare organisasjoner i arbeids- og næringsliv, og ut fra det gjør han et skille mellom markedsdeltakere og politikk-mottakere. Det er de første som vanligvis

14

Lehmbruch hevder for eksempel at korporatist concertation er langt mer uformell i sin form enn sektorvise sammenkoblinger. Framfor å være nedfelt i formelle ordninger er det toppfolkenes partnerskap i uformelle fora.

plasseres under korporativisme-begrepet, mens den andre gruppen er mindre avhengig av markedet og klarere berørt av statlig politikk. De er deltakere i et politisk marked hvor beslutninger om politikken utforming byttes mot støtte og opposisjon (Offe, 1985a: 239).¹⁵ Vurdert ut fra dikotomien faller kommunene i den siste kategorien i forhold til staten, men det interessante i vår sammenheng er hvordan den kommunale aktiviteten og de lokale interesseorganisasjonene plasserer seg i forhold til en slik oppdeling på lokalnivået.

Målt på ulike måter framstår både kommuner og fylkeskommuner i stor grad som velferdsstatens forlengede arm (jmf. Baldersheim, 1987). Over halvparten av primærkommunenes driftsutgifter i 1986 gikk for eksempel med til de tre hovedkapitlene undervisning, helsevern og sosial omsorg.¹⁶ Vurdert ut fra sysselsetting blir denne trenden enda mer slående når mer enn 82 prosent av de 286 800 årsverkene, for kommunesektoren samlet, ble brukt til å gi undervisning og yte tjenester innenfor helse- og sosialsektoren. Noe entydig bilde av innsatsen på nærings sida er det vanskelig å gi, fordi utgiftene til utbyggingsformål ikke spesifiseres klart mellom sektorer, men slik det ble påpekt i det første kapitlet er de økonomiske uttellingene til incitamentet i næringsarbeidet svært små. Det gjelder ikke minst i forhold til de nasjonale bevilgningene,

15

Hensikten med denne oppdelingen er blant annet at de to typene kan ha ulik innvirkning på det politiske systemet. Korporative ordninger i markedet innebærer at økonomiske spørsmål flyttes til politiske institusjoner og at dagsorden utvides. For organisasjonene i det "politiske markedet" kan hensikten være motsatt, å ta enkelte spørsmål vekk fra politisk diskusjon, fordi delegasjon av saker til partssammensatte utvalg reduserer usikkerheten som følger av en overbelastet dagsorden (Offe, 1985a). Det dreier seg om en delegering der myndighetene gir støtte uten å ha styring, og ansvar uten innflytelse (Olsen, 1988b:48f.).

16

I driftsutgiftene inngår også den kommunale forretningsdriften, og trekker vi den fra blir andelen til de tre sektorene enda større. Samtlige opplysninger er hentet i Statistisk årbok 1988.

og det er ingen overdrivelse å si at hoveddelen av kommunenes aktivitet er som politikk-leverandører. Bare en liten del rettes mot markedsdeltakerne.

Undersøkelsene som er gjengitt i det første kapitlet indikerer at lokale interesseorganisasjoner er aktive. Det funnet støttes av en survey blant kommunale nemndledere som har hyppig kontakt med organisasjoner, og trolig tar like mye hensyn til deres synspunkter som innspill fra andre kommunale nemnder (Vårheim, 1987:109). Et par andre undersøkelser forteller oss imidlertid at det først og fremst er politikk-mottakerne som tar kontakt med kommunale representanter. Landets ordførere oppga i 1985 at det var grupper innen idrett, skole og helse/sosial, ved siden av partilag, velforeninger og barnehager, som var mest aktive i forhold til den øverste folkevalgte (Vike, 1989:80).¹⁷ Utenom partilagene faller alle disse under paraplyen for politikk-mottakere. Den samme tendensen viser seg i en undersøkelse fra seks nordnorske kommuner, hvor etatsjefer, rådmenn, økonomikonsulenter og hovedutvalgsledere i første rekke oppgir kontakt innenfor det offentlige styringssystemet, men blant eksterne interesser er politikk-mottakerne langt mer aktive enn markedsdeltakerne (Weigård, 1989:67).

Funnene indikerer at sjansene for å finne aktivitet fra organisasjoner på næringsområdet er små, og resultatene er i liten grad overensstemmende med det mønsteret som Berit Wagtskjold (1978) fant i Vefsn. Det kan indikere at politikk-mottakernes organisasjoner er litt mer aktive i løpet av 80-tallet, og dermed at markedsdeltakerne er blitt mindre synlig til tross for satsing på kommunalt næringsarbeid.

17

Vike angir i sin tabell antall kommuner som de ulike organisasjonene skal være aktive i, men resultatene fra undersøkelsen som foreligger i Tromsø viser at det dreier seg om de kommunene hvor de ulike organisasjonstypene er mest aktive.

Når vi i alle fall foreløpig ikke vil slå oss til ro med en slik konklusjon, har det sammenheng med to forhold. Det ene er at antall organisasjoner innen arbeids- og næringsliv trolig er lite i forhold til tallet på idrettslag, velforeninger og barnehager slik at de synes mindre kvantitativt. Det andre er at undersøkelsene hos både Vike og Weigård stiller spørsmål med kontakt i forbindelse med utformingen av kommunens årsbudsjett. I økonomiske spørsmål dominerer utvilsomt velferdskommunen, men budsjettposter er neppe det mest interessante for markedsaktører. Kommunenes økonomiske virkemidler er som allerede påpekt små, og trolig er de mer avhengig av reguleringskommunen i form av tomtearealer, åpningstider og skjenkebevillinger (Thorvaldsen, 1986), eller at kommunene utøver en rolle som kobler mellom ulike interesser. Av den grunn er det rimelig å forvente at næringslivets representanter er mest virksom andre deler av året enn når budsjettkroner fordeles. Ser vi bort fra de to momentene gir begge undersøkelsene et varsel om at kontakten ikke er sterkt utviklet på næringsområdet.

3.5 Problemet i et nøtteskall

Gjennomgangen i dette kapitlet har hatt som målsetting å avgrense et begrep om lokal korporativisme som inneholder elementer som vi ønsker å teste. Før vi går i gang med å se på de metodiske sidene og eget materiale kan det være på sin plass med en kort oppsummering av momenter ved lokal korporativisme, hvorfor det er grunn til å forvente økt kontakt, og forutsetninger for utvikling av stabile relasjoner.

Lokal korporativisme har vi avgrenset til å inneholde følgende hovedmomenter:

a) Lokale beslutninger

Kontakten dreier seg i hovedsak om kommunale oppgaver, men samarbeidet kan også omfatte aktivitet for å påvirke myndigheter på andre nivå.

b) Stabilt og forpliktende samarbeid

Samarbeidet er langsiktig, ikke ad hoc-preget og tilfeldig, noe som medfører at det er institusjonalisert et samarbeid som utgjør kontaktpunkter mellom kommunene og organisasjonene. Vi har også åpnet for en mindre formalisert versjon der personlige relasjoner gir et toppfolkenes partnerskap hvor deltakerne representerer sine interesseorganisasjoner eller har kommunale verv/stillinger. Samarbeidet sikrer gjensidig innflytelse mellom partene, der interesseorganisasjonenes eksklusive deltakelsesrettigheter medfører en forpliktelse til å spille på lag med kommunen.

c) Sektorvise sammenkoblinger

Begrenset kommunal råderett over mål og midler gjør at samarbeidet ikke kan være tverr-sektorielt, men avgrenses slik at myndigheter og interesseorganisasjoner kommer fra samme sektor. Det er heller ikke motstridende, men sammenfallende interesser som er involvert i forhandlingene.

Grovt sett kan det gis to begrunnelser for at vi forventer økt kontakt:

- 1) Økte ressurser og utvidet kompetanseområde gjør det mer interessant for næringslivet å påvirke kommunene.
- 2) Kommunene har satset på næringsarbeid for å skaffe arbeidsplasser innenfor sitt territorielle område, og for å lykkes, med det som kan være ambisjoner om å styre utviklinga, krever det deltakelse fra næringslivet og deres organisasjoner.

Dette er to betingelser for at det vil utvikles lokal korporativisme, men er alene ikke tilstrekkelige vilkår for et langvarig og tett samarbeid. De må suppleres med organisatoriske elementer, og vi vil anta at denne typen koblinger er klarest uttrykt i kommuner hvor følgende organisatoriske forutsetninger er til stede:

1) Næringslivet har etablert organisasjoner som koordinerer interesser og gjør felles utspill i forhold til kommunen, næringslivets organisasjoner kan fungere som mellomledd.

2) Kommunene har organisert sitt næringsarbeid slik at næringslivet trekkes inn som partner i en langsiktig strategi for lokal næringsutvikling.

4.0 EN SPENNINGSFYLT OVERGANG: FRA TEORI TIL EMPIRI

Andre undersøkelser av forholdet mellom organisasjoner og myndigheter, også de som tar for seg kontakt på kommunenivået i Norge, er for en stor del basert på survey-materiale. I denne oppgaven er det valgt en annen, mer kvalitativt preget tilnærming med vekt på intervju av sentrale aktører. Alle samfunnsvitenskapelige metoder, og dermed det materialet som ligger til grunn for en framstilling, beheftes med problematiske sider som det er grunn til å redegjøre for, ikke minst fordi andre skal ha mulighet til å etterprøve og stille spørsmål ved våre konklusjoner. En slik redegjørelse for materialet som er samlet inn og framgangsmåten som er benyttet blir gitt i dette kapitlet, men vi starter med hvorfor det er valgt kvalitativ metode.

4.1 En kvalitativ tilnærming

I det første kapitlet trakk vi opp linjene i den problemstillingen som det arbeides etter, og sentralt i den var at ikke bare kontaktens former og hyppighet skal forsøkes belyst, men at også innholdet i relasjonene er et viktig moment. Dette utgangspunktet, og det at vi vil forsøke å prøve relevansen av den teoretiske diskusjonen i forrige kapittel gjør at det benyttes kvalitativ metode. Det betyr at vi, mer enn å bygge på kvantitative data for å gi et generelt bilde av kontakten, er opptatt av muligheten til å gå i dybden og få grep om hva som foregår i relasjonene mellom kommunene og næringslivets organisasjoner.

Et sentralt poeng med denne kontakten er at det er gjort få undersøkelser og er etablert lite kunnskap om forholdene på kommunalt nivå. Å gå i dybden skjer dermed også ut fra et ønske om å frambringe mer kunnskap som gjør det mulig, i neste omgang, å øke presisjonsgraden i spørsmålene. Bruk av kvalitativ metode, med vekt på personlige intervju som vi har gjennomført, er dessuten en mer fleksibel metode enn for eksempel utsendelse av spørreskjema, fordi det gir mulighet for å reformulere spørsmål og søke etter annen informasjon ut fra de opplysningene som samles inn og bearbeides. Billedlig uttrykt

dreier det seg om en mer skrittvis tilnærming med retrettmuligheter i stedet for å gjøre ett stort hopp.

For det tredje er problemstillingen i oppgaven fundert på at økt kommunalt næringsengasjement fører til tettere kontakt, og som et utgangspunkt for å vurdere kontakten fokuseres det også på lokal næringspolitikk og -organisering. Dette er forhold som vanskelig kan kvantifiseres, og betinger at det anvendes kvalitativ metode.

For å få undersøkt et fenomen best mulig er det fordelaktig å studere det ved hjelp av flere metodiske tilnærminger. Mangfoldig metodebruk gir større sikkerhet med hensyn til konklusjonene som kan trekkes, fordi svakhetene ved de ulike metodene gjøres tydelig, og fordi det også kan gi mulighet til å tegne et mer helhetlig og presist bilde av fenomenene som studeres (jmf. Jick, 1979; Kalleberg, 1982). For oss kunne en slik metodetriangulering bestått av en kvalitativ undersøkelse i de to kommunene Bodø og Tromsø som så ble brukt til å utforme et spørreskjema sendt til et utvalg norske kommuner. Når det ikke er gjort i denne oppgaven er det hovedsaklig to grunner til det. For det første er tidsrammen for arbeidet med en hovedoppgave begrenset. Som vi kommer tilbake til er et kvalitativt undersøkelsesopplegg i seg selv svært tidkrevende, og en ytterligere undersøkelse ville sprengt tidsmessige rammer. For det andre krever en representativ kvantitativ undersøkelse at det stilles større økonomiske midler til rådighet enn det som er avsatt til et hovedfagsarbeid.

Slik det vil framgå er det likevel en viss metodepluralisme til stede på den måten at framstillingen av de to kommunene ikke bare baseres på intervju, men dette andre materialet er likevel ikke tilstrekkelig til å utgjøre et alternativ og en korreksjon til intervjuene. Når vi går i gang med å presentere vårt empiriske materiale er det derfor grunn til å være oppmerksom på at vi ikke har satset på metodetriangulering som strategi.

4.2 Intervju blant toppfolkene i to kommuner

De økonomiske og arbeidsmessige rammene er en årsak til at vi velger å avgrense oss til å undersøke kontakten i de to kommunene Bodø og Tromsø. En annen grunn er at vi kjente litt til begge kommunene på forhånd, og denne kunnskapen gjorde det lettere å starte arbeidet. Hovedårsaken til valget av disse to er likevel flere fellestrekk som gjør at vi kan se bort fra strukturelle, fysiske omgivelsesfaktorer som forklaring på ulikheter. Det skulle gjøre sammenligningen enklere. Både Tromsø og Bodø har nemlig hatt sterk vekst i folketallet gjennom 80-årene, det er kommuner som består av et stort geografisk område med sentrum og utkant, sysselsettingsmessig preges de av en stor andel, spesielt offentlig, service, og endelig er det de største kommunene i Nord-Norge som også har kjempet om lokalisering av så vel offentlige som private prosjekter.

I begge kommunene har vi vært på leting etter hvem som har kontakt, hvordan det skjer og hvilke implikasjoner det har i kommunepolitikken. Det har medført intervju blant det vi kan kalle toppfolk i næringsliv og kommune som vi skal gjøre greie for, men først en beskrivelse av tre andre kilder - dokumenter, aviser og uformelle samtaler - som vi også baserer den empiriske framstillingen på.

4.2.1 Støtte- og hjelpekildene

Tidlig i arbeidet med oppgaven ble formannskapsprotokollene for 1986 og -87 i Bodø gjennomgått for å finne fram til næringssaker av prinsipiell karakter der organisasjonene kunne være involvert. På den måten håpet vi å få inntak til kontaktpunkter med kommunene, hvilke organisasjoner som var aktive, og saker som kunne eksemplifisere innholdet i relasjonene. Denne gjennomgangen ga magert resultat, ved at det var få prinsipielle saker og enda mindre som fortalte om forholdet mellom kommune og næringsliv og rollen til organisasjonene. Et slikt resultat var i overensstemmelse med de rådene

vi fikk på forhånd fra ansatte i de to kommunene som mente det var liten skriftlig kontakt, og at det mest framtrædende trekket er uformelle relasjoner.

Når vi benytter oss av skriftlig materiale fra de to kommunene, er det derfor ikke primært ment å kaste lys over kontakten, men kommuneplanene, årsmeldingene og de andre dokumentene gir oss grunnlag for å trekke fram målsettinger ved næringspolitikken, og gjøre rede for den organisatoriske plasseringen av dette arbeidsfeltet i kommuneadministrasjonen. Vi har ikke gjennomført noen systematisk studie av hvordan næringspolitikk prioriteres i forhold til andre kommunale oppgaver, men det skriftlige materialet kan i alle fall gi indikasjoner på hvordan dette arbeidsområdet vurderes, og hvilke midler som stilles til disposisjon. En sentral side ved disse skriftlige kildene er at de også gir et generelt bilde av virksomheten i de to kommunene, og dermed grunnlag for en ramme som intervjuene kan plasseres i og forstås innenfor.

Med i byggingen av denne rammen hører også den offentlige debatten, mer spesifikt avisenes framstilling av den lokalpolitiske dagsorden generelt og næringsaker spesielt. For å få et slikt inntrykk har det vært fulgt med i de fire lokalavisene fra sommeren 1987 og fram til avslutningen av empiri-innsamlingen to år senere.¹ Lesing av Nordlys, Tromsø, Nordlandsposten og Nordlands Framtid har gjort det mulig å danne seg et bilde av hvilke saker som anses å være viktige og kontroversielle, hvilke standpunkt og meninger som har vært framme i debatten, og endelig hvem som har deltatt i diskusjonen.

Å følge den politiske dagsorden har ikke gitt spesielt god informasjon om kontakten mellom kommunene og næringslivets

1

Hoveddelen av innsamlingsarbeidet foregikk i et år fra sommeren 1988, og ble avsluttet i juni 1989 da de siste intervjuene ble gjennomført.

organisasjoner, men har klargjort hvilke næringsinteresser som er på banen for å fremme sine interesser. Viktigst har avisene vært som kunnskapsgrunnlag foran intervjuene, fordi det ga kjennskap til de sakene som respondentene trakk fram, og at de standpunktene som kom fram i intervjuene kunne settes inn i den debatten som hadde foregått. Avisene har dermed ikke status som primærkilder, og med det korte tidsintervallet som er lagt til grunn kan de heller ikke tjene som en historisk gjennomgang av kommunalt næringsarbeid. Når det gjøres henvisninger til avisene blir det dermed som en eksemplifisering og utfylling av synspunkt som kom fram i intervjuene.

Ved siden av avisene har også uformelle samtaler gitt viktig informasjon om hvor det var viktig å lete etter informasjon, hvilke saker som behandles i kommunale fora på gitte tidspunkt, og ikke minst har samtalene hatt stor betydning for å oppklare misforståelser i enkelte spørsmål. Mesteparten av disse samtalene har vært med kommunalt ansatte som har næringsarbeid som sitt spesialområde, men også representanter for organisasjonene har bidratt med viktig informasjon som er supplert med skriftlig materiale.

4.2.2 Hvem og hvorfor

Det aller viktigste med disse tre kildene er altså at de har støttet opp omkring og lettet intervjuarbeidet, fordi de har gitt kunnskap før gjennomføringen av intervjuene. På den måten er det mange spørsmål som har vært unødvendig å stille, og ikke minst har vi hatt bedre muligheter til å følge respondentenes resonnementer. Samlet dreier det seg om 25 intervju som utgjør den viktigste delen av det empiriske materialet, fordi de mest eksplisitt tar for seg kontakten mellom kommunene og næringslivets organisasjoner, og også er samlet mest systematisk med henblikk på å belyse den problemstillingen som er skissert. Framgangsmåten som ble fulgt under intervjuene blir omtalt i neste avsnitt, og først skal vi greie ut om hvilke avgrensninger som leder fram til de 25, og hvem de er.

Antall intervjuer er begrenset ut fra to hovedhensyn. Det ene er fokus på sentrale aktører, det andre er de kapasitetsmessige sidene der kvalitative undersøkelser setter klare grenser. Begge disse momentene trenger en utdyping.

Opplegget vi fulgte var basert på strukturerte intervju med bruk av intervjuguide. I denne guiden var det få spørsmål med klare svaralternativ, og i de tilfellene det var gitt mulighet for å kvantifisere var det få respondenter som mente de kunne og ønsket å bruke entydige kategorier på sine erfaringer og standpunkt. Dermed satt vi igjen med et materiale som det var tidkrevende å bearbeide, fordi de utskrevne intervjuene krevde nitid gjennomlesing for å få trukket ut essensen.²

Med i dette bildet hører det også at vi uansett ikke ville maktet å gi et representativt, statistisk bilde, og at det dermed var hensiktsmessig å konsentrere seg om å gjøre en best mulig analyse av de intervjuene som ble gjort. Ut fra intervjuer og samtaler oppdaget vi snart at det var en del kjerneaktører som var sentrale i kontakten, og kunne gi oss mest opplysninger for å belyse problemstillingen vi har skissert. Av den grunn var det mest naturlig å konsentrere seg om dem, og erfaringen vi gjorde var at det ga lite igjen å utvide antall respondenter. Da var det av to grunner mer fruktbart å ikke ha for mange intervju. Det ene er at vi kunne analysere mer grundig de som ble gjort, det andre at vi hadde mulighet til å holde en viss oversikt over materialet, noe som var viktig for å trekke linjer.

Før vi ser på hvem som er respondenter må det imidlertid presiseres at vi ikke utelukkende har vært på leting etter personer i formelt sentrale posisjoner. Ved siden av uformelle

2

Et moment som gjorde det lettere å gjøre sammenligninger mellom respondentene var at spørsmålene i intervjuguiden var nummerert, men samtidig måtte vi være oppmerksom på at momenter under et svar hadde relevans for et annet. Dermed var det ikke mulig å bare sammenligne oppfatningene på de samme spørsmålene.

samtaler ble det i intervjuene stilt spørsmål ved hvem som var viktige aktører i næringsarbeidet og hvilke kontakter respondentene selv hadde. Det ga mulighet til å identifisere andre intervjuobjekter, men en viktig observasjon i så måte var at det i mange tilfeller var et rimelig stort sammenfall mellom posisjon og renommé.

Tabell 4.1 Inndeling av respondentene i tre grupper og fordelt på de to kommunene³

	Tromsø	Bodø
Politikere	5	6
Administrasjon	2	3
Næringslivsorg	4	5

Politikerne i de to kommunene er plukket ut blant medlemmene i formannskapene⁴ for perioden 1984-87, og med ett unntak dreier det seg om partienes gruppe-ledere og ordfører/varaordfører. Vi valgte å trekke fram medlemmer av formannskapet som fratradte ved årsskiftet 87/88 ut fra en antakelse om at de hadde erfaring fra i alle fall en periode blant de fremste folkevalgte.⁵ Det skulle sikre mulighet til også å få opplysninger om utviklinga over tid, og dermed gi mulighet til å teste hypotesen om at interesseorganisasjonene er blitt mer aktive overfor kommunene.

Partienes gruppeledere sitter dessuten sentralt som koordinator mellom de ulike representantene, og også overfor andre partier. I forhold til utgangspunktet er det fem av gruppe-

3

En liste over hvem som er intervjuet finnes bak i oppgaven.

4

Valget av disse politikerne henger sammen med at det ikke finnes egne næringsutvalg i noen av kommunene.

5

De elleve politikerne har alle bak seg minst to perioder som representant/vararepresentant i kommunestyret. Enkelte er også å regne som rene veteraner i kommunalpolitisk sammenheng.

lederne som ikke er intervjuet, enten fordi det ikke var mulig å få gjort avtaler, eller på grunn av at partiet var dekt på annen måte. I Tromsø er ikke KrF (varaordfører) og V/Sp med, men vi har til gjengjeld intervju med både gruppelederen og ordføreren fra Høyre. For Bodøs vedkommende er ikke lederne for KrF, Høyre og Ap med, men det er gjennomført intervju med både ordfører og varaordfører fra Arbeiderpartiet, og en Høyre-representant som sitter i sentral posisjon i næringslivet er med på vår liste.

De administrativt tilsatte i kommunene er personer som sitter sentralt i næringsarbeidet, enten i plansammenheng, eller at de er direkte involvert med bedriftskontakt og saksbehandling overfor kommunale organer. I forhold til det totale utvalget er denne gruppa godt representert,⁶ men da har vi avgrenset oss til sentraladministrasjonen og ikke gjort intervju med ansatte i andre sektorer for å undersøke deres kontakt med næringslivets organisasjoner. En slik avgrensing burde være rimelig ut fra at kommunenes næringsadministrasjon og politiske behandling er sentralisert og skal være samordnet. Blant politikerne som er intervjuet er også personer med ledende politiske verv innenfor teknisk avdeling, og vi skulle dermed ha sikret oss at informasjon fra denne "regulerings-sektoren" skulle komme fram.

Næringsorganisasjonene og de som representerer dem i intervju materialet er valgt ut fra flere hensyn. De viktigste grunnene til at fokus rettes mot handelsstand, hotell/restaurant/reiseliv og håndverk/industri er at det er disse gruppene som omfattes av de to kommunenes satsing på næringsarbeid, og at det er disse politikerne har kontakt med. Når representanter for arbeidstakerne ikke er intervjuet er

6

Gruppa for kommunalt tilsatte er svært liten, og for å bevare en viss anonymitet vil vi enkelte steder i framstillingen slå dem sammen med politikerne under fellesbetegnelsen kommunale aktører. Det gjelder vel og merke bare når synspunktene og informasjonen er sammenfallende.

det tilsvarende fordi de, med bare noen få unntak, står perifert i det kommunale næringsarbeidet. Alle de tre typene næringsinteresser er dekt i begge kommunene, også her med personer i sentrale posisjoner i organisasjonene. Dels dreier seg om tillitsvalgte, men for noen organisasjoners vedkommende, og særlig i Tromsø, er det tilsatte som er intervjuet.⁷ De siste er svært viktig i kontakten, og ved henvendelser til tillitsrepresentantene ble vi også bedt om å ta kontakt med organisasjonenes ansatte fordi det var de som særlig ivaretok kontakten med kommunale myndigheter. For enkelte av organisasjonene har det vært gjennomført endringer som har ført til personutskiftninger, og ved valg av respondenter har det, ved siden av posisjonene, også vært lagt vekt på å trekke fram de som har erfaring fra sentrale posisjoner framfor de nyvalgte. På samme måte som for politikerne skulle det sikre at kontakten vurderes over tid og ikke utelukkende tar utgangspunkt i dagsaktuelle hendelser.

4.2.3 "Problematiske" respondenter

Det er allerede pekt på at intervjuene ga et svært komplekst materiale, som det var tidkrevende å analysere. Et annet "tidsmessig problem" vi støtte på var at de aktørene vi ønsket å intervjuer var vanskelig tilgjengelig. De hadde mange avtaler, var ofte ute på reise, brukte mye tid i møter, og var strevsomme intervjuobjekter på den måten at det, i alle fall for noen av dem, gikk like mye tid med til å få gjort avtaler som til å gjennomføre selve intervjuet.

Det illustrerer også at vi i flere tilfeller kom i en vanskelig situasjon der respondentene hadde begrenset tid til disposisjon samtidig som vi hadde mange spørsmål å ta opp. Intervjuguiden

7

At det er forskjeller mellom de to kommunene henger sammen med at næringslivet har valgt å organisere seg ulikt, der de tillitsvalgte i Bodø trekkes nærmere kommunen i et eget samarbeidsorgan.

som ble benyttet er relativt omfattende,⁸ og tidsavgrensingen gjorde at det ikke var mulig å gå gjennom alle momentene. I slike situasjoner la vi vekt på å berøre essensielle spørsmål for å få kartlagt kontakten og innholdet, mens det ble mindre tid til å utdype generelle synspunkter om kommunal næringspolitikk. Ved siden av dette tidselementet var det i tillegg tre andre grunner til at intervjuguiden ikke ble fulgt slavisk. For det første førte noen spørsmål til omfattende svar som også dekket problemstillinger som skulle tas opp senere. For det andre benyttet vi oss også av muligheten til å gå utenom guiden og forfølge de sakene som respondentene tok opp. Endelig er det, for det tredje, grunn til å påpeke at gjennomføring av intervju ga erfaringer og rutine som gjorde oss mer sikre på hvilke spørsmål som var vesentlig for å få opplysninger om forholdet mellom næringslivsorganisasjoner og kommunene, at det enkelte ganger var viktig å la samtalen løpe friere, og også hvor langt det var mulig å gå i forsøk på kvantifisering og detaljrikhet.

For å gi et riktig helhetsbilde av intervjusituasjonen er det viktig å presisere at vi ble møtt med stor velvilje, og at det ble gitt "gode" svar på våre spørsmål. Både kontakten mellom kommune og næringsliv samt organisasjonenes rolle i lokalpolitikken var tema som ble oppfattet å være aktuelle spørsmål respondentene var opptatt av. Når de i tillegg hadde klare meninger var de takknemlige intervjuobjekter, fordi det ble gitt fyldige og velbegrunnede svar. At intervjuene på den

8

Intervjuguiden ble utarbeidet etter at det var samlet inn en del skriftlig materiale, gjort forsøk på å finne skriftlige kontaktpunkter, og gjennomført uformelle samtaler med kommunalt tilsatte og organisasjonsrepresentanter. I tillegg var det skrevet ut en del teoretisk materiale som klargjorde hva vi var på utkikk etter.

Det ble benyttet to versjoner av denne guiden med litt ulike spørsmål til henholdsvis kommunale aktører og næringslivet i tilknytning til oppfatningen deres om andre interesseorganisasjoner.

måten ga mye informasjon oppveier i stor grad at de måtte begrenses rent tidsmessig.

I et forsøk på å kartlegge den generelle organisasjonskontakten i forhold til kommunen ble det stilt flere spørsmål til politikerne enn respondentene i de to andre gruppene, og det var også med de folkevalgte vi hadde de lengste intervjuene. Enkelte foregikk i opptil to timer, men en generell trend var at de varte mellom en og to timer alt etter hvor mye tid som var til disposisjon og lengden på svarene som ble gitt.⁹ Svarene som ble gitt noterte vi ned, og så snart som mulig etter intervjuet ble det skrevet ut et referat. Sammen med at notatene var fyldige skulle rask utskrivning sørge for at utskriftene stemmer overens med svarene som ble gitt. Når intervjusituasjonen også ga mulighet til å stille oppklaringsspørsmål burde det bidra til å ivareta reliabiliteten til materialet.

Et vanlig problem med intervjuer der respondentene skal trekke fram opplysninger fra fortida, er at de kan gi unøyaktige opplysninger, og at deres synspunkter settes inn i en forståelsesramme som er ervervet etter at de aktuelle begivenhetene har funnet sted (Repstad, 1987). Satt på spissen blir gårsdagens spørsmål og stridstema tolket i lys av dagens hendelser og problemer. To forhold ved innsamlingen av vårt materiale kan motvirke denne typen skjevheter.

Det ene er muligheten til å sammenligne og korrigere opplysninger mellom ulike kilder, også mellom intervju. Som påpekt tidligere er det vanskelig å foreta en fullstendig korreksjon i dette tilfellet, men vi har likevel benyttet oss av muligheten uten at det er oppdaget nevneverdig store

9

Et trekk vi merket oss var at de som var mest engasjert i næringspolitiske spørsmål brukte minst tid på å svare, fordi de hadde klare standpunkter på forhånd. Andre, mer perifere aktører på det næringspolitiske området, måtte ha bedre tid til å arbeide seg inn i og tenke gjennom standpunktene på dette feltet.

avvik. Mer enn å være justering ser det ut til at kildene overlapper og utfyller hverandre. "Filter-problemet" er metodisk vanskeligere å korrigere, ikke minst fordi vi på forhånd vet lite om hva slags filtre det kan dreie seg om. Vår framgangsmåte når det ble gjort avtaler, med å forklare hva vi var ute etter, gjorde at respondentene hadde mulighet til å forberede seg, og dermed bearbeide erfaringene slik at de ikke utelukkende ble sett i lys av aktuelle hendelser. På den andre siden kan mindre spontanitet ha medført større tilbøyelighet og mulighet til å sette hendelser inn i senere opplevelser. Om noen, og i tilfelle hvilke, av disse tendensene som har slått ut vet vi lite om, men med i dette bildet hører det også at mange avtaler ble gjort god tid i forveien, og at respondentene dermed kan ha glemt av problemstillingene i mellomtiden. Det kan på sin side ha gjort at det ble gitt spontane og unøyaktige opplysninger, en tendens som ble forsøkt unngått med generelle spørsmål omkring næringspolitikk før vi gikk inn på forholdet mellom næringsliv, spesielt organisasjonene, og kommunen.

4.3 Den spenningsfylte overgangen

Det er flere grunner til at skrittet fra teori til empiri er spenningsfylt. En ting er spørsmålet om, og eventuelt i hvor stor grad, den virkelige verden stemmer overens med det teoretiske rammeverket som er bygd opp, men selve den metodiske tilnærmingen har innebygd en spenning mellom ulike hensyn som skal ivaretas, og som også kan komme i konflikt. I vår sammenheng er det mest interessant å merke seg at vi har vært mer opptatt av å framskaffe data som er relevant for å belyse problemstillingen enn å ivareta hensynet til størst mulig generaliserbarhet.

Case-studier medfører med nødvendighet en slik vektlegging av validitet, noe som åpenbart har konsekvenser for de konklusjoner som kan trekkes ut fra materialet vi skal presentere i de neste to kapitlene. Selv om det er antydning i det første kapitlet at vi også ønsker å fokusere mer allment på mulige

betingelser for utviklingen av en lokal korporativisme, er de slutningene vi kan dra først og fremst relevant for situasjonen i Bodø og Tromsø, i mindre grad for samtlige av landets kommuner, selv om det ikke er grunn til å anta at forholdene i noen av kommunene er så særegne at det er umulig å dra generelle konklusjoner. Når vi likevel mener det er viktig å presisere at generaliserbarheten blir mindre, er det på grunn av at norske kommuner generelt oppviser stor grad av ulikhet, og ikke minst fordi det næringspolitiske feltet preges av relativt stor variasjon mellom kommunene med hensyn til organisering, grad av engasjement og valg av strategi (jmf. avsnitt 1.3).

5.0 TROMSØ: NETTVERK MED REISELIV PÅ DAGSORDENEN

Basert på våre intervjuer og dokumenter skal vi i dette kapitlet forsøke å gi et riss av relasjonene mellom næringsliv og kommune i Tromsø som er det første av våre to case. I første rekke konsentreres oppmerksomheten om omfang, typer og organisering av kontakten, men kapitlet starter med en gjennomgang av det vi kan kalle kommunal næringspolitikk, der det legges vekt på å få fram hvordan Tromsø kommunes næringsarbeid er organisert, hvilke målsettinger som finnes og hvilke oppfatninger respondentene har om kommunens rolle i næringspolitisk sammenheng. Dette brukes som et grunnlag for å se på samarbeidet mellom kommune og næringsliv, der oppmerksomheten - naturlig nok ut fra problemstillingen som er skissert - konsentreres om den rolle næringslivets organisasjoner har. Avslutningsvis tar vi opp spørsmålet om næringslivet har innflytelse over kommunale beslutninger, blant annet ved å se på deres samordning og aktiviteten til interesseorganisasjoner på andre sektorer.

5.1 Kommunal næringsorganisering i endring

Tromsø kommune satset offensivt på næringsutvikling i 1986 da den opprettet to kommunale selskaper som på hver sine områder skulle drive næringsutvikling. Mens det ene av disse, Tromsø Arrangement A/S (TOSARR), har styrket og utvidet sitt reiselivsengasjement siden starten i september 1986, ble det mer generelt rettede tiltaksselskapet Nord-Utvikling A/S (NU) nedlagt i juli 1988. Det skjedde etter en strid i full offentlighet mellom deler av de ansatte på den ene siden, styret i selskapet og kommunens ledelse på den andre. Et tredje element i kommunens engasjement er utviklingslagene som er stiftet på folkemøter i kommunens lokalsamfunn, der befolkningen er mobilisert til innsats for å skape et aktivt lokalsamfunn.¹

1

I 1988 var det i alt 20 slike utviklingslag i Tromsø kommune, hver med sitt styre og arbeidsgrupper. I kommunens planseksjon hadde en egen prosjektledelse fram til utgangen av 1988 ansvaret for å være bindeledd mellom kommunen og utviklingslagene, som på sin side skulle forsøke å få fram ideer som kunne

Formelt har Tromsø kommunes engasjement innenfor næringsområdet vært administrativt plassert under kommuneplanseksjonen, som er en del av rådmannens stab, og der en stilling som næringskonsulent er spesielt øremerket arbeidet med det som har fått merkelappen "framhjelp av næringslivet".² Når næringsorganiseringen i kommunen er under endring har det spesielt sammenheng med nedleggningen av Nord-Utvikling, fordi utviklingen har gjort det nødvendig å gå opp grensene på nytt og foreta en ny vurdering av ansvarsområdene for kommunalt næringsengasjement.

Vi kommer tilbake til dette, men først skal vi se nærmere på de to selskapene som har vært, og delvis er, en del av det kommunale næringsengasjementet. Spesielt er vi opptatt av deres rolle i forhold til kommunen.

5.1.1 Nord-Utvikling

Nord-Utvikling A/S (NU)³ kom til i forlengelsen av en revisjon av organisasjonsplanen ved rådmannens administrasjon tidlig i 1986. Etableringen av et eget frittstående selskap var et av flere alternativer, og ble valgt for å styrke den tiltaksrettede delen av næringsarbeidet. Ved å plassere dette utenfor den kommunale organisasjonen skulle den eksisterende næringskonsulentstillingen tillegges plan- og utredningsoppgaver i tilknytning til næringspolitikk, sysselsetting og forhold på arbeidsmarkedet. Om denne løsningen het det i saksframlegget:

føre til sosiale, miljømessige og næringsmessige tiltak samt at de skulle delta i arealplanlegging.

2

"Framhjelp av næringslivet" er ved siden av "overordnet planlegging" de to serviceområdene kommuneplanseksjonen har ansvar for å følge opp målsettingene innenfor.

3

Selskapets opprinnelige navn var Tromsø Utviklingsselskap A/S, men vi bruker her Nord-Utvikling som det het ved nedleggelsen.

"Signaler via f. eks. handlingsplaner går til selskapet som setter planene ut i livet. Ved denne modellen vil en forene hensynet til en fleksibel organisasjonsform med behovet for koordinering av planlegging til tiltaksarbeid."
(Revidert organisasjonsplan for rådmannens administrasjon, sak til Tromsø kommunestyre, uten saksnummer, datert 13.2. 86).

Formelt ble Nord-Utvikling etablert 7. oktober det samme året, der Tromsø kommune sto bak hele aksjekapitalen på 250 000 kroner.⁴ Selskapet hadde eget styre oppnevnt av formannskapet, som altså fungerte som generalforsamling. Formålet med NU var næringsutvikling i Tromsø kommune, og i vedtektene var det forutsatt at dette skulle skje på forretningsmessig basis. I forbindelse med registreringen av selskapet ble dette presisert til at:

"I denne forbindelse skal selskapet fremme industrietablering, drive og finansiere industriutleiebygg i kommunen, opprette og bestyre utviklingsfonds, markedsføre Tromsø som industrikommune, selge rådgivningstjenester, utføre generelt informasjonsarbeid og stå som prosjektleder på spesielle næringsrettede prosjekter." (Brev fra NU til Tromsø handelsregister, udatert, vedlagt F-sak 534/86).

På den måten fikk Nord-Utvikling et svært vidt virkefelt, med ansvar for kommunale utleiebygg og ble også overdratt kommunens aksjer i reiselivsselskapet Tromsø Arrangement A/S (TOSARR). Ifølge NU sin handlingsplan skulle det være et nært samvirke mellom de to selskapene.

5.1.2 Tromsø Arrangement

TOSARR er i alder nærmest en tvilling til NU, men har i motsetning til slektningen trappet opp virksomheten. Selskapets målsetting er å utvikle reiselivsnæringen slik at Tromsø blir

4

Aksjekapitalen ble senere utvidet til 7,5 millioner ved at fast eiendom ble overført fra kommunen, og ved at 16 private bedrifter gikk inn med 17 prosent av aksjekapitalen (Bergli og Åsli, 1988:4).

et sentralt reisemål i Norge, at byen velges som arrangørsted for så vel nasjonale som internasjonale konferanser, og at reiseliv skal være vekstnæring i regionen. Dette medfører at TOSARR blir det operative organet for gjennomføring av den reiselivsplanen som kommunestyret har vedtatt. Som en del av Tromsø Arrangement inngår også Winter Cities '90, et arrangement som ambulerer mellom kalde vinterbyer i hele verden og avvikles i Tromsø i 1990.

Tromsø kommune sitter med knapt 66 prosent av aksjene i Tromsø Arrangement A/S som etter utvidelsen i 1989 har en samlet aksjekapital på 2 274 900 kroner.⁵ Ved siden av tre nabokommuner eier næringslivet i Tromsø-regionen den resterende delen. Formelt sett betyr dette at kommunen kan kontrollere generalforsamlingen i TOSARR, men styret er ikke rent "kommunalt", og har medlemmer som har sitt virkefelt i så vel næringsliv som offentlig forvaltning.

Det medfører at kommunen i mindre grad kan styre selskapet direkte, men det er grunn til å peke på to sammenhengende koblingspunkter som gjør TOSARR til en forlenget kommunal arm. For det første ved at de er gitt ansvar for gjennomføring av markedsføring og produktutvikling av reisemålet Tromsø slik det er trukket opp i kommunens reiselivsplan. Dessuten er selskapet etablert som faginstans i reiselivsspørsmål, og blir både utreder og konsulent for kommunale myndigheter i denne typen saker. I første rekke betyr det kontakt med kommuneplanseksjonen som har det administrative ansvaret for næringsarbeidet i Tromsø kommune. Et uttrykk for det kommunale elementet i selskapet finner vi også i den

5

Fram til utvidelsen var aksjekapitalen på minstegrensen 50 000 kroner. Da hadde kommunen 30 prosent av aksjene.

direkte driftsstøtten fra kommunen som i 1989 er på 800 000 kroner.⁶

En ytterligere kime til kontakt er det også at Tromsø Arrangement framstår som en interesseorganisasjon for reiselivet som skal "uttale seg i spørsmål vedrørende næringen" og "delta på møter for å fremme næringens syn" (Aktivitets- og markedsplan 1989, Tromsø Arrangement A/S). Denne interessehevdingen gjelder overfor offentlige myndigheter generelt, men også i forhold til Tromsø kommune er reiselivsselskapet en interesseorganisasjon.

Sammenlignet med Nord-Utvikling skiller TOSARR seg ut med en langt løsere kobling til kommunen. Styret oppnevnes ikke av formannskapet, og en klar kommunal styrerepresentasjon er forlatt til fordel for at næringens interesser er sterkere inne i bildet. Slik sett er Tromsø Arrangement i langt mindre grad en kommunal arm i forhold til den rollen NU var tiltenkt.

5.1.3 Endring i nedskjæringstider

Tomrommet i kommunens næringsorganisering etter nedleggningen av Nord-Utvikling blir tidligst fylt i løpet av høsten 1989. Formelt er oppgavene fra selskapet overført til kommuneplanseksjonen, noe som betyr at den direkte kontakten kommer i tillegg til langsiktige utredningsoppgaver. Årsaken til at næringsorganiseringen har ligget i dødvannet er i første rekke kommunens vanskelige økonomi, noe som også betyr at tomrommet bare delvis fylles. Kommuneøkonomien har for det første ført til en klart uttrykt målsetting om effektivisering av rådmannens administrasjon, og næringsorganiseringen har dermed blitt satt inn i en større omorganiseringsprosess med sammenslåing av eksisterende seksjoner. Forslaget som har fått tilslutning

6

Tallet er hentet fra en presentasjonsbrosjyre for TOSARR: "Dette er Tromsø 10 000". I en tema-avis for Winter Cities som er utgitt i mars 1990 fastslår imidlertid styreformannen i TOSARR at kommunens tilskudd i 1989 til drift og markedsføring var på 1,2 millioner kroner.

i politiske organer innebærer at næringsarbeidet tas ut av kommuneplanseksjonen, og skal ivaretas av et eget næringskontor direkte underlagt rådmannen.⁷ Sparetiltak med inndraging av 17 stillinger i sentraladministrasjonen medfører for det andre at det ikke kan tilføres personellmessige ressurser ut over den ene stillingen som næringskonsulent.

Dårlig kommunal økonomi betyr for det tredje at kommunens økonomiske incitament overfor næringslivet innskrenkes. Mens næringsfondet har økt helt fra opprettelsen i 1984 markerer bevilgningen i 1989 for første gang en nominell nedgang, fra 4,3 millioner kroner i -88 til fire millioner i 1989. Av disse midlene går nær 2,5 millioner til øremerkede tiltak,⁸ slik at det generelle, frie tilskuddet til næringsutvikling er redusert fra to millioner i 1988 til 1,53 millioner i -89.⁹

Ved inngangen til 90-årene reduserer dermed Tromsø kommune ressursinnsatsen til næringsutvikling. Svakere økonomisk stilling er en forklaring på dette, men for det andre er det også klart at forsøket med Nord-Utvikling har vært en belastning både økonomisk og politisk.¹⁰ Slik sett skremmer en offensiv

7

I saksforelegget fra rådmannen slås det fast at arbeidet med næringsutvikling på den måten "blir knyttet tettere til kommunens politiske og administrative ledelse." (sak 189/89 til Tromsø formannskap).

8

De største beløpene går til Winter Cities, reiselivsnæringen (TOSARR) og utviklingslagene. Til sammen mottar de tre 2,2 millioner kroner, eller mer enn halvparten av den totale potten på fire millioner.

9

I kommunens handlingsprogram fram til 1992 slås det også fast at den vanskelige kommuneøkonomien gjør det nødvendig å dempe bruken av næringsfond.

10

Kommunen har for eksempel vært nødt til å betale husleie for de lokale selskapet disponerte og hadde inngått langsiktig leieavtale for, og nedleggelsen kom altså etter en oppvask som

satsing, og uten at det er undersøkt her er det at holdningene til kommunens næringsengasjement har endret seg slik at mindre midler skal settes inn. Vi kommer tilbake til hvordan respondentene oppfatter kommunens rolle, men aller først gjøres det en tur innom de målsettinger som er trukket opp for næringspolitikken i Tromsø.

5.2 Med reiseliv i blikket

Satsingen på reiseliv vises tydelig gjennom bevilgningene i næringsfondet, og er ikke minst framtreddende gjennom de planer kommunen har vedtatt. Det gjelder delvis kommuneplanen fram til år 2000, men særlig reiselivsplanen som ble vedtatt i 1988.¹¹ I den trekkes det opp mål og strategier for offentlig og privat innsats på reiselivssiden fram til 1993. En slik detaljert oversikt over målsettinger, kostnader og hvem som har ansvaret for ulike prosjekter finnes ikke for andre næringer, og er heller ikke trukket opp i kommuneplanen. Slik sett framstår reiseliv som et klart prioritert felt, i tråd med at Tromsø er utpekt som satsingsområde både nasjonalt og i Troms fylke.

Et ledd i denne satsingen er også Winter Cities-arrangementet som går av stabelen i 1990, og er ment å samle representanter fra verdens vinterbyer for utveksling av erfaringer og lære av hverandre om det å leve i kaldt klima. For Tromsø sitt vedkommende blir arrangementet sett på som en mulighet til å markedsføre Tromsø, utvikle kompetanse for gjennomføring av store reiselivsarrangementer, og være arrangørsted for kurs, konferanser og kongresser. Symptomatisk betegnes dette også

foregikk åpent i byens to aviser. Ut fra intervjuene er det også rimelig å dra en konklusjon om at politikerne ikke vil satse flere ganger på et tilsvarende prosjekt.

11

Planen var kommunal, men ble utarbeidet av en styringsgruppe der både politikere og administrativt tilsatte i kommunen var medlemmer sammen med representanter for næringslivet. TOSARR hadde prosjektledelse og koordinering av arbeidet med høringsutkastet, mens kommuneplanseksjonen laget det endelige forslaget etter at høringsfristen var over. Forslaget ble vedtatt med små endringer i kommunestyret (jmf. Valle, 1989).

som "det tyngste arrangements- og markedsføringstiltak i kommunens historie" (Reiselivsplan for Tromsø). Organisatorisk er Winter Cities - slik vi allerede har vært innom - lagt under TOSARR, men med egen prosjektledelse og øremerket støtte fra kommunen gjennom næringsfondet. Slik vi skal komme tilbake til har dette arrangementet skapt strid i kommunale fora.

I Tromsø kommunes årsmelding for 1988 slås det fast at målsettingene for næringsutvikling som er trukket opp i kommuneplanen er for generelle og vage, noe som medfører at ressursinnsatsen som gjøres fra kommunens side er vanskelig å vurdere (Årsmelding 1988, Tromsø kommune, s 6). En slik vaghet knytter seg for eksempel til mål som å:

- tilrettelegge forholdene for arbeid til alle
- sikre et variert næringsliv med bredde og mangfold
- sikre bosetting og næringsliv i ytre områder
- bedre arbeidsmuligheter for kvinner,

mens det å satse på næringsmessige tilknytninger til Svalbard og Nordkalotten, samt at Tromsø skal gjøres mer attraktiv som lokaliseringssted for høykompetansebedrifter og fagfolk er mer konkrete. Satsing på FoU nevnes også spesielt i forbindelse med omorganiseringen av sentraladministrasjonen, der det vektlegges å utvikle et trekantsamarbeid mellom kommunen, næringslivet og universitetet/forskningsmiljøene (F-sak 189/89).¹²

Om kommuneplanen er lite klar med hensyn til innsatsområder var den satsing kommunestyret gjorde i oktober 1986 med utpeking av fem innsatsområder mer spesifikk,¹³ en priori-

12

Hvordan dette samarbeidet skal være sies det ingenting om, men det arbeides med en egen sak til de folkevalgte om forholdet mellom kommunen og Universitetet i Tromsø.

13

Fiskeri og havbruk, telematikk, oljevirkosomhet, engros- og detaljhandel samt opplevelsesindustri var plukket ut gjennom et forprosjekt om næringspolitikk i Tromsø som Forsknings-

tering som skulle være retningsgivende for Nord-Utvikling som var under etablering. At satsingsområdene ikke er nevnt i det endelige utkastet til kommuneplan kan neppe tolkes som redusert ambisjonsnivå. Nord-Utvikling eksisterte fortsatt, og når politikerne var mer spesifikk ved behandlingen av de næringspolitiske utfordringene (K-sak 137/86), kan det forstås som et forsøk på å gi mest mulig presise styringssignaler overfor selskapet.

Reiselivssektoren trekkes ikke uventet fram blant våre respondenter som et område der Tromsø kommune har utformet næringspolitikk med klare målsettinger og en strategi for å gjennomføre dem. Et gjennomgående trekk er en påpekning av at Tromsø mangler en helhetlig og gjennomarbeidet næringspolitikk som kan legges til grunn for kommunens arbeid. På linje med formuleringene i kommunens årsmelding trekkes det fram blant de aller fleste at det er formulert en del tanker i ulike dokumenter, men at de ikke er samlet og sydd sammen til en helhet. En politiker uttrykte det slik:

"Vi har ikke utformet en næringspolitikk slik vi burde hatt med fastlagte planer. Vi har heller ikke en egen melding hvert år om næringspolitisk virksomhet som vi kunne tatt opp i kommunestyret. Det kunne godt vært en egen sak i kommunestyret om næringspolitikk, for å utforme planer og retningslinjer, mål og mening på sikt."

Et poeng i Tromsø kommune er ikke bare mangelen på helhetlig næringspolitikk, men også at det er ulike oppfatninger om kommunens satsing. En passus fra årsmeldinga for 1988 gir en flik av dette:

stiftelsen ved Universitetet i Tromsø (FORUT) gjennomførte i 1985. Rapporten ble brukt som underlagsmateriale i forbindelse med utarbeidelsen av kommuneplanen, men der nevnes ikke de fem satsingsområdene spesifikt (Se "Felles planforutsetninger, Kommuneplan 1988-2000. Rådmannens kommuneplanseksjon september 1986"). Blant respondentene er det bare én som eksplisitt har nevnt disse målsettingene som kommunestyret trakk opp.

"For bl.a. å kunne sikre større grad av "aksept" både internt og eksternt er det nødvendig å komme fram til en utvidet forståelse av hva næringsutvikling innebærer, noe som bl.a, betinger at det arbeid som andre avdelinger utfører på området næringsutvikling søkes integrert innenfor programområdet." (Tromsø kommune, årsmelding 1988, s 6)

Sitatet antyder i første rekke at kommunal næringspolitikk ikke har fått gjennomslag internt i kommunen, men også at det er et politisk stridsspørsmål som gjør det til et omstridt satsingsområde. La oss se litt på dette siste aspektet.

5.2.1 Enighet, men konfliktfyllt satsingsområde

Ikke minst kommunens engasjement i Winter Cities-arrangementet har vist at satsingen på turisme er politisk omstridt, med en deling mellom opposisjon og posisjon, eller sosialistisk og borgerlig om man vil. Satt på spissen var striden våren/sommeren 1988 et spørsmål om det var kommunen eller næringslivet sitt ansvar å sørge for finansieringen av prosjektet, og om andre presserende oppgaver som sosialhjelp og eldreomsorg gjorde det mulig for kommunen å involvere seg i et økonomisk risikabelt prosjekt.¹⁴

Striden kommer også fram i intervjuene blant politikerne, der de som tilhører opposisjonen markerer seg med en tydelig kritisk holdning til reiseliv som satsingsområde i Tromsø. Kritikken rettes spesielt mot Winter Cities, men det er også generell tvil om ringvirkningene av reiselivssatsingen.

"Det man har gjort, eller forsøker å få til, i forbindelse med Winter Cities og TOSARR, for markedsføring, tror jeg blir en boomerang som ødelegger

14

Spørsmålet kommunestyret skulle ta stilling til var om Tromsø kommune skulle utvide sitt garantiansvar ut over en kommunal garanti på fire millioner kroner som ble gitt i januar 1988. Striden som toppet seg i mai/juni samme år knyttet seg til et gjeldsbrevlån på 5,2 millioner som kom i tillegg til den første garantien. For en gjennomgang av beslutningsprosessen om kommunal garanti til Winter Cities, se Lindemann (1988).

senere muligheter til å føre næringspolitikk fordi kostnadene tårner seg opp."

Den politiske uenigheten kan imidlertid vanskelig tolkes som uttrykk for at det er ulike holdninger til kommunal næringspolitikk blant de politiske aktørene. Ut fra intervjuene er det vanskelig å finne støtte for at partiene har forskjellige oppfatninger om at kommunen skal involvere seg, synspunktene varierer heller med hvor det skal skje. Graden av engasjement er det enighet om, med en understreking av at kommunen skal være aktiv, men mer enn å involvere seg direkte i næringsprosjekter er oppgaven å være pådriver og koordinator for utvikling av næringslivet. Et unntak er distriktene i kommunen, der det kommunale engasjementet kan være større. En politiker uttrykte seg slik:

"Kommunen kan ikke bruke penger i sentrum for å subsidiere næringslivet. Det næringslivet som ikke klarer seg uten offentlige subsidier, det næringslivet har vi ikke bruk for. Det er lønnsomme arbeidsplasser vi skal være med og bygge ut i samfunnet. Men for distriktene kan kommunen absolutt yte subsidier, ved tomter og støtte til etablering og engangsstart."

Synet hos representantene fra næringslivet avviker lite fra politikernes, men de framhever spesielt kommunens tilretteleggende funksjon, og at det kommunale apparatet gjennom sin rolle som koordinator kan være problemløser mellom ulike interesser. Selv om næringslivet understreker kommunens tilretteleggende rolle er det ingen tvil om at de som i første rekke vil tjene på Winter Cities - handelsstand og reiseliv - mener det er riktig av kommunen å gi sin støtte til dette prosjektet, og at næringslivet utøvde press på kommunale representanter for at Tromsø kommunestyre skulle gjøre et positivt vedtak. Fra en representant i Tromsøs næringsliv kom det følgende kommentar:

"Winter Cities har kommunen påtatt seg ansvaret for, og det er ting som kommunen kan ta på seg og som det er umulig å finne et firma som kan gjøre. Det er

imidlertid vanskelig å forklare at dette er en langsiktig næringslivssatsing."

En felles oppfatning hos respondentene er ikke bare understrekingen av en aktiv kommune, men også at kommunal næringspolitikk tillegges stor betydning. Det klassifiseres enten som svært viktig eller viktig for utviklinga i Tromsø, og at kommunen er en viktig samspiller for næringslivet. Vår antakelse om at norske kommuner er blitt en viktigere instans for næringslivet de siste årene får imidlertid bare betinget støtte. Politikerne, som alle har minst åtte års erfaring i kommunepolitikken, har i liten grad merket endring den tida de har vært aktive politikere, og påpeker at offentlige myndigheter, kommunene inkludert, alltid har hatt stor betydning for næringslivet. Mer støtte får hypotesen fra representanter fra næringslivets organisasjoner og ansatte i kommunen, selv om heller ikke de svarer ubetinget ja på spørsmålet. Det påpekes at kommunene er gitt større myndighet til å regulere næringsvirksomhet, og at vekst i økonomi og arbeidsplasser ikke kan tas som "naturgitt", men at kommunen og næringslivet må spille på lag for å få det til. En kommunal representant ga denne kommentaren.

"Lagåndfølelsen har fått større betydning. TOSARR er et eksempel på det, der kommunen og næringa er inne som eiere, samtidig som dette er noe næringa selv bruker som redskap."

Når næringslivet mer enn politikerne opplever endring i kommunens betydning er en mulig forklaring at mange av de saker som avgjøres av kommunen er av formell karakter, uten at politikerne involveres sterkt. Reguleringskommunen preges mer av formaliteter enn politisk tautrekking.

En tredje interessant observasjon er at det ikke ser ut til å være nevneverdig distanse mellom det aktørene mener kommunen bør gjøre og det den faktisk kan utføre. Det pekes på barrierer som politisk uenighet, at kommunens økonomisk virkemidler er som "peanuts" å regne, og at det ikke finnes noe apparat som

sørger for behandlingen av nærings saker,¹⁵ men det er ingen unison oppfatning om at kommunen er uten muligheter til å drive næringspolitikk. Snarere er det et kommunalt frihetsrom som kan utnyttes, men det er grunn til å holde dette opp mot oppfatningen om at Tromsø kommune ikke skal involvere seg for sterkt i enkeltprosjekter. Samspeilet med næringslivet der kommunale myndigheter koordinerer, ikke minst overfor stat og fylkeskommune, koster ikke nødvendigvis mye fordi det er mulig å spille på det allerede eksisterende administrative og politiske apparatet.

5.2.2 Tre spørsmål

Spørsmålet det skal arbeides videre med i dette kapitlet er kontakten mellom kommune og næringsliv, med spesiell vekt på interesseorganisasjonenes rolle. Ut fra gjennomgangen av kommunal næringsorganisering, de næringspolitiske målsettingene, og de teoretiske perspektivene som tidligere er trukket fram kan det være grunn til å stille spørsmål ved hvordan denne kontakten arter seg. For det første: Påvirker utpekingen av satsingsområder kontakten mellom kommune og næringsliv, slik at vi dermed finner forskjeller i kontakt mellom ulike sektorer? Hvilke forskjeller dreier det seg i tilfelle om, og hvordan kan de eventuelt forklares?

I kommuneplanen understrekes det at kommunen for å få til næringsutvikling vil anvende ulike strategier, og blant dem er "Utstrakt samarbeid med forskningsmiljøene, næringslivet og arbeidslivsorganisasjoner." Vi retter for det andre søkelys på om kontakten omfatter motstridende interesser i den forstand at både næringsliv og arbeidstakere har kontaktpunkter i forhold til kommunen. Står de i et likeverdig forhold,

15

Det må understrekes at næringslivet sine representanter savner en kommunal næringsetat som kan føre denne typen saker gjennom det kommunale apparatet, og på mange måter fungere som en brekkstang overfor andre etater og også er et stabilt kontaktpunkt for næringsdrivende. Dette siste skal vi komme tilbake til.

eller avgrenses relasjonene til bestemte grupper? Dersom de er avgrenset, dreier seg dermed om ulike typer kontakter og hva kjennetegner dem?

For det tredje stiller vi spørsmål om formålet ved kontakten. Har den sitt grunnlag i kommunens næringspolitiske engasjement og initiativ, eller er den etablert for å påvirke beslutninger på de områder der myndighet er delegert fra staten, og som med et enkelt uttrykk kan benevnes som reguleringskommunen? Knytter den seg først og fremst til lokale beslutninger, eller finner vi at det dreier seg om samarbeid for å skaffe ressurser utenfra?

5.3 **Kontaktens ulike former**

Rød Valgallianse påstod før kommunevalget i 1987 at det var nettverkene som styrte Tromsø kommune, at et fåtall edderkopper i næringslivet hadde spunnet nett mellom seg på en måte som gjorde at de hadde sterk innflytelse over utviklinga i kommunen. Partiet mente nemlig at edderkoppnettene ikke avgrenset seg til privat sektor, men også gikk inn i kommunedministrasjonens toppsjikt. Satt på spissen var det sammenvevingen mellom private selskaper og samrøringen med enkelte personer i kommunen som styrte utviklinga, ikke de formelle politiske organene.

Denne påstanden skal ikke etterprøves her når vi beveger oss i en litt annen retning med fokus på koblinger mellom kommunen og organisasjonene i arbeids- og næringsliv. Denne avgrensningen skyldes i første rekke den teoretiske tilnærmingen med korporativisme som er valgt, og dermed også hvilken rolle interesseorganisasjonene spiller. Det betyr ikke at denne typen nettverk er uinteressante, men materialet som ligger til grunn for oppgaven gjør det ikke mulig å trekke konklusjoner om forholdet mellom representanter for ulike selskaper, eller hvilken funksjon mer lukkede forsamlinger som Rotary, Odd Fellow og Frimurerne har som kontaktorganer.

Intervjuene gir imidlertid inntrykk av at enkelte firma er aktive overfor kommunen, enten det gjelder Mack Bryggeri som en av de store industribedriftene, eller Barlindhaug-gruppen som både har mange ansatte og i enkelte sammenhenger utfører konsulenttjenester for kommunen. Vi vet imidlertid ikke om disse eller andre firma spiller en framtrødende rolle, og hvordan kontakten arter seg. På samme mÅte er det ikke mulig Å fÅ grep om hvilken rolle uformelle sammenkomster i næringslivet spiller. Intervjuene viser at de finnes, for eksempel en "kveldsgruppe" som SAS har initiativ til, men sammensetning og formål har det ikke vÆrt mulig Å kartlegge.¹⁶

Denne delen av kapitlet dreier seg primært om formen pÅ kontakten mellom næringsorganisasjoner og kommunen, men det fokuseres ogsÅ pÅ hvorfor det er etablert relasjoner og hvem som har kontakt, eventuelt hvilke interesser som faller utenfor. Først litt om formelle organer for kontakt.

5.3.1 De formelle kontaktorganenes fravær

Rent umiddelbart framtrer søkingen etter formelle kontaktpunkt seg som letingen etter nåla i høystakken: Det er få spor Å orientere seg etter, og lite Å finne. Et eksempel pÅ kontaktorgan skal vi imidlertid gi, men noen grundig gjennomgang kan det ikke bli fordi aktiviteten i Tromsø Næringsråd opphørte etter noen få måneders drift.¹⁷ Forsøket med et formelt kontaktorgan var dermed av relativt kort varighet med følgende tidsskisse: Et orienteringsmøte om etablering av næringsråd i Tromsø ble avholdt i november 1983, i oktober året etter ble rådet formelt etablert, og etter 17. desember 1984 finnes det ikke protokoller som forteller om aktiviteten

16

Opplysningene om denne kveldsgruppa kom som et tips, og det var bare mulig Å stille spørsmål om den i de aller siste intervjuene.

17

Framstillingen bygger pÅ protokollene som finnes i Tromsø Handelsstands Forening som var sekretariat for rådet.

i rådet. Med et par unntak nevnes det heller ikke i intervjuene, og av dokumenter er det bare årsberetningen for Tromsø Handelsstands Forening for 1986 som kan opplyse om eksistensen:

"TROMSØ NÆRINGSRÅD

Tromsø Næringsråd har dessverre hatt liten aktivitet i 1986. Dette kan skyldes flere årsaker. Tromsø Næringsråd vil i 1987 prøve å få opp aktiviteten igjen." (Årsberetning 1986, s 8)

En gjennomgang av sekretariatets materiale om Tromsø Næringsråd viser at dette ikke har slått til. Bortsett fra at formannen var medlem av hovedprosjektgruppen for næringspolitikk i Tromsø som ble utarbeidet av FORUT i 1985 (FORUT, 1986), er det ingen andre kilder som forteller om aktivitet etter styremøtet i desember 1984. Etter som næringsrådet ikke er vedtatt nedlagt eksisterer det formelt sett fortsatt, men spiller ingen reell rolle i kontakten mellom kommune og næringsliv. Tromsø Næringsråd representerer imidlertid et interessant forsøk på etablering av formalisert kontakt, og før det fokuseres på kontaktformer som synes mer aktuelle skal vi kort se på hvilken rolle man mente det skulle ha, sammensetningen og mulige årsaker til at det ble nedlagt.

De første forsøkene på etablering av næringsråd ble gjort av Tromsø kommune i 1973, men etter at en tremannsgruppe med representanter fra kommunen, fagbevegelsen og næringslivet hadde lagt fram forslag til drift, budsjett og vedtekter kom ikke ideen lenger.¹⁸ Med et års mellomrom, i 1981 og -82, tok Tromsø Handelsstands Forening et nytt initiativ overfor ordføreren for å få etablert et næringsråd i Tromsø, der blant annet Bodø

18

Forslaget i 1973 var relativt ambisiøst med et næringsråd bestående av 18 medlemmer, og et eget sekretariat ledet av en direktør. Det innebar også et budsjett på 180 000 kroner der Tromsø kommune skulle bidra med 100 000. Initiativet var blant annet inspirert av lignende forsøk med næringsråd i Stavanger som ble etablert i 1960-årene (se Gabrielsen, 1979). En del av vedtektene i Tromsø Næringsråd, blant annet formålsparagrafen er hentet fra arbeidet i 1973, men ellers ble ambisjonene lagt på et langt lavere nivå.

Næringsråd ble trukket fram som eksempel på et slikt organ. På orienteringsmøtet 22. november 1983 ble det oppnevnt et interimsstyre som laget forslag til budsjett og vedtekter.

"Næringsrådets formål er å fremme næringslivet bl. a. ved å være et ideskapende, initiativtakende og koordinerende organ, samt være et kontaktorgan mellom næringslivet, kommunale og andre myndigheter." (Vedtekter for Tromsø Næringsråd, paragraf 2).

Næringsrådet hadde i alt åtte medlemmer; fra Tromsø kommune, handelsstanden, håndverkerne, bank/forsikring/finans, samorganisasjonen samt en fisker fra kommunens ytre områder.¹⁹ Tromsø Handelsstands Forening skulle gjennom sin direktør være sekretariat. Aktiviteten var svært stor den korte tida næringsrådet var i virksomhet med fire møter fra slutten av oktober til årsskiftet. De to sakene som i første rekke opptok oppmerksomheten var mulighetene for samhandel med Sovjet, og Tromsø sin rolle i forbindelse med oljevirkosomhet i nord. Den første resulterte i en delegasjonsreise ledet av ordføreren i Tromsø til Murmansk for å knytte kontakter, den andre til flere møter med "ressurspersoner" i Tromsø, samt at det var planlagt et møte med Statoil i januar 1985.

I første rekke spilte næringsrådet rollen som et ide- og informasjonsforum der medlemmene orienterte hverandre uten at det ble gjort formelle vedtak. Unntaket er en støtteuttalelse til etablering av et nordnorsk akvakultursenter i Tromsø. Ut fra protokollene er det ikke mulig å se om medlemmene hadde divergerende syn, men sakene som ble tatt opp var relativt ukontroversielle. De dreide seg heller ikke om interne spørsmål, men mer om hvordan et samarbeid kunne markere Tromsø utad for å generere økt næringsaktivitet.

19

Den siste representanten kom inn i rådet etter ønske fra formannskapet.

Spørsmålet er imidlertid hvordan dette "korporativt" sammensatte organet kunne bli lagt dødt etter bare noe få måneders aktivitet. Handelsstanden var lite konkret, og mente at "Dette kan skyldes flere årsaker". La oss antyde tre mulig forklaringer som mer utfyller enn ekskluderer hverandre. For det første gikk det lang tid fra det første orienteringsmøtet i 1983 til næringsrådet ble etablert i oktober 1984. Det kan ha medført at viljen til å drive fram og etablere organet var blitt mindre; lufta var delvis ute av ballongen før den formelle prosessen. En annen forklaring er at næringslivet ikke makter å samordne sine synspunkt, og at det av den grunn er vanskelig å finne fram til felles løsninger. På den måten framstår næringsrådet som et uhåndterlig organ. For det tredje kan næringsrådet representere et unødvendig organ i den forstand at de samme problemstillingene kan diskuteres og informasjonen flyte i andre sammenhenger, det vil i første rekke si mer uformelle møter mellom kommune og næringsliv hvor det ikke er tilsvarende krav til prosedyrer som innkalling og referater. Begge de to siste forklaringene finner støtte i vårt intervjumateriale, men spesielt den siste av dem fordi Tromsø framstår som en nettverkskommune. Mer enn formelle organer er de uformelle relasjonene viktige for næringspolitisk kontakt. Vi skal i første omgang holde oss til denne siste forklaringen, og kommer tilbake til samordningen i næringslivet senere.

5.3.2 Toppfolkenes nettverk

Når nettverk ser ut til å spille en sentral rolle for kontakt mellom kommune og næringsliv skyldes det to ting. For det første at kontakten karakteriseres som relativt god av enkelte aktører. I tillegg er den alt for hyppig og stabil til at den kan være tilfeldig, men uten å være nedfelt i formelle organer. Våre intervjuer viser at det er spesielt god kontakt mellom organisasjonene i handels- og reiselivsnæringen, og ikke minst at det er gode koblinger mot den politiske og administrative ledelsen i kommunen. Det vi skal gi er i første rekke et eksempel på nettverk, ikke en uttømmende oversikt over hvilke

som finnes, og relasjonene mellom dem. Denne avgrensingen er gjort ut fra to hensyn. Det ene er at det ville vært nærmest umulig å gi en slik fullstendig oversikt, og det er heller ikke vår hensikt ut fra oppgavens tema. For det andre tyder mye på at dette nettverket spiller en sentral rolle i kontakten mellom kommune og næringsliv.

Hva som kjennetegner relasjonene skal vi snart komme tilbake til. Først kan det imidlertid være på sin plass å peke på noen allmenne trekk ved nettverk, og hvorfor de er vanskelig å studere.

5.3.2.1 Et problematisk studiefelt

Formen på og innholdet i ulike sosiale nettverk kan være svært forskjellige, men med Schiefloe (1982:83) kan vi trekke fram fire kjennetegn. Sosiale nettverk er for det første et uformelt system, der relasjonene verken er fastsatt i kontrakter eller reglement. For det andre er nettverk et resultat av spontane prosesser, ikke skapt for å realisere bestemte målsettinger. Det er heller ingen formell beslutningsenhet, og et fjerde punkt er at de både kan være sammenfallende og gå på tvers av andre sosiale system.

Fra en metodisk synsvinkel er det svært vanskelig å få grep om grensene for nettverk og innholdet i dem, enten det skjer kvantitativt for utelukkende klarlegge formen, eller ved en kvalitativ tilnærming hvor prosessene og relasjonene er av større interesse. Det første krever mange intervjuer, det andre lang tids observasjon, og ikke minst tilgang til og oversikt over miljøene hvor kontakten finner sted (Schiefloe, 1982:90f.). I vår sammenheng utgjør det siste et problem, fordi informasjonsstrømmen har vært begrenset. Det har medført at det har vært vanskelig å skaffe seg oversikt over hvem som har kontakt med hvem, og i tillegg er det problematisk å ha noen fullgod oversikt over hvilke saker som tas opp. Begge disse poengene henger sammen med at de vi har intervjuet oppfattet dette som sensitiv informasjon, og ikke alltid ønsket å fortelle om

sine personlige kontakter og har vært relativt diffus om kontaktens innhold.²⁰

Vi bygger her på opplysninger som framkom i intervjuene, der respondentene enten ble spurt om eller selv ga opplysninger om personlige kontakter. For Tromsø sitt vedkommende danner disse opplysningene to mønstre; et som går i retning av nettverk, og et annet om pressvirksomhet som tas opp senere. Problemstillingen om personlige kontakter utgjorde bare en del av intervjuet, og det er grunn til å understreke at vi bygger på et begrenset datatilfang. Tilnærmingen her innebærer at det ikke er mulig å gi detaljerte opplysninger om nettverket, hvilke saker som behandles, "prosedyrer" som følges og eventuelle maktrelasjoner mellom aktørene. Snarere begrenser vi oss til å gi et riss av strukturene, og hva som oppfattes å være sentrale spørsmål. Etter som det empiriske materialet er samlet inn over relativt kort tid er det heller ikke mulig å gi noen vurdering av hvordan relasjonene endres i forhold til saker og tidsaspektet.

5.3.2.2 Nettverk mellom formelle organisasjoner

Strukturen som avtegner seg er på mange måter et nettverk mellom formelle organisasjoner, der Tromsø Arrangement spiller en sentral rolle. Ikke nødvendigvis fordi reiselivsselskapet opptrer spesielt strategisk, men fordi det som utøvende organ for både kommune og næringsliv er sentralt i iverksettingen av de målsettinger som er trukket opp for næringspolitikk i Tromsø. I tillegg framhever interesseorganisasjonene for handel og hotell/restaurant seg med bred kontakt mot TOSARR. Hotell/restaurant fordi Tromsø Arrangement er deres organ for

20

Det er interessant å merke seg et par poeng i tilknytning til dette. Det ene er at direkte spørsmål under intervjuene bare unntaksvis ga svar på personlige kontakter. I stedet kom opplysningene mer uoppfordret som en del av samtalen, og kunne spinnes videre på underveis. Et annet poeng er at det både i Tromsø og Bodø var representantene fra næringslivet som viste mest åpenhet om sine kontakter, mens politikerne i større grad ønsket å holde kortene inntil seg.

markedsføring, og samtidig er et viktig talerør i forhold til kommunen. Tromsø Handelsstands Forening²¹ trekkes også fram som en aktiv organisasjon overfor både politiske og administrative myndigheter, og har tett og god kontakt mot TOSARR, ikke minst fordi foreningens direktør var medlem av styringsgruppen for reiselivsplanen og i dag er styrerepresentant i reiselivsselskapet.

Kontakten mellom TOSARR, hotell- og restaurantforbundet og handelsstanden på den ene siden og kommunen på den andre, preges i stor grad av relasjoner mellom toppfolkene. Det er ikke dermed sagt at andre er uviktig i ulike saker, men vårt inntrykk er at det i hovedsak er de som ivaretar kontakten. I kommunen er rådmannen, men spesielt ordføreren og kommuneplansjefen sentrale gjennom sitt daglige arbeid med næringsutvikling, men i tillegg spilles det også mot ledende politikere i Arbeiderpartiet og Høyre som de største partiene i kommunestyret.²² I politisk sammenheng er det imidlertid viktig å understreke ordførerens sentrale posisjon. På organisasjonssida er det de heltidsansatte som spiller den mest framtrædende rollen, i mindre grad de tillitsvalgte som har vervene i tillegg til sitt arbeid. Kjernen i nettverket er dermed de som arbeider på heltid, enten i kommunen eller organisasjonene. Andre trekkes inn ved behov.

21 - -

Et viktig moment ved handelsstandsforeninga er at den har medlemmer langt ut over handelsstandens rekker. Snarere framstår den, med både personlige og bedriftsmedlemmer, som en næringsforening med spesiell vekt på handel. Dette eksemplifiseres ved foreningens årsberetning hvor handelsnæringen vektlegges spesielt, men der også generelle næringspolitiske spørsmål er viet plass. I Tromsø Næringsråd skulle den ene av foreningens representanter komme fra handelsstanden, mens den andre skulle være industrirepresentant.

22

En av Arbeiderpartiets ledende politikere er for eksempel styreformann i TOSARR, mens Høyres gruppeleder i kommunestyret fra 1987 til høsten -89 var leder av styringsgruppen for reiselivsplanen.

Selv om det dreier seg om koblinger mellom personer i formelle posisjoner, er et viktig poeng at utformingen av rollene, eller "personkjemien" om man vil, har stor betydning for relasjonene. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen har en ordfører for at det skal etableres gode relasjoner, like nødvendig er det at den samme ordføreren viser en åpen holdning, og er interessert i å ha tett kontakt med næringslivets organisasjoner. Kommunens betydning for næringslivet er ikke entydig gitt, men "personavhengig ut fra hvem som sitter i den politiske og administrative ledelsen", slik en næringslivsrepresentant uttrykte det.

I første rekke ser det ut til at næringslivet er mest sårbar med den eksisterende kontaktformen, og det er også derfra det sterkest settes fram ønsker om et større formelt næringsapparat i kommunen. Dette kan tolkes som et behov for å ha et permanent og stabilt organ å koble seg til, men må også forstås ut fra et ønske om å gi næringssaker større tyngde i kommuneadministrasjonen slik en av representantene i næringslivet uttrykte det.

"Hadde det vært et formelt næringsapparat i kommunen hadde vi fått innstillinger som hadde vært klarere definert ut fra næringssspørsmål. Om det også hadde vært en rendyrket næringsavdeling ville den kunne tatt denne typen saker og ført dem fram til politisk behandling."

Eller slik en annen formulerte seg:

"Hvis man vil ha det må den også ha makt til å skjære gjennom i saker som angår næringsvirksomhet. Jeg merker en frustrasjon i næringslivet over lang saksbehandlingstid, spesielt innenfor teknisk sektor."

Ønsket om økt tyngde bunner seg dermed på det samme poenget som gjøres i kommunens egen årsmelding om et utvidet næringsbegrep, der aktiviteter i kommunens ulike avdelinger trekkes inn i arbeidet med næringsutvikling (Tromsø kommune, årsmelding 1988, s 6). I et slikt perspektiv gir utsagnene fra næringslivet også antydning om nettverkets begrensninger. Vel nok muliggjør det tett kontakt og raske beslutninger, men begrenset deltakelse og lukkethet medfører samtidig at det

blir relativt få bruhoder inn i det kommunale apparatet og at det dermed er liten spredning av ideer ut over nettverkets grenser.

5.3.2.3 Problemløsning på felles grunnlag

Koblingene er et saksorientert møtenettverk i den forstand at det arrangeres uformelle sammenkomster hvor problemer og saker tas opp til drøfting for å finne fram til felles løsninger. Kontakten preges heller ikke av vektlegging på formaliteter, og møter dominerer helt klart framfor brev som kontaktform. Det tilfredsstillende behovet for å få tatt beslutninger raskt, og bidrar også til at det skapes kontakter som kan utnyttes i ulike sammenhenger. En representant i næringslivet svarte for eksempel slik på spørsmålet om brev etter hans mening er viktig for kontakten mellom kommune og næringsliv:

"Nei, jeg tror vi må finne kontaktpunkter i kommunen som vi kan bruke."

Samhandlingen mellom deltakerne, spesielt mellom næringslivet og kommunen, beskrives ikke som et forhold uten motstridende synspunkter, men preges i liten av grad av interessekamp. Klarere framstår det som et nettverk der felles interesser og vurderinger ligger til grunn (Andersen, 1987).

"Både ordføreren og ledende politikere er selvstendige mennesker med egne meninger, og det ligger ikke noen automatikk i at de taler våre meninger. Vi har likevel et godt samarbeid."

Mer eksakt knytter de felles interessene seg til utviklingen av Tromsø i reiselivssammenheng, i første rekke hvordan kommunen - og byen mer spesifikt - kan gjøres mer attraktiv, og markedsføres nasjonalt og internasjonalt. Avgrenset kan det også dreie seg om en diskusjon mellom Tromsø Handelsstands Forening og kommunen for å hindre en uttørring av sentrums-handelen.

Selv om det er et fellesskap som ligger til grunn for relasjonene i nettverket, er det grunn til å presisere at deltakelsen også har et strategisk element. Fra næringsorganisasjonene sin side er den fundamentert på at det "betaler seg" å være med, det gir uttelling på kommunale vedtak. I så måte er holdningen positiv:

"Med det kontaktnett vi har på høyt politisk hold, og såpass mange som har det, blir det nok vektlagt en del av de meninger vi har. Trodde jeg ikke det, ville jeg heller ikke holdt på med dette."

5.3.2.4 Eksklusiv påvirkning

Nettverket representerer en eksklusiv kanal både ved at deltakelsen er begrenset, og ved at medlemmene kommer inn i en tidlig fase ved behandlingen av en sak. De har trykket på knappene før de endelige avgjørelsene tas i kommunale fora. Det mente i alle fall en representant for næringslivet.

"Å påvirke beslutninger direkte er veldig sjelden. Når beslutninger tas har vi fått anledning til å si vår mening på forhånd."

Denne muligheten til å påvirke betyr også at organisasjonene i næringslivet tar initiativ, både til kontakt og saker som skal løses i samspill med kommunen. Selv om inntrykket ikke er helt entydig, gir svarene fra respondentene et bilde av kontakt som innebærer at kommune og næringsliv står i et gjensidig forhold i den forstand at de både er agerende og reagerende overfor hverandre. Spesielt næringslivets folk understreker organisasjonenes aktive rolle i forhold til kommunen, også når det framheves at det er næringslivet, ikke kommunen, som hyppigst tar kontakt. Dette siste poenget støttes også av intervjuene med de kommunale aktørene, men i forhold til dem er det viktig å understreke at de særlig framhever enkeltvirksomhetenes aktivitet. Dette skal vi komme tilbake til.

Selv om næringsorganisasjonene har gode muligheter til å påvirke saker i kommunale fora, og de selv mener å ha relativt stor innflytelse, er det grunn til å peke på at ikke alle saker er "sikre". Kommunens støtte til Winter Cities er eksempel på et spørsmål der en i utgangspunktet lukket sak med få deltakere får større dimensjon, åpnes og blir konfliktpreget helt fram til den endelige avgjørelsen i kommunestyret, der prosjektet berges med en stemmes overvekt (Lindemann, 1988). Selv om denne saken er spesiell på grunn av sitt omfang, understreker den likevel at det var nødvendig for næringsorganisasjonene å gå på enkeltpolitikere for å påvirke dem i positiv retning i forhold til prosjektet. En representant for næringslivet formulerte dette nokså bastant:

"Når det gjelder å påvirke er det enkelte ting vi har jobbet som fan for å påvirke. Under behandlingen av Winter Cities trødde vi på en del politikere, det var hardkjør."

Et siste aspekt vi skal merke oss i tilknytning til dette nettverket, er at påvirkningsmulighetene i første rekke går én vei. Det er kommunale beslutninger som skal påvirkes, i liten eller ingen grad har vi greid å få opplysninger om det motsatte. Dermed er det ikke sagt at det aldri forekommer, men mest vanlig er det at aktiviteten rettes mot kommunen. Viktig å presisere er det at virksomheten til en viss grad også er utadrettet i den forstand at kommune og næringsliv går sammen for å få ressurser fra interesser utenfor kommunen. Utformingen av reiselivsplanen og etableringen av TOSARR er ikke bare et lokalt samvirke, men strategisk på den måten at det gir muligheter for å hente inn ressurser fra sentrale myndigheter. Distriktenes Utbyggingsfond finansierer for eksempel en del av driften av TOSARR, et tilskudd som i aktivitets- og markedsplanen for 1989 ble fastsatt til vel 1,5 millioner kroner.

5.3.2.5 Hva med de som faller utenfor?

I forhold til de kjennetegn ved nettverk som tidligere er trukket fram er det enkelte trekk ved "toppfolkenes nettverk"

som er verd å merke seg. For det første er dette nettverket et resultat av ønsket om å realisere en målsetting om å utvikle Tromsø i reiselivssammenheng. Det har derfor ingen tilfeldig deltakelse, men sammensatt av personer som hver på sin måte kan bidra til å realisere dette. For det andre er det viktig å merke seg at relasjonene i stor grad går på tvers av institusjonsgrensene, og om det ikke fattes beslutninger mener i alle fall deltakerne at deres syn får gjennomslag i denne typen saker. I så måte ligner det mye på et segment (Egeberg et. al, 1978), men uten de spilleregler og rutiner som kjennetegner denne typen sammenkoblinger.

Uansett er relasjonene slik at det er relativt klare grenser mot en del næringsinteresser som faller utenfor denne eksklusive muligheten til å påvirke beslutninger. Det gjelder i første rekke tre typer interesser; primærnæringene, håndverk/industri samt arbeidstakerne. Det betyr imidlertid ikke at deres meninger helt faller utenfor, men i alle fall til en viss grad ivaretas gjennom en annen "kanal" kontakt og påvirkning.

5.3.3 Et mangfoldig press

Det empiriske materialet gir nemlig et klart inntrykk av at det på langt nær er tilstrekkelig å avgrense kontakten til dette ene nettverket, og at vi må supplere med ytterligere en tilnærming. I første rekke henger det sammen med oppfatningen hos de politikerne som står perifert i forhold til nettverket om hvem, bedriftene eller organisasjonene, som er aktive i forhold til kommunale beslutninger. Slik det allerede har vært påpekt mener de næringslivet er virksomt, men at det i første rekke er enkeltbedrifter som tar kontakt om kommunale spørsmål, det vil i hovedsak si saker som angår dem selv. Organisasjonene i nettverket mente på sin side at deres standpunkter var kommet fram før den konkrete beslutningssituasjonen, noe som gjorde det unødvendig å påvirke enkeltpolitikere.

Denne alternative muligheten for kontakt og påvirkning eksisterer slik sett på siden av nettverket som et alternativ for enkeltbedrifter og andre organiserte interessegrupper. La oss se litt på hva som kjennetegner denne kontaktformen, eller, mer eksakt det press som utøves overfor kommunale representanter.

For det første åpnes det for flere deltakere. Om politikerne på den ene siden er relativt stabile, preges den andre siden i større grad av mange aktører som innenfor en tidsavgrenset periode forsøker å påvirke utfallet i enkeltsaker. Deltakerne er ikke bare flere, men har for det andre tilknytning til et bredere aktivitetsfelt enn handel og reiseliv, som håndverk og industri, samt at de for det tredje omfatter ulike interesser i og med at arbeidstakerorganisasjonene også er med og leverer premisser. Et poeng å merke seg er imidlertid at arbeidstakerne ikke ser ut til å spille en like framtrædende rolle som de næringsdrivende, og at de muligens er mer selektive i sin kontakt med de politiske partiene.

Intervjuene gir ikke noe fullstendig bilde av hvilke saker som fører til aktivitet, men den skissen som er mulig å tegne ut fra våre respondenter gir inntrykk av at reguleringskommunen i en stor del av tilfellene er grunnlaget for kontakt mellom kommunale representanter og den enkelte næringsvirksomhet. Det dreier seg om tekniske saker, som regulering av tomter og hus, byggetillatelse, og spørsmål knyttet til utesteders alkoholbevillinger eller forretningers åpningstider.

Kvalitativ og kvantitativ endring i deltakelsen impliserer også at det er andre problemer og løsninger som bringes inn. Handel og Kontor inntar for eksempel et annet standpunkt enn handelsstanden til åpningsvedtektene, håndverkerne har andre problemstillinger enn serveringsstedene å ta opp med kommunen fordi deres medlemmer er mer avhengig av kommunale entrepriser og utbygginger. Slik sett er kommunens rolle en annen enn i nettverket. Mer enn å være medspiller med næringslivet preges

forholdet av at kommunen er dommer og motspiller, enten det skjer alene eller samtidig. Debatten om forretningenes åpningstider er et klassisk eksempel i så måte der kommunen uansett vil "favorisere" en av interessene. I mange slike tilfeller framtrer politikerne som appellinstans i forhold til saker som har fått negativ behandling av administrasjonen, og er også støttespillere for å få saker gjennom den kommunale kverna. Deres kunnskap om systemets funksjonsmåte og personlige kontaktflate gjør det mulig å trykke på de rette knappene og sikre både positiv og rask behandling. På den måten blir politikerne "politisk poliklinikk og klagemur", slik en av dem uttrykte det.

Om møter er mest vanlig som kontaktform i nettverket framstår telefoner og brev som de hyppigst brukte formene i situasjoner hvor det settes inn press mot kommunale beslutninger. Politikerne opplever møter som viktigst i kontakten mellom kommunen og næringslivet, men kontakten med enkeltrepresentanter preges mer hyppig av en blanding mellom brev og telefoner. For politikerne er det i tillegg viktig å ha personlige bekjentskaper som enten selv tar eller blir kontaktet av representanten. Disse kontaktene fungerer som en blanding av informatører, bindeledd og konsulenter. Selv om næringslivet viser høy aktivitet i forhold til kommunale representanter er det nemlig heller ikke uvanlig at kontakten rettes andre veien.

"Det har jeg gjort for å skaffe meg deres syn, fordi jeg har hatt mistanke om at byråkratenes saksframstilling har vært skjev. Den kontakten har gått uformelt til personer jeg kjenner."

En annen formulerte seg slik:

"For å skaffe meg informasjon - det går også på å være litt kjent og høre hva som rører seg i næringslivet."

Når det gjøres henvendelser i begge retninger er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at representanter for kommunen tar kontakt for å skaffe seg informasjon, andre veien

skjer det først og fremst for å påvirke kommunale beslutninger. Informasjon skaffer næringslivet seg i første rekke gjennom kommunale dokumenter.

Et interessant poeng med hensyn til kontakten og presset mot kommunale beslutninger er at det hører til sjeldenhetene at næringslivets menn (og kvinner) møter fram blant de folkevalgte i kommunestyret for å påvirke beslutninger. En politiker formulerte det slik:

"Det er jo stadig delegasjoner i kommunestyret, men jeg kan aldri huske at næringslivsfolk har møtt opp for å legge fram saken."

En mulig årsak til dette er selvsagt at næringslivet føler at deres syn er kommet fram tidlig i prosessen, slik vi har vært inne på for nettverket. Alternativt kan det tenkes at henvendelser gjøres til den enkelte politiker, ikke kommunestyret som kollektiv. Kontakten framtrer nemlig som relativt selektiv i den forstand at presset settes inn mot bestemte politikere. I første rekke gjelder det de med sentrale posisjoner, og som dermed har stor innvirkning på det standpunkt partiet inntar. Det kan også se ut som om kontakten varierer med partienes uttalte holdninger til en sak. De sosialistiske partiene har eksempelvis mer kontakt med fagbevegelsen enn borgerlige partier. En annen forklaring, som bare kan antydes her, er at kontakten er strategisk i den forstand at noen partier er mer yiktig enn andre for å få gjennomslag for et standpunkt. Det er viktigere å ha kontakt med store enn med små partier, åpenbart fordi det gir større gjennomslagskraft i forhold til egen sak.

5.4 Men har næringslivet innflytelse?

Delen om kontakt forteller oss at næringslivet spiller en aktiv rolle i forhold til kommunen, og at det i hovedsak dreier seg om to kontaktformer; et nettverk mellom toppfolk, og at enkeltvirksomheter tar kontakt med politikerne. Fra næringsorganisasjonene sin side ble det påpekt at de samar-

beidet tett med kommunen for å få gjennomslag for sine saker, og at den tette kontakten ga resultater. Vi skal ta opp denne hansen, og problematisere påstanden om innflytelse på kommunale beslutninger. Det betyr ikke at det gjøres forsøk på å måle grad av innflytelse, men at vi gjennom et blikk på samordning i næringslivet og organisasjonssamfunnet generelt forsøker å gå påstanden nærmere etter i sømmene.

Når det velges en slik tilnærming henger det for det første sammen med at innflytelse er et mangetydig og vanskelig begrep å forholde seg til, og dermed at det er vanskelig å vurdere om noen har, og i tilfelle graden av, innflytelse (Dahl, 1986; Wyller, 1988). I vårt materiale finnes det heller ikke noe eksempel på saker som kan gi et klart inntrykk av om kommunale beslutninger har blitt endret som følge av ytre press, og det er heller ingen mulighet til å prøve om interesseorganisasjoner maksimerer egeninteresse framfor fellesinteressene. Som vi skal komme tilbake til er bildet ytterligere komplekst, der vedtak i politikernes øyne ikke er resultat av press, men at utfallet ville blitt det samme uansett.

La oss imidlertid aller først oppsummere en del poeng om kontaktmønsteret slik det avspeiler seg i vårt materiale.

5.4.1 Fire momenter

For det første dreier det seg om et nettverk mellom organisasjoner innen hotell, reiseliv og handel på den ene siden og kommunale representanter på den andre, der hovedmålet er å utvikle Tromsø som reiselivsby i nasjonal og internasjonal sammenheng. Nettverket har en del kjerneaktører som er relativt stabile, og mer enn å være en inkorporering av ulike interesser er sammensetningen slik at interesser og vurderinger ikke er konflikterende, men sammenfallende. Denne typen stabile relasjoner, hvor møter brukes til å løse det deltakerne oppfatter som felles problemer, kommer dermed i stedet for formelt sammensatte organ med representasjon av motstridende interesser. Slik vi har vært innom var Tromsø Næringsråd et eksempel på

denne typen, og nettverket avløser på mange måter det formelle organet.

Den snevre deltakelsen betyr, for det andre, at verken håndverkerforeninga eller primærnæringsorganisasjonene har tett kontakt med kommunen, i alle fall med de som sitter med det overordnede ansvaret for næringsutvikling. Tromsø kommune framstår ikke som noen klar samtalepartner når virkemidlene ligger hos staten (jordbruk/fiske),²³ og målsettingene som er trukket opp gjelder tertiær- og kvartærnæringer. Et poeng vi kommer tilbake til i kapittel sju er dessuten at det er forskjell mellom ulike foreninger med hensyn til hvilke ressurser de disponerer.

For det tredje står også arbeidstakerorganisasjonene utenfor, men har i alle fall to koblingspunkt i forhold til kommunale beslutninger. For LO-foreningene betyr det faglig-politiske samarbeidet med Arbeiderpartiet at de relativt enkelt kan ta kontakt med partiets representanter i råd og utvalg, at det kan være sammenfall mellom faglig og politisk tillitsvalgte, samt at fagbevegelse og parti møtes regelmessig for å diskutere hvilke standpunkt representantene i kommunale fora skal innta. I tillegg bruker fagforeninger sin mulighet til å øve press på representanter for de enkelte partiene, enten det skjer i motstand til forretningenes ønske om lengre åpningstid eller som medspiller til hotelleiernes søknad om skjenkebevilling.

Et fjerde forhold knytter seg til enkeltbedriftenes aktive rolle for å få positiv behandling av deres saker. I første rekke gjelder det spørsmål der kommunen sitter med myndighet til å regulere forhold knyttet til åpningstider, skjenking av alkohol og bruk av arealer. Presset settes inn i enkeltsaker,

23

Et interessant poeng med den dårlige kontakten til jordbruk og fiske, er at kommunen, senest i forbindelse med omorganiseringen av rådmannens administrasjon (F-sak 198/89), har ønsket samordning av næringsarbeidet, og dermed overføring av primærnæringsene til en kommunal næringsetat.

men er så vanlig at politikerne oppfatter dette som den mest vanlige formen for kontakt.

5.4.2 Samordning eller konflikt?

Dette siste poenget gir grunn til å stille spørsmål om interesseorganisasjonene har en samordnende rolle innenfor sin sektor, og om næringslivet preges av konflikter som gjør det vanskelig å samarbeide på tvers av næringssektorer. Den interne samordningen knytter seg i første rekke til mellomledds-funksjonen, mens den andre tar opp en av våre mulige forklaringer på at Tromsø Næringsråd virket kun en kort periode. Det første spørsmålet er spesielt vanskelig å svare på her, ikke minst fordi organisasjonenes medlemmer som opplever dette i sin daglige virksomhet ikke er spurt. Gjennomgangen her baseres i stedet på oppfatningene hos politikere og organisasjonsledere, slik de opplever organisasjonenes samordnende funksjon og eventuelle konflikter mellom de enkelte delene av næringslivet. Vi nærmer oss dermed problemstillingen på en indirekte måte.

Gjennomgående ser det ut til at konfliktnivået i Tromsøs næringsliv internt og også mellom sektorer er relativt lite, men samtidig ser heller ikke samarbeidslinjen ut til å ha spesielt sterkt fotfeste mellom ulike deler. Samarbeidet følger de samme linjene som vi har trukket opp tidligere, med gode, stabile relasjoner mellom handel og reiseliv, men dette strekker seg ikke over til håndverk/industri og primærnæringer. Til tross for periodisk kontakt ser det ikke ut til at arbeidstakerne har mye kontakt med næringslivets organisasjoner.

Det er også handelsnæringa og hotell/restaurant som oftest framheves å være godt organisert og samordner synspunkt i forhold til kommunen, men et framtrædende trekk er også at uttalelsene ikke er absolutt og at de spriker. Handelsstandsforeninga er aktiv i forhold til kommunen, men det trekkes for eksempel fram at det er konflikter mellom

forretninger i sentrum og de som mener at det skal etableres kjøpesentra i bynære områder.²⁴

Politikere og ansatte i kommunen føler i størst grad at næringsinteressene ikke er samordnet, men på samme tid er sektor-interne konflikter lite framtreddende. Det kommer henvendelser fra mange enkeltvirksomheter, men det er sjelden konflikt mellom de forskjellige bedriftene. En politiker svarte slik på spørsmålet om det er uenighet i næringslivet:

"Det er de nok, men det kommer ikke fram til oss politikere. Det er også sjelden vi velger mellom A og B, at det er konkurranse mellom dem. Diskusjonen går mer på om vi skal satse på noe i Tromsø."

Organisasjonslederne framhever på sin side, naturlig nok, at det skjer samordning, i alle fall internt i den enkelte sektor ved at utspill koordineres i organisasjonene. Deres oppfatning står dermed i motsetning til politikernes, men samtidig er det en del av representantene fra organisasjonene som også ser at samkjøringen mellom næringssektorer er dårlig. Et spørsmål om konkurranse mellom de ulike delene av næringslivet førte til følgende kommentar:

"Nei, det tror jeg ikke, men ofte er ikke næringslivet skikkelig samordnet. Vi er nødt til å få en formell kontakt ellers risikerer vi at vi jobber dobbelt."

Når det verken er stor konflikt eller samarbeidet er lite omfattende kan det selvsagt bety at det ikke eksisterer uenighet, men også at eventuelle latente konflikter ikke spilles ut. Det er vanskelig å etterprøve noen av disse momentene, men når det siste kan ha en viss relevans har det sammenheng med to forhold som for såvidt hører sammen. For det første at det ikke finnes noen arena hvor motstridende interesser

24

Det er blant annet etablert en Sentrumsforening som skal samordne forretningene i sentrum og få til felles tiltak.

møtes og konflikter spilles ut. Det andre knytter an til det vi allerede har vært innom om kommunens, i alle fall delvis, manglende næringspolitikk. Dette poenget gjør at ulike sektorer ikke settes opp mot hverandre; mål vurderes ikke mot hverandre, og det er heller ingen strid mellom næringsinteresser om bruk av midler på ulike områder.

Det siste momentet vi skal ta opp knytter seg til endringer som skjer med næringslivets organisasjoner på sentralt plan med sammenslåinger. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Handelens Hovedorganisasjon (HHO) er allerede en realitet, og blant respondentene er det usikkerhet knyttet til hvordan de nye organisasjonene vil arbeide, i forhold til hverandre og hvilken kontakt de vil etablere til sentrale så vel som lokale myndigheter. Denne usikkerheten brukes i alle fall delvis som forklaring på at det lokale samarbeidet er lite utbygd. Sammenslåingene kan også bety at det tilføres flere ressurser lokalt, noe som muliggjør oppbygging av sterkere organisatoriske enheter som kan utvikle et samarbeid.

5.4.3 Stor aktivitet - spesielt på innsiden

I innledningskapitlet er det satt fram en hypotese om at kommunene, som en følge av økte ressurser, er blitt en mer interessant samhandlingspartner for lokale interessegrupper, og når veksten har kommet innenfor velferdskommunens virkefelt er det grunn til å anta økt aktivitet overfor kommunale beslutninger. Svært summarisk skal vi forsøke å se på noen særtrekk ved organisasjonssamfunnet i Tromsø, nærmere bestemt den aktivitet som interesseorganisasjoner viser i forhold til kommunale politikere. I særlig grad fokuseres det på omfanget av aktiviteten, samordning, når det er aktivitet, og ikke minst hvem som framheves å være spesielt virksom ved kommunale beslutninger.

Selv om det ikke er vanskelig å finne holdepunkt for hypotesen om økt press fra interesseorganisasjoner, er det grunn til å peke på at det ikke er ubetinget støtte. Det er for

eksempel ikke alle som er enig i at interesseorganisasjonene har blitt mer aktive, og for det andre henvises det også til nasjonale tendenser for å understreke organiserte gruppers foretaksomhet. Med andre ord kan inntrykket være mer basert på andres fyndige beskrivelser enn på egne lokalpolitiske erfaringer. Til tross for de to reservasjonene hersker det liten tvil om et aktivt organisasjonssamfunn i Tromsø, der organisasjoner eller grupper opptrer svært så aktivt overfor kommunale myndigheter.

"Det skal vel nesten ikke et bystyremøte til uten at det involveres ei pressgruppe."

Flere av politikerne trekker fram striden omkring Ungdommens Hus som det klareste eksemplet på press kommunepolitikerne har vært utsatt for, et press som blant annet førte til flytting av et møte i kommunestyret.²⁵ Om interesseorganisasjonene er aktive framtrer ikke den hverdagslige virksomhet som så dramatisk, men politikerne opplever likevel at de utsettes for press, eller aksjoner om man vil. I første rekke skjer det for å påvirke beslutninger, og smitte-effekten er i så måte svært viktig mente en politiker:

"Det er klart når de pumpes ørene fulle av media om dette aksjonssamfunnet som vi blir en stadig sterkere del av...i tråd med dette oppmuntres de til å gå til aksjoner av en eller annen grad. I noen tilfeller kan man også vise til at aksjoner og press fører fram, men jeg føler like ofte at beslutningene ville vært de samme selv om denne trusselen ikke hadde eksistert. Utad sprer det seg imidlertid rykter om at det er aksjonene som fører til resultater, og at beslutningene ikke er ledd i den politiske prosessen."

Med et visst unntak for arbeidstakerne i kommunen ser det ut til at presset som settes inn er lite samordnet, enten det gjelder innad eller mellom sektorer. De enkelte lag eller foreninger kjører fram sine saker uavhengig av hverandre, og

25

Striden med ungdommene pågikk på begynnelsen av 80-tallet med store konfrontasjoner i 1981.

er spesielt foretakssomme i forbindelse med kommunens budsjettbehandling om høsten/vinteren. Uansett samordning eller ikke, bildet preges på den andre sida ikke av stor konkurranse, men smitte-effekten er også viktig i en annen forstand: Det er viktig å følge med i hvilke fordeler "naboen" høster i kommunen, slik en politiker uttrykte det.

"...de ulike organisasjonene vokter litt på hverandre. Er det en av dem som får bevilgninger eller hjelp fra kommunens side kan du være brennsikker på at det dukker opp en lignende søknad fra andre. Det er et overvåkingssystem som gjør at du ikke har sjanse til å drive forskjellsbehandling."

Slik vi har påpekt framhever landets ordførere idrettslag som særlig aktive overfor kommunene ved budsjettbehandlingen, med organisasjonene i skolesektoren og innenfor helse/sosial på de neste plassene (Vike, 1989). Et tilsvarende bilde framtrer i Tromsø på den måten at det er innenfor disse tre områdene, ved siden av kultursektoren, at aktiviteten rapporteres å være høy. Det er imidlertid et par momenter som gjør at bildet må utfylles. For det første ved at arbeidstakerorganisasjonene for de kommunalt ansatte er spesielt aktive, og for det andre at høy aktivitet i skole/undervisning og helse/sosial for en stor del må forstås som et uttrykk for arbeidstakernes aktive rolle ved kommunale beslutninger. En kommunepolitiker framhevet helse/sosial og undervisning som områder der interesseorganisasjoner er mest aktiv og fortsatte:

"De er ikke mange, men ressursrike personer som forvalter kløkt, og de har innflytelse. De har sine talsmenn...det er sykepleiere, sosionomer og lærere - folk med topp utdannelse. Den lille naive fiskarbonden, han faller igjennom."

Aktiviteten fra de ansatte betyr at politikerne skal forsøke å ivareta to hensyn; at de både er arbeidsgivere og at

lokaldemokratiet skal sikre innbyggernes interesser.²⁶ Om, og i tilfelle hvordan, aktiviteten til de ansatte har endret seg over tid, har vi ingen data som kan fortelle oss, men det er nærliggende å anta at virksomheten til arbeidstakerorganisasjonene er størst i perioder med nedskjæringer. De engasjerer seg for å unngå kutt i bevilgninger til eksempelvis skolesektor og sosialformål, og sitter beslutningsmessig på mange måter i en privilegert posisjon. I motsetning til andre interessegrupper er de i større grad "insidere" som tidlig vet hvilke saker som er på dagsordenen, og i tillegg er representert med tale- og forslagsrett i kommunale organ. Intervjumaterialet tyder for det andre på at det er relativt tette koblinger mellom arbeidstakerorganisasjonene og den politiske opposisjonen (Ap, SV og RV). Dermed har de spesielle muligheter til å påvirke også politikerne.

5.4.4 To linjer i lokalpolitikken

Vender vi tilbake til spørsmålet om næringslivets innflytelse kan det være interessant å summere opp noen av funnene fra denne siste delen av kapitlet.

Et framtrædende trekk er at kommunepolitikken i Tromsø ser ut til å være sektorisert. Sammenkoblingene på tvers er små, og de ulike organisasjonene opptre i stor grad internt innenfor sitt eget område. Det skapes ikke allianser, og sakene kjører man fram alene. En mulig hypotese som ikke er undersøkt er at mange av interesseorganisasjonene er aktiv med sine saker i forhold til kommunale sektororgan som bestemmer over perspektiv innenfor et avgrenset område, og at de i mindre grad vil henvende seg til gruppelederne som sitter i formannskap og kommunestyre for å dra opp overordnede perspektiver.

26

Undersøkelsen av den nye styringsordningen for Oslo viser at arbeidstakerne også der har en sentral posisjon, og er aktive i forhold til kommunale beslutninger (Baldersheim, 1989).

Et annet trekk er fraværet av konflikt internt i sektorer, og at enkeltbedrifters kontakt i liten grad ser ut til å komme i konflikt med interesseorganisasjonenes arbeid. Ut fra intervjuene er det to mulige forklaringer på at det er slik. Den ene er at bedrift og organisasjon samarbeider om utspill, der organisasjonene bruker sine kontakter i nettverket mens enkeltvirksomhetene utsetter representantene for press. En problematisk side ved denne forklaringen er at det siste egentlig burde være unødvendig dersom det virkelig er slik at organisasjonene har innflytelse, som de selv hevder. Den andre forklaringen knytter seg til at organisasjoner og bedrifter tar opp forskjellige saker, med overordnede saker i første rekke knyttet til organisasjonenes aktivitet.

Disse to trekkene gir grunnlag for en påstand om at Tromsøs lokalpolitikk preges av to skillelinjer. For det første en horisontal mellom ulike sektorer, og for det andre en vertikal som går på sakstype. Ut fra dette perspektivet blir det dermed ikke en allmenn sjanse til å få kommunale vedtak i overensstemmelse med egne ønsker, men innflytelsen knyttes til sektorvise spørsmål. Det er på langt nær en generell mulighet, muligens med et visst unntak for kommunalt ansatte som kan samordne sine utspill på tvers av avdelingsgrenser. Et ytterligere poeng ut fra denne gjennomgangen er også at mulighetene til å påvirke kommunale beslutninger er skjev. Enkelte interesser, som reiseliv, handel og kommunalt ansatte, er inne i en tidlig fase på ulike områder, andre, som håndverkere og fiskere, kommer med i den avsluttende perioden hvor premisene for vedtakene langt på vei allerede er lagt. Som vi skal se er nok dette ikke spesielt typisk for Tromsø, men også et trekk ved situasjonen i Bodø selv om denne andre kommunen skiller seg fra Tromsø på en del områder.

6.0 BODØ: FORMALISERT KONTAKT, MEN NETTVERK OGSÅ HER

Gjennomgangen av materialet fra Bodø følger dels det samme mønsteret som for Tromsø, ikke minst fordi vi er interessert i å få belyst de samme problemstillingene. Det skulle lette sammenligningen mellom de to kommunene, og når vi avviker fra forrige kapittel og vektlegger andre momenter henger det først og fremst sammen med ulikheter som framkommer i materialet. Om Tromsø var en klar nettverkskommune, har Bodø for eksempel et formelt organ for kontakt mellom kommunen og næringslivet som vi konsentrerer mye av oppmerksomheten omkring. Et annet poeng er at det på flere felter er åpenbart at de to kommunene "skjeler til hverandre", der særlig Bodø følger i enkelte av Tromsø sine fotefar og imiterer løsninger. Det blir tatt opp senere, men først konsentreres oppmerksomheten om organiseringen av næringsarbeidet, målsettingene som er trukket opp, før det mer spesifikt fokuseres på kontakten.

6.1 Kommuneøkonomi til frustrasjon

Utviklingen i Bodø gjennom den siste halvdel av 80-tallet kjennetegnes av skral kommuneøkonomi, og ikke minst at det har vært betydelig turbulens rundt styringen av den kommunale skuta. 1987-regnskapet ble gjort opp med et betydelig underskudd på 20,7 millioner kroner, og 1988-budsjettet fikk aldri Fylkesmannens godkjenningsstempel til tross for "øksekomite" og forsøk på nedskjæringer.¹ Bare ekstraordinær tilbakeføring av midler fra staten samt omlegging av terminene for skatteinnbetaling gjorde det mulig å unngå nok et stort underskudd, og regnskapet for 1988 kom ut med en knapp minus på 1,6 millioner.

Samtidig mener administrasjonen med rådmannen i spissen at politikerne ikke har gitt gode nok styringssignaler, med

1

Øksekomiteen arbeidet i mai, juni og juli, og var nedsatt av formannskapet for å komme med forslag til omprioriteringer og nedskjæringer på budsjettet for 1988. I lokale media ble det konkludert med at det i stor grad bare ble "kvisting".

uklare vedtak om hvor det skal kuttes og hvilke tiltak som skal gjennomføres for å få til nedskjæringer. Uttrykt med rådmannens egen oppsummering i kommunens årsmelding beskrives det som at:

"...1988 i alt for stor grad ble preget av manglende politisk evne og vilje til å innse alvoret i de bristende økonomiske forutsetningene for vår virksomhet. Forståelse for og nødvendigheten av å samle seg om å løse problemene har ikke vært god nok; man har valgt å skyve problemene foran seg."
(Bodø kommune, årsmelding 1988, s 4)

Som en følge av de økonomiske styringsproblemene har mye av administrasjonens kapasitet gått med til å finne kortsiktige løsninger på problemene, og dette har hatt direkte konsekvenser for næringsorganiseringen på i alle fall to måter. For det første ved at en bebudet omorganisering av kommunens næringsseksjon ikke har funnet sted. I stedet har det blitt innsparing i form av vakant stilling. Det andre er at opprettelsen av et eget næringsutvalg heller ikke er realisert, og at det fortsatt er formannskapet som behandler næringssakene.²

2

Da kommunen ble kontaktet sommeren 1988 om materiale til oppgaven ble det i brevet fra rådmannen påpekt at kommunens næringsorganisering var under endring, og at en avklaring skulle skje i oktober/november samme år.

Næringsutvalget var fra rådmannens side tenkt som en utvidelse av styrene for to kommunale utleiebygg, og at det kun skulle bestå av politiske representanter. Ved siden av styrearbeidet for de to selskapene skulle utvalget delegeres oppgaver fra formannskapet, blant annet i tilknytning til kommunalt prosjektarbeid, bevilgninger fra næringsfondet samt salg av næringsarealer. Ved siden av politikerne skulle representanter for primærnæringene og Bodø Næringsforum ha observatørstatus.

Ved behandlingen i formannskapet utsatte politikerne saken for å få en bredere vurdering av spørsmålet. Senere har den ikke vært fremmet til politisk behandling. Vi kommer tilbake til den senere, fordi denne saken har en del sider som er interessant i andre sammenhenger (F-sak 300/87).

Når endringene lar vente på seg betyr det at kommunens satsing på næringsområdet ivaretas av to, ikke helt atskilte, men likevel selvstendige organisatoriske enheter. Den ene er Bodø Næringsforum som vi kommer tilbake til, den andre kommunens næringsseksjon som presenteres først.

6.1.1 Forvaltning og rådgivning

Næringsseksjonen ivaretar i første rekke kommunens løpende oppgaver i forhold til næringslivet gjennom forvaltning av kommunens næringsarealer, saksbehandlingsoppgaver for politiske organer og kommunale aksjeselskaper, samt at seksjonen gir rådgivning overfor etablerere. Næringsarealene gjelder områder som kommunen eier, og som gjennom reguleringer er lagt ut til næringsformål. Hovedtyngden av sakene som fremmes for politisk behandling gjelder salg eller regulering av disse arealene.³ I tillegg behandles det saker som gjelder bevilgninger fra næringsfondet, et fond som i første rekke skal støtte etablering og drift av nye virksomheter, og som i 1988 hadde en samlet utbetaling på knapt 940 000 kroner. Året før ble det bevilget vel én million kroner.⁴ Ved siden av de økonomiske tilskuddene bidrar Bodø kommune også med indirekte støtte gjennom sin rådgivning overfor etablere, enten det skjer individuelt eller ved avvikling av kurs.

I 1987 forsøkte rådmannen å få gjennomslag for styrking prosjektarbeidet på næringsområdet. Det skulle skje ved å ha en "fri stilling" som prosjektleder direkte underlagt rådmannen som skulle arbeide på tvers av avdelingsgrensene,

3

Dette framgår både av F-sak 300/87 og egne opptellinger i formannskapsprotokollene for 1986 og -87. Kommunens årsmelding for 1987 og 1988 viser at det har vært en sterk nedgang i salg av næringsarealer, fra 35 dekar i -87 til fire dekar året etter (Bodø kommune, årsmelding, 1987 og 1988).

4

Om pengene brukes i utkantene er ikke undersøkt, men i 1987 var det bare tredjeparten av tiltaksfondet som ble brukt til prosjekter i distriktene (Bodø kommune, årsmelding 1987).

og også knytte kontakt til omgivelsene, i første rekke høykompetansemiljøer i Bodø. Tanken ble fremmet sammen med forslaget om å opprette et eget næringsutvalg for å styrke næringsarbeidet, men hele saka ble utsatt. Vi skal ikke drøfte hvorfor stillingen ikke ble utlyst, men det er nærliggende å tro at de økonomiske varsellampene var begynt å blinke i oktober 1987. Dessuten er det et par andre momenter som er verd å merke seg.

Næringssjefen ber foran den politiske behandlingen om at en ledig stillingshjemmel ved seksjonen, som rådmannen inntil videre ville stille i bero, blir utlyst for å styrke rådgivningen overfor etablerere. Han får ikke gjennomslag i administrasjonsutvalget, men til formannskapets behandling kommer det støtte fra direktøren i Bodø Næringsforum (BNF), som mener kommunen bør ha et bedre apparat overfor de som ønsker å etablere nye virksomheter. Men næringsforumet vil ikke ha en prosjektlederstilling i kommuneadministrasjonen, og direktøren påpeker at BNF var ment å være kommunens prosjektorganisasjon, og at det derfor er galt å bygge opp slik kompetanse utenfor denne organisasjonen.⁵

Slik sett oppstår det en del interessante konstallasjoner, der næringssjefen er uenig med rådmannen og danner en allianse med direktøren i Bodø Næringsforum. Dette lar vi ligge i denne omgang, men det kan være på sin plass med en gjennomgang av Bodø Næringsforum for å klargjøre hvilken funksjon det har i forhold til kommunen.

6.1.2 Bodø Næringsforum

Etableringen av Bodø Næringsforum (BNF) i 1986 betød en samling av flere funksjoner i en og samme enhet, funksjoner

5

I tillegg framføres det et ønske om at BNF blir medlem av det foreslåtte næringsutvalget, og at Bodø Næringsforum blir oppfattet som høringsinstans og får uttale seg i denne typen saker. Henvendelsen i denne saken ble sendt uten at Bodø kommune hadde bedt om uttalelse.

som tidligere enten hadde vært tillagt andre organ eller fikk økt oppmerksomhet ved den nye organisatoriske oppbyggingen. På den måten utøver BNF et bredt spekter av aktiviteter som vi svært enkelt kan dele inn i fire områder: Service, interessehevding, mellomledd og utreder/iverksetter. Selv om de går over i hverandre, og derfor er vanskelig å skille, kan vi si at de to første i hovedsak dreier seg om forholdet til medlemmene, de andre om relasjonene til kommunen. Funksjonene som interessehevder og mellomledd er mest interessant ut fra problemstillingen i oppgaven, men vi skal også ta med oss rollen som utreder/iverksetter fordi den henger sammen med de to og er interessant i næringspolitisk sammenheng.

I denne delen av kapitlet konsentreres oppmerksomheten omkring de formelle sidene, senere tar vi opp hvordan kontakten mellom kommunen og næringsforumet arter seg. Før blikket festes mot de fire aktivitetsområdene skal vi kort presentere prosessen som ledet fram til Bodø Næringsforum.

6.1.2.1 Fra næringsråd til næringsforum⁶

Bodø Næringsforum representerer det tredje leddet i en kjede av formelle organer som har oppstått i Bodø på 80-tallet for å samle ulike næringsinteresser og etablere kontakt mellom kommune og næringsliv. Bodø Næringsråd var det første, og ble etablert i 1980 som et kontaktorgan mellom ulike næringsinteresser og Bodø kommune, "et effektivt virkende bindeledd mellom kommunens næringsliv og kommunale myndigheter" (Utredning om etablering av Bodø Næringsforum, s 3). Næringsrådet skulle videre ta initiativ til tiltak for styrking av kommunens næringsliv, og bidra til felles informasjon om kommunen og næringslivet. Næringsrådet hadde, ved siden av tre kommunale medlemmer, også representasjon fra Bodø Handelsstands Forening, Bodø Håndverk- og Industriforening samt bankene i byen.

6

Avsnittet bygger på utredningen som ble lagt til grunn for etableringen og driften av Bodø Næringsforum (Vedlegg F-sak 233/86).

Næringsrådet kjøpte administrative tjenester fra Næringslivets Fellessekretariat, etablert i 1982 for å være en administrativ overbygning for næringsorganisasjonene i Bodø. I første rekke gjaldt det handelsstanden og håndverk/industri, mens Bodø Reiselivslag, som opprinnelig skulle være med i denne sammenslutningen, delvis sto utenfor. Næringslivsorganisasjonene som deltok beholdt sin selvstendige status, men der sekretariats- og regnskapsfunksjonene ble utført av fellessekretariatet. En viss samlende funksjon skulle fellessekretariatet ha i og med at hver av medlemsforeningene hadde representasjon i rådet som var høyeste organ.

Etableringen av Bodø Næringsforum (BNF) kom etter initiativ fra nettopp medlemmene i Næringslivets Fellessekretariat, handelsstand, håndverk/industri og næringsrådet, og fikk tilslutning fra Bodø kommune og reiselivslaget. På oppdrag fra fellessekretariatet laget kommunens næringssjef utredningen som ble lagt til grunn for etableringen og driften av næringsforumet. Formelt ble BNF en forlengelse av fellessekretariatet, noe som sikret servicefunksjonen overfor næringsorganisasjonene. Fortsatt dreier det seg om tre selvstendige foreninger. innen handel, håndverk og reiseliv, som har sitt administrative apparat i BNF, men en viktig forskjell er en medlemsmessig to-delning. På den ene siden de tre foreningene som er representert i styret, men i tillegg åpnes det for at enkeltbedrifter, næringsdrivende og institusjoner kan bli medlemmer. På den måten utvides grunnlaget for interessehevdingen,⁷ og ved siden av at enkeltforeningenes posisjon tones ned medfører det at Bodø Næringsforum framstår som et felles talerør for næringslivet i Bodø.

7

Blant medlemmene finner vi blant annet bankene, avisene, konsulentfirma o.l.

6.1.2.2 Samordning og reiselivets inntreden

Ønsket om bedre samordning av henvendelsene fra næringslivet var en av grunnene til at Bodø kommune gikk inn for og deltok i opprettelsen av næringsforumet.

"En kanalisering av slike henvendelser gjennom en egen organisatorisk enhet vil både styrke næringslivets "profil" overfor kommunen, samtidig som man fra kommunal side vil kunne arbeide langt mer rasjonelt overfor næringslivet." (F-sak 31/86)

I utkastet til vedtekter for BNF var det foreslått at det skulle være en interesseorganisasjon for næringslivet overfor myndighetene på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå, men under behandlingen i formannskapet ble dette endret slik at Bodø Næringsforum skulle være en interesseorganisasjon som i samarbeid med myndighetene "aktivt skal medvirke til at Bodø's næringsliv får best mulige arbeidsvilkår og utviklingsmuligheter." (Bodø Næringsforum, vedtekter, paragraf 1).

I forhold til næringsrådet er det et par poeng som er verd å merke seg. Et av dem er at den næringspolitiske aktiviteten utvides til også å omfatte fylkeskommunale og statlige myndigheter, og for det andre er et av formålene med Bodø Næringsforum å øke samarbeidet mellom skole og næringsliv.⁸ Likevel er det grunn til å understreke at aktiviteten i særlig grad er rettet mot kommunen. Kontaktmessig manifesterer det seg ved at tre av de sju medlemmene i styret velges "av og blant formannskapets medlemmer". I praksis er det ordnet slik at ordføreren, opposisjonens gruppeleder og rådmannen er valgt til å representere de kommunale interessene. Slik sett åpnes det for kontakt på toppnivå mellom kommunens politiske og

8

Dette gjelder særlig den videregående opplæringen, og er spesielt aktuelt for Bodø Håndverker- og Industriforening. Blant annet har Bodø Næringsforum deltatt i opprettelsen av opplæringskontoret for byggfagene i Salten (OKBS).

administrative ledelse på den ene siden, og representanter for næringslivsorganisasjonene på den andre.⁹

Det andre hovedargumentet som ble lagt til grunn for kommunens deltakelse i Bodø Næringsforum knytter seg til ønsket om å bedre markedsføringen av Bodø, som turistmål, et sted for lokalisering av arrangementer, og etablering av virksomhet (F-sak 31/86). Dermed betyr ikke reiselivslagets inntreden bare en utvidelse av næringsinteressene, men at markedsføring, og i særlig grad reiselivssiden, får en langt mer framtrædende plass i forhold til tidligere. I en av målsettingene slås det fast at BNF skal:

"- aktivt arbeide for produktutvikling og markedsføring av reiselivsnæringen samt yte den informasjon og service som det reisende publikum har krav på, herunder utvikle et reiselivsprodukt og gjennomføre den arrangementsservice som naturlig er nødvendig i denne sammenheng." (Bodø Næringsforum, vedtekter, paragraf 1)

Organisatorisk og økonomisk manifesterer dette seg ved at turistkontoret er integrert som en del av Bodø Næringsforum, og ved at det kommunale tilskuddet som tidligere gikk til reiselivslaget er en del av den kommunale driftsstøtten til BNF.¹⁰ Om det i utgangspunktet dreide seg om generell markedsføring av Bodø, er tyngdepunktet i stor grad lagt over mot reiselivssida, en tendens som er blitt mer markant etterhvert. Det viser seg gjennom næringsforumets årsberetninger, og ikke minst ved at ansvaret for utformingen av kommunens reiselivsplan ble lagt til BNF. Reiselivsplanen utgjør det klareste eksemplet på prosjektarbeid som næringsforumet

9

De øvrige fire medlemmene velges av generalforsamlingen, men slik at hver av de tre foreningene er representert i styret.

10

Tilskuddet har økt sterkt siden opprettelsen. Før BNF ble opprettet i 1986 var det bevilget 434 000 kroner, og økt med ytterligere 100 000 i løpet av året. I 1988 var den generelle driftsstøtten til Bodø Næringsforum på 800 000 kroner.

har utført for kommunen, men i tillegg har det vært gjort felles framstøt for markedsføring av byen i reiselivssammenheng.

6.1.2.3 Det fjerde leddet - BOOARR

Inkorporeringen av turistkontoret betød at Bodø Næringsforum fikk en viktig rolle ved gjennomføring av markedsføring og reiselivssatsing. Denne iverksettingsrollen er blitt enda klarere ved at det i reiselivsplanen for Bodø er foreslått å omorganisere BNF og opprette et eget reiselivs- og arrangements-selskap, Bodø Arrangement A/S (BOOARR), som skal sørge for at målene i reiselivsplanen følges opp. Forslaget til organisering legger opp til at Bodø Næringsforum og BOOARR skal eksistere ved siden av hverandre, der BNF skal sitte med en betydelig eierandel i reiselivsselskapet, og de to skal ledes av samme person. I realiteten innebærer endringen at BNF bygges ned til et minimum ved at mesteparten av ressursene overføres til Bodø Arrangement, mens servicen overfor de tre foreningene blir igjen når man beholder et lite fellessekretariat som skal ta seg av administrative oppgaver.

Hvilke følger denne organisatoriske endringen får for kommunen og interesseorganisasjonene har vi ikke hatt mulighet til å fange opp, fordi etableringen av BOOARR er en realitet etter at innsamlingen av materialet til oppgaven ble avsluttet. Et poeng i vår sammenheng er imidlertid at BOOARR er sterkt inspirert av TOSARR, uten at det nødvendigvis får samme betydning som kontaktskapende element. Også i forhold til målsettingene, i alle fall en del av dem, kan vi ane at inspirasjonen og forbildene er hentet nordfra.

Det vi spesielt skal merke oss er at opprettelsen av BOOARR betyr en innsnevring av arbeidsoppgaver i forhold til næringsforumet, som i følge utredningen som er gjort for etableringen av Bodø Arrangement sliter med tre problemer. Det ene er for små ressurser til de mange oppgavene slik at forventningene og den ønskede slagkraften ikke blir realisert. I forhold til forskjellige medlemsgrupperinger er det dessuten

vanskelig å vise til klare resultater, og endelig har BNF hatt problemer med å oppnå aksept hos publikum (Notat, BNF). Slik vi kommer tilbake til er disse og andre problematiske sider ved Bodø Næringsforum framtreddende også i intervju-materialet.

6.2 På kort og lang sikt

På samme måte som Tromsø utvikler Bodø kommune sin mest markante satsing innenfor reiseliiv, manifestert gjennom en reiselivsplan som trekker opp hovedmålene mot år 2 000, og fastsetter et arbeidsprogram til 1991. Noen tilsvarende plan finnes ikke for andre sektorer, og før vi ser litt på denne reiselivsplanen kan det derfor være grunn til å peke på hvilke generelle målsettinger som er trukket opp i kommuneplanen. Spesielt interessant er det å fokusere på hvilken rolle man har tiltenkt kommunen i næringsarbeidet.¹¹

Hovedmålsettingene knyttes i første rekke til tre elementer. For det første dreier det seg om hvilken utvikling kommunen ønsker, presisert til: Arbeid til alle, en målsetting som tallfestes til at det årlig må komme 250-350 nye arbeidsplasser. Spesielt vektlagt er det at kvinner må sikres muligheter for sysselsetting for å minske utflyttingen fra Nord-Norge. Et mål er det også at Bodø som bysamfunn må kunne dekke behovet for varer og tjenester for så vel kommune som fylke og landsdel. Utkantene har en sentral stilling, men å skape arbeidsplasser i de ytre områdene er ikke like sterkt fokusert som i for eksempel Tromsø. I Bodøs kommuneplan formuleres det nemlig slik at det er viktig å tilføre arbeidsplasser i nærmiljøet, noe som medfører at midler fra næringsfondet også kan brukes i forbindelse med etablering i nye bydeler.¹² Det andre er

11

Framstillinga baseres på kommuneplan 1987, 2. utgave, trykt i februar 1988.

12

Når næringsfondet ble trukket fram av politikerne i intervjuene var det imidlertid utkantene som ble framhevet som mottakere av penger.

en vektlegging på utnyttelse av lokale ressurser og fortrinn innenfor handel, reiseliv, transport, kompetanseutvikling og leveranser til havbruksnæringa. Det tredje er satsingen på Bodø Næringsforum for å skape bedre kontakt og nye samarbeidsformer mellom de fire partene næringsliv, offentlig forvaltning, forskning og undervisning.

Kommunens rolle knytter seg i første rekke til å være tilrettelegger og rådgiver, oppgaver som for en stor del er lagt til næringsseksjonen. Bodø kommunes økonomiske støtte er relativt liten, og kan neppe sies å være noe vesentlig element ved etableringer bortsett fra at midlene kan brukes til å finansiere markedsføring og prosjektarbeid. Ved siden av tilrettelegging og rådgivning framstår det også som et sentralt poeng for kommunen å koble ulike aktører. Det skjer på den ene siden ved at kommuneplanen fastslår at det skal gjøres utredning for etablering av næringsutvalg, det andre er arbeidet Bodø Næringsforum er tillagt for å finne fram til nye samarbeidsformer for ideutvikling og realisering av næringsprosjekter. Det første er ikke blitt realisert, og det er også vanskelig å finne klare belegg for at det har oppstått andre former for samarbeid som har hatt betydning for næringsutviklingen. I alle fall er dette temaet ikke behandlet i de årsberetninger som er kommet fra Bodø Næringsforum, og heller ikke intervjumaterialet gir noe grunnlag for å fastslå at det har kommet slike resultater.

6.2.1 Med blikket mot nord: Reiseliv også her

En av retningslinjene for kommunens arbeid som trekkes opp i kommuneplanen, er utarbeidelsen av en egen reiselivsplan for Bodø, et prosjekt som ble satt ut til og ledet av Bodø Næringsforum. Arbeidet ble igangsatt i forlengelse av uttalelsen kommunen ga til fylkets reiselivsplan i 1986, og ble realitetsbehandlet i formannskapet fire måneder før kommuneplanen var behandlet av kommunestyret i slutten av juni. Mens det opprinnelig var forutsatt at reiselivsplanen skulle foreligge etter halvannet års arbeid, sommeren 1988, fikk den

etterhvert en nokså lang fødsel og ble ikke ferdig før i mai året etter. Dette gjorde at kommunen flere ganger måtte purre på næringsforumet, og det skapte også utilfredshet i styret for Bodø Reiselivslag, som prosjektgruppe for planen, at framdriften var dårlig.¹³ Uten å trekke det for langt er det klart at det første store utredningsarbeidet som Bodø Næringsforum skulle gjennomføre førte til misnøye, både i kommunen og næringa som begge var ansvarlig gjennom finansiering og stilte ekspertise til rådighet.

I forhold til kommuneplanen, som tar for seg den generelle næringsutviklinga, preges reiselivsplanen av å være langt mer detaljert: Den inneholder relativt mange målsettinger, og for perioden fram til 1991 er det også satt opp oversikt over prosjekt og oppgaver som ønskes gjennomført. For denne perioden dreier det seg om ei liste på i alt 24 tiltak, med en presisering av hvem som har ansvar for oppfølging, tidsskjema, og for det som er definert som prosjekter er det også angitt hvilke ressurser som må til for realisering av målet.¹⁴ I første rekke dreier det seg om et arbeidsprogram for Bodø kommune og Bodø Næringsforum, i realiteten Bodø Arrangement, og er i langt mindre grad forpliktende for reiselivsnæringa ut over at de har deltatt i utformingen.

Et gjennomgående trekk ved reiselivsplanen, er ikke bare satsingen på de lokale fortrinn man mener Bodø har, men også at inspirasjonen er hentet lenger nord. Reiselivsplanen for Tromsø er brukt som grunnlagsdokument, de følger i alle fall delvis den samme oppbyggingen, Bodø sammenlignes med Tromsø, TOSARR får en avlegger i BOOARR, og et av programområdene er

13

Dette gjelder blant annet brev fra rådmannen til BNF av 25.2.88 og 22.6.88, samt brev fra Bodø Reiselivslag til kommunen datert 4.5.88.

14

I arbeidsprogrammets 24 tiltak er det gjort et skille mellom 14 prosjekter og 10 andre oppgaver. Det er for prosjektenes del at presisjonsnivået er størst.

å knytte Bodø til et reiselivssamarbeid i landsdelen og dermed et samarbeid mellom de to organisasjonene. Det er imidlertid vanskelig å si eksakt hvor langt imitasjonen vil gå, både fordi reiselivsplanen for Bodø er relativt ny, og fordi BOOARR ikke er stablet på beina og kommet i drift.

I forhold til kollegaen i nord er det imidlertid en viktig forskjell at Bodø kommune i alle fall foreløpig ikke er tungt involvert i store prosjekt tilsvarende Winter Cities. Sammen med at reiselivsplanen er fersk¹⁵ kan det forklare at vi ikke finner at reiselivssatsingen har blitt et tilsvarende stridstema, selv om kommunal garanti til "Vestfjordferja" og engasjement i Nordlandshallen har gitt kommunalpolitiske bølgeskvulp.¹⁶ Om den næringspolitiske satsingen ikke har ført til den samme turbulensen, er det likevel klart at det eksisterer uenighet om hvilke oppgaver kommunen skal prioritere. Når det muligens også kan anes en viss strid mellom opposisjon og posisjon er det viktig å være oppmerksom på at de politiske konstellasjonene er snudd om i forhold til Tromsø, det er ikke Høyre, men Arbeiderpartiet som er det dominerende partiet og har det viktige ordførervervet.

6.2.2 Kritikk på tre punkter

Kritikken mot Bodø kommunes næringspolitikk kommer så vel internt som eksternt, og et viktig poeng med anmerkningene er at de ikke rettes mot et enkelt punkt, men at det dreier

15

I Bodø ble reiselivsplanen lagt fram etter at intervjuene med politikerne var gjennomført, og det har derfor ikke vært mulig å følge opp deres synspunkt på den.

16

"Vestfjordferja" var et lokalt tiltak for ferjedrift mellom Bodø og Lofoten som fikk nei fra samferdselsdepartementet. Dermed måtte Bodø kommune innfri en garanti på 1,65 millioner som var ment som sikkerhet for driften, men i realiteten ble betaling for en leid ferje som lå i bøyene (Nordlands Framtid, 10. november 1988). Nordlandshallen er en flerbruks idrettshall der kommunen skal gå inn sammen med andre interessenter, og hvor hallen også skal kunne brukes til messer og store arrangementer.

seg om tildels ulike aspekter. Vi skal skille mellom tre typer kritikk, i tilknytning til målsettinger, oppfølging, og aktiviteten til Bodø Næringsforum. For flere av respondentene går momentene over i hverandre, men skillet er viktig fordi andre har en mer avgrenset kritikk.

Det er spesielt politikerne som er kritisk til målsettingene for næringsarbeidet, eller mer spesifikt mangelen på overordnet diskusjon i politiske organer om hvilken funksjon Bodø kommune har i arbeidet med næringsutvikling.

"Formannskapet er tiltaksnemnd, men det som skjer er at vi kun tar ferdig forberedte saker. Alt for lite makter vi å ta initiativ, formannskapet fungerer ikke som tiltaksnemnd."

I første rekke kommer denne kritikken fra politikerne på den borgerlige siden av kommunepolitikken, de som utgjør opposisjonen og ikke har fotfeste i det daglige politiske lederskapet. En mulig forklaring på misnøyen kan være et ønske om at kommunen må styre utviklinga mer, men ut fra intervjuene er det vanskelig å trekke en slik konklusjon. I større grad er den nok fundert på at disse politikerne føler at deres synspunkter ikke når gjennom, at det tas viktige næringspolitiske beslutninger i andre fora, og at diskusjonen ikke foregår der de selv er representert. Dessuten blir det et spørsmål om hvilke oppgaver politikerne skal ha; om de skal ta initiativ, eller i stor grad være sandpåstrøere i forhold til kommuneadministrasjonen.

De samme politikerne preges også av generell skepsis til administrasjonens arbeid. Satt på spissen mener enkelte at det tas politiske initiativ, men at resultatene uteblir og politikerne sitter igjen uten tilbakemelding om hva som har skjedd. Dette kan dels tolkes som en allmenn kritikk, men gjelder spesielt på det næringspolitiske området der det for eksempel ikke har blitt noe av næringsutvalget, og framdriften med reiselivsplanen var dårlig. Uansett denne kritiske holdningen er det en gjengs oppfatning, både hos politikere

og administrasjon, at oppfølgingen av kommunens målsettinger har vært for dårlig. Det ytres for eksempel ønske om at Bodø kommune må vise en mer aktiv holdning overfor næringslivet, der spesielt næringsseksjonen har en viktig funksjon å fylle ut over den rene saksbehandlingen. Tilsvarende kritiske anmerkninger finnes også i næringslivet som påpeker at verken politikere eller administrasjon i tilstrekkelig grad makter å følge opp sine lovnader og møte de behov næringslivet har. Delvis rettes kritikken mot næringsseksjonen, men den har også et mer allment trekk når det påpekes at saker i for stor grad stopper opp fordi ingen sørger for å løse dem gjennom den "kommunale kverna".

"Vi føler at alle vil noe, uttaler seg positivt, men det er stopp et sted. De mangler den mannen som kan skjære gjennom."

Misnøyen mot at Bodø kommune er for passiv og at den kommunale organisasjonen er treg, er imidlertid ingen unison kritikk. Det framheves som positivt at kommunen har deltatt i etableringen av og gir støtte til Bodø Næringsforum, og på den måten bidrar aktivt til utviklingen i næringslivet. Dessuten påpekes det at kommuneledelsen er positiv til, og støtter opp om de initiativ som tas, slik en representant fra næringslivet uttrykte det:

"Etter min mening har Bodø kommune i mange tilfeller vært veldig positiv, de har vært med. De ønsker å gjøre noe, de er dristig og er villig til å tenke nye tanker. Men kommunen setter opp næringspolitikken politisk, og det er ikke alltid den stemmer med terrenget. Jeg tror også næringslivet har vært lite villig til å være med og påvirke."

De positive sidene til tross, også her møter vi naboen i nord i døra. Næringslivet i Bodø mener Tromsø kommune har vært dristigere i sin satsing, men samtidig påpekes det at Bodøs næringsliv ikke har samlet seg og i liten grad har vært aktive overfor kommunale myndigheter. Det er et poeng vi tar opp mer spesifikt senere.

Det tredje kritiske momentet gjelder også oppfølgingen, eller iverksettingen av kommunens næringspolitiske målsettinger, men bør skilles ut fordi det dreier seg om Bodø Næringsforum som kommunens forlengede arm. Igjen er det en del av politikerne som påpeker at de er skeptisk til næringsforumets samordnende rolle i næringslivet. En av hovedgrunnene til kommunal deltakelse var å etablere et enhetlig høringsorgan, og de mener at denne målsettingen ikke er oppfylt. SV var allerede under behandlingen av saken i formannskapet kritisk til sammenblanding av offentlige og private interesser, og at kommunen skulle støtte en næringsorganisasjon økonomisk. I intervjuene er det ikke først og fremst skepsis mot sammenblanding som kommer fram, men ankepunkter mot den linjen som er valgt og at BNF i for stor grad er blitt et markedsføringsorgan for handel og reiseliv.

"Man trodde at det skulle ivareta alle næringspolitiske interesser, men det gjør det ikke. Det finnes ingen politisk styring av forumet. Jeg synes vi skulle sett på om det er den beste måten å bruke én million kroner på."

6.2.2.1 Tilretteleggingens mange fasetter

De tre kritikkpunktene er imidlertid ikke de eneste sidene ved kommunens næringspolitikk som det kan være grunn til å kommentere ut fra synspunktene som framkommer i intervjuene. For eksempel er rådgivningsfunksjonen overfor etablerere et moment som i liten grad er fremme hos respondentene, og bruken av næringsfondet som incitament er det de kommunale aktørene som er opptatt av. I den grad næringslivet har framført synspunkt om økonomisk støtte knytter det seg til skepsis overfor virkemidler som subsidierer enkelte virksomheter, og at det heller ikke er på den måten kommunen kan gi de mest virkningsfulle bidragene.

Klarere knytter det seg til kommunal tilrettelegging, et felt også de kommunale aktørene oppfatter som viktig. Det er imidlertid verd å stoppe opp et øyeblikk ved dette, fordi

tilretteleggings-begrepet ser ut til å bli definert svært vidt, og ha fasetter varierende med hvem som uttaler seg. Hoveddelen av tilretteleggingen knyttes til de fysiske strukturene; kommunikasjoner, veier og tomter for næringsaktivitet og boligbygging. Her mener de kommunale aktørene at kommunen har lyktes bra, ikke minst med opparbeiding og salg av næringsarealer, mens det fra næringslivet reises kritikk mot prisen på tomtene. En annen side av tilretteleggingen omfatter markedsføring med sikte på reiseliv og etablering av nye virksomheter, et poeng som særlig framheves av næringslivet som viktig, mens en del politikere er skeptisk til om det er en kommunal oppgave. I alle fall i den form arbeidet har fått gjennom Bodø Næringsforum. Den tredje fasetten dreier seg om trivsel som et virkemiddel for å bidra til næringsutvikling. Først og fremst er dette tanker som nevnes i kommuneadministrasjonen, men også blant politikere og næringslivsrepresentanter trekkes det fram. Enkelt formulert avgrenser næringsutvikling seg ikke bare til etablering av arbeidsplasser, men for å trekke kvalifisert arbeidskraft til kommunen er det nødvendig med et godt kulturtilbud, bomiljø og barnehageplasser.

6.2.2.2 Med motvind i fylket

Det er vanskelig å finne klare hentydninger om at det er ressursmessige barrierer som setter sperrer for kommunens næringsarbeid, og de hindringene som finnes preges av å være allmenne problemer for både kommune og næringsliv. En slik hindring er evnen til samarbeid, spesielt innen næringslivet, men også mellom kommunen og næringslivet. Det blir mer utførlig behandlet når vi spesifikt forsøker å kartlegge kontakten, og i denne omgang konsentreres oppmerksomheten om en hindring som kan gå under merkelappen "Bodø-syndromet". Enkelt formulert medfører dette at Bodø har dårlig posisjon i både region og fylke, med den konsekvens at spesielt offentlige etableringer eller funksjoner ikke blir lagt til, og forsøkes flyttet fra, fylkets hovedstad. Spesielt kommunale representanter er opptatt av dette, og en politiker formulerte det slik:

"Vi har et Bodø-kompleks som består i at nabokommunene, distriktskommunene i Salten og delvis hele Nordland, har til observasjon at det ikke skal skje for mye i Bodø. De innbiller seg at det skjer på bekostning av distriktskommunene. Det har vært gjort mange utspill for å etablere sterkere samarbeid gjennom fylkeskommunen, men det har man hittil ikke lyktes med."

Bodø blir på den måten del av interne regionale rivninger i Nordland fylke, noe som gjør at arbeidet for næringsutvikling tidvis løftes over i et politisk spill som foregår over de kommunale organene. "Bodø-syndromet" medfører dels at fylkesetableringer ikke kommer til kommunen, og dessuten at det er vanskelig å få støtte fra andre deler av fylket for at nasjonalt definerte lokaliseringer skal skje i fylkeshovedstaden.

En årsak til dette er trolig Nordlands geografi, i første rekke ved at det er et langt og kronglete fylke kommunikasjonsmessig, men også fordi det inneholder flere regionale sentra som kjemper med Bodø om senterfunksjoner. Om sitatet ovenfor angir en temmelig definitiv holdning til dette spørsmålet, framkommer det også at enkelte politikere mener problemet delvis er selvforskyldt. Det grunngis med at det ikke har vært forsøkt å utvikle et samarbeid med nabokommunene, og at en del av satsingene har gitt negative virkninger i form av eksempelvis handelslekkasjer.¹⁷

6.3 Ikke bare formalisert kontakt

Gjennomgangen så langt har vist at Bodø Næringsforum spiller en framtrødende rolle i kommunens næringsarbeid, og når fokus settes på kontaktrelasjonene betyr det ikke at vi forlater BNF, men at funksjonene som interessehevder og mellomledd i forhold til kommunale myndigheter kommer i fokus. Vi stiller spørsmål om noen av disse vektlegges spesielt, og hva som eventuelt kan være årsaken til dette. Bodø Næringsforum representerer et forsøk på å samle kontakten i et formelt organ, og betyr det

17

Bodø er med i et interkommunalt samarbeid i Salten som skal etableres med sekretariat tidlig i 1990.

også at kontakten preges av formalisering? For det tredje er spørsmålet om all kontakt går gjennom BNF, med andre ord hvilken samordnende funksjon det har. Hvilke interesser er det som går gjennom næringsforumet, og hvilke alternative muligheter finnes for å påvirke kommunale beslutninger?

Framstillingen er lagt opp slik at vi i første omgang tar for oss kontakten gjennom Bodø Næringsforum, og deretter forsøker å vurdere om næringsinteressene er blitt samordnet som en følge av at BNF er etablert. Implisitt i dette siste ligger det også at det er nødvendig å få grep om den totale kontakten mellom næringsliv og kommune, og hvilken del av bildet Bodø Næringsforum utgjør.

6.3.1 Et kjerneorgan for kontakt

Når Bodø Næringsforum framheves som viktig for relasjonene mellom kommunen og næringsinteresser, er det i første rekke styret som framstår som "et kjerneorgan for kontakt", slik en kommunal aktør uttrykte det. Det skyldes nok at BNF har relativt få tilsatte og små administrative ressurser, men statusen som kjerneorgan har først og fremst sammenheng med at det langt på vei er toppfolkenes styre: Fra kommunens side har formannskapet oppnevnt ordføreren, opposisjonens leder samt rådmannen, mens de fire som velges av generalforsamlingen enten er formann eller har andre sentrale posisjoner i sine respektive næringsforeninger. I praksis betyr det sterke koblinger mellom kommunen og Bodø Håndverks- og Industriforening, Bodø Reiselivslag og Bodø Handelsstands Forening, en kobling som ikke ble mindre sterk ved at formannen i BNF fra 1986 til -89 og direktøren fra starten har hatt tilknytning til det lokalpolitiske miljø i Bodø.

Den gjensidige relasjonen har nok i realiteten hatt en slagside mot kommunen, som sitter med større ressurser enn de tre foreningene, og i tillegg er det tvilsomt om styret har spesielt store muligheter til å binde disposisjoner i enkeltvirksomheter. I så måte er det nok viktigst at styret kan signalisere vilje

til samarbeid og på den måten få fram en "lagåndfølelse" mellom aktører i offentlig og privat sektor. For oss er det ikke mulig å vurdere om det er spesielle interesser eller representanter som er aktive i styresammenheng. Intervjuene gir ikke noe svar, og sammen med det skriftlige materialet forteller de oss heller ikke om klare konfliktlinjer. Selv om denne typen problemstillinger ikke framkommer i årsberetningene, betyr ikke det at motsetningene, slik vi kommer inn på senere, er helt fraværende.

Det er dessuten grunn til å tro at det ikke blir strid i saker som angår produksjon av brosjyrer og video for markedsføring, utvikling av Bodø som flyby eller utarbeidelse av reiselivsplanen. Det som er mulig å lese ut fra årsberetningene og planer for virksomheten viser at det dels dreier seg om slik ukontroversielle saker, hvor ressurser legges sammen for å oppnå det ønskede resultatet. For eksempel er det ikke mulig å se at det har vært diskusjon om politisk kontroversielle temaer som avgifter eller skatter. Andre saker er på sin side utadrettet i den forstand at de markerer et samlet Bodø i forhold til eksterne interesser, enten det gjelder private selskaper eller andre offentlige myndigheter.¹⁸

Et viktig moment med Bodø Næringsforum er at det i en del saker arbeides parallelt med kommunal saksbehandling og beslutningsfatting, forhold som i alle fall i utgangspunktet kan komme i konflikt. I spørsmål som bygging av Nordlandshall og kulturhus har diskusjonen i kommunale fora dreid seg om spørsmål om realisering eller ikke, lokalisering og deltakelse i finansieringen, samtidig som næringsforumet har hatt som målsetting at de to prosjektene må realiseres. I forhold til styret i BNF er det interessant å merke seg at slike kommunale

18

En slik samlet opptreden finner vi blant annet i spørsmålet om Vestfjordferja og etableringen av base for SAS Commuter. Begge disse sakene tapte Bodø. Ferja kom ikke i drift sommeren 1988, og basen ble lagt til Tromsø.

stridsspørsmål ikke nødvendigvis ser ut til å gi splittelse i styret. Framfor å dissentere under styrebehandlingen velges det å definere rollene som styremedlem og politiker forskjellig, og innta ulike standpunkt i dem.¹⁹ Konsekvensen av dette er imidlertid at utspillene fra BNF får mindre tyngde, fordi de ikke er forpliktende for deltakerne.

6.3.1.1 En direktør med nettverk

Det er i første rekke medlemmene av styret og andre med god kontakt som framhever at Bodø Næringsforum er viktig for kontakten, mens politikerne som står utenfor har en annen oppfatning. Kontaktmessig har styret i Bodø Næringsforum stor betydning, men trolig er det ikke først og fremst de formelle styremøtene som utgjør hovedtyngden i kontakten. Gjennom møtene utvikles det i stedet nettverk mellom aktørene - relasjoner som kan utnyttes ut over de formelle møtene og drøftingen av målsettinger og enkeltsaker. En indikasjon er at styremøtene avvikles for sjelden til å kunne fange opp den hyppige kontakten som er mellom Bodø Næringsforum og kommunen.²⁰ Et annet tegn finner vi i at en formell kanal som brev ikke karakteriseres som spesielt viktig for kontakten, men at de uformelle relasjonene mellom personene som er involvert er viktigere. Det som avtegner seg ut fra intervjuene er langt på vei et toppfolkenes nettverk mellom de som arbeider med

19

Høyres gruppeleder iførte seg to "ulike hatter" da han i styret for BNF gikk for at det skulle bygges kulturhus, mens han i forbindelse med kommunale vedtak gjorde det klart at kommunens økonomi ikke gjorde det mulig å realisere en så stor investering. En lignende dobbeltfunksjon kom også formannen i Bodø Næringsforum i som representant for Fremskrittspartiet i kommunepolitikken, men i Ap-avisen Nordlands Framtid var det Høyre-lederen som fikk kritikk på lederplass (Nordlands Framtid, 12. september 1988). I denne saken var det for øvrig direktøren som spesielt profilerte synspunktene til Bodø Næringsforum (Nordlandsposten, 7. september 1988).

20

I 1988 avholdt styret i BNF for eksempel ni møter (Bodø Næringsforum, årsberetning 1988).

næringssspørsmål som en del av sin jobb, og i Bodø er det næringsforumet som står svært sentralt i denne kontakten.

Respondentenes svar gjør at det avtegner seg et mønster med at ordfører, rådmann, kommuneplan-, nærings- og informasjonssjefen i kommunen har tett kontakt med direktøren i Bodø Næringsforum. Selv om de ikke alltid er like sentrale utgjør de på mange måter grunnkjeden i nettverket, og ved behov kobles andre aktører, både innen næringslivet og blant politikerne inn, eksempelvis når det skal fattes vedtak i kommunale fora, eller ved at man arbeider med avgrensede saker. Vi skal forsøke å anskueliggjøre dette nettverket ved å vise til tre personer som utgjør koblingspunkter.

I relasjonene mellom kommune og næringsforumet ser direktøren i BNF ut til å være en svært sentral aktør. En politiker utenfor dette nettverket formulerte sin opplevelse på følgende måte:

"Det er enkeltpersoner som er aktive, blant annet lederen i Bodø Næringsforum. Han har inngangsbillett til alle kontoret i rådhuset. Han har god innsikt, og vet hvilke knapper han skal trykke på."

At direktøren har god innsikt henger ikke minst sammen med at han var gruppeleder for Høyre og opposisjonens talsmann i bystyret inntil han ble tilsatt i Bodø Næringsforum. Denne politiske bakgrunnen gir også gode personlige kontakter i forhold til politikere og administrasjon. I og med at Bodø Næringsforum er sekretariat for de tre næringsforeningene kan denne kunnskapen om kommunen som politisk og administrativt system suppleres med førstehånds kjennskap til hva som rører seg i ulike deler av næringslivet. Direktøren blir ikke bare en informasjons-sentral, men har mulighet til å samordne synspunkt og kan hente ekspertise i ulike miljøer. Det er også han som uttaler seg og opptre på vegne av BNF.

Selv om synspunktene mellom næringsforum og kommune i en stor del av tilfellene er overensstemmende, er det viktig å

presisere at alliansene og samarbeidslinjene varierer fra en sak til en annen. Vi har allerede vært innom at næringsssjefen og BNFs direktør hadde sammenfallende syn, og inntok et annet standpunkt enn rådmannen i saken om opprettelse av stilling som prosjektleder i kommunen. Arbeidet med å utrede en omorganisering av BNF og oppretting av BOOARR har på sin side vært et samarbeid mellom direktøren, kommuneplansjefen og formannen i Bodø Reiselivslag. Det private forslaget om at næringslivet skulle gå sammen i en tre-årsperiode for å gi økonomisk støtte til fotballklubben Bodø-Glimt var et initiativ fra direktøren og hans tidligere politiske motstander, Arbeiderpartiets gruppeleder i formannskap og bystyre.

I et slikt perspektiv framstår direktøren i Bodø Næringsforum som en entreprenør som, i kraft av sin posisjon som daglig leder av en privat-offentlig samarbeidsorganisasjon, ikke bare kan krysse grensene mellom disse to sfærene, men også har aksess til så vel politikere som administrasjon, og også her kan krysse grensene.

Nesten like åpenbart som med direktøren, er det at ordføreren spiller en sentral rolle i næringsarbeidet, og er sentral i nettverket. Som representant valgt inn for Arbeiderpartiet har han god kontakt med fagbevegelsen gjennom det faglig-politiske samarbeidet mellom Ap og LO, fra de andre representantene, spesielt lederne i avdelingsstyrene, kommer det informasjon om den kommunale aktiviteten, og ved deltakelsen i styret for Bodø Næringsforum er det etablert en sentral lyttepost mot næringslivet. Ut fra intervjuene er det i tillegg grunnlag for å trekke en konklusjon om at Bodøs ordfører, i likhet med sin kollega i Tromsø, har en åpen og positiv holdning til næringssspørsmål. En av de andre partienes gruppeledere oppsummerte det på følgende måte:

"Tidligere var det Høyre-ordfører, nå er det Arbeiderpartiet og samarbeidet (med næringslivet, vår anmerkning) er bedre. Jeg tror samarbeidet er avhengig av personen pluss trenden i tida, som at turisme er blitt næringsliv."

Når Bodø sin næringspolitikk kritiseres av politikere, er det heller ikke en kritikk som i første rekke rammer ordføreren. Han omtales - også av sine politiske motstandere - i positive vendinger for sitt arbeid, eksempelvis for å få en større del av Widerøe's Flyveselskap sine aktiviteter lagt til Bodø, men unntas ikke fra generelle innvendinger mot politikerne om at de ikke i tilstrekkelig grad forstår næringslivets funksjonsmåte.

Den tredje nøkkelpersonen vi konsentrerer oss om er styreformannen i Bodø Næringsforum fram til 1989, som i tillegg er selvstendig næringsdrivende og Fremskrittspartiets frontfigur i kommunalpolitikken som varamedlem i 1984-87 og senere fast representant i formannskapet. Det gjør at han blir det tredje direkte kontaktpunktet for Bodø Næringsforum i formelle lokalpolitiske organer ved siden av de to politikerne som er oppnevnt for å representere kommunen i BNFs styre. Ved behandlingen av næringspolitiske saker ser det ut til at FrP-representanten blant andre politikere regnes som en sentral person. Ved siden av en representant for Høyre, som også er knyttet til næringslivet, regnes han av flere som en talsmann med tyngde i nærings saker, og hans synspunkter oppfattes som viktige av andre politikere.

6.3.1.2 Formell organisasjon - uformell kontakt

Eksistensen av tette nettverksrelasjoner gir indikasjoner om at det er etablert uformell kontakt mellom kommune og næringsforum, og at de både er mer omfattende og viktigere enn formelle kanaler. Flere andre forhold støtter en slik indikasjon. For det første at møter er en framtrødende kontaktform, og som regel dreier det seg om uformelle sammenkomster, der det ikke er stilt krav til dagsorden eller at bestemte interesser skal være representert. Det er et klarere ad hoc-preg, og møtene finner sted for å drøfte kommunale beslutninger eller gjennomføre felles prosjekter. For det andre

tyder materialet på at uformelle konsultasjoner er viktig, med henvendelser som går begge veier. To næringslivsrepresentanter svarte for eksempel slik på spørsmålet om hva som er de viktigste kontaktpunktene mellom kommune og næringsliv:

"Møter, samtaler. Helt uformelle møter for å finne fram til fellesnevneren. Av og til kan de dreie seg om brev, men mest viktig er det at den rette samtalepartneren finnes."

"Det er mest møteform, men er det ting som er av stor viktighet og ønskes mer fasttømret settes det ned i en møteprotokoll."

For det tredje har politikere som ikke er medlem av styret i BNF relativt lite kunnskap om hva som foregår, og vet også lite om oppgavefordelingen mellom kommunen og næringsforumet. Det er disse som er minst fornøyd med kommunens næringspolitikk, og flesteparten av dem er også mest kritisk til den aktiviteten Bodø Næringsforum utøver. De ønsker mer samkjøring av interesser, mindre markedsføring. Endelig er det også blant disse politikerne - med ett unntak - vi finner minst kontakt med næringslivet, og næringsorganisasjonene i særdeleshet. Det henger trolig også sammen med at de verken driver med politisk virksomhet på heltid eller har mange verv som kan bety større kontakt, men samtidig bekrefter det at informasjonen ikke når så mye fram gjennom deres kanaler, i første rekke sakspapirer, og avgrenses til personer som er tettere knyttet til Bodø Næringsforum. Det gjelder de som er styremedlemmer eller med i nettverk rundt næringsforumet, og som vi allerede har vært innom er det delvis sammenfall mellom styre og nettverk.

6.3.2 På hver sitt nes?

Den avgrensede og uformelle kontakten reiser to spørsmål som det er grunn til å gå nærmere inn på. Det ene er Bodø Næringsforums samordning av ulike næringsinteresser. I gjennomgangen av kommunens næringspolitikk kom det fram at enkelte politikere mener BNF i for liten grad greier å samle

ulike grupperinger. Vi forfølger dels denne problemstillingen, og for oss er det også interessant å undersøke om enkeltbedrifter kanaliserer sine henvendelser til kommunen via næringsforumet eller om de benytter seg av direkte kontakt. På den måten får vi fram eventuelle forskjeller i forhold til Tromsø, og det blir mulig å tegne et mer fullstendig bilde av kontaktmønsteret.

Det andre spørsmålet er om næringslivet opplever at de har gjennomslagskraft i forhold til kommunale beslutninger, eller satt på spissen: Har næringslivet innflytelse? Etter som vi har arbeidet spesielt med Bodø Næringsforum er det i tillegg interessant å se om det kan registreres noen endring i innflytelse som en følge av at BNF er etablert. Aller først litt om samarbeidet i Bodøs næringsliv.

6.3.2.1 Med sølvskje i munnen

Tidligere er det pekt på at manglende evne til å trekke i samme retning oppleves som et problem for næringsutviklingen i kommunen. En ting er at kommunale myndigheter ikke har vært sterk nok pådriver, men langt sterkere påpekes det at næringslivet ikke har vært tilstrekkelig utviklingsrettet. Bodøs næringsliv har levd godt på en stabil og omfattende økonomisk vekst i etterkrigstida. Oppbygginga av den nedbombede byen og tilføring av nye offentlige arbeidsplasser innen forsvaret, helse/sosial, utdanning og administrasjon har gitt store ringvirkninger. I sin tur har det gjort det unødvendig å utvikle samarbeid i næringslivet, verken mellom eller innad i sektorer, og langt mindre overfor offentlige myndigheter. Det har vært mer enn nok å ta unna veksten, slik en kommunal aktør uttrykte det:

"Næringslivet i Bodø har jeg inntrykk av, har hatt mer enn nok med å svelge den økningen som har kommet. Det har skapt holdninger, de er dyktige forretningsmenn, men initiativtakere har situasjonen ikke skapt. Det har vært for lite initiativ. Med den utviklinga Bodø har hatt siden krigen har det bare vært å tilpasse seg."

Om en slik situasjon er mest merkbar, og føles som et størst problem for politikere og administrasjon, er det på ingen måte

slik at denne typen synspunkter kun avgrenses til kommunale aktører. Fra næringslivet kom det følgende utsagn i et intervju:

"Dette er en by som bare har gått en vei - oppover, folketallsmessig og arbeidsmessig. Handelsstanden, byggmestrene - hele næringslivet er vokst opp med sølvskje i munnen."

Utgangspunktet er både kommunale aktører og næringslivsrepresentantene enige om, men i vurderingen av dagens situasjon er meningene delte. Næringslivet mener for det første at det har skjedd en samordning de siste årene, og for det andre at næringsorganisasjonene er mer aktive enn enkeltbedrifter overfor kommunen. Særlig på det siste punktet er det i stor grad sammenfall med meningene i Tromsø, men når det heller ikke i Bodø kan være et fullgodt bilde henger det sammen med opplysningene og synspunktene som politikere og administrasjon framfører. La oss derfor se litt nærmere på deres meninger før vi skifter til næringslivets ståsted.

6.3.2.2 Herrer i hver sin butikk

Overfor de kommunale aktørene er det ikke næringsorganisasjonene, men enkeltpedriftene som spiller den mest framtrædende rollen. De som er medlem i styret for Bodø Næringsforum har tettere kontakt med næringslivets organisasjoner, men opplever også at det mest vanlige er henvendelser og påvirkning fra enkeltvirksomheter. Ut fra intervjuene er det imidlertid vanskelig å vurdere og trekke noen entydig konklusjon om hvor aktive bedriftene er, fordi oppfatningene hos politikerne spriker. En gruppe mener næringslivet generelt sett følger nøye med i hva som skjer, de tar opp og reagerer på saker som angår dem, men minst vanlig er det at de fremmer saker overfor kommunen. Om dette er oppfatninger som i første rekke finnes hos politikerne med god kontakt til næringsforumet, er det andre som mener næringslivet samlet sett opptrer passivt overfor kommunen, og i for liten grad har koordinert seg for felles opptreden. En politiker svarte for eksempel slik på spørs-

mål om det er næringslivet eller kommunen som oftest tar kontakt:

"Sett fra min synsvinkel er næringslivet samlet sett passiv. Næringslivet er dårlig organisert i Bodø, det er for lite nettverk og formell næringsorganisering."

Et økt formalisert samarbeid, og mindre konkurranse, ville etter disse politikernes mening gitt større tyngde i forhold til kommunalt beslutningstakere.

For politikerne sett under ett framkommer det et felles bilde som forteller at det er innenfor sektorer som handel, håndverk/industri og reiseliv at aktiviteten overfor kommunen er mest omfattende, mens primærnæringene også i Bodø er perifere. Unntaket i så måte utgjøres av kontakten mellom landbrukets organisasjoner og Senterpartiet, men ellers er det lite som tyder på at kommunale ønsker om å få disse næringene inn under sitt ansvarsområde har gitt seg utslag i kontakt.²¹

Selv om flertallet av politikerne er skeptisk til Bodø Næringsforum tyder dette på at de organisasjonene som gjennom 80-tallet har utviklet et samarbeid står sterkest i forhold til kommunen, uten at vi dermed skal trekke noen entydig konklusjon om BNF. Intervjuene blant politikere og administrasjon gir for eksempel ikke noe klart svar på om kontakten er blitt mer omfattende eller sterkere etter etableringen av næringsforumet. For de kommunale aktørene som står nært BNF kan nok kontakten med de tre næringene ha økt, men andre politikere ønsker seg på sin side mer samordning og kontakt fra næringslivets side.

21

I det påtenkte næringsutvalget skulle primærnæringene ha observatørstatus (F-sak 300/87).

Åpningstider, skjenkebevillinger og tekniske reguleringer er de sakene som i størst grad fører til at enkeltbedrifter tar kontakt med kommunen. De bruker vanligst telefoner og brev som kontaktform, og etter det vi kan forstå er deres aktivitet rettet mot samtlige partier. Et interessant poeng verd å merke seg, er at det trolig er ulikheter mellom store og små bedrifter i relasjonene til kommunale myndigheter. Selv om intervjuene gir sparsomt med opplysninger er det en del utsagn som tyder på at større bedrifter har bedre kunnskap om hvordan kommunen fungerer, og kan sette inn mer ressurser for å påvirke beslutninger. En kommunal aktør formulerte seg slik:

"Ellers er det jo kompetanserike bedrifter som forstår den kommunale virkemåte og bruker det bevisst."

Et siste aspekt verd å merke seg med kontakten mot de kommunale aktørene, er at arbeidstakerne har en perifer rolle. Unntaket er Arbeiderpartiets representanter som gjennom det faglig-politiske samarbeidet med LO har formalisert kontakt med arbeidstakerorganisasjoner. Det er neppe uviktig så lenge Ap er det ledende partiet, og har både ordfører, varaordfører og leder avdelingsstyrene. Overfor andre politikere er kontakten mer tilfeldig. Arbeidstakerne opptrer ikke samlet, og aller helst i forbindelse med spørsmål knyttet til egen arbeidsplass. Unntaket er de butikkansatte som gjennom Handel og Kontor har gått mot forslag fra handelsstanden og, de siste årene, Bodø Næringsforum, om utvidede rammer for forretningenes åpningstider. Andre ansatte engasjerer seg først og fremst når kommunens medvirkning er viktig for driften av virksomheten der de selv arbeider, enten det gjelder så vidt forskjellige spørsmål som innvilgelse av skjenkebevilling, eller hjelp ved nye etableringer etter en konkurs.

6.3.2.3 Søker mer sammen

Heller ikke mellom næringsorganisasjonene og de ansatte sine organisasjoner ser det ut til å være omfattende kontakt og samarbeid. Enkelte av næringslivsrepresentantene oppgir at de har kontakt, men mer enn å inneholde spørsmål knyttet til

næringsutvikling dreier den seg om enkeltbedriftens arbeidsgiverforhold til sine ansatte. Andre oppgir ikke forbindelse med arbeidstakerne, og i enkelte saker, som i spørsmålet om vedtektene for åpningstidene, dreier det seg om motparter. På den måten blir Bodø Næringsforum langt på vei arbeidsgivernes organ, men uten at det tar opp spørsmål knyttet til forholdet mellom arbeidsgiver og -taker. Den type saker kanaliseres i første rekke gjennom næringsorganisasjonene sine landssammenlutninger.

Om flertallet av politikerne og næringslivsrepresentantene opplever det samme kontaktmønsteret i forhold til arbeidstakerne, er det omtrent det eneste stedet vi finner et så klart sammenfall. Mens enkelte politikere opplever at næringslivet er lite koordinert og framfører spredte synspunkter, og at næringsorganisasjonene er lite aktive, mener representantene for næringslivet at kontakten i forhold til kommunen er blitt bedre, og at organisasjonene spiller en mer framtrædende rolle. Etter deres mening har det skjedd en samordning av de interessene som er representert i og gjennom Bodø Næringsforum. Disse synspunktene får støtte fra de av politikerne og administrasjonen som har god kontakt med BNF, men det er viktig å understreke at det ikke er noen allmenn støtte fordi de kommunale aktørene, slik det allerede er påpekt, mener enkeltbedriftene er mer aktive enn organisasjonene.

Avstanden i synspunkt mellom næringsliv og kommunale aktører er imidlertid ikke nødvendigvis så veldig stor, fordi selv om de første mener at Bodø Næringsforum har vært et framskritt for kontakt internt i næringslivet og i forhold til kommunen, understrekes det også at ikke alle benytter seg av denne kontaktmuligheten. En av næringslivsrepresentantene mente for eksempel at kontakten er god, men at det likevel eksisterer uløste sider i relasjonen mellom kommunen og næringslivet:

"...det jeg ser som et problem er hvordan næringslivet gjør seg nytte av kontakten. Altså om næ-

ringslivet har klart å gjøre seg nytte av det apparatet og den kontakten som er bygd opp mot kommunen."

Det er med andre ord etablert et formelt apparat for kontakt og samarbeid, som bare i varierende grad benyttes. I hvilken utstrekning denne kanalen greier å fange opp ulike interesser er det vanskelig å gi noe entydig svar på, men skal vi tro de kommunale aktørene, som i stor grad er mottakerne av henvendelser, kommer de aller fleste utenom Bodø Næringsforum. Slik sett gjenstår det å fylle samarbeidsapparatet med flere aktører for at BNF i større grad skal framstå som næringslivets talerør i Bodø.

At det har skjedd en samordning støttes av at representanter for næringsorganisasjonene oppgir at kontakten med andre næringsorganisasjoner er hyppigst med de andre medlemmene i Bodø Næringsforum. Når næringsforumet delvis ser ut til å være et slikt felles talerør, i alle fall for de tre interessegrupperingene som er en del av BNF, skyldes det ikke minst at enkeltforeningenes rolle er tonet ned til fordel for sammenslutningen. En representant for næringslivet formulerte det slik:

"Etter at vi fikk Bodø Næringsforum med direktøren i spissen, har vel disse foreningene..., alt er kanalisert via han. De siste par årene er det lite som har gått direkte via foreningene."

Uansett samarbeidet mellom handelsstand, håndverk/industri og reiseliv gir enkelte utsagn i intervjuene inntrykk av at det ikke er helt uproblematisk å samkjøre interessene. En representant for næringslivet svarte for eksempel slik på spørsmålet om næringsinteresser samordnes eller står i et konkurranseforhold til kommunen:

"Det har nok skjedd en samordning, men fortsatt er det nok litt draging i forskjellig retning noe som går på at den ene grupperingen føler at ressursene brukes på den andre."

Hva som ligger i de ulike grupperingene vet vi ikke, men ut fra at Bodø Næringsforum i første rekke ser ut til å ha blitt et markedsføringsorgan, er det nærliggende å tro at det dreier seg om en skillelinje mellom handel og reiseliv på den ene siden, og håndverk/industri på den andre. De første vil åpenbart ha mest å tjene på markedsføring og reiseliv, i alle fall på kort sikt, mens det for håndverkerne vil være mer diffust hvilke resultater en slik strategi vil gi. I forhold til kommunen er deres interesser mer spesifikt knyttet til tilrettelegging og salg av områder til lavest mulig pris, hva slags bygge- og anleggsaktivitet kommunen setter igang, regulering av tomter, og i litt mindre grad at Bodø festes på reiselivskartet.

Mulige konflikter lar vi ligge her, og konsentrerer oss heller om samordningen også har resultert i større innflytelse for disse interessene.

6.3.2.4 Har de innflytelse?

Slik det ble påpekt i forrige kapittel er det svært problematisk å fastslå eventuell innflytelse. Ikke bare er det komplisert å påvise og måle, men innflytelse kan variere fra sak til sak, noe som gjør det vanskelig å trekke entydige konklusjoner. Vi holder oss her til oppfatningene hos respondentene, spesielt næringslivsrepresentantene, men delvis også politikerne. De første er spesielt interessante, fordi det gir mulighet for sammenligning med svarene som medlemmene av "toppfolkenes nettverk" i Tromsø ga.

Noen tilsvarende entydig positiv holdning er det ikke mulig å finne blant næringslivsfolkene i Bodø. Flesteparten mener næringslivet har innflytelse, men ingen vil karakterisere den som spesielt sterk, selv om dialogen gir muligheter for å påvirke kommunale beslutninger. Et par svar illustrerer dette:

"Jeg er ikke med på at de har stor innflytelse, (...), de ville styrt sterkere om de hadde muligheten."

"Dersom jeg skal gradere tør jeg nok ikke gå lenger enn til middels, i enkelte tilfeller har vi stor innflytelse. Tross alt har vi muligheter til å få sentrale personer på vår side for å få gjennomført noe, men det viser seg at det ikke alltid hjelper."

Det siste sitatet understreker et poeng som det er verd å stoppe opp ved, nemlig at det er etablert gode relasjoner til enkelte i kommunen, men at det ikke er tilstrekkelig for at beslutninger skal få det næringslivet oppfatter som et positivt resultat. Dette støtter opp om inntrykket av at Bodø Næringsforum har et avgrenset virkefelt i forhold til kommunale aktører, det er ikke tilstrekkelig spredning av synspunkter og ideer fra det vi kan kalle kjerneaktørene rundt næringsforumet. I et slikt perspektiv blir næringsutvikling ikke et allment diskusjonstema, men i første rekke et aktivitetsfelt for de få.

Denne avgrensingen førte til lignende problemer i Tromsø, men likevel følte de impliserte at deres deltakelse var viktig for utfallet i kommunale beslutninger. Når behandlingen i Bodøs politiske organer gir større usikkerhet kan det for det første ha sammenheng med at de politiske konstellasjonene er mer ustabile, slik at det er vanskelig å forutsi hva som blir resultatet. En slik hypotese er ikke mulig å teste her, men ut fra intervjuene er det vanskelig å se at det er større ulikhet i oppfatningene hos politikerne i Bodø i forhold til Tromsø. På den andre siden har Bodøs administrative ledelse påpekt at politikerne har vært for lite flinke til å komme med konkrete økonomiske prioriteringer, noe som kan bety at det er vanskelig å samle seg bak og gi løsninger tyngde. For det andre er det mulig at den vanskelige kommuneøkonomien har skapt så stor turbulens og usikkerhet at det har vært umulig å nå fram med store fellesprosjekter mellom kommune og næringsliv. Den økonomiske situasjonen gir ikke grobunn for sterkt kommunalt engasjement i for eksempel kulturhus, men gjør at aktiviteten avgrenses til det som oppfattes å være primæroppgaver.

En tredje forklaring som avtegner seg, er at det eksisterer kommunikasjonsproblemer mellom politikere og næringslivet, at de ikke snakker sammen i et felles språk og har forståelse for hverandres problemer. Representanten for en av næringsorganisasjonene uttrykte seg slik i spørsmålet om næringslivet har innflytelse:

"Ja, de har innflytelse, det er helt klart. Men vi ser innflytelse på grunn av økonomien, og jeg savner at næringslivet får innflytelse via dialog - at politikerne og Bodø kommune forstår hvordan næringslivet fungerer"

Denne representanten mente politikerne ofte har lite kunnskap når de skal fatte beslutninger, og at næringslivet må bli flinkere til å nå fram med sine synspunkter. En grunnleggende forutsetning etter hans mening var at de to partene må snakke samme språk for at det skal gi resultater. Forståelsen på begge sider må bli bedre.

Et slikt syn støttes forsåvidt av flere politikere, men etter deres mening er det i første rekke de næringsdrivende som utgjør et "problem". Politikerne mener selv de er villig til å lytte, og har en positiv holdning til problemer og muligheter i næringslivet, men at de åpne kanalene til politiske organer ikke utnyttes. De savner et aktivt og samlet næringsliv som opptrer med større tyngde, ikke minst for å få fram informasjon til politikerne. Etter deres mening ville det også gitt resultater: - -

"Næringslivet burde spille en langt mer aktiv rolle, jeg tror det ville være kjærkomment i kommunen med et aktivt næringsliv. Kanskje sitter politikerne og er usikker på hvordan de skal aktivisere næringslivet."
(...)

"Hvis det i en sak var kontakt med næringslivet, at man hadde konkrete organ fra næringslivet, og la det fram i formannskapet fikk man veldig positiv respons fra politikerne. Det politiske miljø ville vært mer aktivt, og følt seg sikrere hvis næringslivet hadde vist større aktivitet."

6.3.2.5 Mellomledd, interessehevder eller begge deler?

Politikernes ønske om mer samordning av synspunkt fra næringslivets side er langt på vei et ønske om mer av den kontaktskapende delen av Bodø Næringsforum. Hvordan den økte samordningen og kontakten skal arte seg vet vi lite om, men bak etableringen av BNF lå et ønske om å få til en slik samordning av henvendelsene fra næringslivet, "samtidig som man fra kommunal side vil kunne arbeide langt mer rasjonelt overfor næringslivet." (F-sak 31/86). I sum betyr det et stykke på vei at næringsforumet ved siden av å være interessehevder også skal fungere som mellomledd i forholdet næringsdrivende - kommune. Avslutningsvis kan det være grunn til å gå disse rollene nærmere etter i sømmene, ikke minst fordi det gir mulighet til å sammenligne med vårt teoretiske utgangspunkt.

Gjennomgangen gir i første rekke inntrykk av at Bodø Næringsforum har inntatt interessehevderens rolle overfor kommunen gjennom sitt arbeid for å få gjennomslag for prosjekter som kulturhus og Nordlandshall, og gjøre kommunen delaktig i markedsføring. Det er også BNF som har opptrådt for å få utvidet åpningstidene, og tatt opp spørsmålet om prisene på kommunale næringsarealer. Uansett om enkelte politikere er utilfreds med funksjonsmåten til BNF, framheves det også, spesielt i næringslivet, at næringsforumet har medført en bedre samordning av ulike interesser, og at kontakten overfor kommunale myndigheter er styrket. Når det har skjedd en endring på dette feltet er det imidlertid viktig å presisere at det ikke dreier seg om en prosess som startet i 1986, men at det er ei gradvis utvikling som har foregått gjennom store deler av 80-tallet og har skutt fart de siste årene.

Samordning kan også bety at BNF har gått inn i en posisjon som mellomledd med styringsfunksjoner, dvs at kontakten ikke bare går én vei, men preges av gjensidighet slik at interesseorganisasjonene kan påvirkes og bindes av kommunen. Det er viktig å presisere at dette ikke omfatter oppgaven BNF har som iverksetter av kommunale vedtak, eller for å utrede, dersom

det ikke har konsekvenser for medlemmene av næringsforumet. I slike situasjoner blir det i stor grad snakk om et operativt kommunalt organ, og ikke forpliktende for andre interesser. Å belegge at BNF fungerer som et slik mellomledd er det imidlertid vanskelig å finne eksempler på i vårt materiale. Eneste unntaket er at formannskapet ba Bodø Næringsforum om å ordne opp i uklarhetene om åpningstider som de såkalte storkioskene hadde skapt, og som ga protester fra dagligvareforretningene. Langt på vei ville kommunen at handelsnæringa selv skulle rydde opp i problemene som dette salget av dagligvarer skapte, men der formannen i BNF allerede under behandlinga i formannskapet advarte mot at det ikke var mulig å få til.

En grunn til at BNF har en svak rolle som mellomledd, er at det er lite som tilsier at kommunen har ønske om, og i langt mindre grad mulighet til, å binde opp og styre næringslivet. Ambisjonene har mer gått i retning av å få samlet og samkjørt de ulike interessene som har sittet på sine nes med hver sin sølvskje. Når styret i næringsforumet fungerer som et kommunikasjonssenter kan imidlertid informasjonen som utveksles innebære en indirekte tilpasning mellom de ulike interessene. En næringslivsrepresentant vektla for eksempel at kommunale planer på den måten lettere kan tilpasses næringslivets målsettinger, et moment som neppe er uviktig når kommunene har en viktig planleggingsfunksjon.

6.4 Næringskontakt i tre punkter

Ut fra vårt materiale er det ikke urimelig å trekke en konklusjon om at næringslivet har relativt god kontakt med kommunen, og mulighet til å påvirke kommunale beslutninger. Kontakten er imidlertid snever på to måter. Det er interessene til handel, reiseliv og håndverk/industri som i første rekke ivaretas, og arbeidstakerne og primærnæringsinteressene har en nokså perifer rolle med kontakt i enkeltsaker.

Den kontakten som eksisterer har i hovedsak tre sider, der for det første Bodø Næringsforum spiller en viktig rolle, fordi styremøtene gir representanter fra kommune og næringsliv muligheter til dialog for utveksling av ideer og informasjon. Næringsforumet representerer dessuten et forsøk på samling av et splittet næringsliv, som har levd godt på en sterk offentlig etablering i etterkrigstida, og liten grad har samarbeidet med de lokale myndighetene.

Det formelle kontaktorganet med toppfolkenes styre gir, for det andre, rammen for uformelle relasjoner, personlige nettverk, hvor direktøren i BNF har en framtrædende rolle. Når nettverk er viktigere for kontakten enn de formelle styremøtene henger det særlig sammen med større hyppighet, og at det er en mer fleksibel kontaktform uten formelle prosedyrer. Nettverket er snevert på den måten at det er spesielle interesser som deltar, og dessuten ved at det i stor grad er de som arbeider med næringsutvikling på heltid som er koblet på. De profesjonelle betyr mer enn de til-litsvalgte.

Kontakten rundt Bodø Næringsforum dreier seg langt på vei om prinsipielle saker, fordi vi, i likhet med situasjonen i Tromsø, finner at enkeltvirksomhetene tar opp egne saker direkte med kommunale representanter. Mange henvendelser går til administrasjonen i en tidlig fase, mens politikerne kontaktes når en sak skal sluttbehandles i folkevalgte organer. Denne tredje typen kontakt opplever politikerne som mest hyppig, og, i motsetning til næringsorganisasjonenes oppfatning, mener de det er liten samordning i utspillene fra næringslivet. Om kontakten i første rekke kommer fra sektorene som også er organisert i Bodø Næringsforum, er den samtidig bredere enn de to andre, fordi også primærnæringene og arbeidstakerne kommer inn på banen. De siste tar i hovedsak kontakt med kommunale representanter i spørsmål som knytter seg til egen arbeidsplass der positiv kommunal behandling er viktig.

6.4.1 Ikke helt alene...

Uansett samordningen av interessene og samarbeidet med kommunen har næringslivsrepresentantene i Bodø ikke en like positiv oppfatning av egen innflytelse som det vi fant i Tromsø. Vi har pekt på tre mulige forklaringer til dette, og avslutningsvis skal vi se om en fjerde grunn, presset fra andre organiserte interesser er så stort at næringslivet bare blir en av mange aktører på banen. Spiller næringslivet andrefiolin?

Utvilsomt har organisasjonene i Bodø stor interesse for hva kommunen foretar seg, og hvilke konsekvenser det har for egne interesser. Imidlertid er det vanskelig å spore noen entydig endring som følge av kommunal vekst. Idretten nevnes også her som en viktig pressgruppe overfor kommunale beslutninger, men flere av politikerne framhever at større samordning ville gitt denne sektoren større gjennomslag.

"Det er vel ingen sektor som er så velorganisert, men det er heller ingen andre som krangler så mye. De er også veldig høyrøstet, og har nærmest en egen presse som er opinionsdannende. Det er skremmende at de har fire, fem, seks sider i avisen hver dag hvor de kan målbare sine interesser, mens andre er stumme. De har ikke den samme muligheten."

Så langt er skissen sammenfallende med situasjonen i Tromsø, men ut fra intervjuene er det nødvendig å gjøre et par presiseringer som modifiserer det bildet vi har med fra forrige kapittel. Det ene er at de kommunale fagforeningene ikke har en like framtrædende rolle. De er nok med, men framheves ikke så markant som i Tromsø, og er neppe mer frampå enn fagorganisasjonene utenfor kommunen. Noen god forklaring på dette er det vanskelig å gi, bortsett fra at i alle fall de LO-tilknyttede foreningene kan markere seg gjennom samarbeidet med Arbeiderpartiet.

Et alternativt svar ligger muligens i den andre modifiseringen som knytter seg til grendeutvalgenes aktivitet. Dette er den interessegrupperingen som hyppigst framheves av politikerne

som aktiv, særlig i forbindelse med skoleutbygginger. Synspunkt fra et par politikere illustrerer dette:

"De områder der enkeltorganisasjoner har vært mest aktiv er innenfor skolesektoren, der foreldregrupper har kjørt hardt på enkeltsaker."

"Noe av det sterkeste vi har er mer eller mindre organiserte grendeutvalg,... De er representert i råd og utvalg, og derfra gjør de seg gjeldende i alle ledd i det kommunale systemet."

Dette kan betyr at kommunepolitikerne i Bodø utsettes for det samme presset som kollegene i Tromsø, som ikke kommer innenfra, men fra utsiden, og i tillegg har en geografisk dimensjon. Hvor sterk eller stabil denne situasjonen er vet vi ikke. Ingen av politikerne har gitt noen antydning om det, men muligens er den også i Bodø i første rekke knyttet til strammere kommuneøkonomi.

Dette antyder at forklaringen om at næringslivet spiller andrefiolin ikke kan gi et fullgodt bilde av situasjonen i Bodøs organisasjonssamfunn, og at ulikhetene mellom Bodø og Tromsø heller ikke er så store. Det siste spørsmålet skal vi fokusere mer på når vi i neste kapittel ser på forskjeller og likheter mellom de to kommunene.

7.0 ORGANISERENDE KOMMUNER I NETTVERK

Denne oppgaven startet ut med to problemstillinger. For det første: Gjør kommunenes plassering i det norske styringssystemet det problematisk å overføre begreper utviklet i studier av sentralnivået til undersøkelser av sammenkoblingene lokalt? For det andre: Finnes det en sammenveving mellom kommunale myndigheter og lokale organisasjoner som kvalifiserer til merkelappen lokal korporativisme? Mens det første er behandlet tidligere blir dette kapitlet konsentrert om det andre spørsmålet. Hva er det som kjennetegner kontakten? Har vi funnet korporative ordninger i Bodø og Tromsø? Samtidig er vi opptatt av koblingene mellom de to problemstillingene, mer spesifikt om diskusjonen og avgrensingen av lokal korporativisme har relevans for situasjonen i de to kommunene. Er lokal korporativisme en avgrenset form i forhold til situasjonen på riksplan? Hva er innholdet i de lokale sammenkoblingene?

Før vi kommer så langt skal vi forsøke å få grep om kommunenes rolle i næringsarbeidet, og på den måten ha et grunnlag kontakten mellom kommune og næringsliv kan vurderes ut fra. Som en bakgrunn til drøftingen starter vi med en kort gjennomgang av funnene, hvor det spesielt legges vekt på kommunal næringspolitikk, rollen kommunene utøver og kontakten som springer ut av den.

7.1 Litt forskjellig, men mest likt

Den mest gjennomgående trenden i vårt materiale er de mange fellestrekkene mellom de to kommunene, og i flere tilfeller at de også ser ut til å nærme seg hverandre. Spesielt overraskende er det ikke ut fra påvisningen i andre undersøkelser om at imitasjon er vanlig på det næringspolitiske feltet (jmf. Bukve, 1985b), og som vi har sett holdes egen innsats opp mot det den andre kommunen har fått til og ønsker å gjennomføre.

Likhetene mellom Bodø og Tromsø kommer ikke minst til syne med retningslinjene som er trukket opp, og i vurderingen av

den kommunale næringspolitikken. For det første med relativt runde målformuleringer, som ikke gir noen entydig retning for hvor kommunene skal satse. I intervjuene kommer det dessuten fram at målene som er trukket opp i liten grad er oppfylt, og respondentene mener at det verken i Bodø eller Tromsø er utformet noen kommunal næringspolitikk. Unntaket representeres ved den andre likheten, den klare satsingen på reiseliv, manifestert gjennom planer, økonomisk uttelling og organisatorisk oppbygging. Mest markant er dette i Tromsø, men Bodø følger helt tydelig etter i mange av de samme fotefarene.

For det tredje framheves næringspolitikk som en viktig kommunal aktivitet av representanter fra både kommunene og næringslivet, men det er vesentlig å presisere at dette ikke forhindrer at aktivitetsfeltet rammes av nedskjæringer i kommuneøkonomien. Næringsfondet i Tromsø får lavere bevilgninger, og i Bodø er det stillingsledighet ved næringsseksjonen. Ved siden av dette registrerer vi at det er strid om prioriteringene; hvor høy skal den kommunale innsatsen være, og hvor skal ressursene kanaliseres? Konfliktnivået er mest markant i Tromsø, hvor den sterke vektleggingen på reiseliv deler kommunepolitikken i to, men også i Bodø er det skepsis til satsingen på markedsføring.

Denne uenigheten kan imidlertid ikke tolkes som forskjell i synet på hvilken funksjon kommunen skal ha i lokalt næringsarbeid. I hovedsak knytter denne rollen seg til samordning og tilrettelegging. Samordningen skal skje ved å knytte sammen lokale interesser, gjerne i forhold til myndigheter på ulike forvaltningsnivå, men det vektlegges også å utvikle det lokale samarbeidet. Det siste er mest markant i Bodø hvor næringslivet tidligere har hatt et relativt dårlig samarbeid, og hvor kontakten mot kommunen har vært svak. Tromsø har tidligere satset svært offensivt på en mer tiltaksrettet strategi, men har etter avviklingen av NORD-Utvikling lagt seg på et lavere ambisjonsnivå. Likevel er den økonomiske satsingen størst i nord med et næringsfond som, i alle fall på papiret, er fire

ganger større enn Bodø sitt.¹ I første rekke er det politikerne som er opptatt av økonomiske incentiver, mens næringslivets representanter framhever kommunens tilrettelegging for næringslivet.

Under paraplyen for tilrettelegging finner vi flere elementer, hvor det dels dreier seg om å bygge ut den allmenne infrastrukturen som eksempelvis veier, boligfelt og skoler, men i tillegg også spesielle tiltak for næringsvirksomhet som næringsarealer og at kommunen har et apparat som mottar etablerere. Et siste moment, som særlig er framhevet i Bodø, er bruk av kommunens allmenne tilbud som middel for å trekke til seg etableringer og holde på virksomheter som allerede finnes. Sammen med den generelle utbyggingen av infrastruktur antyder dette en kommunal satsing som ikke er avgrenset, men omfatter innsats på tvers av grensene i den administrative og politiske oppbyggingen. Dette finner vi uttrykt i at det ikke er opprettet næringspolitiske sektorutvalg, og at det administrative ansvaret er plassert i sentraladministrasjonen. På den andre siden er det ikke utviklet et tverrsektorielt samarbeid internt i kommunene for å ivareta en samordning av kommunens tilrettelegging. Kommunalt næringsarbeid er administrativt blitt et avgrenset, ikke sektorovergripende arbeidsfelt.

Tidligere undersøkelser (Gabrielsen, 1979; Nokken, 1976; Wagtskjold, 1978; Torsteinsen, 1981) har pekt på at kontakten mellom organisasjoner og lokale myndigheter kjennetegnes ved uformelle relasjoner, mer enn at kontakten har utgangspunkt i formelle organer som nasjonalnivåets 1000 komiteer. I vårt materiale viser det seg også at uformelle nettverk er det mest framtreddende trekket ved kontakten mellom kommunene og

1

Det er viktig å være oppmerksom på at tilskuddet til Bodø Næringsforum er en selvstendig bevilgning, mens Tromsø Arrangement sitt driftstilskudd utgjør en del av den totale bevilgningen i næringsfondet. Det gjør at næringsfondet i Tromsø i realiteten representerer vel en fordobling i forhold til Bodø.

næringslivets organisasjoner. Felles for de to kommunene er at det i stor grad er toppfolkene fra næringslivets organisasjoner som er koblet mot ordføreren og sentraladministrasjonen i kommunen, og at de utgjør kjernen i nettverket. Et annet trekk er at koblingene har et begrenset næringspolitisk virkefelt. Handel og reiseliv er sentrale i begge kommunene, men mens håndverk/industri faller helt utenfor i Tromsø er det en av tre deltakere i Bodø Næringsforum (BNF).

Fylkeshovedstaden i Nordland skiller seg også ut ved at næringsforumet representerer et forsøk på formalisering av kontakten, men der BNF i første rekke ser ut til å danne ramme for nettverkskontakten, og er viktig for samordningen i næringslivet. Forsøket på etablering av et formelt samarbeid i Tromsø strandet etter relativt kort tid, og er ikke tatt opp siden 1984. Den avgrensede kontakten i nettverkene innebærer at primærnæringene og arbeidstakerne står nokså perifert i forhold til kommunen, og heller ikke har kontakt med de næringssektorene som har utviklet et tett samarbeid med kommunale myndigheter.

Om nettverk representerer den tettteste kontaktformen, er de likevel ikke mest dominerende, kvantitativt, i forholdet mellom kommune og næringsliv. Uten å gå veien om organisasjonene er det nemlig mange enkeltvirksomheter som tar direkte kontakt med politikere, også de som står utenfor nettverk, for å få en positiv behandling av søknader i kommunale fora. Henvendelsene har som regel sitt grunnlag i kommunenes delegerte kompetanse til å regulere og fastsette nærmere bestemmelser for en del sider ved næringsvirksomheter, et trekk også Thorvaldsen (1986) har pekt på i sin undersøkelse fra Bergen. Et særtrekk med denne kontakten er at det i liten grad dreier seg om møter, som i nettverk, men at telefonhenvendelser og brev er vanligere. Implikasjonene av denne alternative kanalen for kontakt og påvirkning er for det første at næringsorganisasjonene i begrenset grad kanaliserer henvendelser i forhold til kommunen, og for det andre at næringspolitikk ikke ute-

lukkende blir et felt for de få. Flere politikere involveres, og ikke minst betyr det at interessene til jordbruk og fiske samt arbeidstakerne kommer inn i bildet, og tas med i vurderingen ved beslutningsfatting i kommunens politiske organer.

7.2 En regulerende kommune, men ikke bare det
Vår antakelse om tettere kontakt mellom kommuner og organisasjoner i arbeids- og næringsliv var for det første basert på en allmenn tese om at flere ressurser har gjort kommunene mer interessante for lokale interesseorganisasjoner. Mer spesifikt antok vi for det andre at kommunalt næringsengasjement gir opphav til kontakt fordi det krever deltakelse fra næringslivets side. Verken i Bodø eller Tromsø har det kommet noen klar støtte for den første hypotesen, og selv om den siste betyr mer for kontakten er det nokså ulike sider ved kommunene som gjør dem interessante for næringslivet. Økonomisk støtte betyr generelt sett lite, og for næringer som handel og reiseliv er det viktig at kommunene organiserer ulike typer interesser for å stå sterkere utad. For disse to næringene er dessuten reguleringsfunksjonen av stor betydning, men av en litt annen karakter enn den fysiske reguleringen som er viktig for håndverk/industri.

Kommunenes rolle i næringsarbeidet er ikke uviktig for den kontakten de har med næringslivet og deres organisasjoner. For å få grep om hvilken rolle våre to kommuner har skal vi gå ut fra tre distinksjoner knyttet til styring, regulering og organisering, og plassere Bodø og Tromsø i forhold til dem. I realiteten vil disse kategoriene gå over i hverandre, men slik vi kommer tilbake til er særlig den siste av dem mest dekkende for situasjonen i Bodø og Tromsø. Aller først et kort tilbakeblikk på statens rolle innenfor korporativismen.

7.2.1 Styringskommunen?

Internasjonal korporativ teori vektlegger en relativt sterk stat som styrer og regulerer samfunnsforhold, i første rekke i tilknytning til samfunnsøkonomien. Dette skjer indirekte

ved å trekke inn organisasjoner på aktuelle områder slik at de deltar i utforming og iverksetting av politikken. Denne innside-statusen finner vi igjen i Norge, i første rekke i etterkrigstida, manifestert gjennom en rekke partssammensatte utvalg, men også i forhandlinger mellom statlige myndigheter og organisasjoner innenfor ulike samfunnssektorer. Den korporative kanalen, er ikke konstitusjonelt grunnfestet eller bygd på bevisst design, men har vokst fram ut fra flere ulike prosesser. Et sentralt element er imidlertid forsøkene på styring av sentrale makro-økonomiske parametre, der statlige myndigheter har samhandlet tett med de største organisasjonene innen arbeids- og næringsliv.

En slik styring av økonomien ligger, som påpekt i kapittel tre, utenfor kommunenes domene, fordi de ikke har statens juridiske grunnlag til å styre markedet, og bare i begrenset grad kan gripe inn i enkeltbedrifters virksomhet. Vekst til tross: Statlige pålegg fører til at den kommunal-økonomiske handlefriheten er begrenset, og det er små muligheter til å benytte seg av økonomiske virkemidler for å styre næringsutviklinga. I våre to kommuner har vi sett at pengene som er satt av på nærings sida er små, nærmest symbolske, med næringsfond på henholdsvis fire (Tromsø) og en million (Bodø). Et trekk med disse fondene er dessuten at mye av pengene går til gjennomføring av prosjekter, enten rent kommunale eller i et samarbeid med næringslivet, og i liten grad benyttes for å styre og støtte bestemte næringsetableringer.² Dette er også trenden på landsbasis, der næringsfond går inn som støtte til de ordinære drifts- og investeringsbudsjettene (Baldersheim, 1987:298).

2

Tromsø benyttet i 1988 for eksempel nær tre millioner til ulike prosjekter av en total bevilgning på knapt 4,3 millioner. Bodø hadde i 1987 et næringsfond på vel én million, litt over 300 000 var tilskudd til enkeltbedrifter mens resten gikk til prosjekter. I Bodø dreier det seg i første rekke om samarbeidsprosjekter med næringslivet, mens det i Tromsø for en stor del er rene kommunale engasjement (Årsmelding 1988 Tromsø kommune; årsmelding 1987 Bodø kommune).

Mer enn å være et reelt virkemiddel blir de en bokføringsmåte som symboliserer positiv holdning til næringsutvikling.

En alternativ styringsmulighet finnes i den delegerte myndigheten fra staten til å gjennomføre reguleringer og planlegge innenfor eget geografiske område, men er det en mulighet som benyttes? Vårt materiale gir ikke noe fullstendig svar, men la oss se litt på tre momenter som kan belyse dette aspektet. For det første er det vanskelig å etterspore styringsambisjoner overfor næringslivet hos politikere og administrasjon i kommunene, men det må presiseres at det ikke er stilt direkte spørsmål om generelle holdninger til slik styring i intervjuene. Vi vet for eksempel at enkelte mener tiltak innen andre sektorer, som boliger og barnehager, er viktig for næringsutvikling, men det impliserer ikke automatisk at dette er virkemidler som styres bevisst for å trekke til seg arbeidsplasser ved å gi enkelte bedrifter eller sektorer spesielle fordeler. Det er relativt få som trekker fram denne typen virkemidler, og det kan tyde på at utbygging av barnehager, boliger og skoler i første rekke ses på som ledd i en allmenn kommunal velferdsutbygging. Uansett forsøkene dreier det seg ikke om mer enn en indirekte form for styring, der resultatet avhenger av om lokkemidlene har vært gode nok.

I tilknytning til dette ser, for det andre, heller ikke kommunenes planlegging på nærings sida ut til å være preget av forsøk på styring. Målene er uklare, det er de færreste som i det hele tatt mener at det er utformet noen næringspolitikk, og det virker heller ikke som om målsettingene som finnes spiller en viktig rolle for å kanalisere aktiviteten i bestemte retninger. Dermed er det også vanskelig å finne et grunnlag for styring, rettere sagt hvilken retning kommunene skal bevege seg i, og hvilke prosesser man skal gripe inn i og endre.

Unntaket, som er det tredje poenget, representeres ved den klare vektleggingen på reiseliiv, der begge kommunene har

utformet strategier for å trekke til seg kurs og konferanser, forretningsfolk og turister. Det er her vi finner de mest finslippte målene og hvor strategiene for å oppnå dem er detaljert. Her foreligger det altså klare planleggingsambisjoner, men når det er vanskelig å vurdere dem henger det sammen med at reiselivsplanene, spesielt den som er utformet i Bodø, er ferske dokumenter som ikke har vært benyttet lenge, og dermed har liten erfaring med. Av den grunn vet vi ikke i hvor stor grad aktivitet vil bli kanalisert etter de linjene som er trukket opp i planene, der i første rekke kommunene gjøres ansvarlige. Når denne planleggingen likevel bør tolkes som et forsøk på styring er det fordi vi her også finner et eget organisatorisk apparat som skal sørge for å oversette målformuleringene i konkret handling. Både TOSARR og BNF har for eksempel en langt mer utadrettet rolle enn de kommunale næringsetatene som skal ta imot og gi veiledning til de som vil etablere og bygge ut virksomheter.

Kommunepolitikerne opplever det mest omfattende presset fra arbeids- og næringsliv i reguleringssaker, og et godt stykke på vei må denne reguleringen oppfattes som en form for styring av aktiviteten til bedrifter eller bransjer, for eksempel ved regulering av områder eller i tilknytning til åpningstider. Det dreier seg om delegasjon av myndighet der staten ikke detaljstyrer kommunene, men setter grenser for den lokale myndighetsutøvelsen. Dermed kan kommunens politikere båndlegge arealer til bestemte formål, og stille bestemte krav før en reguleringsplan godkjennes. På samme måte gir åpningstidsloven rammer, der de kommunale forskriftene kan innebære en innsnevring av mulighetene forretningene har til å holde åpent. I hvor stor grad disse mulighetene benyttes vet vi ikke, men en stor del av "næringssakene" som fremmes for politisk behandling knytter seg til denne typen spørsmål.³ Gjennomgangen av avisene

3

En klassifisering av næringssakene som ble funnet i Bodøs formannskapsprotokoller for 1986 og -87 viste at omlag to tredeler, inkludert forvaltning av kommunens egne arealer, dreide seg om reguleringssspørsmål hvor bedrifter søkte

i de to kommunene viser dessuten at det relativt ofte er diskusjon om åpningstider eller skjenkebevillinger.

Det er viktig å presisere at andre hensyn enn det rent næringsmessige veier tungt i en del reguleringssaker. Klarest eksemplifisert er dette i debatter om skjenkebevillinger, der også helse- og sosialpolitiske hensyn er viktige, ofte de mest essensielle, elementene i diskusjonen. Det understrekes ikke minst ved at det er helse- og sosialavdelingene som behandler denne typen saker og fremmer dem i sine avdelingsstyrer før de går til formannskap og kommunestyre, og spørsmålet om arbeidsplasser må avveies mot det edruskapsmessige og de sosiale sidene ved skjenking av alkohol.

7.2.2 Samordner og kobler. Den organiserende kommune.

Styring som en form for aktivt og direkte inngrep har, slik vi ser det, ingen framtreddende plass innenfor næringsområdet. Klarere framstår det som en kommunal aktivitet å regulere gjennom å sette grenser for enkeltbedrifter og bransjers aktivitet, samtidig som det legges vekt på at kommunene har ansvar for å bygge ut infrastruktur.

Men betyr disse to elementene at det dreier seg om to passive kommuner av "liberal-statlig type" som begrenser seg til å sette rammer og gjøre grunnlagsinvesteringer, og ellers holde fingrene unna næringsspørsmål? En slik oppfatning er det liten støtte for i vårt materiale. Representantene for næringslivet, som er nærmest et slikt synspunkt med sin understreking av at reguleringene må være minst mulig, framhever også at kommunene må delta i markedsføring, være aktiv for å hente etableringer utenfra, og gi veiledning til de som ønsker å starte virksomhet.

Våre to kommuner må da også kunne betegnes som foretaksomme i arbeidet med næringsutvikling gjennom oppbygging av et eget

kommunen om tillatelser av ulike slag.

administrativt apparat, "åpen dør" mot næringslivet fra den politiske ledelsens side, som også er svært virksom på dette feltet, og endelig at kontakten med, i alle fall deler av, næringslivet karakteriseres som god. Vi har med andre ord å gjøre med kommuner som deltar aktivt i næringsarbeid, og spesielt er opptatt av å utvikle det lokale samarbeidet. De er ikke bare åpne overfor omgivelsene, men forsøker å benytte det kommunale apparatet til å organisere omgivelsene slik at flere trekker i samme retning. Det krever relativt små ressurser, men kommunens organisasjon er viktig i dette arbeidet. Mest tydelig har vi sett dette i Bodø med oppbygging av et formelt kontaktorgan, men også i Tromsø er den kommunale innsatsen viktig for å knytte linjer mellom ulike aktører. TOSARR, som kommunens forlengede arm, står sentralt i samarbeidet, ikke minst i arbeidet med å gjennomføre felles prosjekter mellom kommune og næringsliv.

Summerer vi rollene som samordner og kobler kan vi med en felles merkelapp karakterisere det som en organiserende kommune.⁴ Den baserer seg på et kommunalt frihetsrom der det tas initiativ til å drive en aktiv form for tilrettelegging og brubygging internt mellom lokale interesser, og mellom disse og eksterne interesser. Dermed dreier det seg om mer enn reguleringskommunen, som i enkelte sammenhenger kan være en del av den organiserende kommune. Det er imidlertid bare tilfelle når kommunene bruker sin reguleringsmyndighet aktivt i næringsarbeidet, med andre ord ikke kun mottar henvendelser, men tar initiativ og bruker det som et virkemiddel i organiseringen. Et stykke på vei kan vi si at den organiserende kommune hviler på myndighet som er delegert fra staten, men det sentrale er likevel at kommunale myndigheter er aktive

4

Tore Grønlie (1989) bruker begrepet den organiserende stat for å beskrive motiver bak satsingen på statsdrift av industri etter andre verdenskrig. Selv om vi benytter en tilsvarende merkelapp, er det viktig å presisere at Grønlie i sitt begrep er svært opptatt av statlig styring mens den siden er mer tilbaketrukket her.

i forhold til næringslivet og fungerer som "jordmor" i arbeidet med næringsetableringer.

Selv om både regulering og organisering, i alle fall til en viss grad, tenderer mot styring vil vi gå for langt ved å kalle det styringskommune. En slik betegnelse vil vi reservere for kommuner som ikke bare organiserer omgivelsene, men i stor grad forsøker å styre virksomheter gjennom bruk av økonomiske incitament, og hvor kommunene trer inn i dirigentens rolle. Reguleringskommunen preges mer av dommerens og regulatorens rolle, mens den organiserende kommune er en type entreprenørvirksomhet der man krysser grenser mellom ulike sfærer, offentlig og privat, og også kan utnytte kanaler mellom ulike forvaltningsnivåer. Et siste trekk vi skal merke oss ved aktiviteten rundt den organiserende kommune er at dette er toppfolkenes arbeidsfelt. Det er de heltidsansatte i kommune og næringsliv som deltar, den organiserende kommune er aktivitet for de profesjonelle fordi det på dagtid holdes møter for å knytte kontakter og diskutere gjennom saker. Denne avgrensingen er ikke uviktig, fordi det setter helt klare grenser for hvem som kan delta i utformingen og gjennomføringen av kommunenes næringspolitikk.

Kontakten som springer ut av denne kommunale aktiviteten kommer vi tilbake til, men aller først kan det være grunn til å stille spørsmål med hvorfor kommunene engasjerer seg, og hvorfor vi nettopp får en organiserende kommune. I begge kommunene understrekes det at kommunal næringspolitikk er viktig for utviklinga, og hva er motivene eller drivkreftene bak det kommunale engasjementet? Grovt sett kan vi skille ut fire ulike grunner, og den første knytter seg til den generelle prosessen der økt næringsengasjement langt på vei er en "trend i tida" og oppfattes som en naturlig del av de kommunale oppgavene. Det andre, som vi finner spesifikt i Bodø og Tromsø, er målet om et godt privat servicetilbud for å ivareta de behovene innbyggerne har. De to bykommunene vektlegger at deres oppgave er å ivareta funksjoner på regionalt, fylkes- og landsdels-

nivå, og mer særegent for Tromsø sitt vedkommende å utvide det næringsmessige nedslagsfeltet og utvikle tilknytninger til Svalbard og Nordkalotten.

For det tredje er inntektssida i de kommunale budsjettene svært avhengig av skatteinntektene, og innsatsen for å trygge eksisterende og etablere nye arbeidsplasser blir et ledd i en strategi for å få høye, stabile inntekter som sikrer kommunal velferd og service. De to kommunene er litt ulike med hensyn til hvor tungt skattene veier blant inntektene, men som det framgår av tabell 7.1 dreier det seg om en stor og viktig andel. Ikke minst gjelder det Bodø der de utgjør vel halvparten av den totale potten som er til disposisjon, mens Tromsø nyter godt av relativt større rammetilskudd fra staten. Et poeng er det at relativt få respondenter eksplisitt har trukket fram skatteinntekter som en grunn til at kommunen skal engasjere seg.

Tabell 7.1 Sammensetningen av kommunale inntekter i Bodø og Tromsø i 1988. Millioner kroner. Relative tall i parentes.⁵

	Bodø	Tromsø
Skatter	319,8 (52,6)	421,8 (46,4)
Rammeoverføringer	100,5 (16,5)	208,9 (23,0)
Andre inntekter	187,4 (30,8)	279,3 (30,7)
Sum	607,7	910,0

Kilde: Kommuneårsmelding 1988, Bodø og Tromsø.

5

Tabellen, som er basert på kommunens egne oppstillinger i finansieringsanalyser, må tolkes med en viss forsiktighet fordi det ikke er kontrollert om det er forskjeller i hvordan inntektene føres på de tre postene. Den skulle likevel gi et inntrykk av inntektsfordelinga, og hvor stor andel skattene har i forhold til andre inntekter.

For det fjerde defineres det som et kommunalt ansvar å bidra til at innbyggerne sikres arbeid, målsettingen om arbeid for alle skal også kommunene medvirke til. Både i Bodø og Tromsø regnes det med at vekst i folketallet fører til behov for nye arbeidsplasser i årene framover, og i kommuneplanene er det lagt stor vekt på å bidra til dette. Bodø framholder dette som et hovedmål, mens det for Tromsøs vedkommende ikke bare er det, men en langt mer absolutt og forpliktende formulering om at "Et sentralt hovedmål for kommunens næringspolitikk skal være å skaffe arbeid til alle." (Tromsø kommune, Kommuneplan Tromsø mot år 2000, s 17, vår understreking).

De fire momentene er grunner til hvorfor kommunene engasjerer seg, men gir oss ikke forklaring på hvorfor kommunene velger rollen som organisator. Avslutningsvis i dette avsnittet skal vi derfor kort peke på noen mulige årsaker til dette. De fleste argumentene er rimelig godt kjent fra før, og gjennomgås derfor svært summarisk. Et poeng er at norske kommuner har små frie ressurser og et begrenset kompetanseområde som ikke gjør det mulig å involvere seg for sterkt. For det andre er det presisert gjennom intervjuene at engasjementet ikke skal være for omfattende: Det skal ikke være noen "produserende kommune" som etablerer egne virksomheter, og heller ikke annen deltakelse som medfører store økonomiske uttellingene. I Tromsø er dette framhevet av opposisjonen som trekker fram at andre kommunale oppgaver ikke må lide under satsingen på reiseliv generelt og Winter Cities i sær, noe som antyder at for sterk involvering gir grobunn for konflikt. Den organiserende kommune imøtekommer de to momentene ved å sikre at ressursinnsatsen blir liten, og kommunene har mulighet til å justere, eventuelt trekke seg ut av, engasjementet overfor næringslivet alt etter hvilke ressurser som står til disposisjon. Det gir samtidig legitimitet for næringspolitikken.

For det tredje ser kommunene det som sin oppgave å delta i etableringen av et lokalt samarbeid som kan generere arbeidsplasser. Særlig tydelig er dette i Bodø med etableringen

av næringsforumet i et forsøk på å føre sammen ulike interesser i næringslivet, som sammen med kommunen kan få til ei positiv næringsutvikling. I tilknytning til dette, er det, for det fjerde, grunn til å peke på at kommunene trolig har særlige forutsetninger for å være "en organiserende kraft". I lokal sammenheng dreier det seg om en stor organisasjon med mange ressurser og stor kompetanse i forhold til de lokale næringsorganisasjonene. Dessuten er kommunene en del av det totale forvaltningsapparatet og kan på den måten knytte kontakter som er nyttige for det lokale næringslivet. Endelig er det grunn til å trekke fram at det gir autoritet når kommunale myndigheter engasjerer seg, både i forhold til lokale grupperinger og mot eksterne interesser.

7.2.3 Et par momenter

Før vi ser på kontakten som springer ut av det kommunale næringsengasjementet kan det være på sin plass å oppsummere et par momenter fra denne delen. Vi har for det første sett at kommunene er aktive, men at deres aktivitet er avgrenset til spesielle næringsområder, og slik at det ikke involveres for store ressurser. Kommunene forsøker å utnytte sine komparative fortrinn til å organisere og bygge kontakt med omgivelser lokalt og eksternt, og blir koblingscentralen mellom forskjellige interesser som kan bidra til å få igang næringsprosjekter. Bodø og Tromsø er dermed, for det andre, åpne mot omgivelsene i sitt forsøk på organisering, og med de begrensede ressursene som står til disposisjon er kommunene avhengig av at andre engasjeres og satser sine ressurser for at prosjekter skal bli realisert.

7.3 Kontakt med fellesskap

Det teoretiske utgangspunktet, og også funn fra norsk sentralnivå, innebærer at sterke organiserte interessegrupper innlemmes i styringssystemet gjennom sine muligheter til å gi høringsuttalelser, men ikke minst ved deltakelse i råd og utvalg. Det dreier seg om en delvis formalisert kontakt, et institusjonelt arrangement, der et relativt begrenset antall inte-

resseorganisasjoner deltar i hele den politiske prosessen. De er med i utredningen, har sterk innflytelse over vedtakene som fattes og er sentral når beslutninger settes ut i livet. Denne symbiosen mellom offentlig og privat, myndigheter og interesseorganisasjoner, representerer et forsøk på indirekte samfunnsstyring, ikke minst ved at ulike interesser kommer sammen og forhandler seg fram til "akseptable" løsninger.

Den organiserende kommune medfører med nødvendighet at det knyttes kontakt med omgivelsene, i vårt tilfelle næringslivet, og som det er gjort rede for trekkes også deres organisasjoner inn i et samarbeid med kommunale myndigheter. Denne kontakten skal vi forsøke å finne en del hovedkjennetegn ved, og også dra linjer som får fram likheter og forskjeller mellom de to kommunene. Oppmerksomheten konsentreres om kontakten som skjer i tilknytning til nettverksrelasjonene, fordi det er her interesseorganisasjonene involveres i aktivitet rundt den organiserende kommune. Vektleggingen av nettverk betyr ikke at enkeltvirksomhetene sitt press er uviktig, og dette går også inn som en del av drøftingen der vi forsøker å få grep om sentrale karakteristika ved kontakten, innholdet i den, og grunnet for samhandlingen mellom kommunene og næringslivet.

7.3.1 En elastisk samarbeidsform⁶

Nettverkene som avtegner seg i vårt materiale utgjør langt på vei det som med et fellesuttrykk kan kalles elastiske samarbeidsformer. Det er for det første snakk om uformell kontakt mellom representanter fra de to sidene, der det ikke stilles strenge krav til prosedyrer som skal følges. Samtidig er forbindelsen så hyppig og tett at det sikrer stabil og jevn informasjon, slik at deltakerne kjenner ulike standpunkt og kan tilpasse egne handlinger til synspunktene som kommer fram.

6

Også denne betegnelsen er hentet hos Grønlie (1989).

I tillegg dreier det seg om en fleksibel form i den forstand at deltakelsen er avgrenset og varierer. Få deltakere betyr at diskusjonen kan holdes innenfor en liten krets, og at det er tidsplanene til et relativt lite antall personer som skal tilpasses for å få avviklet møter. En viktig side er også at aktørene kjenner hverandre rimelig godt, og etter det vi kan forstå er det få motsetninger mellom dem. Mer enn konflikt og strid er det fellesskap som kjennetegner denne tette og hyppige kontakten, der man ikke utelukkende, men i stor grad, er opptatt av markedsføring og reiseliv.

Et viktig moment med disse nettverkene er at det finnes en del kjerneaktører som har en sentral rolle, og når deltakelsen varierer henger det sammen med at drøftingen av sektorspørsmål impliserer ulik medvirkning og at forskjellige beslutningsnivåer kobles inn. Nettverkene er problemorienterte, med varierende deltakelse avhengig av hvem som må være med for å løse en sak. Det er for eksempel ikke nødvendig at reiselivsinteressene deltar som part når man arbeider med spesifikke spørsmål knyttet til handelsstanden, eller at ordføreren og andre politikere medvirker når en sak behandles i administrasjonen.

Deltakelse har dessuten litt ulikt mønster i de to kommunene. I Bodø gjelder det i første rekke myndighetssida ved at ulike kommunale representanter møter direktøren i næringsforumet, mens det på næringslivssida i Tromsø er flere som møter kommunen gjennom det tette nettverket. Det skyldes ikke minst fraværet av et fellesorgan for næringslivet med en enkelt aktør som har til oppgave å samordne synspunkt.

I tilknytning til det elastiske samarbeidet reiser det seg flere ulike spørsmål: Hvorfor er nettverk en framtrødende kontaktform? Er det mulig å peke på fordeler som gjør at dette velges i stedet for et mer formalisert samarbeid? Hvilke ressurser er involvert, og er det noen av partene som tjener mer på samarbeidet enn andre? Disse spørsmålene

behandles etter tur, og la oss aller først se på mulige grunner til etablering av nettverksrelasjoner.

7.3.1.1 Uformelle nettverk med resultatorientering

Materialet gir flere mulige forklaringer på bruken av nettverk som kontaktform, og vi skal antyde tre muligheter. To av dem knytter seg til den spesielle typen kontakt, men den første er langt på vei en alternativ-hypotese knyttet til at uformelle relasjoner oppstår som alternativ til fraværet av formelle organer. Ingen av kommunene har for eksempel egne næringsutvalg med partssammensetning, men når denne forklaringen er mest aktuell i Tromsø henger det sammen med at Bodø har et formalisert samarbeid gjennom sitt næringsforum og at nettverket kommer ved siden av styrekontakten. På den måten kan det virke like rimelig å ha en supplementstese der nettverk er et tillegg til formalisert kontakt. Erfaringen fra Bodø tyder i alle fall på at formalisering bringer sammen sentrale personer, og at det ut fra dette genereres nettverk som innebærer en hyppigere kontakt, der også personer som står utenfor det formelle samarbeidet kobles på.

Den andre forklaringen tar utgangspunkt i næringslivets utsagn om at det er nødvendig med kontakter som kan brukes. Det er ikke bare selve kontakten, og dermed tilgang på informasjon som er viktig, det kan også oppnås gjennom brev, men av stor betydning er det å skaffe seg kontakter som kan fungere som brubygger inn i det kommunale apparatet og argumentere for næringslivets standpunkt. Klarest ser vi dette i den sentrale posisjonen ordførerne har. De er framtrepende representanter i nettverkene, og oppfattes med sin utadrettede aktivitet som sentrale aktører av næringslivet og blant politikerne. Øremerkede administrative stillinger i en næringsetat gjør ikke den politiske ledelsen mindre viktig. Faktisk ser det ut til at næringsadministrasjonen delvis er perifer i forhold til nettverksaktiviteten, og i større grad arbeider med den daglige og rutinepregede kontakten med enkeltvirksomheter. Dessuten tar de seg av den formelle saksbehandlingen som er nødvendig

når kommunen skal involveres. Vi vet ikke om denne arbeidsdelingen gir konflikter internt i kommunene, men ut fra vårt materiale er det ikke motsetning verken mellom politisk engasjement og administrativ oppbygging, eller mellom nettverk og kommunal kompetanse på dette feltet. Slik vi skal komme tilbake til, er det mest sannsynlig at kunnskap i kommune og nettverk utfyller hverandre.

De involverte aktørene er stort sett fornøyd med denne nettverkskontakten, den gir mulighet for dialog og gjennomslag ved beslutninger. Problemene som avtegner seg knyttes til to forhold, begrenset deltakelse og mangel på kontinuitet. At det er relativt få som deltar og at samhandlingen er lukket, er også fordelaktig, men utgjør en hindring på den måten at ideene ikke spres til tilstrekkelig mange beslutningstakere, og at det dermed kan være problemer med å få gjennomslag. Det er ikke alltid tilstrekkelig å ha kontakt med kjerneaktørene når store prosjekter som Winter Cities skal gjennomføres. Når kontakten er problematisk i et tidsperspektiv henger det særlig sammen med at politikerne skiftes ut relativt ofte, og at bruhodet og talsmannen dermed forsvinner. Næringslivet i Tromsø ønsket seg for eksempel en sterk næringsetat som kan gi næringssakene større tyngde i administrasjonen og også sørge for kontinuitet i kontakten. Dessuten er det grunn til å anta at når det behandles et stort antall saker er det kapasitetsgrenser knyttet til hvor mange spørsmål den politiske ledelsen kan engasjere seg i, og at denne grensen kan utvides med flere representanter på innsiden.

Et interessant spørsmål i denne sammenhengen er hvorvidt etableringen av et formelt kontaktorgan som Bodø Næringsforum bidrar til å involvere flere deltakere og skape større stabilitet i kontakten. En slik problemstilling er vanskelig å vurdere, ikke minst fordi næringsforumet er relativt ferskt som kontaktorgan, men når vi mener BNF ikke har endret situasjonen vesentlig henger det sammen med tre momenter. For det første at deltakelsen fortsatt er relativt begrenset, og for det andre

at sammensetningen er slik at turnoveren vil bli stor når to av tre kommunale representanter er politikere samt at organisasjonsrepresentantene er tillitsvalgte. Dessuten har vi også sett at de formelle styremøtene nok ikke er viktigst, men at personlige relasjoner har avgjørende betydning, og at kontakten også på den måten blir svært sårbar for personskiftninger. Uansett framstår det som et dilemma å maksimere innflytelse gjennom strategisk viktige kommunale aktører samtidig som man ønsker at kontakten skal etableres for lang tid.

Den tredje muligheten vi trekker fram knytter seg til den fleksibilitet som nettverk innebærer. Få krav til formaliteter gir mulighet for kontakt ved behov, og dermed at i alle fall en del avgjørelser, som ikke krever godkjenning i formelle organer, kan fattes relativt raskt samtidig som de er unntatt for innsyn fra offentligheten. Dette poenget kommer i liten grad direkte fram i intervjuene, men vi har sett at det er utviklet samarbeid i tillegg til den formelle kontakten gjennom Bodø Næringsforum. Det kan innebære at det er for lite med knapt et styremøte i måneden for å sikre jevn informasjon og sørge for hurtighet i beslutningssituasjoner.

Muligens er nettverk en løsning som særlig passer kommune-nivået med mindre enheter og bedre muligheter til å ha oversikt. Det diskuteres ikke her, men mer spesifikt for kommunalt næringsarbeid kan det være en nødvendig strategi å knytte fleksible bånd framfor å utvikle en mer formelt preget korporativisme.

For det første dreier det seg om kommunal satsing under usikkerhet. En del av problemet knytter seg til at kommunene har lite kunnskap. Internt er de administrative ressursene små, og skal dekke ulike arbeidsoppgaver som ordinær saksbehandling, overordnet planlegging og bedriftskontakt. For de aller fleste dreier det seg dessuten om et ferskt arbeidsfelt hvor erfaringsgrunnlaget er spinkelt, og muligens heller ikke er systematisert for læring og endring av strategi. En annen

side er skiftende omgivelser, dels fordi kommunene generelt bindes økonomisk og juridisk som en følge av statlige vedtak, men ikke minst på grunn av at næringsvirksomheter er underlagt usikre og ustabile omgivelser der markedet, i alle fall delvis, er en faktor som ligger utenfor kontrollen til de næringsdrivende og kommunene.

For det andre er den kommunale næringspolitikken i stor grad preget av runde og omfattende målformuleringer, som er så ambisiøse (jmf. "Arbeid for alle" i kommuneplanene) at det ligger utenfor kommunenes kompetanseområde å finne virkemidler som kan oppfylle dem. Uklarheten i tilknytning til målene vises også igjen i de strategier og midler som skal anvendes for å realisere dem, en vaghet som nok delvis kan henge sammen med usikkerheten næringsarbeidet er underlagt, men poenget her er at det ikke er staket ut noen klar kurs for den kommunale aktiviteten som ulike aktører kan forholde seg til.

Med skiftende og ustabile omgivelser blir det problematisk for kommunene å ta store skritt fordi konsekvensene ved uhell er ukjente og kan bli betydelige,⁷ mens næringslivet og deres organisasjoner har vansker med å binde seg til langsiktig forpliktende avtaler. Langt mer gunstig blir det å etablere samarbeids- og kontaktordninger der det utveksles informasjon, og med en fleksibilitet som gjør det mulig å gå små skritt, trekke seg tilbake, og justere retningen etterhvert som det høstes erfaring.

Beveger vi oss langs en akse mellom autonomi og integrasjon (Dahl, 1982), gir nettverk mulighet for variasjon mellom de to ytterpunktene, men uten at deltakerne mister sin selvstendige status. De kan samarbeide tett samtidig som selvstendigheten opprettholdes, og det er rimelig å anta at

7

Jmf. NORD-Utvikling A/S som i stedet for utgifter til inntekts ervervelse bare er blitt minusposter i det kommunale regnskapet uten etablering av nye arbeidsplasser i Tromsø.

denne autonomien gir exit-muligheter fordi bindingene ikke er så sterke. Heller ikke dette aspektet kommer klart fram i vårt materiale, men samtidig er interessene som er representert i nettverket rimelig fornøyd med kontakten, og framfører ikke ønsker om forbedringer. Ikke minst gjelder det næringslivet som er gitt gode muligheter til å få fram sine synspunkt.

7.3.1.2 Til ensidig glede?

Understrekingen av at næringslivets organisasjoner kan ivareta sin interessehevdende rolle innebærer at vi vektlegger muligheten til å påvirke kommunale beslutninger. Sagt på en annen måte er det kommunen som er den sentrale parten, i den forstand at det er kommunens beslutninger, ikke næringslivets, som utsettes for press. Det er kommunale midler som bindes, i mindre grad har kontakten konsekvenser for disposisjoner i næringslivet. Ut fra korporativisme-forskningen kan vi si at næringsorganisasjonene ikke har en klar mellomleddsfunksjon. De har små muligheter til å presse sine medlemmer til å gjøre bestemte beslutninger, disiplineringen er liten og sanksjonsmulighetene få. Denne vektleggingen av kommunen betyr i tillegg at organisasjonene ikke er sentrale aktører i iverksettingen, men mest framtrædende når spørsmål skal på dagsordenen og utredes. Satt på spissen er spørsmålet langt på vei å gjøre saker til et kommunalt anliggende og ansvar. Reiselivsplanene i Bodø og Tromsø ble utformet i et samspill mellom næringsinteresser og kommune, men i første rekke er det planer som ansvarliggjør og trekker opp linjer for kommunale myndigheter, som på sin side er avhengig av at enkeltbedrifter slutter frivillig opp for at satsingen skal gi positive resultater.

Å trekke en konklusjon om kontakt utelukkende til gunst for næringslivet er fra et annet ståsted ikke tilfredsstillende, ikke minst fordi samspillet med interesseorganisasjonene for kommunenes del innebærer to viktige elementer. En ting er at kommunale representanter på den måten har en samtalepartner, men denne partneren gir informasjon om hva som rører seg i

næringslivet og sitter ikke minst med ekspertise som de lokale myndighetene ikke har. Næringslivet har for eksempel bidratt i prosjektgruppene for de to reiselivsplanene med kunnskap, og tilsvarende er styret i TOSARR bredt sammensatt med flere representanter fra næringslivet. Sakkunnskapen er satt høyere enn hensynet til størst mulig kommunal styring og kontroll.

Informasjon er grunnleggende for at kommunene skal ha mulighet til å delta, og også forsøke å få til endringer (jmf. Blichner og Olsen, 1989). På et felt der de er relativt ferske deltakere og kunnskapen er liten, er det særlig påkrevd å etablere informasjonskanaler. En måte å sikre seg opplysninger om næringslivet ville vært å etablere formaliserte informasjonssystemer, men ved siden av å være kostbart representerer det en rigid løsning i forhold til den smidighet som er innebygd i nettverkene rundt den organiserende kommune. Når kunnskapsnivået er relativt lite blir det også vanskelig å bygge opp slike systemer, fordi man ikke vet hva slags viten som er nødvendig og hvor den befinner seg. Fordelen med nettverk er ikke bare fleksibilitet og lave kostnader, men også at det etableres koblinger mellom informasjonsinnhenting og beslutningsfatting fordi det er de samme personene som deltar i begge prosessene.

Selv om det ikke er vår oppgave å bedømme hvem som tjener mest på samarbeidet, er det klart at grunnlaget for slike nettverk ikke er ensidig knyttet til kommunale vedtak og ressurser, men representerer også en styrking av de offentlige interessene som alternativt hadde måttet ansette egne medarbeidere eller hente betalt ekspertise utenfra. Da hadde de imidlertid ikke fått del i den informasjonen som flyter i nettverket. Dette betyr at interesseorganisasjonene har en viktig funksjon som informasjonskanal og kompetansesenter, og ikke bare ivaretar en interesseartikulerende rolle vis á vis lokale myndigheter. Uten å trekke det for langt kan det innebære at de utøver en annen type mellomleddsfunksjon der ikke disi-

plineringen av egne medlemmer er det vesentlige, men at det er viktigere å bidra til dialog mellom næringsdrivende og kommunale myndigheter. Det lar vi ligge i her, og konsentrerer i stedet oppmerksomheten om ulikheter mellom grupper i kontakten.

7.3.1.3 På sidelinja - men hvorfor?

I begge kommunene deltar verken jordbruks- og fiskeriinteressene eller arbeidstakerne i nettverket, i Tromsø faller håndverk/industri utenfor, og endelig ser det ut til å være forskjeller mellom store og små bedrifter i påvirkningen av kommunale representanter. Vårt materiale er relativt begrenset på dette området, og når det antydes årsaker til ulikhetene har de mer karakter av begrunnede spekulasjoner enn kategoriske sannheter. Vi deler denne korte diskusjonen i to, og tar først for oss primærnæringene og arbeidstakerne.

Begge disse grupperingene ser ut til å ivareta sine interesser gjennom påvirkning av politikerne. Ut fra materialet er det vanskelig å trekke noen entydig konklusjon om dette henger sammen med mangel på organisatoriske ressurser, eller om den "perifere" statusen skyldes at de har lite å hente ved kommunale beslutninger. La oss først se på det siste momentet som kan ha sammenheng med den rollen kommunene utøver. Disse interessene engasjeres vanligst i reguleringsspørsmål, saker som ikke gir grunnlag for tett og stabil kontakt. Primærnæringene faller utenfor kommunenes satsingsområder, og dersom et utvidet lokalt samarbeid skulle gi resultater er det rimelig å forvente at arbeidstakernes interesser ivaretas gjennom nasjonale regler, enten det gjelder medbestemmelsesrett eller arbeidsforholdene. Dette er dessuten interne forhold i den enkelte bedrift som kommunene sjelden eller aldri har noe med. Verd å merke seg i denne sammenhengen er det at arbeidstakerne, som i norske kommuner for øvrig, ikke deltar som medspiller i næringsutvikling, de oppfattes i liten grad som ressurs.

En alternativ hypotese til at kommunene er lite interessante er å innta det motsatte standpunktet, og spørre om interessene ivaretas gjennom politisk valgte representanter. Vi kjenner ikke bakgrunnen til alle politikerne i formannskap og kommunestyre, men ut fra materialet er det rimelig å hevde at det er arbeidstakerne som i første rekke er representert indirekte. Bare Senterpartiet har god og jevnlig kontakt med landbrukets organisasjoner, og både i Bodø og Tromsø dreier det seg om et av de minste partiene med færrest representanter i kommunestyret, faktisk det aller minste lengst nord.⁸ I alle fall for arbeidstakerne som er organisert i LO stiller det seg annerledes. Flere av Arbeiderpartiets representanter har bakgrunn fra fagbevegelsen, og selv om flesteparten av dem er ansatt i det offentlige har arbeidstakerne i privat sektor mulighet til å presentere sitt syn gjennom det faglig-politiske samarbeidet der politikerne møter representanter for fagbevegelsen. Det dreier seg om en eksklusiv påvirkningsmulighet til et av de største partiene i lokalpolitikken, og som i Bodø også har ordfører og varaordfører.⁹

Vender vi oss mot håndverk- og industriforeningene er det ulikheter mellom kommunene, et poeng som er vanskelig å forklare ut fra en generell tese om at kommunale beslutninger er uinteressante for disse gruppene. Det er dessuten vanskelig å finne momenter som indikerer at det er ulike trekk ved de to kommunene som kan gjøre greie for at håndverkerne er perifere i Tromsø. Forskjellen kan ha sammenheng med en uenighet med ~~kommunen~~ som gjør det uaktuelt å binde seg for sterkt, men en

8

I Bodø hadde Senterpartiet to kommunestyrerepresentanter og et medlem i formannskapet i perioden 1984-87. Ved siste valg ble representasjonen halvert og partiet falt ut av formannskapet. Tromsø Senterparti har i begge periodene et kommunestyremedlem, og er ikke representert i formannskapet.

9

Arbeiderpartiet er det største partiet i Bodø for begge valgperiodene, mens Høyre er større i det sittende kommunestyret i Tromsø.

vurdering ut fra vårt materiale tilsier at dette særlig har sammenheng med ulikhet i ressurser. Tromsø-håndverkerne har liten administrativ kapasitet, og, utenom en sekretær som tar seg av av regnskapet, må de drive foreningsarbeid på fritida. Deres kolleger i Bodø er på sin side del av en paraply som disponerer et administrativt apparat, og både formelt og uformelt har kontakt med de lokale myndighetene.

Når vi velger å understreke et slikt ressurs-argument er det fordi vi møter en del av den samme situasjonen i enkeltforetakens kontakt med kommunen. Selv om det er relativt få respondenter som har gitt eksplisitt uttrykk for det, ser det ut til at store bedrifter, mer enn de små, er aktive overfor kommunale representanter.¹⁰ Forskjeller mellom ulike bedrifter er ikke eksplisitt gjennomgått her, men ut fra andre undersøkelser (Schjelderup, 1980) er det rimelig å anta at de minste har svakest administrativ kapasitet. Forskjellen kan selvsagt også henge sammen med at kommunale vedtak betyr mindre for små foretak, men det er vanskelig å se en slik sammenheng når det gjelder aspekter knyttet til regulering. En liten bedrift er også svært avhengig av skjenkebevillinger, åpningstider og bygningsmessige reguleringer. En stor bedrift har derimot mulighet til å være en aktør i den organiserende kommune, fordi den har planleggingskapasitet som gjør det mulig å arbeide fram prosjekter som kan realiseres i samarbeid med kommunen.

Diskusjonen av håndverksinteressene og ulikheten mellom bedrifter, sammen med funn fra nettverkene, tilsier at det i alle fall eksisterer et par barrierer som må overvinnes for å etablere kontakt med kommunale myndigheter. For det første er det nødvendig med administrative ressurser. Mye av samhandlingen på det næringspolitiske feltet foregår på dagtid, og et administrativt personale har mulighet til å

10

Denne tendensen stemmer godt overens med funn i Maktutredningen der myndighetskontakt øker med foretakens størrelse (NOU 1982:3, s 182).

knytte kontakter på slike tidspunkt. Vi ser dette i forskjellen mellom de to håndverkerforeningene, en annen indikasjon er at organisasjonenes tilsatte mer enn de tillitsvalgte er framtreddende i kontakten. Om ressurser er viktig er uttellingen størst når de kombineres med kommunal-politisk kunnskap om hvordan kommunene fungerer, slik det har kommet fram med direktøren i Bodø Næringsforum som har inngående kjennskap til kommunen og kan utnytte det i sin næringspolitiske aktivitet. Det er viktig å vite hvilke knapper man skal trykke på.

7.4 På leting etter den lokale korporativisme

Gjennomgangen av kontakten i de to kommunene åpner for en diskusjon i flere retninger, men vi er mest interessert i å kaste lys over relasjonene ut fra det teoretiske perspektivet som er skissert. Oppmerksomheten konsentreres omkring to hovedspørsmål. For det første: Har kontakten i de to kommunene karakteristika som gjør det mulig å konkludere at vi har å gjøre med lokal korporativisme? For det andre: Hvilke slutninger er det mulig å dra om årsaker til og betingelser for utviklingen av en lokal korporativisme? Dermed reiser i begrenset omfang den allmenne problemstillingen om betingelser for korporative ordninger og hva som skiller stats- og kommunenivå.

7.4.1 Fire trekk, men er det korporativisme?

Med korporativisme har vi forstått en stabil sammenveving mellom offentlige og private interesser, der store ressurssterke organisasjoner er gitt eksklusive deltakelsesrettigheter, og utøver styrings- og reguleringsfunksjoner for myndighetene. Til gjengjeld finner de seg i at den tette kontakten og deltakelsen i politikkutforming setter grenser for egen aktivitet, de bindes. For lokal korporativisme er det presisert at sammenkoblingen knytter seg til lokale beslutninger, altså kommunenes eget kompetanseområde. Ut fra problematiseringen av kommunenes posisjon er det også postulert at vi, framfor horisontale sektorovergripende relasjoner, vil finne avgrensede koblinger innenfor en sektor. I motsetning til dette ble lokal kooperasjon definert som et tidsavgrenset

samarbeid for å påvirke myndigheter på andre nivåer innen politikk og forvaltning. Ut fra dette er det fire momenter ved situasjonen i de to kommunene vi skal merke oss.

For det første at det eksisterer tette koblinger mellom kommunale myndigheter og lokale organisasjoner. Det er eksklusive relasjoner på den måten at det er noen få organisasjoner som har relativt gode muligheter til å ta initiativ til og bli holdt orientert om saker som behandles i kommunen. De få er også de mest ressurssterke i den forstand at de har egen administrasjon som kan ivareta kontakten, men om de er så solid ressursmessig, og er av så stor betydning at deres fravær vil lamme kommunene er en problematisk konklusjon å trekke. Handel, men særlig reiseliv, er satsingsområder der kommunene selv har liten kompetanse, og i det bildet er organisasjonene viktig som leverandør av informasjon og ekspertise. Om deres fravær ikke hadde lammet satsingen til de lokale myndighetene ville manglende deltakelse gjort det vanskeligere å realisere målsettingene, men samtidig er det rimelig å anta at også næringsinteressene har et ikke ubetydelig utbytte av et lokalt samarbeid.

Det andre momentet er det klare uformelle preget ved relasjonene. Personlige kontakter betyr mye i kontakten som kjennetegnes ved nettverk mellom et fåtall personer innenfor noen næringsorganisasjoner, en del administrativt tilsatte, og ikke minst blant politikerne med heltidsverv. I forhold til situasjonen på riksplan er det et par trekk vi skal merke oss. For det første avgrenses kontakten slik at det er sammenfallende interesser som representeres, og særlig merkbart er det at arbeidstakerne og primærnæringsorganisasjonene er fraværende. Dermed har ikke de lokale relasjonene et triangulært preg, men i tråd med vårt resonnement er det to parter som har tett kontakt. For det andre eksisterer det heller ikke formelle koblinger som gjør at organisasjonene kommer på innsiden. Det er ikke parts-sammensatte organer i kommunene, og det er heller ikke utviklet tradisjoner for et omfattende komité-system.

Unntaket representeres ved styret i Bodø Næringsforum hvor organisasjonene og kommunen møtes jevnlig, men et av de framtreddende trekkene ved BNF er de uformelle kontaktpunktene som vokser fram rundt styret.

Et tredje poeng er at kontakten har en stabil form. Den avgrenses ikke til enkeltsaker, og det legges et langsiktig perspektiv til grunn for samarbeidet. I tråd med vårt utgangspunkt for lokal korporativisme er oppmerksomheten konsentrert om lokale beslutninger, selv om det også er et viktig element ved kontakten å utnytte kommunenes koblerrolle til å hente ressurser utenfra. Til tross for at det innenfor nettverkene er stor grad av enighet og sammenfall i perspektiver, er det grunn til å peke på at kontakten i tillegg har strategiske element hvor særlig representanter for organisasjonene understreker at samarbeidet må gi resultater. Det rokker imidlertid ikke ved konsensusen som kjennetegner de tette koblingene.

For det fjerde: Det er vanskelig å få øye på at relasjonene, til tross for at de innebærer mindre avstand mellom næringsliv og kommune, medfører at partene tilstår hverandre innflytelse på sine respektive områder. I den grad samarbeidet er forpliktende gjelder det kommunene, fordi det først og fremst er deres ressurser som settes inn for å realisere målsettinger, og fordi det er organisasjonene som har best aksess til kommunale beslutningssituasjoner. Det er likevel vanskelig å underbygge at kontakten med organisasjonene legger bånd på kommunale beslutningstakere slik at de inntar bestemte standpunkt. En slik effekt er selvsagt vanskelig å måle, men ut fra vårt materiale er det ikke mulig å konkludere med at samarbeidet har den type virkning. Tvert om har politikerne poengtert at de selv og kollegene tilstreber å komme fram til selvstendige standpunkt der meningene som kommer fra ulike berørte interesser veies mot hverandre.

Enklere er det å fastslå at den tette kontakten ikke medfører bindinger for organisasjonene i form av redusert handlefrihet til å innta standpunkt og fremme krav, de har ingen regulatorfunksjon for myndighetene vis á vis medlemmene. I tillegg er det ikke eksempler på at organisasjonene går inn i en forvalterfunksjon, de er ikke delegert myndighetsutøvelse. Mer eksplisitt framstår organisasjonene i stedet som leverandører av informasjon og kunnskap som kan utnyttes i næringsarbeidet. Det er spesielt tydelig innenfor reiseliv der partsinteressene har vært trukket inn i arbeidet med egne sektorplaner.

7.4.2 Korporative trekk, ikke korporativisme

Ved at det har vokst fram tette koblinger, der noen få organisasjoner har god anledning til å fremme sitt syn, og kontakten er stabil, gis det et klart inntrykk av at vi har funnet korporative trekk. At det i tillegg er lokale beslutninger som er i fokus, og representasjonen ikke preges av konflikt, men konsensus, støtter det opp om vår diskusjon og avgrensing av lokal korporativisme. Når vi likevel vil fastholde at det bare dreier seg om tendenser, og ikke korporativisme, henger det spesielt sammen med at relasjonene ikke har det forpliktende preget med organisasjonene som mellomledd. De framstår i stedet med en klar vektlegging av rollen som interessehevdere, og for kommunale myndigheter blir de samtalepartnere som bringer med seg kunnskap, men som ikke bindes i styringsøyemed.

I forhold til kommunenes rolle i næringsarbeidet framstår det også som rimelig, fordi det var vanskelig å finne uttrykk for at de hadde klare pretensjoner om å styre. For en organiserende kommune framstår det som viktigere å knytte kontakter enn å gjøre organisasjoner medansvarlige for offentlig politikk. Rollen som er valgt i næringsarbeidet understreker også problemene med å trekke helt entydige grenser mellom lokal kooperasjon og korporativisme nettopp fordi kommunene også skal være med og utvikle forbindelser til andre forvaltningsnivå.

I vårt materiale kommer det likevel fram at mye av virksomheten konsentreres om lokale beslutninger, men utvalget av kommuner gjør at det ikke er mulig å kontrollere om det skyldes særegne forhold ved store kommune-enheter.

Aktiviteten for å påvirke eksterne interesser som er grunnlaget for begrepet lokal kooperasjon hadde nemlig sitt utspring i handlingene til små, næringsmessig sårbare, og ofte perifere kommuner som var kommet i en akutt krise-situasjon. At relativt store bykommuner ikke har den tilsvarende utadrettede virksomheten kan skyldes at de får mindre støtte fra sentrale myndigheter, som når politikerne i Bodø påpekte at det var lite å hente i form av tilskudd fra Distriktenes Utbyggingsfond fordi perifere områder ble prioritert. I sammenheng med dette kan en annen grunn kan være at det finnes mer ressurser internt som gjør det mulig å stå på egne bein, eller for det tredje at veksten har kommet av seg selv uten at kommunene har måttet aktivisere seg. Det har ikke vært noen akutte kriser der det har vært nødvendig å gå ut for å få hjelp, og av den grunn finnes det heller ikke tradisjon for lokal kooperasjon.

Et nærliggende spørsmål er om endringer i slike forhold vil føre til at situasjonen lokalt vil tendere mer mot kooperasjon enn korporativisme slik vi har avgrenset de to betegnelsene. Etter vår mening er det en lite rimelig hypotese ut fra to forhold. Det ene er at den økende delegasjonen og vektleggingen av autonomi for kommunene er ment å gi generelle rammer, som innenfor nytt inntektssystem, og hindre at det stadig kommer nye krav om tilleggsbevilgninger. For det andre avvikles selektive næringstiltak slik at det, også for ensidige industrikommuner, er mindre å hente hos sentrale myndigheter (St. meld. nr. 78 (1983-84)). Staten skal ikke være markedets appelldomstol. Aktivitetsfeltet for lokal kooperasjon innsnevres dermed til å omfatte helt spesielle saker som etablering og fortsatt drift av offentlige institusjoner i den enkelte kommune.

De korporative tendensene som er avdekket avgrenses til sektorkoblinger og sammenfallende interesser, slik vi antok, men i forhold til sektor-korporativisme på nasjonalplanet (jmf. Lehbruch, 1984) er det et par momenter vi skal merke oss. For det første er det vanskelig å se at deltakerne besitter en spesiell kunnskap som gjør at det kun er helt bestemte løsninger som er aktuelle, og at andre aktører ekskluderes. Satsingen på reiseliv er for eksempel fersk, og har foreløpig ikke gitt opphav til noen spesiell ekspertise. Særlig gjelder det blant politikerne og de administrativt tilsatte, som ut fra sin posisjon skal være generalister mer enn sektorrepresentanter fordi de er satt til å behandle saker som favner et vidt spekter av spørsmål. Det som i første rekke ser ut til å være ekskluderende er muligheten til å arbeide med næringssspørsmål på heltid, rettere sagt delta på dagtid når det avholdes møter, diskuteres og arbeides for å definere problemer og finne fram til løsninger.

Når nærings saker behandles i sentraladministrasjonen og formannskapene betyr det, for det andre, at aktiviteten og beslutninger ikke er frikoblet fra annen kommunal aktivitet, men ses i relasjon til andre oppgaver som de lokale myndighetene skal løse. Nettverkens autonomi er begrenset fordi man i liten grad disponerer egne økonomiske midler, og er avhengig av tilsagn om penger fra sentrale politiske organer i kommunen. Sammen med at politikerne skal ivareta generelle hensyn betyr det at det korporative systemet ikke kan fungere uavhengig av det numeriske, men er klart koblet til valgkanalen.

En klarere sektorisering av næringsarbeidet med oppretting av partssammensatte sektorutvalg kan nok bidra til økt fristilling i forhold til annen kommunal aktivitet, men åpner trolig ikke for at sammenkoblingene får et korporativt tilsnitt. Sammensetningen av næringsutvalg i andre bykommuner (jmf. Hausken, 1988), og forslaget i Bodø, forteller at både arbeidsgivere og arbeidstakere, samt representanter for

primærnæringene kan bli representert, og en slik representasjon av motstridende interesser kan øke mulighetene for konflikt. Det gjør framvekst av korporativisme problematisk og lite realistisk fordi kommunenes begrensede ressurser, slik vi har vært inne på, gjør det vanskelig å stabilisere motsetninger og holde relasjonene sammen over tid.

7.4.3 Problematisk korporativisme på lokalt nivå

Ved siden av antakelsen om tettere kontakt ut fra økte kommunale ressurser og satsingen på næringsarbeid påsto vi at lokal korporativisme ville være tydeligst i kommuner hvor næringslivet samordnet seg gjennom interesseorganisasjoner, og hvor næringsinteresser ble trukket inn i kommunenes næringsarbeid. Slik vi har vært inne på er det vanskelig å finne entydig støtte for at verken flere kommunale ressurser har økt kontakten, eller at næringslivet samordner seg gjennom organisasjoner. Det siste kan være en mulig forklaring på at vi ikke har funnet forpliktende relasjoner, en annen, i tråd med erfaringer på nasjonalnivået, at kommunene ikke er styringsorienterte.

Når det ikke er funnet klare tendenser til en lokal korporativisme blir et viktig spørsmål å avklare om finnes grobunn for ei utvikling mot et mer forpliktende samarbeid. Vil det lokale samarbeidet utvikle seg til korporativisme, og hvilke betingelser må i så fall være til stede? Ved å ta utgangspunkt i flere ressurser til organisasjonene og økt kommunal styring skal vi kort diskutere spørsmålet. Avgrensingen til disse to momentene skjer fordi de peker på sentrale elementer ved forklaring av korporative ordninger, ikke minst i Norge der makt- og avhengighetsforhold framstår som sentrale betingelser for sammenvevingen mellom organisasjoner og myndigheter (Lægreid et. al, 1989; Rokkan, 1987a; 1987b).

7.4.3.1 Korporativisme og ressurser

Samfunnskorporative ordninger forutsetter at interesseorganisasjonene har en sterk posisjon, at de kan være en "trus-

sel" mot myndighetene, men ikke minst er det viktig at de kan framstå som en styringsmulighet. De skal ikke utelukkende være interessehevdere, men mellomledd der signaler går begge veier. Vi antok at lokale organisasjoner var blitt styrket ressursmessig, og at det ville gjøre dem til en sterke samhandlingspartner i forhold til kommunene. Den antakelsen har forsåvidt fått støtte, klarest eksemplifisert gjennom samkjøringen av interessene i Bodø det siste ti-året som har bedret kommunens kontakt med de tre næringsorganisasjonene som er medlemmer av Bodø Næringsforum. Betyr det at man egentlig bare er kommet et skritt på veien mot lokal korporativisme? Vil en ytterligere styrking av de lokale organisasjonene, for eksempel som følge av organisasjonssamfunnets struktur-rasjonalisering med etablering av Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Handelens Hovedorganisasjon (HHO), føre til lokal korporativisme?

Når vi stiller oss skeptisk til at ressursvekst alene kan framstå som forklaring på og betingelse for lokal korporativisme er det to grunner til det. For det første fordi, slik vi har sett, svært mange krav og henvendelser til de lokale myndighetene går utenom organisasjonsapparatet. Økte ressurser har ført til utvikling av mer stabil og tett kontakt med organisasjonene, men samtidig har dette ikke gjort at medlemmene har fulgt opp slik at nevneverdig flere bruker denne kontaktmuligheten. Det gir grunnlag for å stille spørsmål ved organisasjonenes interessehevdende rolle.

En undersøkelse fra Bergen forteller også at en stor andel av de næringsdrivende er passive i forhold til aktiviteten i sine respektive foreninger (Thorvaldsen, 1986:25f.). Hvordan situasjonen er i næringsorganisasjonene i våre to kommuner vet vi ikke, men et par eksempler fra Bodø trekker i samme retning som situasjonen i Bergen. Ved utgangen av 1988 var det 30 av de 149 medlemmene i Bodø Handelsstands Forening som ikke hadde betalt sin kontingent til foreningen. I tillegg har Bodø Næringsforum problemer med å mobilisere sine

medlemmer, og slik det ble påpekt i notatet om etablering av BOOARR (Notat, BNF) er det vanskelig å få fram resultater av felles innsats for ulike medlemsgrupper. Det illustrerer problemene som kan følge av sammenslutninger der det er ulike målsettinger som skal ivaretas, og hvor ressurser må spres på ulike aktiviteter. Samlet gir den lave oppslutningen, for det andre, grunn til å stille spørsmål ved om lokale næringsorganisasjoner kan mobilisere og kontrollere sine medlemmer, og på den måten gå inn i en regulator- og styringsfunksjon på vegne av myndighetene.

På den måten framstår lokale interesseorganisasjoner som et svakt ledd for utvikling av korporativisme, men når vi skal være forsiktig med å trekke en for bastant konklusjon skyldes det at organisasjonene ikke er gjort til gjenstand for systematisk studie. Mer spesifikt har vi ikke gått til medlemmene og stilt spørsmål om deres forhold til de respektive organisasjonene, og hva de mener om kontakten til kommunen. For å trekke slutninger om korporativisme er det for eksempel viktig å vite om ledelsen kan forplikte organisasjonene på tvers av medlemmenes ønsker, og i hvor stor grad organisasjonene har fanget opp potensielle medlemmer i sine respektive grupper. Om vi ikke har belyst slike momenter indikerer vårt materiale uansett at det er for enkelt å trekke en slutning om at flere ressurser til organisasjonene gir tette og forpliktende relasjoner med kommunene.

7.4.3.2 Korporativisme og styring

Tidligere er det påpekt at formelle grunner gjør kommunenes muligheter til styring mindre omfattende enn statens, og verken i Bodø eller Tromsø er det mulig å finne eksempler på en strategi der lokale myndigheter vil foreta direkte inngrep overfor næringslivet. I stedet er det framtrødende at de har viktige roller som bindeledd og katalysator for å utvikle det lokale samarbeidet. Spørsmålet vi skal stille oss er om større frihet gjør at kommunene vil bevege seg i retning av styring,

og at det gir grobunn for utvikling av korporativisme. To forhold framstår som sentrale.

Det ene er at kommunenes kompetanseområde utvides slik at de juridisk og økonomisk får et selvstendig grunnlag som muliggjør styring. Det formelle handlingsrommet utvides, og viktigst er det at lovverket blir en styringsmulighet overfor næringsinteresser. Det framstår som en "trussel" og tvinger fram korporative ordninger som alternativ til direkte inngrep. Om det er en betingelse for styring, er det grunn til å stille spørsmål ved om det er reelle muligheter for at norske kommuner vil anvende lovverket forskjellig, og på den måten oppvise stor variasjon i sine rammebetingelser for næringsvirksomhet. Slik det har vært påpekt tenderer satsingen på næringspolitikk mer mot at kommunene har like strategier framfor at de er forskjellige, og i stedet for å sette strenge rammer går avhengigheten klarere i en annen retning der virkemidlene i næringsarbeidet har karakter av å stimulere og lokke enn å tvinge og presse.

Et tilsvarende argument kan selvsagt anvendes mot statlig styring, men kommunene skiller seg ut ved at de er små enheter innenfor et lite geografisk område, og ved at virkemidlene vil bli små i forhold til innsatsen som kan settes inn på nasjonalplanet. Dermed vil det trolig være lettere for en virksomhet å skifte lokaliseringssted fra en kommune til en annen, enn det er å flytte virksomheter mellom land. Trusselen fra kommunene får mindre betydning, og setter klare grenser for den formelle styringsmuligheten. Ytterligere innskrenkende kan det være at kommunenes kunnskapsgrunnlag er svakt, og at de er avhengig av næringslivets frivillige deltakelse for å få informasjon. Styringsforsøk kan gi retrett fra næringslivets side som gjør at lokale myndigheter må hente den samme kunnskapen på en mer krevende og kostbar måte.

En slik formell styringsmulighet behøver for det andre ikke bety at den faktisk utnyttes. Blant våre respondenter har det nemlig ikke framkommet signaler om at kommunene, ut over

å planlegge og legge til rette for fysisk lokalisering og stille tekniske krav til utforming av bygninger, bør eller skal styre næringsaktivitet innenfor sine territorielle grenser. Det kan selvsagt henge sammen med at ambisjonene er tilpasset dagens muligheter, men også at kommunale aktører, eller organisasjonsrepresentanter for den sakens skyld, ikke ønsker ytterligere styring fra kommunenes side. En slik tankegang er ikke usannsynlig ut fra at det har kommet fram få synspunkter om at frihetsrommet på næringsområdet er for lite, samtidig som det har vært presisert at det skal holdes relativt klare ansvarslinjer mellom kommunene og næringslivet. Selv om vi ikke kan belegge det empirisk kan det også innebære at det eksisterer negative holdninger til sterke bindinger mellom lokale myndigheter og interesseorganisasjoner, at det ikke eksisterer et idemessig grunnlag for å utvikle en lokal korporativisme. Er det lokale næringsarbeidet basert på tett kontakt, men samtidig slik at det dras relativt klare grenser mellom offentlige og private interesser?

7.5 Veien videre med et utvidet utgangspunkt

Diskusjonen i dette kapitlet har gitt oss en klar pekepinn om at det ikke er uproblematisk å trekke en konklusjon om lokal korporativisme. Tvert om gjør forhold ved både kommunene og organisasjonene det lite sannsynlig med framvekst av korporative ordninger på norsk kommunenivå. Det er en konklusjon som må være mer foreløpig enn absolutt, fordi våre to kommuner er relativt like og kan være særegne i den norske kommune floraen. Samtidig som det understreker behovet for å undersøke forholdene i et større utvalg kommuner, er det grunn til å peke på at våre funn stemmer relativt godt overens med konklusjonene i andre undersøkelser som vel og merke ikke har hatt det samme teoretiske utgangspunktet.

Samtidig med et utvidet empirisk nedslagsfelt er det viktig å fokusere på om andre teoretiske tilnæringer kan gi mer informasjon og bedre grep om relasjonene mellom kommunene og næringslivet. Når nettverk er et framtrædende trekk betyr det

kanskje at fokus på organisasjonene må tones ned, og mer oppmerksomhet rettes mot enkeltaktørers aktivitet. Selv om den teoretiske vinklingen med korporativisme legges bort blir ikke samrøringen mindre interessant fra et samfunnsvitenskapelig perspektiv. Fortsatt dreier det seg om sentrale og viktige problemstillinger, som hvordan endringer i offentlig organisering påvirker forholdet til eksterne interesser, om forholdet mellom offentlig og privat, og vilkårene for styring gjennom den numeriske kanal.

LITTERATUR:

- Almond, Gabriel (1983): "Corporatism, Pluralism, and Professional Memory". World Politics, 35:245-260.
- Andenæs, Johs (1986): Statsforfatningen i Norge. Oslo: TANO.
- Andersen, Svein S. (1987): "Person-nettverk og elite-innflytelse i et lite politisk system: Spillet omkring Institutt for atomenergi 1949-1979". Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 3. årgang (4):37-61.
- Anderson, Charles W. (1984): "Politisk design og interesseorganisasjonene". I Bernt Hagtvet og William M. Lafferty (red): Demokrati og demokratisering.
- Apenes, Georg (1989): Løven gjesper. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arnestad, Maja (1974): "'Numerisk demokrati" og "korporativ pluralisme" i Norge". I Jorolv Moren (red): Den kollegiale forvaltning.
- Baldersheim, Harald (1987): "Frå statstenar til stifinnar. 1970-1987. I Hans Eyvind Næss. et. al: Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, Harald (1988): "Framtidslaboratorier eller blindgater?". NordREFO no 4:5-11.
- Baldersheim, Harald (1989): "Regimeskifte i Oslo kommune. Mot en løsning av styringsprobleme?". Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 5:89-109.
- Berger, Suzanne (red) (1981): Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bergh, Trond (1981): "Norsk økonomisk politikk 1945-65". I Trond Bergh og Helge Ø. Pharo (red): Vekst og velstand. Norsk politisk historie 1945-1965. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bergli, Dagrun og Inger Åsli (1988): NORD Utvikling A/S - en kommunal fiasko. Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø. Grunnfagsoppgave.
- Blichner, Lars Chr. og Johan P. Olsen (1989): "Styringens kunnskapsgrunnlag". I Johan P. Olsen: Petroleum og politikk.
- Brundtland, Gro Harlem (1989): "Samarbeid om lønn!". Aftenposten, 25. november 1989, s 2.

- Brunstad, Rolf Jens (1988): "Budsjettforslaget for 1989. Hestekur eller valgflesk?". Sosialøkonomen, no 9:10-11.
- Bugge, Ivar (1986): Kommunal forfatning. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bukve, Oddbjørn (1985a): Tiltaksarbeid. Eit honnørord under lupa. Alta: NIBR-notat 1985:141.
- Bukve, Oddbjørn (1985b): Organisasjonsformer i kommunalt tiltaksarbeid. Resultat frå ei kartlegging. Alta: NIBR-notat 1985:158.
- Bukve, Oddbjørn (1985c): "Vegen vidare: Om oppgåver, organisering og rammevilkår i tiltaksarbeidet". I Helge O. Larsen og Nils Aarsæther (red): Kommunalt tiltaksarbeid.
- Bukve, Oddbjørn (1988): "Fornyelse fra utkanten? Kommunalt tiltaksarbeid i Norge". NordREFO, no 4:100-125.
- Bull, Edvard (1984): "Historisk utsyn: Toppfolkenes partnerskap - hvordan ble det til? En forfatningshistorisk skisse". Sosiologi i dag, årgang 14 (2):3-18.
- Cawson, Alan (1986): Corporatism and Political Theory. Oxford: Basil Blackwell.
- Cawson, Alan (1988): "In Defence of the New Testament: A Reply to Andrew Cox, "The Old And New Testaments of Corporatism"". Political Studies, 26 (2):309-315.
- Colbjørnsen, Tom og Olav Korsnes (1980): "Fagorganisasjonen - ressurs eller regulator". I Knut Halvorsen (red): Arbeid og sysselsetting foran 80-åra. Bidrag til en arbeidslivssosiologi. Oslo: Pax Forlag.
- Cox, A. (1981): "Corporatism as Reductionism: Analytical Limits to the Corporatist Thesis". Government and Opposition, 16:75-95.
- Cox, A. (1988): "The Old and New Testaments of Corporatism: Is it a Political Form or a Method of Policy Making?" Political Studies, 36 (2):294-308.
- Crouch, Colin (1983): "Pluralism and the New Corporatism: a rejoinder". Political Studies, 31:452-460.
- Dahl, Ottar (1986): Likhet, demokrati og makt. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Robert A. (1982): Dilemmas of Pluralist Democracy. New Haven: Yale University Press.
- Eckstein, Harry (1971): "The Determinants of Pressure Groups Politics". I Castles, Murray and Potter (red): Decisions.

- organizations and society. Middlesex: Penguin Education/The Open University.
- Egeberg, Morten (1981): Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk. Bergen: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætren (1978): "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat". I Johan P. Olsen (red): Politisk organisering.
- Eriksen, Erik-Oddvar (1984): "Styringseksponasjon, korporatisme og legitim makt". Sosiologi i dag, årgang 14 (2):63-87.
- Eriksen, Erik Oddvar (1989): "State Autonomy in the Age of Corporatism: Towards a Theory of the Post-Corporate State?". Tromsø: Institute of Social Science, University of Tromsø. Paper.
- Eriksen, Erik Oddvar og Hans-Kristian Hernes (1989): "Korporativisme og demokrati". Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 5:251-265.
- Gabrielsen, Rolf (1979): Kommunal beslutningsstruktur og lokale organisasjoner. Bergen: Institutt for sosiologi og statsvitenskapelige fag, Universitetet i Bergen. Hovedoppgave.
- Goldthorpe, John (red)(1984): Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Oxford: Clarendon Press.
- Grant, Wyn (red)(1985): The Political Economy of Corporatism. London: Macmillan.
- Grønlie, Tore (1989): Statsdrift. Staten som industrieier i Norge 1945-63. Oslo: TANO.
- Hagtvet, Bernt og William M. Lafferty (red)(1984): Demokrati og demokratisering. Oslo: Aschehoug.
- Hallén, Arvid (1980): "Leiarskap i kommunalt tiltaksarbeid". Sosiologi i dag, årgang 10 (2):23-44.
- Hansen, Tore (1988): "Finansiell utvikling i kommunene". I Francesco Kjellberg (red): Nytt inntektssystem - nye utfordringer for kommuner og stat.
- Hausken, Hildegunn (1988): Kommunen og næringslivet. Organiseringen av næringspolitikken i Bergen og Stavanger. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Hovedoppgave.
- Heimly, Finn Steinar (1979): "Kommunenes tilrettelegging for næringslivet". Plan og Arbeid, s 101-103.

- Heisler, Martin (1979): "Corporate Pluralism Revisited: where is the theory?" Scandinavian Political Studies, 2:277-297.
- Hernes, Gudmund (1978) (red): Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1978a): "Markedet som domstol". I Gudmund Hernes (red): Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon.
- Hernes, Gudmund (1985): Økonomisk organisering. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1985a): "Tusenbeinet og paradet. Om marked, bedrift og byråkrati". I Gudmund Hernes: Økonomisk organisering.
- Hernes, Gudmund and Arne Selvik (1979): "Local Corporatism in Norway". Scandinavian Political Studies, 2:261-275.
- Hernes, Gudmund and Arne Selvik (1981): "Local Corporatism". I Suzanne Berger (red): Organizing Interests in Western Europe.
- Hogwood, Brian (1986): If Consultation is Everything, then Maybe it's Nothing. Glasgow: Stratchclyde Papers on Government and Politics, no 44.
- Ingebrigtsen, Arnulf (1980): "Styring av organiserte næringsinteresser". I Øistein Eriksen (red): Industri og politikk. Bergen: Universitetsforlaget.
- Innst. S. nr. 310 (1984-85) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om Maktutredningen.
- Jenssen, Synnøve (1985): Frihetsgrader i kommunal budsjettering. Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø. Stensil.
- Jick, Todd D. (1979): "Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action". Administrative Science Quarterly, 24:602-611.
- Jordan, Grant (1981): "Iron Triangles, Wholly Corporatism and Elastic Nets". Journal of Public Policy, 1:95-123.
- Jordan, Grant (1984): "Pluralistic Corporatism and Corporate Pluralism". Scandinavian Political Studies, 7:137-153.
- Jordan, Grant (1985): "Corporate Pluralism and Corporatist Concertation". Scandinavian Political Studies, 8:329-331.
- Jordan, A. G. and J. J. Richardson (1987): Government and Pressure Groups in Britain. Oxford: Clarendon Press.

- Jørgensen, Henning og Jens Lind (1988): "Decentrale politikker for jobskapelse og erhvervsudvikling i Norden". NordREFO, no 4:13-49.
- Kalleberg, Ragnvald (1982): "Kvalitative metoder i sosilogisk forskning". I Harriet Holder og Ragnvald Kalleberg (red): Kvalitative metoder i samfunnsforskning. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kanstad, Torbjørn (1985): Lokal mobilisering og regional utvikling. Bodø: Nordlandsforskning. Rapport nr. 1 - 1985.
- Kjellberg, Francesco (red)(1980): Den kommunale virksomhet. Planlegging, finanser og budsjettering. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjellberg, Francesco (1980a): "Et perspektiv på utviklingen av kommuneinstitusjoner". I Francesco Kjellberg (red): Den kommunale virksomhet.
- Kjellberg, Francesco (1985): "Local Government Reorganization and the Development of the Welfare State". Journal of Public Policy, 5:215-239.
- Kjellberg, Francesco (red) (1988): Nytt inntektssystem - nye utfordringer for kommuner og stat. Oslo: NORAS/Kommuneforlaget.
- Kjellberg, Francesco (1988a): "Innledning: Reformprosessen - autonomi eller integrasjon?". I Francesco Kjellberg (red): Nytt inntektssystem - nye utfordringer for kommuner og stat.
- Knutsen, Paul (1984): "Korporatisme med og uten mening". Sosiologi i dag, årgang 14 (2):19-34.
- Korsnes, Olav (1981): "Fagbevegelse og konfliktregulering. Om fagbevegelsens rolle i institusjonaliseringen av konflikter i arbeidslivet". I Tom Colbjørnsen, Olav Korsnes og Odd Nordhaug: Fagbevegelsen - interesseorganisasjon og administrator. Bergen: Universitetsforlaget.
- Kvavik, Robert B. (1976): Interest Groups in Norwegian Politics. Oslo: Universitetsforlaget.
- Larsen, Helge O. (1985): "Tiltaksarbeid som offentlig politikk". I Helge O. Larsen og Nils Aarsæther (red): Kommunalt tiltaksarbeid.
- Larsen, Helge O. og Nils Aarsæther (red)(1985): Kommunalt tiltaksarbeid. Tromsø: Universitetsforlaget.

- Lehmbruch, Gerhard (1979a): "Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism". I Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch (red): Trends Toward Corporatist Intermediation.
- Lehmbruch, Gerhard (1979b): "Liberal Corporatism and Party Government". I Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch (red): Trends Toward Corporatist Intermediation.
- Lehmbruch, Gerhard (1984): "Concertation and the Structure of Corporatist Networks". I John Goldthorpe (red): Order and Conflict in Contemporary Capitalism.
- Lehmbruch, Gerhard and Philippe C. Schmitter (red)(1982): Patterns of Corporatist Policy Making. London: Sage.
- Lesjø, Jon Helge (1985): "Kommunalisme og fjernstyring". I Helge O. Larsen og Nils Aarsæther (red): Kommunalt tiltaksarbeid.
- Lindblom, Charles E. (1977): Politics and Markets. New York: Basic Books.
- Lindemann, Ole (1988): Winter Cities-arrangementet i Tromsø 1990 - studiet av en beslutningsprosess. Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø. Grunnfagsoppgave.
- Lægred, Per, Johan P. Olsen og Anne-Mette Stenberg (1989): "Næringsorganisering og partsrepresentasjon". I Johan P. Olsen: Petroleum og politikk.
- March, James G. and Herbert A. Simon (1958): Organizations. New York: Wiley.
- Martin, Ross M. (1983): "Pluralism and the New Corporatism". Political Studies, XXXI:86-102.
- Moore, C and S. Booth (1986): Place, Power and Politics - Towards a Theory on Meso-Corporatism. Glasgow: Stratchclyde Papers on Government and Politics, no 48.
- Moren, Jorolv (red)(1974): Den kollegiale forvaltning. Råd og utvalg i sentraladministrasjonen. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nielsen, Klaus og Ove K. Pedersen (red)(1989): Forhandlingsøkonomi i Norden. Oslo: TANO.
- Nokken, Frida (1976): Kommunepolitikken og det lokale organisasjonssamfunn. En undersøkelse av utvalgte sektorer i 12 kommuner. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Hovedoppgave.
- Nordlys, 14. november 1988 "Samarbeid skal berge Nord-Norge".

- NordREFO, 1988:4 Kommunene som regionalpolitiske aktører i Norden.
- NOU 1982:3 Maktutredningen. Sluttrapport.
- NOU 1984:21 Statlig næringsstøtte i distriktene.
- NOU 1988:17 Frivillige organisasjoner.
- NOU 1988:21 Norsk økonomi i forandring. Perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk i 1990-årene.
- Offe, Claus (1985): Disorganized Capitalism. Contemporary Transformations of Work and Politics. Cambridge: Polity Press.
- Offe, Claus (1985a): "The Attribution of Public Status to Interest Groups". I Claus Offe: Disorganized Capitalism.
- Olsen, Johan P. (red) (1978): Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1978a): "Folkestyre, byråkrati og korporativisme". I Johan P. Olsen (red): Politisk organisering.
- Olsen, Johan P. (1983): Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State - the Case of Norway. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988): Statsstyre og institusjonsutforming. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988a): "Foran en ny, offentlig revolusjon". I Johan P. Olsen: Statsstyre og institusjonsutforming.
- Olsen, Johan P. (1988b): "Politisk makt og samfunnsendring". I Johan P. Olsen: Statsstyre og institusjonsutforming.
- Olsen, Johan P. (1989): Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen. Oslo: TANO.
- Olson, Mancur (1971): The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press.
- Olsson, Jan (1989): "Förhandlingsekonomiska tendenser i den lokala näringspolitiken - exemplet Sverige". I Klaus Nielsen og Ove K. Pedersen (red): Forhandlingsøkonomi i Norden.
- Page, Edward C. and Michael J. Goldsmith (red) (1987): Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States. London: Sage.

- Panitch, Leo (1986): "The Development of Corporatism in Liberal Democracies". I Peo Panitch: Working-Class Politics in Crisis. Essays on Labour and the State. London: Verso.
- Peters, B. Guy (1984): The Politics of Bureaucracy. Second edition. New York: Longman.
- Rattsø, Jørn (1989): "Kommunene og kredittmarkedet". I NOU 1989:1. Penger og kreditt i en omstillingstid, vedlegg 1C.
- Reiersen, Jan Einar (1985): "Kommunale utbyggingsstrategier og distriktpolitiske virkemidler". I Helge O. Larsen og Nils Aarsæther (red): Kommunalt tiltaksarbeid.
- Repstad, Pål (1987): Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ricci, David (1971): Community Power and Democratic Theory: The Logic of Political Analysis. New York: Random House.
- Rokkan, Stein (1987): Stat. nasjon. klasse. Essays i politisk sosiologi. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rokkan, Stein (1987a): "Numerisk demokrati og korporativ pluralisme. To beslutningskanaler i norsk politikk." I Stein Rokkan: Stat. nasjon. klasse.
- Rokkan, Stein (1987b): "'Stemmer teller, men ressurser avgjør". Refleksjoner over territorialitet versus funksjonalitet i norsk og europeisk politikk". I Stein Rokkan: Stat. nasjon. klasse.
- Raaum, Johan (1988): "De frivillige organisasjonenes framvekst og utvikling i Norge". I NOU 1988:17 Frivillige organisasjoner.
- Saunders, Peter (1985): "Corporatism and Urban Service Provision". I Wyn Grant (red): The Political Economy of Corporatism.
- Saunders, Peter (1986): "Reflections of the dual politics thesis: the argument, its origins and its critics". I Michael Goldsmith and Søren Villadsen (red): Urban Political Theory and the Management of Fiscal Stress. Aldershot: Gower.
- Schiefloe, Per Morten (1982): "Sosiale nettverk - miljøfaktorer og planleggingsmål". I Noralv Veggeland (red): Planleggingens muligheter. 1. Teori for handling. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schjelderup, Liv (1980): Småforetak i stordriftssamfunn. Bergen: Universitetsforlaget.

- Schmitter, Philippe C. (1979a): "Still the Century of Corporatism". I Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehbruch (red): Trends Toward Corporatist Intermediation.
- Schmitter, Philippe C. (1982a): "Reflections of Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going". I Gerhard Lehbruch and Philippe C. Schmitter (red): Patterns of Corporatist Policy-Making.
- Schmitter, Philippe C. (1985): "Neo-corporatism and the State". I Wyn Grant (red): The Political Theory of Corporatism.
- Schmitter, Philippe C. (1988): "Corporative Democracy: Oxymoronic? Just Plain Moronic? Or a Promising Way Out of the Present Impasse?". Stanford: Paper.
- Schmitter, Philippe C. and Gerhard Lehbruch (red) (1979): Trends Toward Corporatist Intermediation. London: Sage.
- Selle, Per (1988): "Staten og dei frivillege organisasjonane - alt som før?". Bergen: LOS-kontakt, no 3.
- Simon, Herbert A. (1945/76): Administrative Behavior. Third Edition. New York: The Free Press.
- Solvang, Bernt Krohn og Jorolv Moren (1974): "Partsrepresentasjon i komitéer: Litt om utviklingen over tid". I Jorolv Moren (red): Den kollegiale forvaltning.
- Self, Peter (1985): Political Theories of Modern Government. Its Role and Reform. London: Unwin Hyman.
- Solvang, Bernt Krohn (1973): Interesseorganisasjonenes politiske aktivitet på nasjonal- og lokalplanet. Kristiansand: Agder distriktshøskole, seksjon for offentlig administrasjon, skrifter 1973:3.
- Statistisk årbok, 1988. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Steen, Anton (1988): Landbruket, staten og sosialdemokratene. En komparativ studie av interessekonflikter i landsbrukspolitikken i Norge, Sverige og England 1945-1985. Oslo: Universitetsforlaget.
- Steen, Anton (1989): "Velferdsstat, korporatisme og selvregulering. Landbrukspolitik i forhandlingsøkonomien i Norge og Sverige". I Klaus Nielsen og Ove K. Pedersen (red): Forhandlingsøkonomi i Norden.
- St. meld nr. 44 (1982-83) Om maktutredningen.
- St. meld. nr. 78 (1983-84) Om ensidige industrikommuner.
- St. meld. nr. 83 (1984-85) Langtidsprogrammet 1986-89.

- St. prp. nr. 1 (1987-88) og (1988-89) Statsbudsjettet. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. prp. nr. 118 (1988-89) Om kommuneøkonomien 1990 og endringer i bevilgningene til kommunene og fylkeskommunene i 1989 m.v. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Strand, Torodd (1985): Utkant og sentrum i det norske styringsverket. Om partnerskapen mellom stat og kommune. Bergen: Universitetsforlaget
- Streeck, Wolfgang and Philippe C. Schmitter (red) (1985): Private Interest Government: Beyond Market and State. London: Sage.
- Streeck, Wolfgang and Philippe C. Schmitter (1985a): "Community, Market, State - and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order". I Wolfgang Streeck and Philippe C. Schmitter (1985): Private Interest Government: Beyond Market and State.
- Ståhlberg, Krister (1985): "Från reaktivt til proaktivt beslutsfattande kring kommunal näringspolitik". Kommunalvetenskaplig Tidsskrift, bind 13:315-326.
- Sørensen, Rune J. (1988): "Ønsker kommunene større lokalt selvstyre?". I Francesco Kjellberg (red): Nytt inn-tekstssystem - nye utfordringer for kommuner og stat.
- Thorvaldsen, Dag (1986): Kommune og næringsliv. En studie av kontakten mellom bedrifter, organisasjoner og offentlige myndigheter i en bykommune. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Hovedoppgave.
- Torsteinsen, Harald (1981): Lokal korporatisme? Lokale yrkes- og næringsorganisasjoner og deres kontakt med kommunale myndigheter. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Hovedoppgave.
- Truman, David (1971): The Governmental Process. Second edititon. New York: Alfred A. Knopf.
- Valle, Raimo (1989): Er reiselivsplanen for Tromsø et effektivt styringsredskap for kommunale myndigheter? Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø. Semesteroppgave i samfunnsplanlegging/lokalsamfunnsforskning.
- Velsand, Lars (1988): "Ta makten tilbake". Dagbladet, 20. desember 1988, s 4.
- Vike, Fred (1989): Kommunene og næringslivet. Valg av organisasjonsmodeller og aktivitetsformer. Bergen: LOS-senteret, rapport 89/2.

- Villadsen, Søren (1985): "Lokal korporatisme? Organisations og bevægelsers rolle i den lokale velfærdsstat". I Søren Villadsen (red): Lokalpolitisk organisering. Organisationer, bevægelser og partier i kommunalpolitikken. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Vårheim, Andreas (1987): De kommunale nemnders virkemåte - styrt atferd i politiske organer? Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø. Hovedoppgave.
- Wagtskjold, Berit (1978): Organisasjoner i lokalpolitikken. Bergen: Institutt for sosiologi og statsvitenskapelige fag, Universitetet i Bergen. Hovedoppgave.
- Walzer, Michael (1984): "Liberalism and the Art of Separation". Political Theory, 12:315-330.
- Weigård, Jarle (1989): Grenser for administrasjon? Forholdet mellom byråkrati og demokrati i kommunal forvaltning i lys av det nye inntektssystemet. Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø. Hovedoppgave.
- Williamson, Peter J. (1985): Varieties of Corporatism: A Conceptual Discussion. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, Peter J. (1989): Corporatism in Perspective. An Introductory Guide to Corporatist Theory. London: Sage.
- Willoch, Kåre (1989): "Slipp ikke styringsretten!". Aftenposten, 28. oktober 1989, s 2.
- Wilson, Frank L. (1983): "Interest Groups and Politics in Western Europe. The Neo-Corporatist Approach". Comparative Politics, 16:105-123.
- Winkler, J.T. (1975): "Law, State and Economy: the Industry Act 1975 in Perspective". British Journal of Law and Society, 2:103-128.
- Winkler, J.T. (1976): "Corporatism". Archives Européennes de Sociologie, 17:100-136.
- Wyller, Thomas Chr. (1988): "Refleksjoner over "politisk innflytelse"". Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 4. årgang (2):127-151.
- Økonomisk Rapport, 1987: "Er det dårligere styring med offentlig sektor enn med privat?". No 10, s 86.
- Østerberg, Dag (1983): Emile Durkheims samfunnslære. 2. utvidete utgave. Oslo: Pax Forlag
- Østerud, Øyvind (1979a): Det planlagte samfunn. Om sentralplanleggingens fremvekst og grenser. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Østerud, Øyvind (1979b): "Korporatisme". I Pax Leksikon, bind
3. Oslo: Pax Forlag.

DOKUMENTER

Bodø

Bodø kommune:

Årsmelding 1987 og -88.

Kommuneplan, 2. utgave, trykt i februar 1987.

Reiselivsplan 1989.

Bodø Næringsforum:

Vedtekter

Årsrapport 1986

Årsberetning 1987 og -88.

Notat. Etablering av et Bodø Arrangement. Reorganisering av Bodø Næringsforum.

Prospekt. Etablering av Bodø Arrangement.

Bodø Håndverker- og Industriforening:

Årsberetning 1987 og -89.

Bodø Handelsstands Forening:

Årsberetning 1988.

Tromsø

Tromsø kommune:

Årsmelding 1987 og -88.

Handlingsprogram 1989-92 og budsjett 1989.

Kommuneplan mot år 2000.

Reiselivsplan for Tromsø.

Reivdert organisasjonsplan for rådmannens administrasjon, rådmannen i Tromsø, februar 1986.

Felles planforutsetninger, kommuneplan 1988-2000, rådmannens kommuneplanseksjon, september 1986.

Utviklinglag i Tromsø 1988. (Hefte)

FORUT, 1986. Prosjektrapport om næringspolitikk i Tromsø (prosjektleder Jan Einar Reiersen).

Tromsø Utviklingsselskap A/S (NORD-Utvikling A/S):
Handlingsplan 29. 10. 1986.

Tromsø Arrangement A/S:

Styrets årsberetning 1988.

Aktivitets- og markedsplan 1989.

Dette er Tromsø 10 000!.

Tromsø Handelsstands Forening:

Årsberetning og regnskaper 1986, -87 og -88.

INTERVJUER:

Bodø:

Per Pettersen, ordfører
Odd A. Lund, varaordfører
Anne Sofie Mortensen, gruppeleder SV
Elisabeth Nilsen, gruppeleder Venstre
Torgeir Herrmann, gruppeleder Senterpartiet
Alfred Nilsen-Nygaard, formannskapsmedlem Høyre
Harald Kristiansen, næringssjef
Gisle Johnson, rådmann
Steinar Skogstad, kommuneplansjef
Finn Aurdal, direktør Bodø Næringsforum
Børre Skjelstad, leder Bodø Reiselivslag
Roy Strøm, leder Bodø Håndverk- og Industriforening
Finn Stenberg, leder Bodø Handelsstands Forening
Hans Olav Fjærvoll, formann Bodø Næringsforum.

Tromsø:

Erlend Rian, ordfører
Per G. Nilsen, gruppeleder Høyre
Wiggo Fjellberg, gruppeleder Arbeiderpartiet
John Hauan, gruppeleder SV
Ragna Schwenke, gruppeleder Rød Valgallianse
Johnny Embrå, kommuneplansjef
Kurt Myrland, næringskonsulent
Egil Bredal, formann Tromsø Håndverkerforening
Hugo Dalsbø, direktør Tromsø Handelsstands Forening
Knut Læg Reid, distr.sjef Norsk Hotell- og Restaurantforbund
Gunnar Nilssen, adm. direktør Tromsø Arrangement.