



# **Brobygging for vekst og utvikling**

## **En studie av samstyring i Narvik**

*SPL 3900*

**Ingeborg Johnsen**

*Mastergradsoppgave i Samfunnsplanlegging og kulturforståelse*

*Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning*

*Universitetet i Tromsø*

*Vår 2011*

## Forord

Nå har tiden kommet for å levere masteroppgaven. De to siste årene har bydd på mange utfordringer, men også en enorm læringskurve. Jeg har utvilsomt både blitt utfordret faglig og personlig gjennom denne prosessen og det er med stolthet jeg leverer denne oppgaven på nominert tid.

En av mine største utfordringer gjennom de to siste årene har vært knyttet til at jeg i 2010 mistet min beste veileder, min far Halvard Johnsen. I tillegg til å være en samfunnsengasjert og meget kunnskapsrik planlegger, har han og min mor gitt meg et verdisyn som jeg er stolt over. Han har lært meg å ha et kritisk blikk på samfunnsutviklingen i ”verdens beste land” og han er dypt savnet.

Når masteroppgaven nå er ferdig er det en rekke flinke mennesker som fortjener en takk. Mine søstre Sigrid og Kari, mamma og Kristian som alle har bidratt på sin måte for at jeg nå leverer denne oppgaven. Statens vegvesen for masterstipend, FKP for å gi meg muligheten til å holde foredrag om min forskning på kommuneplankonferanser i Larvik i januar og avisen Fremover for gratis tilgang til deres elektroniske arkiv.

Det er også på sin plass å takke folkene på lesesalen for en blanding av faglige debatter og slarv over kaffen. Jeg vil særlig trekke frem Ørjan og Kristine som har tilbrakt uendelige timer sammen med meg siden påske på lesesalen. Lykke til begge to.

Min veileder Torill Nyseth fortjener en takk for faglige utfordringer og råd.

Den største takken går til Silje Heggelund som i innspurten brettet opp armene og hjalp meg med å få ut det siste jeg hadde av energi. Hun stilte opp med mer enn noen kan forvente og hennes entusiasme og pågangsmot er heldigvis veldig smittsomt, noe som gjorde den siste uka til en avgjørende innsats.

Ingeborg Johnsen  
Tromsø 1 juni 2011

# Innhold

<b>1</b>	<b>INTRODUKSJON – TEMATIKK OG FORSKNINGSFELT .....</b>	<b>1</b>
1.1	Innledning .....	1
1.2	Problemstilling .....	1
1.3	En presentasjon av Narvik og prosjektet .....	2
1.4	Noe om regimeteori i forhold til caset .....	4
1.5	Oversikt over den videre fremstillingen .....	4
<b>2</b>	<b>NARVIK – EN BY MED VEKSTAMBISJONER .....</b>	<b>5</b>
2.1	Innledning .....	5
2.2	Narviks historie .....	5
2.3	Nedbemanningsprosjektet .....	6
2.4	Krisetid .....	6
2.5	Omstilling .....	6
2.6	Krisegenerert partnerskap .....	8
2.7	Partnerskap .....	8
2.8	Transportsatsning .....	9
2.9	Godstransport på jernbanen .....	10
2.10	Arbeiderpartikommunen Narvik .....	11
2.11	Vekst og utvikling .....	12
<b>3</b>	<b>METODOLOGISKE VERKTØY OG REFLEKSJON .....</b>	<b>13</b>
3.1	Innledning .....	13
3.2	Hålogalandsbrua som casestudie .....	13
3.3	Casestudie som metodisk hovedtilnærming .....	14
3.4	Datainnsamlingsprosessen .....	15
3.5	Utvalg av informanter .....	16
3.6	Halvstrukturerte intervju .....	19
3.7	Intervju som metode .....	20

3.8	Nytte av intervjuene.....	20
3.9	Fortløpende analyse.....	21
3.10	Skriftlige kilder.....	21
3.11	Refleksjoner rundt eliteintervju og tilgang til feltet.....	22
3.12	Skriftlig samtykke og anonymitet.....	23
3.13	Forsker i egen kultur.....	24
<b>4</b>	<b>TEORETISK GRUNNLAG.....</b>	<b>27</b>
4.1	Innledning.....	27
4.2	Kritikken av den parlamentariske styringskjeden.....	28
4.2.1	Eliteperspektivet.....	28
4.2.2	Pluralismeperspektivet.....	28
4.3	Fremvekst av nye teorier.....	29
4.4	Fra government til governance.....	29
4.5	Governanceperspektivet og samstyring.....	30
4.5.1	Governanceperspektivet.....	30
4.5.2	Samstyring.....	31
4.5.3	Vertikal og Horisontal differensiering.....	31
4.6	Regimeteori.....	32
4.7	Regimets anatomi.....	33
4.8	Makt i regimeteori.....	34
4.8.1	Systemisk makt.....	35
4.8.2	Forrangsmakt.....	36
4.9	Ulike regimer.....	36
4.10	Vekstmaskin.....	37
4.11	Viktigheten av å studere nettverk.....	38
4.12	Ressurser.....	39
4.13	Implikasjoner til analysen.....	40
<b>5</b>	<b>GJENNOMGANG AV VEDTAKSPROSESSEN.....</b>	<b>41</b>
5.1	Innledning.....	41
5.2	Nye E6 Narvik - Bjerkvik.....	41
5.3	Opprettelse av interimsstyre.....	41
5.4	Konkretisering av alternativ.....	42

5.5	Uttalelse fra Narvik Næringsforum og Narvik Faglige Samorganisasjon .....	42
5.6	Mulighetsanalyse .....	43
5.7	Kommunens prioritering av Hålogalandsbrua.....	44
5.8	Interimsstyrets anbefaling.....	46
5.9	Kommuneplanens strategiske prosjekt nr.1. - vedtatt .....	47
5.10	Et kostbart prosjekt.....	47
5.11	Flyplassen som delfinansiering.....	47
5.12	Politisk motstand mot avvikling av flyplass .....	49
5.13	Lokal aksjon mot avvikling av flyplassen .....	49
5.14	Kommunens håndtering av underskriftsaksjonen .....	50
5.15	Implikasjoner til analysen .....	51
<b>6</b>	<b>FORTOLKNING I LYS AV REGIMETEORI .....</b>	<b>53</b>
6.1	Innledning .....	53
6.2	Konturene av et regime.....	53
6.3	Gjennomslag for opprettelse av interimsstyre.....	54
6.4	Sentrale aktører .....	55
6.4.1	Interimsstyret.....	55
6.4.2	Daglig leder for Hålogalandsbrua AS .....	55
6.4.3	Narvik næringsforum.....	56
6.4.4	Et enstemmig næringsliv? .....	57
6.5	Samhandling fører til enighet .....	58
6.6	Skepsis blant enkelte politikere .....	59
6.7	Mobilisering av støtte .....	59
6.7.1	Vegsjefen .....	59
6.7.2	Styreleder med nasjonal tyngde .....	60
6.7.3	Bred støtte gjennom aksjeselskap.....	61
6.7.4	Koalisjonen påvirkningskraft.....	62
6.8	Narvik Næringsforum samler aktører.....	65
6.9	Vekstmaskin .....	65
6.9.1	Vekst og utvikling.....	65
6.9.2	Hålogalandsbrua som vekstimpuls.....	66
6.9.3	Lokalavisen Fremover - et talerør for vekstmaskinen .....	67
6.10	Et forståelsesmessig hegemoni befestes .....	70
6.10.1	Rådmannen – en aktør for vekstmaskinen .....	70
6.10.2	På dagsorden .....	70
6.11	Vekstmaskinen undertrykkelse av motstanden.....	71

6.11.1 Motstand mot bru .....	71
6.11.1 Behandling av motstanden .....	73
<b>7 AVSLUTNING – DRØFTING AV FUNN .....</b>	<b>77</b>
<b>7.1 Innledning .....</b>	<b>77</b>
<b>7.2 Empiriske funn – vurderinger og oppsummering.....</b>	<b>77</b>
7.2.1 Dimensjoner.....	77
7.2.2 Konstrueringen av en styringskoalisjon .....	77
7.2.3 Relasjonene mellom aktørene og ressursene de bringer inn i styringskoalisjonen .....	78
7.2.4 Handteringen av motstand .....	79
<b>7.3 Vekstmaskin? .....</b>	<b>80</b>
<b>7.4 Oppsummering av empiriske funn.....</b>	<b>81</b>
<b>8 LITTERATUR:.....</b>	<b>83</b>
<b>Figurer:</b>	
Figur 1: Kart over vei alternativ.....	3
<b>Tabeller:</b>	
Tabell 1 : Eiersammensetningen i Futurum.....	9
Tabell 2: Informanter.....	17
Tabell 3: Eiersammensetningen i Hålogalandsbrua AS.....	62
<b>Vedlegg:</b>	
Intervjuguide.....	87

# **1 Introduksjon – tematikk og forskningsfelt**

## **1.1 Innledning**

Denne oppgaven retter søkelyset mot maktstrukturer og politikkkutforming i Narvik gjennom en studie av aktørene bak realiseringen av samferdselsprosjektet som har fått navnet Hålogalandsbrua – et prosjekt som skal forkorte veistrekningen mellom Narvik og Bjerkvik langs E-6. Ved å studere aktørene som knyttes til dette prosjektet ønsker jeg å identifisere hvem disse aktørene er, og hvordan de har samhandlet.

Forskningens tema springer ut av identifiseringen av en politisk prosess som ikke synes å følge forløpet til den ”demokratiske idealprosess”, der politisk styring er forbeholdt de folkevalgte som er gitt autoritet på vegne av fellesskapet gjennom demokratiske valg. Den ideelle demokratiske prosess forutsettes dessuten å være åpen og at aktørene skal være lett identifiserbare slik at de lettere kan stilles til ansvar (Fimreite og Medalen 2005). Denne oppfatningen av en idealprosess, er imidlertid ikke helt i samsvar med hvordan maktfordelingen mellom bystyret og sivilsamfunnets institusjoner er. Formelt sett er det selvsagt slik at de 41 representantene som bystyret i Narvik består av fatter beslutninger på vegne av resten av innbyggerne og de har makt gjennom det mandatet de har fått fra velgerne (Aarsæther og Vabo 2002). Beslutninger fattes imidlertid også på andre arenaer enn gjennom den numeriske kanal der aktører som ikke har folkelig legitimitet gjennom valg deltar i beslutninger som angår fellesskapet. Denne observasjonen gjør at jeg stiller meg spørsmålet: Hvem deltar egentlig i politikkkutformingen i Norske kommuner og hvem har makt og mulighet til å definere hvordan samfunnsutviklingen skal foregå?

Dette fører oss inn i problemstillinger som i særlig grad litteraturen om governance og samstyring har vært opptatt av. Fremveksten av ulike former for nettverk, partnerskap og samarbeidskonstellasjoner der offentlige og private aktører styrer og fatter beslutninger utenfor det kommunalpolitiske styringssystem har bredt om seg, og synes særlig fremtredende i Narvik.

## **1.2 Problemstilling**

Med utgangspunkt i disse observasjonene ble jeg oppmerksom på en mye omtalt sak i lokalavisen fra min hjemby Narvik. Hålogalandsbrua ble i media fremstilt som et

prosjekt som var i *alles* interesse, og mitt inntrykk var at prosjektet ble ansett som avgjørende for hele byens framtid. Lokalavisens omtale viste at både kommunale og private aktører var involvert i saken som ble fremmet som et felles prosjekt. Valg av tema for masteroppgaven var dermed gitt. Hvem var aktørene som frontet prosjektet og hva var motivasjon? Problemstillingen har fått følgende formulering:

*”Hvilke aktører har vært sentrale i beslutningene om å satse på Hålogalandsbrua og hvordan har samspillet mellom aktørene vært?”*

Utformingen av store samferdselsprosjekter som dette påvirker hele bysamfunnet. Det berører bl.a. mulighetene for befolkningsvekst, sysselsettingen, økonomisk vekst og arealdisponering. Det er derfor interessant å undersøke hvilke prosesser og aktører som er involvert i dette prosjektet. Når jeg skulle forsøke å besvare denne problemstillingen var det viktig for meg å finne fram til en relevant teori som kunne anvendes i analysen av denne problemstillingen. Valget falt på regimeteori fordi den helt eksplisitt er utviklet for å analysere aktører og samspillet mellom dem i byutviklingsprosjekter.

Hålogalandsbrua omfatter mange aspekter og forvaltningsnivå og for å avgrense studien har jeg valgt å fokusere på aktører i Narvik som har en sentral posisjon i forhold til bruprojektet. Dette innebærer at jeg utelater en rekke aktører som også kan ha hatt innflytelse i saken, f.eks i Nordland og Troms fylkeskommune, nabokommuner, og i samferdselsdepartementet.

### **1.3 En presentasjon av Narvik og prosjektet**

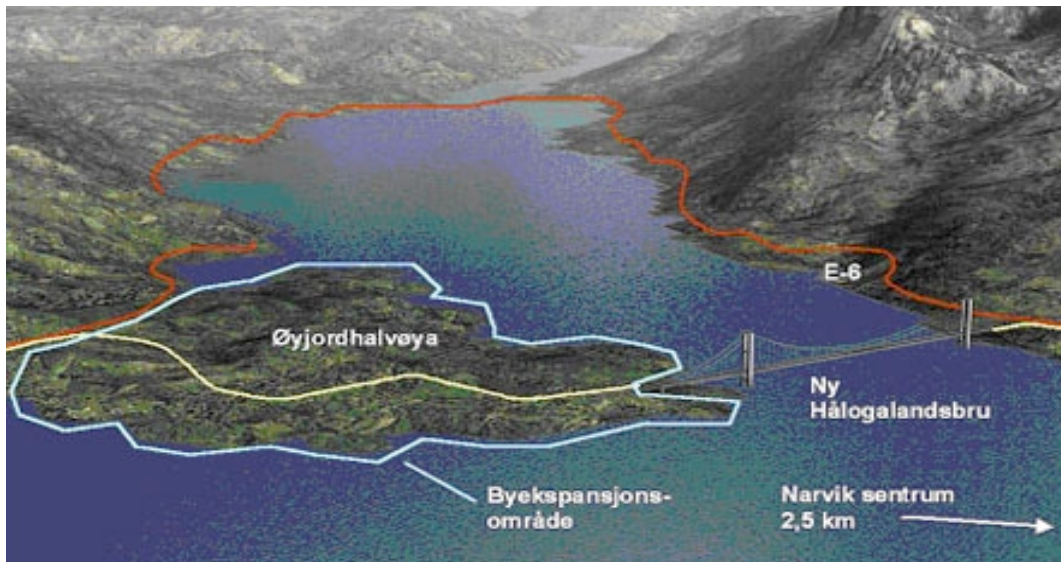
Narvik kommune er en fjordkommune i Nordland fylke. Kommunen er med sine 18 380 innbyggere<sup>1</sup> en relativt stor kommune i nord-norsk målestokk. 89 prosent av befolkningen bor i tettbygd strøk og den største konsentrasjonene av befolkningen er bosatt i Narvik by og på tettstedet Bjerkvik som ligger om lag 33 kilometer nord for byen. Denne oppgaven omhandler en planlagt bru som vil forkorte avstanden mellom Narvik og Bjerkvik med om lag 17 km, noe som vil bety en tidsbesparelse på 10-15 minutter. Den planlagte brua skal bygges mellom Narvik og Øyjord og vil være et tillegg til eksisterende bru, Rombaksbrua, som ligger lengre inn i fjorden<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Tall om Narvik kommune. Ssb.no [http://www.ssb.no/kommuner/hoyre\\_side.cgi?region=1805](http://www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=1805) Hentet 21.05.2011

<sup>2</sup> Vegvesen.no: <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/e6ornesstormyra> Hentet 21.05.2011





**Figur 1** Illustrasjon som viser planlagt bru, ny vei i gult og eksisterende vei i rødt. Faksmile fra Statens vegvesens informasjonsside om Hålogalandsbrua: [vegvesen.no](http://www.vegvesen.no): <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/e6ornesstormyra> 27.05.11

Prosjektet er omtalt i Nasjonal Transportplan 2010-2019 og ansees for å være en del av regjeringens nordområdesatsning<sup>3</sup>.

26. mai 2011 vedtok Narvik bystyre finansieringsplanen for prosjektet som baserer seg på at brua vil koste i underkant av 2,4 milliarder kroner, herunder 840 millioner som skal finansieres av bompenger og 30 millioner kommunale midler. I tillegg har kommunen vedtatt et forslag om at tilskuddet kortbaneflyplassen Framnes lufthavn mottar skal inngå som delfinansiering av prosjektet ved at flyplassen avvikles. En slik ordning har i mange år vært praktisert i forbindelse med fergesamband, men dette er første gang en flyplass inngår som delfinansiering av et bruprosjekt. Dette er det største samferdselsprosjektet i Nord Norge og brua vil bli Norges lengste med sine 1553 meter. Til sammenlinkning vil Hardangerbrua bli 1380 meter og har en kostnadsramme på 2,3 milliarder, denne brua vil erstatte et fergesamband<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Narvik kommune.no: <https://www.narvik.kommune.no/artikkel.aspx?Mid1=752&Aid=1839> Hentet 20.04.11

<sup>4</sup> Hardangerbrua.no: [http://www.hardangerbrua.no/?page\\_id=21](http://www.hardangerbrua.no/?page_id=21) hentet 28.05.11

#### **1.4 Noe om regimeteori i forhold til caset.**

#### **1.5 Oversikt over den videre fremstillingen**

Narviks historie, herunder Narvik som transportknutepunkt, er svært viktig for prosessene knyttet til Hålogalandsbrua. I **kapittel 2** har jeg derfor redegjort for disse forholdene i den grad det er relevant for denne oppgavens tema.

Denne studien har et kvalitativt forskningsdesign. I **kapittel 3** redegjør jeg for denne metoden og drøfter utfordringene denne metodologien har betydd for meg. I denne delen av studien redegjør jeg også for mitt ståsted som forsker i ”egen” kultur.

**Kapittel 4** redegjør for teorien som ligger til grunn for analysen og som Hålogalandsbrua vil bli diskutert i forhold til. Dette kapitlet plasserer regimeteori i det teoretiske landskapet, presenterer viktige begrep for den videre fremstillingen og avsluttes med implikasjoner til analysen.

Analysen hviler på en rekke momenter som er relevant for analysen. **Kapittel 5** er en deskriptiv forsmak på analysen hvor presenterer viser viktige momenter analysen hviler på.

**Kapittel 6** er oppgavens analyse. I dette kapitlet blir prosessene og aktørens samhandling fortolket i lys av regimeteori.

I avslutningen, **kapittel 7** trekker jeg noen praktiske konklusjoner om hvordan regimeteori har fungert for å belyse min problemstilling, i tillegg presenterer jeg de sentrale funnene fra analysen.

## **2 Narvik – en by med vekstambisjoner**

### **2.1 Innledning**

Narvik sin historie er en historie om transport. I argumentasjonen for Hålogalandsbrua er denne historien en sentral del av diskursen. I dette kapittelet tar jeg for meg Narviks historie som transportsted for å illustrere hvordan Hålogalandsbrua knyttes til omstillingen av næringsutviklingen i kommunen, samt bakgrunnen for denne omstillingen.

Narviks historie og satsning på Narvik som transportknutepunkt står sentralt i argumentasjonen for Hålogalandsbrua. Det er derfor nødvendig å redegjøre for de relevante delene av Narviks historie da dette er grunnleggende for å forstå hvorfor aktørene argumenterer som de gjør.

### **2.2 Narviks historie**

Mellom høye fjell ved Ofotfjorden i Nordland ligger Narvik. Byen der jernbanen fra Sverige, E6 og en isfri havn møtes. Det er nettopp denne isfrie havnen og jernbanen som er bakgrunnen for at byen ble grunnlagt akkurat her i 1902. Utskipingsmulighetene av store jernmalforekomster i Nord-Sverige førte til at jernbanen ble bygget og at en velstående by vokste frem. Malmindustrien sysselsatte store deler av befolkningen i Narvik i hovedsak gjennom to selskaper, det svenske Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) og Norske Statsbaner (NSB). LKAB drev malmutvinning, mens NSB eide jernbanen og stod for transporten av malmen. Malmindustrien førte til betydelige skatteinntekter for kommunen, og Narvik hadde i flere tiår den beste kommuneøkonomien i Nord-Norge (Aas 2001).

Tilgangen til malmgruvene i Sverige og utskipingsmulighetene fra Narvik havn var bakgrunnen for tyskernes angrep på byen, som et av flere strategiske angrep 9. april 1940. Byen ble hardt rammet og etterkrigstiden var preget av oppbygging av store deler av sentrum. Krigen førte til et betydelig behov for jernmalm verden over hvilket medførte at kommunen også i etterkrigstiden hadde gode inntekter fra malmindustrien. Skatt fra malmselskapet LKAB utgjorde igjennom 1950-årene hele 75 prosent av kommunens inntekter og malmindustrien sysselsatte en tredel av den yrkesaktive befolkningen. Frem til 1970-tallet var Narvik en overlegen velstandskommune i nord. Storhetstiden varte imidlertid ikke evig, og kommunen ble stadig utfordret av økonomisk nedgang fra 1970 til 1990 årene (Svendsen 2002).

### **2.3 Nedbemanning**

Effektiviseringsbehov og modernisering av malmdriften på LKAB førte til en langdrøy og omfattende rasjonalisering som varte i flere tiår. Antall sysselsatte ble redusert med over 200 ansatte mellom 1950 til 1970. Dette satt sitt preg på Narviksamfunnet (Svendsen 2002:100). Samtidig som antall sysselsatte sank opplevde LKAB fallende inntekter. Gjennom storhetstiden hadde kommunen gjort seg avhengig av hjørnesteinsbedriften og næringsliv for øvrig var svært begrenset. LKABs fallende inntekter førte således til en svekket kommuneøkonomi. I 1980-årene ble malmtransporten over Narvik havn dessuten kraftig redusert, og en ny drastisk nedbemanning hos LKAB fant sted (ibid).

I tillegg til nedgang i antall arbeidsplasser ved LKAB ble også andre viktige bedrifter i Narvik avviklet. NSB mistet mange arbeidsplasser, mens blant annet Meieriet og Norsk Forsvarsteknologi(NTF)<sup>5</sup> ble nedlagt. Forsvaret bygget også ned sin virksomhet i Bjerkvik. Nedbemanningene i LKAB og NSB alene førte til at antall ansatte ble halvert fra 1216 til 627 i tidsrommet 1974 til rundt 1990 (Svendsen 2002:382).

### **2.4 Krisetid**

Tap av et betydelig antall arbeidsplasser samt befolkningsnedgang utløste et behov for å tenke nytt. Arbeidet med å finne et nytt ståsted for byen og dens fremtid ble dermed viktig. Kommunen jobbet intensivt over flere år for å handtere den krisesituasjonen den stod ovenfor. Mange av tiltakene som ble iverksatt var imidlertid ikke tilstrekkelige og kommunen innså på begynnelsen av 1990-tallet at de trengte statlig hjelp.

Ordføreren i Narvik skrev personlig et brev til statsministeren, som den gang var Gro Harlem Brundtland i 1992 for å belyse vanskelighetene Narvik stod ovenfor med tanke på blant annet alle nedleggelsene. Dette kan ansees som starten for Narvik som omstillingskommune.

### **2.5 Omstilling**

Arbeidet med å imøtekomme nedgangen førte til at Narvik kommune i 1995 ble tildelt statlige midler og fikk status som omstillingskommune. Andersen (2002) har forsket på kommunene som mottok disse midlene, med henblikk på konsekvensene dette har for demokratiet og hvilke endringer omstillingsprosessene førte til. Han hevder at målsetningen med omstillingsprogrammet var å stimulere til aktivitet, innovasjon, samt

---

<sup>5</sup> Norsk Forsteknologi AS. Etter nedleggelse kjøpte Narvik kommune produksjonsmidlene og videreførte drift gjennom selskapet Natech AS, selskapet er i dag eid av Narvik Sentralverksted AS. Kilde: Natech.no

styrke næringsgrunnlaget i omstillingskommunene. Bevisstheten om en nært forestående krise skapte behovet for å samle innsats lokalt som en drivkraft for å tenke nytt.

For å stimulere til videreutvikling av kriserammede Narvik ble en arbeidsgruppe bestående av representanter fra formannskapet, Narvik Næringsforum (NNF) og fagbevegelsen dannet. Arbeidsgruppens mål var å utarbeide en strategisk næringsplan som skulle legge grunnlaget for ”*gode, lønnsomme bedrifter slik at eksisterende arbeidsplasser sikres og nye skapes*” (Svendsen 2002:534). Planen fokuserte på felt hvor Narvik hadde fortrinn og spesielle forutsetninger for å utvikle videre.

Satsingsfeltene var *kommunikasjon*, knyttet til Narvik som distribusjonssenter med jernbanen og havnen som fortrinn. *Teknologi*, knyttet til høgskolen i byen, videregående utdanning, forskning og næringsveiledning til industriell produksjon. *Industri og handverk*, med fortrinn i den lokale kunnskapen knyttet til industri og frigjorte arealer der LKAB tidligere hadde aktivitet. Som siste satsingsfelt ble *opplevelser* trukket frem. Narvik hadde med sin storslåtte natur muligheter til å utvikle turisme. Som særlig aktuelle opplevelsesprodukter ble Fagernesfjellet<sup>6</sup>, fredsbyen Narvik<sup>7</sup> og Ofotbanen trukket frem. Bygdeutvikling og styrking av Narvik som kurs og konferansesenter ble også nevnt (ibid:535). Disse satsningsområdene er fortsatt pilarer i kommunens arbeid med å oppnå vekst og utvikling.

Omstillingsperioden førte til et økt fokus på å styrke næringslivet i Narvik. I kommunen, lokalavisen og i næringslivet ble det diskutert hva Narvik skulle være. Skulle identiteten og imaget knyttes mot transportbyen, malmbyen eller opplevelsesbyen? Narvik som transportknutepunkt ble et viktig image i forhold til næringslivssatsning, mens man også hadde storstilte prosjekt for å stimulere til turisme og utviklingen av opplevelsesbyen Narvik.

Transportsatsningen er sentral i argumentasjonen knyttet til Hålogalandsbrua. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 5 og 6.

---

<sup>6</sup> Narvik har et eksepsjonelt alpinanlegg midt i byens sentrum som har høstet mye internasjonal oppmerksomhet.

<sup>7</sup> Narvik har en sentral plass i andre verdenskrigshistorien. Blant annet gikk tyskerne på et kraftig nederlag her, noe som fikk oppmerksomhet og skapte entusiasme i Europa.

## **2.6 Krisegenerert partnerskap**

De statlige midlene knyttet til omstillingen av kommunen var betinget av at selve omstillingsarbeidet ble fristilt fra kommunen. På bakgrunn av dette dannet man i Narvik aksjeselskapet Futurum, med både offentlige og private eiere, som skulle administrere og iverksette omstillingsprosessen. Kommunen på sin side skulle ha ansvaret for en strategisk næringsplan. Målet med denne var å fokusere på hvilke prosjekter og prioriteringer som skulle bidra til å utvikle næringslivet.

Andersen (2002:114) viser til at formålet med et slikt partnerskap var å trekke næringslivets aktører aktivt inn i omstillings- og fornyingsarbeidet ved å etablere institusjoner utenfor det kommunalpolitiske styringssystem. Futurum skulle eies av kommunen og næringslivet som sammen skulle møte næringslivets behov.

Andersen (ibid:115) hevder at de statlige føringene om at omstillingen skulle organiseres gjennom fristilte selskap med aktører fra kommune og næringsliv har bidratt til å befestet bruken av "New Public Management" (NPM) i norske kommuner. NPM er et vidt begrep, men i hovedsak dreier dette seg om organisering av reformer som skal gjøre offentlig sektor mer effektiv gjennom en markedsorientert og resultatorientert holdning (Aarsæther og Vabo 2002).

NPM organiseringen av omstillingsmidlene var en forutsetning fra statens side gjennom at Innovasjon Norge i 1993 innført påbud om at omstillingsmidlene skulle forvaltes av fristilte enheter. Det var videre et krav at de fristile selskapene skulle ha styremedlemmer fra næringslivet. I følge Andersen (2002) har dette bidratt til en mer samstyrte kommuner, med innslag fra både offentlig og privat sektor. Organiseringen av Futurum var i samsvar disse kravene og gjennom næringslivets posisjon i selskapet dannet det seg et partnerskap.

## **2.7 Partnerskap**

Ved å se på eierskapet i Futurum får man et inntrykk av hvilke aktører som inngikk i partnerskapet. Futurum var i utgangspunktet eid av kommunen som selskapets største eier, etterfulgt av LKAB, Ofoten og Vesterålens Dampskipsselskap (OVDS)<sup>8</sup>, Høgskolen i Narvik og Narvik Næringsforum (NNF). Gjennom omstillingsperioden, som varte fra 1995 til 2000, ble det klart at de fire opprinnelige satsingsfeltene var for brede og omfattende. Evalueringen av omstillingen viste at disse burde avgrensnes. Den

---

<sup>8</sup> Ofoten dampskipsselskap, nå Hurtigruten AS.

videre satsningen skulle kun omfatte transport og distribusjon og informasjons og kommunikasjonsteknologi (IKT) (Svendsen 2002).

Etter år 2000 da omstillingsperioden formelt var avsluttet vedtok kommunen at Futurum skulle videreføres som kommunens næringsutviklingsselskap. Siden 2000 har det imidlertid skjedd endringer på eiersiden. Næringslivets medlemsorganisasjon, Narvik Næringsforum er i dag en stor aksjeeier fra næringslivet. Deretter følger Nordkraft AS, som kommunen er deleier i, og det kommunale aksjeselskapet Narvikgården. Kommunen er største eier med 43,4 prosent av aksjene.

**Tabell 1 Eiersammensetningen i næringselskapet Futurum**

Narvik kommune	1227 aksjer 43,3 %
Narvik Næringsforum BA	674 aksjer 23 %
Nordkraft AS	600 aksjer 20,4 %
Narvikgården AS	100 aksjer 3,4 %
Narvik Havn KF	100 aksjer 3,4 %
Sparebanken Narvik	50 aksjer 1,7 %
Høgskolen i Narvik	50 aksjer 1,7 %
LO i Ofoten	50 aksjer 1,7 %
Ballangen Næringsforening	50 aksjer 1,7 %

Futurum.no

Futurums visjon er ”en sterk region - et attraktivt Narvik”, og selskapet skal i følge strategisk næringsplan være en tilrettelegger og pådriver for regional vekst og utvikling (Strategisk plan 2011-2015). Gjennom samarbeidet med næringsaktører skal selskapet bidra til en effektivitetsgevinst i arbeidet med næringsutvikling.

Jeg betrakter omstillingen av Narvik kommune og fristillingen av næringsutviklingen som en formell start på samstyring(governance) i Narvik kommune. I dette tilfellet dreier det seg om at kommunen og næringslivet samarbeider for og nå ønsket samfunnsutvikling.

## **2.8 Transportsatsning**

Omstillingsperioden la grunnlaget for den videre satsningen på Narvik som transportknutepunkt og Hålogalandsbrua må sees i sammenheng med denne perioden. Krisen Narvik hadde stått ovenfor skapte engasjement for å forhindre fraflytting fra byen

og skape grunnlag for ny næringsvirksomhet. Mange av argumentene for Hålogalandsbrua knyttes til disse målsetningene.

Narvik by ble etablert på bakgrunn av mulighetene til malmtransport. I tilknytning til den vedtatte satsningen på utvikling av transportsektoren kan Futurum kan defineres som et nav. Gjennom sin rolle som omstillingsselskap var det deres oppgave å finne løsninger på de næringsmessige utfordringene som kommunen hadde. Hålogalandsbrua var og er et av satsingsfeltene til Futurum.

## **2.9 Godstransport på jernbanen**

Satsning på transportsektoren ble altså befestet i omstillingsperioden. Som vi har sett har dette blitt videreført som satsingsfelt også i ”nye” Futurum. Transport er videre et viktig moment i planene til kommunen og NNF. Et viktig vendepunkt i satsningen på transport var åpningen for bruk av Ofotbanen til andre former for transport enn jernmalm.

Tidligere var denne reservert til LKAB, NSB for malm og persontransport.

Granås og Nyseth (2008) utførte i 2006 en studie i Narvik. De hevder at fremveksten av godstransport kom som et resultat av flere faktorer. Etablering av Artic Rail Express (ARE I), et samarbeid mellom NSB og svenske Statens Järnvägar (SJ), åpnet for at Ofotbanen kunne brukes til andre formål. Narvik kunne bli et transportknutepunkt der gods kunne fraktes på jernbane, vei og sjø. I etterkant av ARE har flere distributører startet virksomhet i Narvik. Store varelager er etablert og herfra distribueres varer til regionen og landsdelen forøvrig. ARE blir omtalt som vellykket, og aktører i lokalsamfunnet ser muligheter for å ekspandere godstrafikken over Narvik.

Den nye transportsektoren representerer i følge Granås og Nyseth (2008) noe annet en den ensidige, men til tider inntektsbringende, malmtransporten. Distribusjonen er knyttet til flere ulike selskaper som representerer moderate skatteinntekter på lik linje med annen næringsvirksomhet for kommunen. Foreløpig representerer denne sektoren et begrenset antall arbeidsplasser og de ansatte er spredt mellom flere selskaper. Granås og Nyseth hevder at de ikke opplevde et stort fokus på denne nye næringsveien i Narvik. Forfatterne hevder videre at ARE fikk mye oppmerksomhet i begynnelsen, men at godstransporten ikke lengre får nevneverdig oppmerksomhet lokalt (ibid.). De opplevde at oppmerksomheten var knyttet til bekymring for forurensning og økt trailertrafikk gjennom byen. Under sitt feltarbeid i Narvik i 2006 opplevde de at mange informanter i



ledende posisjoner hadde engasjement rundt samferdsel, og Hålogalandsbrua fremstod som en viktig sak.

Ut fra data jeg har hatt tilgang til vil jeg i analysen argumentere for at Hålogalandsbrua i stor grad kan knyttes til den ”nye transporten”,

## **2.10 Arbeiderpartikommunen Narvik**

Helt siden grunnleggelsen av byen i 1902 har arbeiderbevegelsen stått sterkt i Narvik. Byen har vært preget av arbeiderpolitikk der de sosialistiske partiene har hatt flertall gjennom store deler av byens historie. På mange måter er Narvik en Arbeiderpartibastion, der partiet alene mer eller mindre har hatt flertall i bystyret fra andre verdenskrig frem til 1990-årene. Dette er ikke utypisk for omstillingskommunene og Andersen (2002:114) viser til at de fleste omstillingskommunene var Arbeiderpartiet dominerende, og samspillet mellom politisk ledelse og fagbevegelsen stod sterkt.

I Narvik har ordførervervet, med unntak av de fem krigsårene, vært besatt av Arbeiderpartiet, bortsett fra noen år med samarbeid med Sosialistisk Venstreparti, sammenhengende fra ca. 1910 til i dag. I 1987 mistet imidlertid Arbeiderpartiet sitt rene flertall i bystyret. Dette var starten på et skifte i kommunepolitikken. Høyre og Fremskrittspartiet fikk stadig større oppslutning, noe som har utfordret den politiske stabiliteten siden 1987 (Svendsen 2002:596). Ved kommunevalget i 2007 hadde Arbeiderpartiet svekket oppslutning, men Arbeiderpartiet fikk igjen ordførervervet, mens Høyre fikk varaordførervervet.

Det kan være mange årsaker til dette politiske skiftet. Andersen (2002) hevder at organiseringen av omstillingsprosessen, gjennom privat/offentlig samarbeid, har vært en medvirkende faktor til et politisk skifte i mange av omstillingskommunene. Reorganiseringen av næringsarbeidet i kommunene ble ofte et større lokalpolitisk oppgjør som i flere tilfeller førte til en utskifting av det tradisjonsforankrede Arbeiderpartistyret.

Den politiske kulturen i Narvik har vært og er fremdeles preget av Arbeiderpartistyret. Jeg vil argumentere for at Arbeiderpartiets sterke posisjon i Narvik har vært en medvirkende faktor for Hålogalandsbruas fremvekst. Sterke representanter for partiet har hatt sentrale posisjoner i forhold til utviklingen, og har drevet lobbyvirksomhet for brua.

## 2.11 Vekst og utvikling

Den relativt unge byen gikk fra å være en rik kommune til å befinne seg i en økonomisk og sysselsettingsmessig krisesituasjon. I kjølvannet av krisen og kommunens status som omstillingskommune har fokuset på ”positive” utviklingsprosjekter vokst kraftig.

Etter omstillingen vokste det fram et stort fokus på for næringsutvikling og økonomisk vekst. Dette har utviklet seg til et mantra; ”*vekst og utvikling*”. Andersen (2002: 118) hevder at det ikke er tilfeldig at fokuset i omstillingskommunene knyttes mot bedriftsutvikling og jobbskapning. Krisesituasjonen kommunen stod ovenfor ble møtt med optimisme og forhåpninger om å endre kurs.

Etter min mening er Hålogalandsbrua i høyeste grad tilknyttet diskursen om *vekst og utvikling*. Retorikken brukes aktivt av aktørene og argumentasjonen for brua omhandler blant annet nye arbeidsplasser, frigjøring av arealer for næringsutvikling og regional tilknytning. Brua representerer også utvikling i form av teknologi, trafikksikkerhet og miljø.

## **3 Metodologiske verktøy og refleksjon**

### **3.1 Innledning**

Valg av metode og gjennomføring av datainnsamling er avgjørende for å besvare problemstillingen i et hvert forskningsopplegg. For å få innsikt i prosessene knyttet til Hålogalandsbrua var det nødvendig å søke etter en metodisk tilnærming som kunne bidra til å besvare mine spørsmål. Valget falt på en kvalitativ metodikk der søkelyset rettes mot aktørene i prosessen og argumentasjonen.

Hovedfokuset har vært rettet mot bruk av intervju som utgjør primærkildene i mine data. Reguleringsplaner, kommunale vedtak, avisartikler og avisinnlegg har fungert som bakgrunnsinformasjon og saksopplysninger. Deler av disse kildene har fungert som primærkilder, mens andre har vært som sekundærkilder.

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for metodiske valg, utvalg av informanter, samt reflektere over min egen rolle som forsker. I tillegg ser jeg nærmere på tilgang til feltet og elitepersoner som intervjuobjekt.

### **3.2 Hålogalandsbrua som casestudie**

Min interesse for Hålogalandsbrua er begrunnet i at dette samferdselsprosjektet var kommunalt initiert i en periode da Narvik stod ovenfor mange utfordringer, både økonomisk og befolkningsmessig. Hålogalandsbrua har hatt stor oppslutning i kommunen og regionen. Som leser av lokalavisen Fremover fikk jeg et inntrykk av at brua fikk mye positiv oppmerksomhet. Det som trigget min interesse var at prosjektet ble tillagt mange forventninger og ble i flere sammenhenger fremstilt som en ”redning” for byen og næringslivet.

Et annet spennende moment med denne samferdselsutbyggingen er kommunens forslag til delfinansiering av milliardprosjektet. Kommunen har vedtatt at Avinor kan avvikle sin virksomhet på kortbaneflyplassen, som ligger på Narvikhalvøya 5 minutter fra sentrum. Vedtaket forutsetter at pengene flyplassen mottar til drift overføres som en delfinansiering av Hålogalandsbrua. Dette har ikke blitt gjort tidligere, og det er derfor interessant å undersøke hvordan denne ideen har vokst frem i de politiske organ. I denne sammenheng er det relevant å se nærmere på hvorfor kommunen ønsket å bytte et infrastrukturtilbud mot et annet. I lokalavisen har det etter min oppfatning vært lite fokus

på motstanden av avviklingen. På bakgrunn av dette har jeg derfor stilt informantene spørsmål om den motstanden som har vært, og hvordan de har opplevd dette.

Videre har jeg stilt spørsmål om hvordan forslaget om innbytte har blitt mottatt, og hvordan denne motstand har blitt behandlet. Hvorfor satt jeg med et inntrykk av at innbyggingen av flyplassen var uproblematisk?

For å få tilstrekkelig kunnskap om beslutningsprosessen knyttet til Hålogalandsbrua var det åpenbart at jeg måtte møte sentrale aktører. Jeg ønsket å få innblikk i deres oppfatning og refleksjon knyttet til beslutningsprosessen. Jeg bestemte meg derfor tidlig for et kvalitativt forskningsdesign for å tilegne meg kunnskap om denne prosessen. Hvilken styrke har så kvalitativ forskning og hvilken kunnskap kan denne metoden generere?

### **3.3 Casestudie som metodisk hovedtilnærming**

Samfunnsvitenskapens empiriske forskning har blitt mye kritisert. I utgangspunktet har forskningsmiljøene tidligere vært for opptatt av å etterstrebe naturvitenskapens søken etter sannhet. Gjennom tiden har flere paradigmer endret målet med samfunnsvitenskapelig forskning, og man har distansert seg fra den naturvitenskapelige oppfatningen av vitenskap. Samfunnsvitenskapelige forskere har likevel ikke maktet å befeste viktigheten av empirisk forskning. Enda måles samfunnsvitenskap ofte opp mot naturvitenskapens mål om etterprøvbarehet og ”bevis”.

Denne problematikken belyser Flyvbjerg (2009:81) hvor han viser til en generell oppfatning ved bruk av casestudie. Han hevder at en casestudie er en detaljert undersøkelse av et eksempel i en kategori fenomener, men at denne informasjonen ikke kan brukes til å frembringe pålitelig informasjon i bredere forstand. Når casestudier utført ved hjelp av kvalitativ forskningsdesign sees i sammenheng med kvantitativ forskningsdesigns krav om generalisering blir denne oppfatningen gjeldende. Det knyttes tvil til kvalitativ metodes pålitelighet og validitet.

Bruken av casestudier er stadig mer brukt innen samfunnsvitenskap. Teoretikere som Flyvbjerg (2009), Andersen (1997) og Kvale (2009) argumenterer for at casestudiet ikke må sees i lys av andre metoders krav. Generell viten er ikke mer verdifull enn konkret, praktisk og kontekstavhengig viten. Fra et naturvitenskapelig ståsted vil forskeren være opptatt av å finne universelle sannheter som kan generaliseres. Casestudier har blitt

kritisert i lys av dette, og kritikerne mener at man ikke kan si noe spesifikt, kontekstuavhengig og generelt om noe ut fra et enkelt case.

I denne oppgaven er jeg imidlertid opptatt av nettopp den kontekstavhengige, konkrete og praktiske viten. Hvordan har prosessen vært i Narvik, og hvordan har mine informanter opplevd prosessen knyttet til Hålogalandsbrua?

Gjennom intervju ønsker jeg å lære om aktørenes egne oppfatninger av prosessen. Hvordan oppfattet informantene fremveksten av Hålogalandsbrua? Hvordan ble det politiske klima oppfattet og den overordnede samfunnsdebatten i lokalavisen? Innsikt i disse spørsmålene har jeg søkt ved å bruke informanter som har hatt sentrale roller i forhold til prosessen rundt bruprojektet.

Jeg har ikke hatt som mål å generalisere kunnskapen jeg har tilegnet meg gjennom samtaleintervju, men vise hvordan prosessen rundt knyttet til Hålogalandsbrua kan forstås. Flyvbjerg (2009:92) viser til at generalisering bare er en av mange måter å skape og akkumulere vitenskap på. En casestudie som formelt ikke kan generaliseres, betyr ikke at den ikke kan inngå i den kollektive prosess som vitenskapsakkumulering innen et gitt felt eller samfunn. Denne oppgaven har som mål å fortelle noe om maktstrukturer og nettverk i Narvik kommune gjennom studiet av Hålogalandsbrua.

### **3.4 Datainnsamlingsprosessen**

Den første fasen i forskningsprosjektet dreide seg i hovedsak om å bli kjent med caset og bestemme seg for en problemstilling. Ved å gjennomgå sakens dekning i lokalavisen og gjennom uformelle samtaler med engasjerte personer kom det frem en rekke interessante meninger. Et eksempel på dette var finansiering og kost/nytteverdien av brua. Hva ville dette egentlig si, og hvordan forholdt lokalbefolkningen seg til innbytte av flyplass mot bru. Andre interessante tema var hvordan lokalbefolkningen og politikerne stilte seg til bompengefinansiering av brua.

Som Narvikværing var ikke Narvik som by ukjent for meg, noe som både talte positivt og negativt i mitt favør som forsker. Jeg vil derfor reflektere rundt min egen situerthet under punkt 3.14. På tross av at jeg har vokst opp i Narvik hadde jeg ikke annen kunnskap om Hålogalandsbrua enn hverdagssamtaler og lokalavisens dekning av saken. Tilknytningen til byen gjorde likevel at det ble mulig å samle informasjon på et tidlig tidspunkt.

Den første fasen var derfor preget av det Wadel (1991) omtaler som uformelle feltsamtaler i lokalmiljøet. Ved å snakke med folk i nærmiljøet dannet jeg meg et bilde av hvordan saken ble omtalt. Ved å fortelle at jeg ønsket å studere Hålogalandsbrua fikk jeg både innspill fra unge og godt voksne. Flere sa da: *”Hvorfor skal du studere dette, er det ikke åpenbart at brua må komme og at dette er det eneste rette?”*. En kvinnelig bankansatt sa at det er en selvfølge at vi ikke kunne beholde flyplassen og samtidig få bru. Videre mente en vitenskapelig ansatt at brua ville være viktig da hun selv hadde reist mye mellom Narvik og Tromsø, hun skjønnte derfor ikke hvorfor jeg interesserte meg for temaet. *”Vi må tenke på vekst og utvikling, og det at Narvik skal være et transportknutepunkt. Man må ofre nå for å vinne.”* Andre jeg snakket med stilte seg imidlertid kritisk til bruplanene, selv om disse utgjorde et mindretall. Hålogalandsbrua var altså ikke så selvsagt likevel.

Mine feltsamtaler var ikke basert på strategisk utvelgelse, men mennesker jeg traff i sosiale sammenhenger. Jeg oppsøkte i tillegg noen aktivt, for å høre deres mening. Disse samtalene var viktige for å gi meg et inntrykk av folks oppfatning av saken. Allerede i første fase av forskningsprosjektet fikk jeg et inntrykk av at flertallet hadde en oppfatning av at offeret av flyplassen var en selvfølgelighet, og dette gjorde saken enda mer interessant. Hvem stilte spørsmål med dette? Var prosjektet en selvfølge, eller lå det noen strukturer bak som hadde definert dette som viktig? Gjennom disse samtalene fikk jeg også input til hvilke spørsmål som burde stilles til informantene. Denne bakgrunnsinformasjonen dannet videre et grunnlag for mulighetene til å kunne føre intervjuene som en samtale (ibid:52).

Feltsamtalene, gjennomgangen av avisens dekning av saken og kommunale dokumenter la grunnlaget for å finne frem til aktuelle informanter.

### **3.5 Utvalg av informanter**

Det er vanskelig å si hvor mange informanter som kreves i en kvalitativ studie. Kvale (2009) mener at forskeren skal intervjuer så mange personer som er nødvendig for å finne ut det hun trenger å vite. Det faktum at dette er en masteroppgave begrenser mulighetene for antall informanter. Tiden jeg har hatt til rådighet har vært knapp, men det har likevel vært mulig å få et akseptabelt antall intervjuer til denne oppgaven.

Den formelle datainnsamlingen fant sted i Narvik høsten 2010. Datainnsamlingen bestod av intervjuer med sentrale aktørene knyttet til Hålogalandsbrua. Bakgrunnen for valg av

informanter blir belyst senere i dette delkapittelet. På forhånd hadde jeg gjort avtaler med 7 informanter. Jeg syns i utgangspunktet at dette var litt for få, men jeg ville ha muligheten til å la feltet føre meg til de siste informantene, gjennom den såkalte snøballmetoden (Thagaard 2008:54). Etter endt datainnsamling satt jeg igjen med 9 intervju. Intervjuene varte mellom 50 og 90 minutter.

**Tabell 2: Informanter**

---

*Informanter:*

---

Informant 1	Bystyremedlem, opposisjon høyresiden
Informant 2	Bystyremedlem, opposisjon venstresiden
Informant 3	Ordfører, Narvik kommune Ap
Informant 4	Stortingsrepresentant fra Narvik, Ap
Informant 5	Narvik Næringsforum, daglig leder
Informant 6	Hålogalandsbrua AS, daglig leder, tidligere ordfører AP
Informant 7	Statens vegvesen, prosjektleder
Informant 8	Flyplassforkjemper
Informant 9	Fremover, redaktør

---

I forkant av intervjuene forsøkte jeg å etterstrebe mål om å få representert ulike syn i saken. Mye har skjedd siden saken først kom opp på 1980-tallet, og jeg anså det som viktig å snakke med politikere som hadde deltatt over flere perioder. Noen av dem har tidligere i prosessen vært skeptisk til nedlegging av flyplassen, mens andre har uttrykt bekymring for bompengefinansiering.

Jeg valgte å intervju daglig leder av NNF på bakgrunn av deres engasjement i saken, deres rolle når det gjelder vekst og utvikling i Narvik og på bakgrunn av at de representerer store deler av næringslivet i kommunen.

I følge kommunestyrets vedtak fra 2000 er flyplassen foreslått avviklet som en delfinansiering av brua. Til tross for et politisk flertall for avvikling av flyplassen er ikke alle i byen enige om dette. Det har vært viktig for meg å få frem meningene til de som mener at dette innbyttet ikke er positivt. I oppgaven blir ”flyplassforkjemperne” tatt

hensyn til gjennom dybdeintervju av en ildsjel som har engasjert seg i saken. I tillegg har jeg intervjuet en opposisjonspolitiker som i utgangspunktet er mot utvikling av flyplassen. Oppmerksomheten rundt de som ønsker å beholde flyplassen har etter min mening vært begrenset, og det viser seg at det er mange som ønsker å beholde flyplassen. Dette kommer frem gjennom høringsuttalelser, underskriftskampanjer og noen få deltakere i avisdebatten. I kapittel 5 og 6 vil jeg komme nærmere inn på hvordan motstanden er fordelt og mulige grunner til at deres engasjement til tider er lite synlig.

Daglig leder av Hålogalandsbrua var en av mine viktigste nøkkelinformanter. Han har vært involvert i prosjektet siden det ble fremmet som idé på 1980-tallet. På denne tiden var han ordfører, og senere ble han rådgiver i kommunen hvor han har disponert 50 prosent av sin stilling som daglig leder for Hålogalandsbrua AS. Å kunne intervju en person som har vært med i alle ledd i prosjektet var lærerikt, og det ga meg en innsikt jeg kanskje ikke ville oppnådd uten.

Statens vegvesens prosjektleder for Hålogalandsbrua ble også intervjuet. Han uttalte seg naturlig nok ikke så mye om politikken rundt prosjektet, men han kunne vise til flere av de avgjørende stegene Statens vegvesen forholder seg til i en slik sak. Eksempel på dette er kommunale vedtak, konsekvensutredninger og reguleringsplaner. I ettertid erkjenner jeg at det kanskje ville vært mer interessant å intervju vegsjefen for region nord.

Jeg anså ordføreren i Narvik som en interessant og en selvsagt informant. Som den politiske lederen i Narvik fremmer hun ofte Hålogalandsbrua som et av de viktigste prosjektene for Narvik. Dette intervjuet ble imidlertid litt skuffende. Ordføreren er en travel kvinne, dette førte til at det avtalte intervjuet ble glemt, utsatt og fremskyndet på svært kort varsel. Da intervjuet tilslutt fant sted hadde ordføreren kun om lag 50 minutter til rådighet. Begrenset tid og fremskyvingen av intervjuet førte til at jeg hastet gjennom spørsmålene. Dette var det eneste intervjuet hvor jeg aktivt brukte intervjuguiden, da ordføreren svarte meget kort på spørsmålene mine. Jeg fikk svar på spørsmålene jeg stilte, men intervjuet ble ikke en god samtale slik jeg opplevde i de andre intervjuene. I dette intervjuet følte jeg at jeg møtte utfordringene som kan oppstå med å intervju samfunnets toppsikt som jeg vil diskutere i kapittel 3.11.

Under feltarbeidet fikk jeg bekreftet at det var en klok avgjørelse å ha rom for å la feltet styre meg til de siste informantene (Thagaard 2008). I utgangspunktet hadde jeg ikke tenkt til å intervju stortingsrepresentanten eller redaktøren i lokalavisen. Avisen skulle



opprinnelig bare brukes som skriftlig kilde og bakgrunnsinformasjon, men gjennom de andre intervjuene oppdaget jeg at avisens og redaktørens rolle var viktig i Narviksamfunnet og i forhold til brua. Flere informanter trakk frem avisens dekning og redaktørens markante rolle i forhold til Hålogalandsbrua. Forespørsel om intervju ble godt mottatt av redaktøren. Med lang fartstid i media ga redaktøren meg utfordringer i intervjusituasjonen. Ettersom redaktøren har lang erfaring med intervjuer forberedte jeg meg ekstra godt i forkant. Det viste seg at intervjuet ble svært vellykket. Jeg klarte å holde fokuset i henhold til intervjuguiden og samtidig være mottakelig for andre ting han fremhevet.

Gjennom intervjuene, og særlig i mellom dem, ble jeg bevist på at det kunne være nyttig å intervju en av de tre stortingsrepresentantene fra Narvik i inneværende periode (2009-2014). Valget falt på representanten fra Arbeiderpartiet siden flere nevnte henne, og at hun var inne i sin andre periode på Stortinget. Kunne hun som rikspolitiker tilføye noe? Hvordan oppfattet hun at hun ble benyttet som en aktør for lobbyeringen av brua? Også dette intervjuet var lærerikt, men det er klart at jeg ville fått en annen type innsikt ved å snakke med for eksempel Fremskrittspartiets representant fra Narvik.

### **3.6 Halvstrukturerte intervju**

Jeg valgte å bruke det Kvale (2009) kaller halvstrukturerte intervju. Målet med dette er å få informantene til å beskrive hvordan de opplever prosessen knyttet til Hålogalandsbrua. Gjennom samtale ønsket jeg å skape en faglig konversasjon om prosessen og prosjektet.

I forkant av datainnsamlingen utarbeidet jeg to intervjuguides, se vedlegg, den ene skulle brukes til daglig leder av Hålogalandsbrua AS og den andre skulle brukes til de øvrige informantene. Bakgrunnen for at jeg ønsket å benytte meg av halvstrukturerte intervju var at jeg ikke ønsket å legge for mange føringer i intervjuene.

Intervjuguidene skulle fungere som retningslinjer i intervjusituasjonene uten å være så bindende at jeg kunne gå glipp av områder jeg ikke var forberedt på, men som informantene vektla. Målet med dette var å ha rom til å fokusere på det informanten snakker om og spinne videre på dette. Bearbeidelsen av intervjuguidene og forarbeidet ga meg god kunnskap om Hålogalandsbrua. Dette var grunnlaget for samtalene med informantene.

Jeg var forberedt på at intervjuene ikke ville bli som jeg hadde planlagt, men jeg ble positivt overasket over hvor mange interessante samtaler intervjuene førte til. Jeg fikk inntrykk av at alle informantene var åpne og interesserte i å dele sin kunnskap om Hålogalandsbrua.

### **3.7 Intervju som metode**

Intervju er en stadig mer brukt forskningsmetode i samfunnsvitenskapen. De siste tiårene ser stadig flere verdien av å utvikle kunnskap gjennom samtale. Teknologien med datamaskiner og ikke minst båndopptakere har gjort metoden mer anvendelig og transkripsjoner kan gjøres mer korrekt.

I likhet med andre metoder har intervju som forskningsmetode noen negative sider. Informanten svarer ikke helt fritt da spørsmålene er rettet mot et tema som forskeren har bestemt. Det er mange elementer som spiller inn på informasjonen som kommer frem. Tid, sted, kjemi mellom forsker og informant, intervjuguiden og forskerens analyse av informasjonen påvirker resultatet av dataen som genereres i et intervju (Kvale 2009). Med mål om å utføre en samtale der jeg kunne være åpen for uforutsette sammenhenger kunne jeg ikke på forhånd vite hvordan intervjuene ville utarte seg. Ansikt til ansikt med informantene måtte jeg ta valg fortløpende. I arbeidet med transkribering fikk jeg mulighet til å vurdere om jeg i intervjusituasjonen klarte å følge opp tema informantene vektla. Jeg mener at jeg i stor grad mestret å følge opp uforutsette vendinger i samtalene.

### **3.8 Nytte av intervjuene**

De 9 intervjuene utgjør primærkildene i oppgaven. I hovedsak ble altså intervjuene utført høsten 2010 i en periode på to uker, med unntak av et intervju i Oslo og en informant som måtte flytte avtalen noen uker. 8 av 9 intervjuer ble holdt på kontorene til informantene, noe som fungerte godt. Dette var særlig gunstig i intervjuet med daglig leder av Hålogalandsbrua og prosjektlederen i Statens vegvesen, da informantene engasjerte seg og fant frem dokumenter som kunne bidra til en dypere forståelse. Det siste intervjuet ble avholdt i en kantine, men med god båndopptaker var ikke dette noe problem.

Opptakene ble transkribert i sin helhet. Dette var en tidkrevende, men interessant oppgave. Gjennom transkriberingen fordypet jeg meg i intervjuene. Innsatsen jeg la i dette arbeidet forenklet arbeidet med analysen. Gjentatte ganger tok jeg frem

transkripsjonene og lyttet til opptaket i analysearbeidet. Den gjentatte bruken av transkripsjonene kan sees på som en kvalitetssikring av bruken av data.

Jeg mener at jeg gjennom intervjuprosessen har fått frem ulike syn på prosessen knyttet til Hålogalandsbrua. Informantene mine har bidratt til å gi meg et inntrykk av at dette dreier seg om ulike interesser og maktpill mellom aktører. Ett av spørsmålene jeg har forfulgt i intervjuene er hvilke aktører som deltar i nettverket som jobber for brua og hvem som har gitt prosjektet politisk tyngde. Uten å gå nærmere inn på dette i denne delen av oppgaven tyder ting på at aktørene som står bak prosjektet utgjør en form for styringsnettverk (Røyseland og Vabo 2007).

### **3.9 Fortløpende analyse**

Som tidligere nevnt gjorde jeg et grundig forarbeid før datainnsamlingen. Allerede i denne fasen startet analysen. Forundersøkelsene mine dannet et bilde av saken som jeg deretter skulle ut i feltet for å undersøke nærmere. Jeg mener at man som forsker ikke kan unngå at dette bildet dannes. Intervjusituasjonene ble også analysert fortløpende. Hvordan forholdt informanten seg til spørsmålene? Tenkepauser, uttrykksform og utdypende svar var med på at jeg dannet meg et inntrykk (Kvale 2009). I tillegg til intervju benyttet jeg meg i stor grad av skriftlige kilder.

### **3.10 Skriftlige kilder**

Kommunale møtereferater, vedtak og reguleringsplaner utgjør en sentral del av empirien i denne oppgaven. Deler av den skriftlige informasjonen har fungert som bakgrunnsinformasjon i min masteroppgave, mens dokumenter vedrørende vedtak og reguleringsplan har fungert som sekundærkilder. I følge Silverman (2006) er fordelen med tekst som kilde blant annet tilgangen til data. Det tar som regel kortere tid å samle skriftlig data, og du er ikke like avhengig av andres, for eksempel informantere, tid for å arbeide med stoffet.

Jeg opplevde imidlertid at innsamling av skriftlige data ikke var så enkelt som jeg først hadde trodd. Et lite samarbeidsvillig arkivpersonell i kommunen førte til mye frustrasjon og forsinkelser i mitt arbeid. Noen av dokumentene kunne finnes på kommunens nettsider, men ikke alt dette var koblet til vedtakene som lå til grunn. Dårlige søkemotorer og en forventning om at jeg skulle vite hva jeg søkte etter (saksnummer, saksbehandler eller tittel på dokument) gjorde dette arbeidet krevende. På grunn av dårlig tilgang til arkivet tar jeg derfor forbehold om at jeg kanskje ikke har hatt tilgang

til alle dokumenter vedrørende Hålogalandsbrua og flyplassen. Jeg anser det som en mulighet at jeg har gått glipp av saksfremlegg og høringer, da disse sakene ikke alltid er koblet sammen. Jeg mener likevel at jeg gjennom det skriftlige og muntlige materialet har tilstrekkelig informasjon til å besvare problemstillingen min.

I følge Silverman (2006) kan tekster utgjøre en viktig del av materialet i kvalitativ forskning. Jeg har som forsker brukt skriftlig materiale som en ressurs for å gi bedre innblikk i saken. Jeg slutter meg til Silverman sin (ibid:195) oppfatning om at forskerens rolle ikke er å kritisere eller vurdere objektiviteten til gitte tekster, men heller bruke tekstene som en representasjon.

Det skriftlige materialet har blitt behandlet med et kritisk blikk. Jeg skiller mellom førstehåndskilde og annenhåndskilde. Dette er et viktig skille å ha i bakhodet, særlig med tanke på avisreportasjer og avisinnlegg. Man bør være særlig oppmerksom på avisreportasjers fremstilling av en sak, da disse allerede er tolket av journalisten og ofte har et tabloid preg (Kjellstadli 1997). Kommunale saksdokumenter har fungert som førstehåndskilder ettersom disse er brukt som et grunnlag for sakens fremgang.

### **3.11 Refleksjoner rundt eliteintervju og tilgang til feltet**

Informantene mine er i hovedsak såkalte elitepersoner i Narvik. Mange av dem sitter i høye stillinger eller er politikere i tillegg til jobb og familieliv. De har alle en travel hverdag, og jeg anså det ikke som en selvfølge at jeg skulle få intervju alle som ble forespurt. Som ung kvinnelig student var jeg spent på om dette ville påvirke intervjusituasjonen.

Som forsker kan det være en utfordring å få tilgang hos mennesker i toppsjiktet. Engelstad (2010:176) mener at kombinasjonen mellom en hektisk hverdag og manglende lyst til å la forskere grave i deres liv kan komplisere tilgangen til feltet. Som forsker er det derfor viktig å være godt forberedt og ha god kunnskap om temaet som skal undersøkes. Ordvalg og profesjonalitet øker tilliten og kan bidra til å legitimere tiden de setter av til intervju.

Min alder, kjønn og begrensede erfaring kunne påvirke prioriteringen til informantene. Dette var jeg bevisst på og arbeidet aktivt for å legitimere min rolle og deres tidsbruk i forkant av datainnsamlingen. Jeg fokuserte på min egen fremtoning i telefon og e-post korrespondanser med informantene. Det er vanskelig å vite om dette hadde påvirkning

på mitt innpass hos informantene, men gjennom en profesjonell og presis forespørsel fikk jeg raskt avtalt intervjuene. Jeg sendte informantene et nøye utarbeidet informasjonsnotat om oppgaven slik at informantene var forberedt på hva min agenda var. Jeg oppfattet at informantene tok meg seriøst og ønsket å bidra med sin kunnskap.

Gjennom sin posisjon i Narvik har de fleste av mine informanter makt. De er aktører som bidrar til å forme beslutninger og er på denne måten i en overlegen situasjon sammenliknet med en alminnelig borger. Det er grunn til å anta at enkelte informanter i slike posisjoner er skeptiske til å stille opp til intervju hvis de blir usikker på hvordan uttalelsene deres videre vil bli behandlet (Engelstad 2010). For å skape tillit hos informantene viste jeg derfor til at prosjektet mitt var godkjent hos Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Dette viste at jeg var underlagt et forskningsetisk regelverk. Jeg utarbeidet videre en samtykkeerklæring hvor jeg presenterte informantenes rettigheter, hvordan jeg skulle behandle data og hvordan jeg forholdt meg til anonymitet.

### **3.12 Skriftlig samtykke og anonymitet**

I samtykkeerklæringen og i intervjusituasjonen poengterte jeg at informantene på et hvilket som helst tidspunkt kunne trekke seg som informant. Alle fikk tilbud om gjennomlesning av transkripsjonene, noe som kanskje bidro til å øke tilliten.

Gjennomlesning kan øke validiteten i oppgaven ved at man på denne måten bedre kan sikre at informantens mening har kommet til uttrykk. Informanten skal kunne kjenne seg igjen i intervjuet og kunne stå for det som har blitt sagt. Det var imidlertid kun en av mine informanter som benyttet seg av muligheten til å lese gjennom intervjuet.

Jeg har valgt å anonymisere informantene i den grad det er nødvendig. Dette medfører at de fleste blir omtalt ved bruk av tittel eller politisk posisjon. Videre har jeg vurdert det dit hen at en av informantene skal omtales som ”opposisjonspolitiker”. Informanten vil være lett identifiserbar uten denne anonymiseringen.

Som et helhetsinntrykk av datainnsamlingen vil jeg si jeg ble godt mottatt, og informantene var åpne og viste velvilje til å bli intervjuet. I utgangspunktet ønsket jeg at flere informanter ville lese transkripsjonene, men som tidligere nevnt valgte kun en informant å benytte seg av dette tilbudet. Denne informanten godkjente dette uten vesentlige merknader.

I kvalitativ forskningslitteratur (bla. a. Kvale 2009; Silverman 2006) påpekes det ofte at forskeren må være bevist sin makt i intervjusituasjonen. Forskeren er overlegen i form av kunnskap, valg av vinkling på intervjuet og liknende. Dette gjelder imidlertid ikke for de fleste intervju av personer i sentrale posisjoner. Disse informantene er vant til å være i søkelyset og må ofte begrunne sine valg og meninger. Med hensyn til at jeg er mastergradstudent har jeg ikke tilstrekkelig autoritet og erfaring til å styre intervjuet i samme grad som hvis jeg hadde intervjuet mennesker fra andre samfunnssjikt. Ved å være min rolle bevist og holde fokuset på det jeg hadde forberedt mener jeg likevel at jeg fikk inngående informasjon hos informantene og at jeg legitimerte min posisjon.

Til tross for at jeg opplevde åpenhet og god dialog er det sannsynlig at jeg ikke kom dypt inn i informantenes oppfatning av saken. Engelstad (2010:185) påpeker at det er tilnærmet umulig å trenge inn i andre menneskers intensjoner, drivkraft og motivasjon.

### **3.13 Forsker i egen kultur**

Min rolle i denne oppgaven har vært som forsker. Jeg har ved hjelp av kvalitativ metodekunnskap og forskningsetiske retningslinjer forsøkt å generere kunnskap om Hålogalandsbrua.

Jeg har forsøkt å tilstrebet objektivitet ved å være åpen for feltet og aktivt arbeide for å få frem de ulike sidene av saken. Dette har jeg gjort gjennom å gi de ulike aktørene en stemme. Til tross for forsøk på objektivitet, mener jeg at man som forsker aldri kan forbli helt objektiv. På mange måter har jeg i dette caset vært forsker i egen kultur, noe som kan komplisere det objektive ideal.

Jeg har som tidligere nevnt vokst opp i Narvik og har fortsatt sterk tilknytning til byen. Gjennom dette er jeg situert i forhold til forskningsfeltet. Jeg har imidlertid ikke hatt noen direkte tilknytning til de politiske prosessene rundt brua. Den politiske og kommunale virkelighet er derfor på mange måter ukjent terreng.

I likhet med Healey (2006:62) velger jeg å se på min situerhet fra et institusjonelt perspektiv. Gjennom oppveksten har jeg blitt utfordret og påvirket av min families samfunnsengasjement. Mine erfaringer fra Narvik har på mange måter formet mye av den jeg er noe som også vil påvirke meg som forsker. Det er gjennom min kunnskap, erfaring, verdier, tradisjoner etc. at jeg skriver denne oppgaven. Kultur kan forstås som de meningssystemene og referanserammene de overnevnte faktorene danner. Kulturen

forutsettes og opprettholdes av at aktører gjennom sosiale situasjoner skaper en institusjonell praksis. Kultur består således av et system av forestillinger, kommunikative ressurser, symboler og myter som knytter aktørene sammen. Kulturen er dynamisk og endres gjennom samhandling med andre mennesker.

Å forske i egen kultur har både fordeler og utfordringer. Er forskeren i stand til å se caset med åpne øyne? Risikoen er stor for at man som forsker i egen kultur tar ting for gitt. Elementer av saken som en utenforstående ville reagert på blir vanskeligere å se på grunn av forholdet forskeren har til miljøet og personene på forhånd.

Wadel (1991) skriver om fordeler og ulemper ved å forske i egen kultur. Han refererer til sosiologen Anthony Giddens begrep felles-kunnskap (mutual knowledge) som et viktig element i kvalitativ forskning (ibid:19). Forskerens evne til å forså det hun observerer er ikke i første rekke knyttet til faglig innsikt, men til felles kunnskap hun og informanten deler. Dette kan føre til at enkelte ting blir tatt for gitt siden de er selvsagte for informant og forsker.

Det er uunngåelig å se på kunnskapsproduksjon uten å ta høyde for forskerens *situert*het. Ved å være bevisst på min egen rolle og mine egne ”briller” i kunnskapsproduksjonen kan dette legitimeres. Britt Kramvig (2007) viser til Donna Haraways konstruksjon og bruk av begrepet *situert*het. Haraway mener at forskeren som person ikke bare må reflektere over sin egen rolle, men forskeren må også ansvarliggjøres for den kunnskapen som produseres. Denne ansvarligheten omfatter erkjennelsen av at kunnskapen vi produserer har en grense. Kunnskapen som produseres i denne oppgaven er situasjonsbetinget, avhengig av subjektet Hålogalandsbrua, konteksttilhørigheten jeg har tillagt mine informanter og sammenstøtet mellom kontekstene, samt min tilhørighet til Narvik.





## 4 Teoretisk grunnlag

### 4.1 Innledning

Denne oppgaven fokuserer på politikkutforming i en lokal kontekst. For å kunne besvare min problemstilling, ”Hvilke aktører har vært sentrale i beslutningene om å satse på Hålogalandsbrua og hvordan har samspillet mellom aktørene vært?”, har det vært nødvendig å finne en relevant teori som kunne bidra til å belyse dette. Siden flere av aktørene ikke hadde demokratisk legitimitet ville ikke klassisk beslutningsteori være tilstrekkelig. Jeg ønsket å analysere hvordan aktører fra det offentlige, det private og politikerne samhandler, derfor falt valget tilslutt på regimeteori.

I følge Lyngstad (2003) er regimeteori lite brukt i norsk forskning. Teorien som fokuserer på samhandling mellom aktører i spenningen mellom offentlig og privat virksomhet kommuniserte imidlertid godt til min problemstilling og mitt datagrunnlag. Hensikten er derfor å undersøke om regimeteori kan anvendes for å belyse forløpet i denne saken. Regimeteori har sitt utspring fra elite/pluralisme debatten som startet på 1960-1970-tallet, og fokuserer på hvordan aktører danner en koalisjon for å få gjennomslag for sine interesser. Regimeteori er videre knyttet til government/governance litteratur, og har som formål å belyse samhandlingen mellom sentrale aktører i en kommune. Gjennom samhandling og bruk av institusjonelle ressurser opparbeider aktørene til sammen makt til å påvirke den lokalpolitiske dagsorden. For å forstå hvordan dagens kommuner fungerer er det således viktig å se på maktstrukturene som eksisterer også utenfor det representative demokrati.

Tidligere var forskningsfokuset rettet mot de demokratiske prosessene, men over tid har det vokst frem en erkjennelse av at mange eksterne forhold også påvirker prosessene. Studier av nettverk i en lokal kontekst har derfor i senere tid fått mye oppmerksomhet i stedsstudier (Sehested 2003). I disse studiene fokuseres det blant annet på hvilke aktører som deltar i politikkutforming. I mitt tilfelle vil det dreie seg om hvordan man kan forstå fremveksten av et stort samferdselsprosjekt i en norsk kommune.

Regimeteori fokuserer på konstellasjonen mellom aktører som ved hjelp av institusjonelle ressurser får gjennomslag i lokalpolitikken. Regimeteori bidrar til å øke forståelsen for hvordan en forståelsesmåte blir viktigere enn andre. Ved hjelp av maktperspektivet *preemptive power* ønsker jeg å undersøke hvordan den makten som

oppstår i en konstellasjon mellom privat og offentlig sektor gir resultater i form av oppslutning om Hålogalandsbrua.

For å kunne bruke denne teorien er det relevant å se nærmere på bakgrunnen for regimeteori som kan sees på som en kritikk av eliteperspektivet og pluralismen, som har vært en premissgiver for mye kommunal maktforskning. Videre vil jeg presentere governance perspektivet og maktdimensjonene i kommunal styring, gjennom den *vertikale* og *horisontale* dimensjon. Deretter vil jeg redegjøre for regimeteori og maktperspektivet *preemptive power*.

## **4.2 Kritikken av den parlamentariske styringskjeden**

### **4.2.1 Eliteperspektivet**

Hovedsynet til eliteteoretikerne var at et begrenset antall personer fra samfunnets elite hadde gjennomgående makt i lokalsamfunn. Eliten bestod av en liten homogen gruppe aktører som gjennom kontroll over personer og ressurser kunne kontrollere politiske vedtak. Gjennom sine politiske posisjoner ville politikktutformingene således være en konsekvens av deres interesser. To kjente teoretikere innen eliteteori er Floyd Hunter og C. Wright Mills begge hevdet at vedtaksprosessene i samfunnet var udemokratiske i form av at et fåtall mennesker fra samme krets og bakgrunn avgjorde politikken i samfunnet. Dette førte til at allmennheten for øvrig ikke kunne påvirke politikken som ble ført. Et annet viktig moment var at den politiske prioriteringen var vinklet mot økonomisk utvikling som fikk prioritet fremfor velferdsgoder som skole, eldreomsorg og andre sosiale tilbud (Lyngstad 1997).

### **4.2.2 Pluralismeperspektivet**

Pluralistene fokuserte også på politikktutforming. De var enige med eliteteoretikerne i at samfunnets toppskikt hadde stor innflytelse i vedtaksprosesser, men de mente at toppskiktet bestod av et mangfold aktører. Pluralismen fokuserte således på at det var et større mangfold av aktører i beslutningsprosessene enn den oligarkiske forståelsen til eliteteoretikerne. Pluralistene var uenig i mange aspekter ved eliteperspektivet og kritiserte både begrepsbruken og metodene til eliteteoretikerne.

Robert A. Dahls studie, i boka "Who Governs?" fra 1961, av hvem som styrer New Haven i USA var en fundamental kritikk av eliteperspektivet. Ved å studere en rekke beslutningsprosesser mente han at ulike aktører agerte i ulike saker. Han var ikke i tvil

om at noen samfunnslag hadde større innflytelse enn andre, men hevdet at ingen hadde en altomfattende makt. Han mente også at det var umulig at eliter, særlig de uten demokratisk mandat, kunne påvirke alle typer prosesser. Dahl fant så mange ulike grupper aktører i politikktutformingene at man ikke kunne hevde at en liten elitistisk gruppe hadde all makt (Harding 2009).

### **4.3 Fremvekst av nye teorier**

Debatten mellom pluralistene og eliteteoretikerne la grunnlaget for nye teorier om makt i lokalsamfunn og byer. Kritikken mot teoriene har vært mange og blant annet har økonomiske strukturer og globalisering endret lokalsamfunnene siden 1960-1970-tallet. En viktig bidragsyter til den ”nye” pluralismen var Charles Lindblom. Han tilla teoriene et mer økonomisk perspektiv, og satte fokuset på det han definerte som det privilegerte næringsliv. Han knyttet videre kritikken mot eliteteorien nærmere opp mot det pluralistiske perspektivet. Dette la igjen grunnlaget for fremveksten av blant annet Molotch vekstmaskinteori, og Clarence Stone og Karen Mossbergers regimeteori (ibid.:33). Det er viktig å presisere at governanceteorier og regimeteori tar avstand fra pluralismen og eliteteoriens forhåndsbestemte konklusjon av at samfunnets og byers styring er preget av enten elitære eller pluralistiske interesser (Sehested 2003:24).

### **4.4 Fra government til governance**

I dagligtalen og i faglitteraturen er det ofte fokus på nettverk og relasjoner mellom organisasjoner, enkeltpersoner og institusjoner. Nettverksbegrepet er vidt og nettverk fins i mange former. I dagligtalen kan nettverk være alt fra private sosiale relasjoner til samhandling mellom bedrifter eller institusjoner. I faglitteraturen om governance (Rhodes 1996, Fimreite & Medalen 2005, Lyngstad 2003) knyttes nettverksbegrepet ofte opp mot nye styringsformer. Motsetningen til governance er det tradisjonelle governmentperspektivet. Dette omhandler tradisjonell demokratisk styring av folkevalgte representanter. I faglitteraturen hevdes det ofte at det har skjedd en vridning fra government til governance.

Lyngstad (2003:12) hevder at formelle vedtak i industrialiserte land ofte er resultat av prosesser der mange aktører, også de uten demokratisk legitimitet, deltar. Dette skiller seg fra ideen om den parlamentariske styringskjeden om at bare aktører med demokratisk folkevalgt legitimitet deltar. I lys av erkjennelsen av at aktører uten demokratisk mandat påvirker vedtaksprosesser har nettverksteorier vokst frem. Nettverkslitteraturen er omfattende og har mange ulike retninger. I denne oppgaven vil

jeg forholde meg til nettverk slik det blir forstått innenfor regimeteori. For å forstå denne teorien anser jeg det som relevant å redegjøre for governaceperspektivet.

## **4.5 Governaceperspektivet og samstyring**

### **4.5.1 Governaceperspektivet**

I følge Karina Sehested (2003) er governaceperspektivet viktig i forhold til forståelsen av styringsrelasjonene i samfunnet. Hun kobler dette særlig til utforming av bypolitikk, noe som også er relevant i min oppgave. Hålogalandsbrua er tilknyttet en rekke forventninger i forhold til diskursen om vekst og utvikling, som i likhet med mange norske kommuner står sterkt i Narvik.

Governaceperspektivet gir en forståelsesramme for bypolitikken utvikling. Sehested (ibid:21) hevder at governaceutviklingen må sees i sammenheng med at post- eller senmoderne samfunn karakteriseres av globalisering, europeisering, økonomisk restrukturering, teknologiske nyvinninger og sosial og kulturell differensiering. Disse faktorene fører til en generell fragmentering, differensiering og kompleksitet i alle deler av samfunnet. Dette er faktorer som også spiller inn i samfunnsutviklingen i Narvik, hvor blant annet behovet for regional tilhørighet har blitt stadig viktigere.

Kompleksiteten i dagens samfunn og forventningene og behovene dette skaper, danner et behov for en samstyrt utvikling der det representative demokrati ikke alltid er tilstrekkelig. Offentlig og privat sektor arbeider stadig oftere sammen i utviklingen av samfunnet.

Governacebegrepet er bredt og innbefatter både fremveksten av selvstyrende policy-nettverk og det samlede resultatet av denne styringen (Lyngstad 2003; Sehested 2003; Fimreite og Medalen 2005). Dette inkluderer kompleksiteten og fragmenteringen hvor aktører fra ulike sektorer deltar. For å forstå hvordan noen saker får mer gjennomslagskraft og oppmerksomhet enn andre i en lokal kontekst må vi se på de sosiale og politiske strukturene i lokalsamfunnet. Hvem som har mulighet til å sette dagsorden og hvordan dette skjer er relevante spørsmål. Regimeteori kan sees på som en type governaceteori som fokuserer på koalisjonene som dannes mellom viktige aktører i samfunnet. Gjennom slik samhandling etableres det et forståelsesmessig hegemoni som får kraft til å påvirke den lokalpolitiske dagsorden.

## **4.5.2 Samstyring**

Governance er et etter hvert mye brukt, men lite avklart begrep. Litteraturen er preget av begrepsmangfold og forvirring. Det finnes ikke noe godt norsk begrep for governance. Jeg vil derfor slutte meg til Vabo og Røiseland (2008) sin oversettelse av governance til samstyring. Jeg vil i det videre bruke begge betegnelse uten at dette innebærer noen realitetsforskjell. Samstyring kommer for eksempel til uttrykk gjennom kommunale foretak, partnerskap, interkommunale selskap og regionsamarbeid. Sammen danner slike aktørkonstellasjoner stadig oftere grunnlag for vedtak og prosesser i kommunene.

Kommunene blir stadig pålagt lovfestede oppgaver og kravene til effektivitet blir høyere. Noen av fordelene med governance er at kommunen gjennom samarbeid ofte blir mer handlingsrettet og effektive. Gjennom samstyring kan man raskere sette inn og målrette ressurser til resultatorienterte prosjekter. Politikktutforming utenfor bystyresalen representerer samtidig noen demokratiske utfordringer. Ofte innebærer samstyring for eksempel redusert innsyn i en prosess og færre muligheter til deltakelse. Beslutninger fattes utenfor de representative demokratiske organ, og deltakende aktører kan ha annen motivasjon enn fellesskapets beste.

## **4.5.3 Vertikal og Horisontal differensiering**

### **4.5.3.1 Vertikal dimensjon**

I governancelitteraturen skiller man mellom vertikal og horisontal styring og autonomi (Sehested 2003; Lyngstad 2003). Denne differensieringen peker mot ulike nivå av politikktutforming. Den vertikale autonomien brukes som et uttrykk for samarbeid på tvers av lokale, regionale, nasjonale og internasjonale beslutningsnivå. Dette dreier seg om maktrelasjoner organisert i et hierarki hvor kommunen ofte er nederst i hierarkiet. Virkemidlene i den vertikale dimensjonen av governance omhandler ofte juridiske, økonomiske og organisatoriske rammevilkår. I Norge vil dette ofte dreie seg om Stortinget og regjeringen som ved hjelp av ulike virkemidler definerer kommunens autonomi og handlingsrom.

### **4.5.3.2 Horisontal dimensjon**

Den horisontale dimensjonen dreier seg i større grad om forhold på lokalt nivå. Dette handler om hvordan lokalpolitikere, administrasjon, lokalt næringsliv og allmennheten for øvrig samarbeider. Denne dimensjonen peker mot hvordan aktørene sammen preger den lokale politikktutforming og i hvilken grad kommunen kan handle selvstendig (Sehested 2003; Lyngstad 2003).

Denne oppgaven omhandler i hovedsak den horisontale dimensjonen med Narvik kommune som hovedfokus. Dette utelukker imidlertid ikke den vertikale dimensjonen som alltid er tilstede i lokalsamfunn hvor statlige organ blant annet påvirker gjennom lover, regler og avgrensning av det lokalpolitiske handlingsrom. Hålogalandsbrua er et stort prosjekt som på mange områder er underlagt statlige føringer i form av økonomi, prioritering i Nasjonal Transportplan med mer. På grunn av masteroppgavens omfang vil ikke den vertikale dimensjonen eksplisitt bli belyst videre i oppgaven.

#### **4.6 Regimeteori**

Regimeteori bygger på samspillet mellom ulike aktører særlig i bysamfunn og har sitt utspring i USA, hvor den i langt større grad er blitt anvendt enn i Europa og Norge. I følge Lyngstad (2003) blir imidlertid teorien stadig oftere brukt i Europa. Karina Sehested (2003:24) presenterer en av Stone sin definisjoner av et regime slik:

*”A regime thus involves not just any informal group that comes together to make a decision but an informal yet relatively stable group with access to institutional resources that enable it to have a sustained role in making governing decisions”*

Stone er en av de viktigste regimeteoretikerne og hans studie fra Atlanta fra 1946 til 1988 har blitt et ledende eksempel på et regime. I studien viser Stone hvordan valgte politikere, næringslivsledere og den svarte middelklassen over år setter dagsorden og får gjennomslag for sine interesser i det politiske system (Mossberger 2009:43).

Regimeteori søker å finne ut hvordan en sak eller oppfatning får gjennomslag, ofte i en lokal kontekst. Hvordan makt kommer til uttrykk og blir omsatt til politisk handling i lokalpolitikken er sentralt i denne teorien. Makten aktørene har til handling, gjennom sine institusjonelle ressurser er viktig innen regimeteori. Ofte vinner en sak tilhengere og oppmerksomhet som et resultat av samhandling mellom aktører som har en sentral posisjon i en viktig lokal institusjon. Dette kan for eksempel være kommunepolitikere, administrasjon eller ledere i næringslivet.

Et regime er en uformell, men relativt stabil gruppe aktører. Gjennom samhandling og bruk av ressurser utgjør aktørene en markant rolle i politikktutforming. For å oppnå innflytelse må ressursene mobiliseres rundt en agenda som regimet ønsker å realisere (Stoker og Mossberger, 1993).

Regimeteori kan sees på som en type governanceteori. Den skiller seg ut ved å fokusere på en bestemt nettverksform; det uformelle, lukkede og stabile nettverket som kan dannes mellom folkevalgte, næringslivsledere og andre som innehar en institusjonell posisjon. I motsetning til andre governanceteorier fokuserer regimeteori på vidstrakte politiske tema og regimets mål om å være en problemløser som viser handlingskraft i lokalsamfunnet. Slike konstellasjoner mellom aktørene må være av langvarig karakter for at vi kan snakke om et regime (Sehested 2003).

Lyngstad (2003) fremhever næringslivets rolle som sentral når det kommer til videreutvikling, vekst, utvikling og innovasjon i en kommune. Myndighetene og lokalsamfunnet er avhengig av entreprenørskap og private initiativ. Næringslivet skaper arbeidsplasser, utvikling og potensiell økonomisk vekst. For kommunen vil et aktivt næringsliv blant annet bidra til skatteinntekter, og avhengigheten kommunen har til næringslivet medfører at næringsaktørene ofte har innflytelse på politikktutforming i kommunen. Ved at det dannes konstellasjoner mellom næringslivsaktører og kommunen kan politikktutforming bli mer handlingskraftig, men det kan også føre til en skjevfordeling av politisk oppmerksomhet. Utfordringen ligger i at næringsaktørene ikke nødvendigvis fokuserer på fellesskapets beste. Ved at næringslivet har makt til å påvirke mer enn den allmenne innbygger vil noen saker få forrangsmakt over andre saker.

Den lokale oppmerksomheten og oppfatningen av en sak avhenger av en kamp bestående av aktører fra næringslivet og kommunale ledere. I følge Lyngstad (2003) vil en sak med bred støtte hos sentrale aktører ha en tendens til å vinne oppmerksomhet. I mange tilfeller vil samspillet mellom aktørene også føre til politisk gjennomslag. Gjennom felles mål arbeider ressurssterke grupper for å bidra til vekst og utvikling i kommunen.

Regimeteori belyser hvordan lokale forhold spiller inn på politikken som føres i kommunen. Samspillet mellom offentlige og private aktører kan bidra til vekst og bedre gjennomføringsevne. Teorien skiller mellom flere forskjellige typer regimer, noe jeg vil komme tilbake til under punkt 4.9. Først vil det imidlertid være nyttig å gå nærmere inn på Stones mer generelle kjennetegn ved et regime.

#### **4.7 Regimets anatomi**

Den uformelle, men stabile gruppen aktører regimet består av skaper gjennom sine ressurser makt til å handle, endre eller ivareta politikken som føres i kommunen. Stone

(2001:21) viser fellestrekk ved ulike regimer og han beskriver dette som det urbane regimes anatomi:

- Koalisjonen har en klar agenda.
- Samhandlingen og deltakerne er relativt stabil, men ikke statiske.
- Koalisjonen har deltakere fra ulike sektorer og institusjoner.
- Koalisjonen er uformell. Kombinert med mangfoldet betyr det at ingen har overordnet makt.
- Koalisjonen har en produktiv karakter. Aktørene bidrar med kapasitet til å handle og med ressurser til å sette dagsorden for prosjektet.

For at regime skal fungere trenger det en identifisering av hvilke ressurser aktørene kan mobilisere. Hvis ressursene ikke er nyttige vil regimet bli ubrukelig og det vil svinne hen (Chong 1991, i Stone 2001). Stone (1993:17) presiserer at koalisjonen mellom de ulike aktørene avhenger av forholdet mellom dem:

*”Because members of the coalition are not simply dividing the spoils of office, the nature of the relationship among coalition members matters. It is particularly significant that this relationship includes the resources members bring to bear on the task of governance.”*

For at en styringskoalisjon skal være levedyktig må den evne å mobilisere ressurser som samsvarer med koalisjonens overordnede agenda. Ressurser er avgjørende for om regimet vil lykkes. Dette kan dreie seg om kunnskap, posisjon, økonomi og uformelle personlige relasjoner etc. Styringskapasiteten regimet kan oppnå må skapes og vedlikeholdes gjennom input av nye ressurser eller mobilisering av nye aktører med ressurser. En forutsetning for å få samlet ressursene er samhandling.

Stone (ibid.) hevder at deltakelsen til aktørene som ikke tilhører det tradisjonelle government styret, de folkevalgte, vil være motivert av realisering på egne vegne. Hvis regimet ikke fører til måloppnåelse eller fremgang vil regimet svinne hen. Stone åpner imidlertid for at aktørenes mål kan modereres, men at aktørene må få noe igjen for å delta. De overordnede målene til koalisjonen kan også videreutvikles. Hvis de overordnede målene modereres kan dette resultere i at flere aktører tilsluttes regimet.

#### **4.8 Makt i regimeteori**

Makt har alltid vært et omdiskutert tema innen samfunnsvitenskap. Begrepet har mange betydninger og forståelsesmåter. Eksempelvis har makt blitt definert som evnen til å virkeliggjøre sine interesser, kontroll over andre aktører og informasjonsovertak. En



hverdaglig og allmenn definisjon bygger på evnen til å få gjennomslag for ønsket virkning. Et eksempel på dette kan være at en person kan få en annen person til å gjøre noe hun opprinnelig ikke hadde tenkt eller ønsket å gjøre. Maktinnehaveren har makt over noe eller noen (Østerud m.fl, 2001:149).

I forhold til kommunal makt har man imidlertid fokusert på andre forståelser av makt. Det ble fokusert på blant annet beslutningskraft, tilgang til ressurser og makt gjennom posisjon. Striden mellom eliteteori og pluralisme var viktig i utviklingen av nye maktperspektiv på lokalt nivå (community power) (ibid.).

#### **4.8.1 Systemisk makt**

Den tidligere nevnte teoretikeren Clarence N. Stone har utviklet begrep, forståelsesmåter og perspektiv knyttet til kommunal maktutøvelse. Regimeteorien baserer seg på en forståelse av makt som handler om å ”ha makt til”, ikke ”makt over”. Stone lanserte i 1980 en ny dimensjon av maktutøvelse med begrepet systemisk makt. Denne dimensjonen av makt handler om aktørers makt til å påvirke lokalsamfunnet gjennom sine institusjonelle ressurser. Aktørene har en institusjonell tilknytning for eksempel politisk verv, lederstillinger i privat sektor eller administrativ stilling i kommunen. Den systemiske makten dannes og kommer til uttrykk ved at aktørene samhandler. Aktørenes posisjon er viktig i likhet med deres interesser i den sosio-økonomiske strukturen. Systemisk makt kommer også til uttrykk ved at man aktivt kan mobilisere støtte for krav på grunnlag av individrettede kjennetegn som status, finansiell evne og kunnskap. Når aktørene samhandler og bruker sine ressurser dannes det regimeteoretikerne kaller en styringskoalisjon. Hvis ressursene og institusjonene som knyttes sammen fungerer vil koalisjonen få makt til å påvirke lokalpolitikken. Aktørene som innehar denne type makt er ikke nødvendigvis klar over makten de har og makten kommer sjeldent til syne (Stone 1988).

Systemisk makt gjør det mulig for aktører, gjerne med næringsinteresser, å påvirke kommunale vedtak. Dette skjer i kraft av deres posisjon i samfunnet og deres interesser. Ofte finner vi systemisk makt i skjæringen mellom private aktører med mange ressurser og lokale politikere. Systemisk makt er sjeldent direkte synlig, men den er premissgivende for den politikken som blir ført. Makten kommer til uttrykk ved at den aktivt kan mobilisere støtte i en sak som gjerne kyttes til vekst og utvikling. Dette kan

gjøres gjennom finansielle virkemidler, kunnskap, status eller personlige egenskaper (Lyngstad 2000).

#### **4.8.2 Forrangsmakt**

Hvis styringskoalisjonen har makt til å påvirke den lokalpolitiske dagsorden vil noen saker få mer oppmerksomhet enn andre. Stone (1988:83) kaller dette ”preemptive power”, eller forrangsmakt. Stone definerer begrepet slik:

*”Preemptive power is (...) power as a capacity to occupy, hold and make use of a strategic position”(ibid.).*

Stone hevder at denne makten kan være fragmentert, men konsentrert på samme tid. Slik jeg oppfatter det mener Stone at ved at mange deltar i en koalisjon vil makten være fragmentert samtidig som den er konsentrert rundt et felt. Makten er konsentrert i den fragmenterte styringskoalisjonen. Dette vil særlig forekomme i formelle demokratiske system hvor ingen grupper har nok ressurser til å ha en vid overordnet makt. Ingen grupper kan alene opprettholde en utstrakt kontroll over systemet. For å få makt blir aktørene således dratt inn i en prosess av forhandlinger og koalisjonsbygging (ibid.)

Forrangsmakt representerer handlingskapasitet gjennom makt til å handle. Stone (1993) peker på at makt ikke bare er noe prosessuelt som aktiveres i samhandling mellom aktørene. Makt genererer også en evne til å handle kollektivt i forhold til problemer og gjennomføring av felles interesse. Makten sees dermed også på som noe generativt. For å oppnå handlingskapasitet blir det dermed viktig å bygge koalisjoner rundt et ønsket tema. Hvis aktørene som tilsluttes koalisjonen bringer med seg relevante ressurser vil dette skape handlingskapasitet.

I et mangfold av lokalpolitiske fokusområder kan dette maktperspektivet bidra til å forstå hvordan noen saker får forrang foran andre. Et eksempel på dette er Lyngstads (1997) studie av prioritering av vedtatte politiske satsningsfelt i Bodø. Ved bruk av regimeteori viser han hvordan det oppstod en prioriteringskonflikt mellom tre kommunale utbyggingsprosjekt. I sin studie viser han hvordan et kulturhus og en idrettshall ble prioritert foran bygging av et lenge planlagt eldrecenter tross for at dette var en politisk prioritet.

#### **4.9 Ulike regimer**

Regimeteoretikere har utviklet flere forskjellige klassifiseringer av regimer. Formålet med de ulike klassifiseringene varierer alt etter hvilke fenomen det er ønskelig å belyse.

Hovedtrekkene er imidlertid like og omhandler offentlig og privat sektors kollaborering av markedsøkonomiske interesser og folkevalgtes forpliktelse til å realisere lokalpolitiske mål (Mossberger 2009).

I et mangfold av typologi har jeg valgt å fokusere på Stoker og Mossbergers (1993) tre typer regimer. Dette kan sees på som en generell og overordnet typologi.

Hvis regimet har sterke historiske røtter, sterkt sosialt fellesskap og tilhørighet mellom innbyggerne kan vi klassifisere regimet som et *organisk regime*. Det politiske liv og sosiale sammenhenger i en slik koalisjon er lite konfliktfylt og deltakerne er en homogen gruppe. Slike regimer er opptatt av å opprettholde dagens situasjon og fokuserer ikke så mye på forandring. Det organiske regimet er ofte representert av en eksklusiv gruppe aktører som er fornøyd med situasjonen i kommunen. De er ikke opptatt av endring og er ofte inne i en vedtakskultur der prosessene har klare likheter over lengre tid. Ved et organisk regime kan det forventes høy grad av konsensus.

*Symbolske regimer* jobber for å endre utviklingen i kommunen. Aktørene er ikke fornøyd med den situasjonen kommunen er i og ønsker endring. Et symbolsk regime benytter seg av virkemidler som ideologi og retorikk for å nå målene. Denne type regime ønsker å endre kommunens ideologi.

*Instrumentelle regimer* er opptatt av vekst og utvikling. Et slikt regime jobber aktivt for å oppå endring gjerne gjennom konkrete prosjekter. Fokuset ligger på økonomisk ekspansjon og koalisjonen består av lokale politikere, næringsaktører og opinionsdannere i media. I mange tilfeller har de politiske interessentene i et slikt regime inngått partipolitisk partnerskap. De fronter gjerne et prosjekt som er i "alles" interesse.

De forskjellige regimene har ulike formål. Molotch lanserte i 1976 en forståelse av det regimeteorien definerer som en styringskoalisjon. Hans forståelse av koalisjonsbygging mellom privat og offentlig sektor har klare likhetstrekk med det Stoker og Mossberger (ibid.) definerer som et instrumentelt regime. Han beskriver koalisjonen som oppstår mellom offentlig og privat sektor som en vekstmaskin.

#### **4.10 Vekstmaskin**

Utgangspunktet for utviklingen av vekstmaskinteorien var at Molotch(1976:310) mente at all lokalpolitisk og økonomisk interesse kan knyttes opp mot vekst.

Videre hevder han at det ofte fremheves et ønske om en næringsvennlig politikk som næringslivet, media, folkevalgte, administrativt ansatte i kommunen, idrettslag og interesseorganisasjoner setter på den lokalpolitiske dagsorden. Samstyringen mellom slike aktører danner det Stone definerer som en styringskoalisjon, i Molotch tilfelle en vekstmaskin. Opprinnelig var dette begrepet knyttet til arealkonflikter i en urban kontekst, men begrepet kan også brukes om andre forhold der vekst får en sentral plass på den politiske dagsorden. En generell oppfatning er at tilrettelegging for næringslivet vil gi nye arbeidsplasser og dermed økonomisk vekst.

Likhetene mellom en vekstmaskin og et instrumentelt regime er store. Jeg har valgt å bruke både Stones regimeteori og vekstmaskinbegrepet som verktøy for å analysere min problemstilling.

En av hovedgrunnene til at jeg ønsker å gjøre bruk av Molotch, er at han plasserer lokalavisen som en viktig aktør i styringskoalisjoner knyttet til vekst og utvikling. Han hevder at lokalavisen ofte vil være en viktig aktør i prosjekter knyttet til vekst og at lokalavisen er vekstmaskinens viktigste talerør. Han mener at avisen er en viktig opinionsbygger i lokalsamfunnet. I Narvik har lokalavisen spilt en sentral rolle i forhold til Hålogalandsbrua.

Regimeteori fokuserer på samspillet mellom offentlig og privat sektor.

Næringsinteressene er ofte synlige og blir en premissgiver for koalisjonens virksomhet. Molotch (ibid.) hevder at vekstmaskiner ofte har en sterk stilling i kommuner der vekst står sentralt på den politiske dagsorden.

Gjennom felles mål og verdier dannes det en koalisjon rundt konkrete prosjekter. Koalisjonen baseres på felles mål og aktørene kobles sammen for å oppnå vekst og utvikling. I forkant av et vedtak bearbeider et bredt spekter aktører de politiske representantene for å oppnå positive vedtak. Denne veksten er ofte knyttet til tilrettelegging for vekst i næringslivet som skal skape arbeidsplasser for en voksende befolkning. Gjennom felles fokus setter vekstmaskinen dagsorden for politikken som føres i kommunen.

#### **4.11 Viktigheten av å studere nettverk**

Sørensen og Torfing (2005) påpeker at det er like viktig å studere prosesser og relasjoner rundt det politiske system som i de formelle styringsorgan. Gjennom påvirkning,

mobilisering og engasjement kan aktører påvirke det representative demokrati uten å være med i det partipolitiske liv. Dette reiser en rekke spørsmål om hvem som styrer og hvem som har makt til å få gjennomslag for sine interesser. Slike interesser er ikke nødvendigvis fundert på en visjon om fellesskapets beste og kan gi en skjevfordeling i samfunnet. For å forstå hvem som setter dagsorden og påvirker vedtaksprosessene i kommunene må man se nærmere på hva som skjer utenfor det demokratiske styringssystem. Det er viktig å få kunnskap om hvem som får gjennomslag for sine interesser og hvorfor. Ved å identifisere makten i samfunnet vil man få kjennskap til hvorfor noen saker fremstår som viktigere enn andre. Det vil alltid være ulike oppfatninger av en sak og det er også interessant å vite hvem som ikke får gjennomslag for sine interesser.

Lyngstad (2003:18) viser til Balderheims oppfatning av at man i norsk kommunalforskning i liten grad har fokusert på hvilke interne aktører i kommunen som er aktive for å påvirke politikken til de folkevalgte. Dette gjelder kommunal administrasjon så vel som næringslivet og organisasjoner som idrettslag eller pensjonistforeninger. Dette i seg selv er en god grunn til å studere nettverkene som har mange ansikt. Det kan både dreie seg om stabile og varige nettverk eller kortvarige konstellasjoner, som ofte har en flytende og kompleks karakter der relasjoner og prosesser er viktigere enn den formelle rammen (Fimreite og Medalen 2005).

#### **4.12 Ressurser**

Regimeteori fokuserer i stor grad på ressursene aktørene bringer inn i koalisjonen. For å forstå hvilke ressurser dette dreier seg om kan Patsy Healey (2003) sin forståelse av dimensjonene av institusjonell kapasitetsbygging være nyttig.

Healey mener at vi ikke skal se på institusjonell kapasitet som en rekke ressurser som kobles sammen, men heller som en relasjonelt kontekst. Ressursene representerer en kraft som stadig er i endring og som produseres i den interaktive konteksten de blir brukt. Videre viser hun til sitt konsept om institusjonell kapasitet. Dette bygger på at det er en forskjell mellom kvaliteter i sosiale relasjoner som naturlige bånd av tillit og normer i nettverk som binder mennesker sammen, og kunnskapsressursene som flyter og blir utviklet gjennom relasjoner.

Healey skiller videre mellom tre typer kapital som til sammen danner institusjonell kapasitet: intellektuell kapital som henviser til kunnskapsressurser, sosial kapital som

omhandler tillit og sosial forståelse. I tillegg blir politisk kapital fremhevet, dette illustrer kapasiteten til å handle kollektivt for å utvikle lokale kvaliteter og evnen til å bruke ekstern oppmerksomhet og ressurser. Hun mener at disse momentene kan brukes til å analysere institusjonsbygging i lokal samstyring. Mer eksplisitt operasjonaliserer hun dette til kunnskapsressurser, relasjonelle ressurser og mobiliseringskapasitet.

Denne oppfatningen er utviklet i lys av policyanalyse- og kommunikativ planleggingsteori og vektlegger at meninger og handlinger aktivt blir konstruert i sosiale kontekster gjennom relasjonell dynamikk. Målet med dette er å kunne forstå hvordan meninger og verdier er sosialt konstruert.

#### **4.13 Implikasjoner til analysen**

Som det kommer frem av denne gjennomgangen ønsker jeg å anvende regimeteori i analysen av aktørene og prosessene knyttet til Hålogalandsbrua. Dette er et prosjekt som er forankret i næringslivet, i kommunen, regionen og i Statens vegvesen. Den videre analysen vil vise om regimeteori er et riktig grep for å forstå fremveksten og den omfattende enigheten i dette prosjektet.

Gjennomgangen av teorien viser at begrepene styringskoalisjon, ressurser og forrangsmakt er sentrale. Jeg ønsker å forfølge disse begrepene i analysen. Jeg har valgt å operasjonalisere dette til å se på 1) konstrueringen av en styringskoalisjon, 2) relasjoner mellom medlemmene og ressursene de bringer inn i styringskoalisjonen, 3) hvordan motstand mot prosjektet har blitt behandlet.

Analysen min er delt i to. Den første delen, kapittel 5, er en fremstilling av sentrale moment i fremveksten av prosjektet. Dette er viktig for å vise hvordan saken har blitt formet til et politisk prosjekt. I kapittel 6 analyserer jeg denne fremveksten i lys av regimeteori.

## **5 Gjennomgang av vedtaksprosessen**

### **5.1 Innledning**

I denne delen av oppgaven ønsker jeg å vise sentrale beslutninger i saken om Hålogalandsbrua. Dette er viktig for å videre kunne analyser om vi her står ovenfor et regime eller ikke. Denne gjennomgangen baseres primært på skriftlige kilder og sakspapirer, men noe av informasjonen er også basert på intervjuene. Fremstillingen er i all hovedsak kronologisk, men noen av hendelsene strekker seg imidlertid over lengre tid og vil derfor bli behandlet der det er mest hensiktsmessig. Det er viktig å presisere at fremstillingen ikke er uttømmende, men den gir et bilde av sakens gang.

### **5.2 Nye E6 Narvik - Bjerkvik**

Allerede i 1964, da eksisterende bru over Rombaksfjorden ble bygd, var det diskutert å legge brua der Hålogalandsbrua i dag er planlagt bygd. På den tiden var det imidlertid ikke teknologisk mulig og ideen ble således tidlig forkastet.

Ingen av mine informanter er helt sikre på hvem som igjen lanserte ideen om Hålogalandsbrua på 1980-tallet, men det hevdes fra flere av informantene at ideen ble diskutert på et møte i Ofotens Næringsråd<sup>9</sup> tidlig på 1980-tallet. Ideen ble senere lansert for bystyret i kommunen. I begynnelsen dreide debatten seg om en innkorting av E6 nordover og det ble lansert flere forslag til innkorting. Alternativene var utbedring av eksisterende vei, tunell under eller bru over fjorden.

### **5.3 Opprettelse av interimsstyre**

I 1988 tok kommunen initiativ til å konkretisere arbeidet med ideene. Det ble opprettet et interimsstyre som skulle utarbeide forslag til innkorting av distansen Narvik – Bjerkvik. Interimsstyret var i følge avisen Fremover (18.03.88) sammensatt av representanter for kommunen og næringslivet. Til å begynne med var interimsstyrets formål å forberede opprettelse av et tunnellselskap for en tunell under Rombaksfjorden, men tunellplanene viste seg å være for teknisk krevende og forslaget om bru ble tidlig aktuelt. Interimsstyret var i tett dialog med Statens vegvesen som bekreftet at det var teknisk mulig å bygge bru.

På slutten av 1980-tallet foreslo interimsstyret at Statens vegvesen skulle gjøre en forstudie av de to gjenstående alternativene, ny bru og utbedring av eksisterende vei.

---

<sup>9</sup> Forløperen til Narvik Næringsforum

Utredningen, som ble publisert i 1996, konkluderte med at brualternativet og utbedring av eksisterende vei, inkludert rassikringstunnel på nordsiden av fjorden, så ut til å være likeverdig ut fra samfunnsøkonomiske kriterier. I et brev fra Statens vegvesen<sup>10</sup> i forbindelse med oversending av utredningen ba de kommunen bestemme hvilket alternativ som skulle utredes videre.

#### **5.4 Konkretisering av alternativ**

I et annet brev fra Statens vegvesen<sup>11</sup> ba de Narvik kommune om å innkalle til et møte mellom ordføreren og vegsjefen. Vegsjefen ønsket å diskutere hvilke alternativ som skulle utbedres videre, fremdrift i planleggingen, kommunal deltakelse i prosjektet og om det var aktuelt å vurdere alternativ finansiering for bruprojektet. Vegsjefen og kommunen mente at brualternativet var det eneste alternativet som kunne regne med samfunnets tilslutning som bompengeprojekt, og at dette prosjektet var det som samlet sett ville gi best samfunnsnytte.<sup>12</sup>

Dette møtet resulterte i en innstilling om å satse på brualternativet, noe som senere også ble vedtatt av kommunestyret.

#### **5.5 Uttalelse fra Narvik Næringsforum og Narvik Faglige Samorganisasjon**

I samme tidsrom engasjerte flere andre seg i brusaken. Narvik Næringsforum (NNF) fikk i 1994 utarbeidet en rapport som la grunnlaget for debatt i deres styre og i næringslivet. Denne rapporten fokuserte på bruforbindelse mellom Narvik og Øyjord. NNFstyrets behandling av saken hadde til hensikt å sette brua på den politisk dagsorden i Narvik kommune. NNF beskrev Hålogalandsbrua som det viktigste infrastrukturtiltaket Narvik stod ovenfor og at dette var et prosjekt som måtte prioriteres og realiseres.

I 1996 sendte NNF og Narvik Faglige Samorganisasjon (NFS, senere LO i Narvik) en uttalelse til Statens vegvesen der de argumenterte for at bruprojektet måtte få høyeste prioritet hos vegsjefen.<sup>13</sup> Uttalelsen fokuserte på at Narvik var omstillingskommune, og dermed hadde mye politisk oppmerksomhet som måtte rettes mot bruforbindelsen som en kjernesak. NNF og NFS hevdet at denne politiske oppmerksomheten ville reduseres over tid og at det således var viktig at arbeidet med brua kom raskt i gang slik at man kunne få nasjonalpolitisk oppmerksomhet rundt prosjektet. NNF og NFS argumenterte

---

<sup>10</sup> Arkivsak 95/3493 Statens vegvesen

<sup>11</sup> Brev datert 20.09.96 Statens vegvesens arkiv. Saksnr: 95/3493

<sup>12</sup> Saksfremlegg til Formannskapet i forbindelse med etablering av Hålogalandsbrua AS.

<sup>13</sup> NNFs uttalelse i Statens vegvesens arkiv sak nr 94/2878-5 Datert 3 oktober 1996.



med at økt godsmengde over ARE forbindelsen ville føre til økt godstransport nordover, derfor ville brua bli viktig. Uttalelsen fokuserte videre på transportnæringens behov for bru:

*”Felles for disse og andre transportører er at de må kjøre på en farlig og ulykkesbelastet veistrekning mellom Narvik og Bjerkvik. Dette tar tid, og enhver tidsbesparing gir gevinst for selskapene. Når flere områder langs veien er utsatt for skred gir dette i tillegg store psykiske påkjenninger.”*

I uttalelsen trekkes særlig Haakon Distribusjon, (i dag Ica-logistikk) og Ofotens Bilruter inn som berørte næringsaktører.

NNF og NFS argumenterte også med at Narvik hadde satt *kommunikasjoner* som et fremtidig satsningsfelt for kommunen i omstillingsprosessen.

Uttalelsen fra NNF og NFS viser næringslivets prioritering av bru, dette gir et bilde på deres posisjon i styringskoalisjonen. Uttalelsen ble sendt på et taktisk tidspunkt ettersom dette var en avgjørende tid for valg mellom alternativene. I dette tilfellet brukte NNF og NFS sine institusjonelle ressurser for å argumentere for bru. Dette illustrerer hvordan NNF på et tidlig tidspunkt utnyttet sin posisjon som representant for næringslivet og gjennom dette drev lobbyvirksomhet for brua. Dette er en av forutsetningene for den videre analysen i kapittel 6.

## **5.6 Mulighetsanalyse**

På oppdrag fra Narvik kommunestyre ble det i 1998 utarbeidet en mulighetsanalyse for bru mellom Narvik og Øyjord.<sup>14</sup> Kommunens utviklingssjef hadde prosjektansvaret, og prosjektgruppen bestod av to kommunale planlegger, Futurum, NNF og to ansatte ved vegkontoret i Nordland. Analysen fokuserte på befolkningsutvikling og boligbygging, arealmessige forhold på Øyjord, transportberegninger og økonomiske og finansielle vurderinger.

Det ble konkludert med at brua ville forkorte strekningen nordover med 19 kilometer. Trafikktellingen som ble utført viste et trafikkgrunnlag som kunne gi et betydelig inntjeningspotensial, det vil si egenfinansiering. Mulighetsanalysen argumenterer også med at: *”avstanden mellom Narvik og tettstedet Bjerkvik oppfattes som unødvendig lang”* ettersom avstanden i luftlinje bare er 12 kilometer.

---

<sup>14</sup> Mulighetsanalyse i arkivsak 199805965 Narvik kommune.

Narvik kommunes arealmessige utfordringer er også et av argumentene i mulighetsanalysen:

*”Narvik kommune har i dag problemer med å lokalisere arealer for tilrettelegging av nye og rimelige boligområder i umiddelbar nærhet til byen. Arealtilgangen kan være avgjørende for Narviks utvikling og ekspansjon i fremtiden. En direkte tilknytning til Øyjord vil kunne muliggjøre tilgangen til nye arealer og kanskje løse disse problemene.”*

I beregningsgrunnlaget for bruas økonomi forventes det en moderat befolkningsvekst. Dersom brua etableres vil dette kunne føre til 540 nye boliger på Øyjord i perioden 2010-2025, dette utgjør 60 prosent av mulighetsanalysens forventete nybygging i kommunen i samme tidsrom.

Arealvurderingene viste at det på Øyjord kunne bygges opptil 750 boliger i tillegg til et betydelig område for næringsvirksomhet. I mulighetsanalysen presiseres det at den er en forstudie som i mange tilfeller bærer preg av skjønnsmessige vurderinger, men at det viktigste er å få kartlagt bompengegrnlaget som finansieringskilde. Det hevdes at en direkte forbindelse mellom Narvik og Øyjord ville korte transportstrekningen mot nord og vest, og at tidsbesparelsen vil være av stor betydning for godstransport fra transportknutepunktet Narvik. Videre hevdes det at denne tidsbesparelsen også vil spille positivt inn for stamflyplassen Harstad/Narvik Lufthavn Evenes.

Den finansielle vurderingen av bruprojektet viser videre til økt trafikk hvis brua bygges, både som følge av boligbygging og kalkulert vekst gjennom økt godstransport som et resultat av ARE forbindelsen. Det konkluderes med at den kommersielle delen av finansieringen, altså bompengegrnlaget, kan forsvare utbyggingen og gi muligheter for lånefinansiering. Det regnes også med en økning på fire busser i døgnet som et resultat av nedleggelse av Narvik Lufthavn. I mitt datamateriale er dette første gang flyplassen nevnes i forbindelse med brua. Det fremgår imidlertid ikke om den forventede nedleggelsen er knyttet til statlig nedleggelse eller om det allerede i denne forbindelse har vært diskutert om flyplassen skulle nedlegges som delfinansiering av brua.

## **5.7 Kommunens prioritering av Hålogalandsbrua**

Som følge av omstillingsprosessen i Narvik kommune ble det som tidligere nevnt besluttet flere satsningsområder for næringsutvikling, herunder *kommunikasjoner*, som senere ble presisert til å omhandle transport og logistikk. Disse satsningsområdene dannet et bakteppe for kommuneplanen 1999-2010 som ble vedtatt i 2000.

Kommuneplanen skal være kommunens verktøy for å styre en langsiktig og strategisk utvikling av Narviksamfunnet. Planen var i all hovedsak utarbeidet av kommunens egen planetat, den bestod av en arealdel og en generell del.

Den generelle delen av planen var visjonær og fokuserte på omstilling og utvikling. I kommuneplanens kapittel 5.2 fremheves fem strategiske prosjekter. Dette var langsiktige prosjekt som skulle bidra til utvikling, gjøre kommunen mer attraktiv. 1) utviklingen av et frigjort sentrumsareal, Trekanten, 2) Nye Narvik sykehus<sup>15</sup>, 3) et ungdomsprosjekt, 4) ”Narvik prosjekt for estetikk og miljø”<sup>16</sup> og 5) Hålogalandsbrua.

I planperioden har disse prosjektene fått ulik oppmerksomhet, noe som kanskje kan begrunnes i at prosjektene på forhånd hadde ulik politisk forankring.

*Ungdomsprosjektet* hadde som mål å fokusere på ungdom og rus, fritid, utdanning, boforhold og flytting, dette prosjektet var ikke påbegynt politisk før det ble definert som et strategisk prosjekt. Ungdomsprosjektet fremstår etter min mening som en idé som aldri ble prioritert eller gjennomført. Manglende politisk forankring kan være en av grunnene til at dette prosjektet ikke har blitt en realitet.

Det andre prosjektet som det ikke ble fokusert på er *Narvik - prosjekt for estetikk og miljø*. Dette prosjektet var heller ikke startet opp i forkant av kommuneplanen, noe som kan være grunnen til at det ikke har fått mye oppmerksomhet.

Tre av de strategiske prosjektene har blitt videreført, dog med ulik progresjon.

*Nye Narvik sykehus*, utviklingen av *Trekanten* og *Hålogalandsbrua* var påbegynte og etablerte prosjekt i forkant av kommuneplanen. Målene med disse prosjektene var mer konkret enn de som falt bort. Det var tidlig etablert forventninger til hvordan sykehuset, Trekanten og Hålogalandsbrua skulle gi Narvik et merkbart løft.

Forventningene til Nye Narvik Sykehus og Trekanten er likevel ikke innfridd i den aktuelle planperioden. Sykehuset er i stor grad bundet av føringer og prioriteringer i Helse Nord, og dette er således ikke et prosjekt kommunen selv kan styre fritt. Tempoet i utviklingen av Trekantområdet var i følge kommuneplanen avhengig av interessenters investeringsvilje. Det som i planen er betegnet som en mulig ny bydel med

---

<sup>15</sup> Sykehuset er i dag underlagt Helse Nord og er en underavdeling av Universitetssykehuset i Nord Norge (UNN). Dette prosjektet dreier seg om behovet for ny bygningsmasse og funksjon for et nytt sykehus.

<sup>16</sup> Kommuneplanen er i følge [Narvik.kommune.no](http://Narvik.kommune.no) nå under revidering.

utbyggingsmuligheter for næringsetablering, besto i utgangen av planperioden av kun ett utbyggingsprosjekt - Nordkraft Arena, som er en ishockeyhall og et kjøpesenter. Mangel på aktivitet i dette området kan begrunnes i en kamp om hva og hvem som skal bruke arealet (Granås & Nyseth 2008).

Det er vanskelig å rangere progresjonen til disse prosjektene, men Hålogalandsbrua fremstår som det strategiske prosjektet som per i dag er nærmest realisering. Aktiviteten og progresjonen i dette prosjektet kan være et uttrykk for at aktørene rundt Hålogalandsbrua har hatt styrke til å sette dagsorden, lokalt, regionalt og nasjonalt.

Det er mange faktorer som spiller inn på et offentlig prosjekts progresjon. En koalisjon mellom næringslivet og kommunen vil i mange tilfeller være en viktig pådriver for slike prosjekt. Hålogalandsbrua blir i kommunens strategiske dokumenter tidvis omtalt som ”strategisk prosjekt nr. 1”<sup>17</sup>, noe som trolig også har bidratt til økt fokusering på prosjektet. Målet om realisering av Hålogalandsbrua gjenspeiles både i kommunens planer, i Futurums satsningsområder og NNF sine strategier.

Den kommunale prioriteringen av Hålogalandsbrua reiser en rekke spørsmål. Hvordan har denne enigheten oppstått og hvilken makt har aktørene som er knyttet til Hålogalandsbrua i Narvik? Hvordan ble dette det viktigste strategiske prosjektet, foran nytt sykehus og utbygging av store arealer midt i sentrum av byen?

## **5.8 Interimsstyrets anbefaling**

Interimsstyret anbefalte kommunen å etablere selskapet Hålogalandsbrua AS.

Interimsstyrer hadde utarbeidet vedtekter for det nye selskapet, og understreket viktigheten av at det hastet med å etablere et operativt selskap som kunne ta fatt på det store og viktige arbeidet med å realisere brua. Det ble ansett som viktig at selskapet ble bevilget ressurser, både menneskelige og økonomiske. Interimsstyret mente videre at det var viktigere å få etablert selskapet enn å fokusere på eiersammensetningen. Dette var noe som kunne fokuseres på i en senere fase. Med anbefaling om at Narvik kommune i første omgang var eneste eier ble saken sendt til Formannskapet hvor forslaget fikk flertall og ble videresendt til Bystyret.

I saksfremlegget, i forbindelse med etableringen av Hålogalandsbrua AS, beskriver rådmannen sin oppfatning av prosjektet:

---

<sup>17</sup> Kommuneplan 2000, arkivsak 236/00 etablering av Hålogalandsbrua AS.

*”Av kommunens fem strategiske prosjekt er Hålogalandsbrua klart det mest krevende, men også det prosjektet som kan gi mest igjen for innsatsen.”<sup>18</sup>*

## **5.9 Kommuneplanens strategiske prosjekt nr.1. - vedtatt**

Den 12.10.00<sup>19</sup> vedtok bystyret å opprette Hålogalandsbrua AS. I vedtaket er selskapets formål nedfelt. Selskapet skal arbeide for etablering av en bruforbindelse over Rombaksfjorden mellom Narvik og Øyjord. Selskapet skulle særlig ivareta<sup>20</sup>:

- Informasjon ovenfor politiske myndigheter, offentlige etater, næringsliv og befolkning.
- Privat delfinansiering av bru-prosjektet.
- Samarbeide med veimyndigheter, fylkeskommuner og kommuner, grunneiere og andre berørte parter om utredning og planlegging av bru-prosjektet.

## **5.10 Et kostbart prosjekt**

Hålogalandsbrua var i mulighetsanalysen kalkulert til å koste rundt 1 milliard norske kroner. Dette viste seg imidlertid å være et beskjedent anslag, i 2010 kroner er den beregnet å koste 2,4 milliarder. Bompeng grunnlaget ble satt til vel 600 millioner, og de resterende midlene skulle overføres fra staten. Det har ikke latt seg gjøre å finne svar på om delfinansieringen kommunen vedtok i form av avvikling av Narvik lufthavn var etter press fra Statens vegvesen om delfinansiering, men på bakgrunn av argumentasjonen tyder ting på at kommunen kom med dette forslaget for å styrke prosjektet og vise at kommunen var villig til å ofre noe for å få realisert brua.

## **5.11 Flyplassen som delfinansiering**

Innbytte av flyplassen var et av punktene i kommunestyrets sak 236/00,

*”Hålogalandsbrua AS. Etablering av eget utbyggingsselskap. Kommuneplanens strategiske prosjekt nr. 1.”* Det fremstår for meg som noe underlig at avviklingen av flyplassen kommer inn som et punkt i en sak som i utgangspunktet omhandler etableringen av selskapet, og ikke som en egen sak.

I denne saken vedtok bystyret at Narvik kommune kunne godta at Luftfartsverket (i dag Avinor) kunne avvikle sitt engasjement ved Narvik lufthavn etter at Hålogalandsbrua var åpnet for trafikk. Det skulle arbeides for at de statlige midlene som årlig ble brukt på

---

<sup>18</sup> Saksfremlegg for etablering av Hålogalandsbrua AS i møtebok arkivsak 1998085965, Narvik kommune

<sup>19</sup> Sak 236/00 etablering av Hålogalandsbrua AS.

<sup>20</sup> Vedtekter for Hålogalandsbrua AS, revidert 29.09.00 i arkivsak 1998085965, Narvik kommune

drift og tilskudd til flytrafikken på flyplassen skulle stilles til disposisjon til Hålogalandsbrua. Dette skulle skje etter nærmere avtale med staten ved Luftfartsverket og Samferdselsdepartementet.

Ideen om å bruke flyplassen som delfinansiering var, i følge daværende ordfører og nå daglig leder i Hålogalandsbrua AS, et strategisk valg fra kommunes side. Dette på bakgrunn av at flyplassen hadde vært truet i en kortbanemelding i 1995. Daglig leder forteller videre at Narvik har kjempet for flyplassen så lenge han kan huske. Informanten forteller videre:

*”Fra sentralt hold har jo myndighetene vært å pirra borti flyplassen hele veien. Så lenge æ kan huske har vi kjempa for å beholde flyplassen, inntil brua kom opp da. Vi så at avstanden til Evenes ville bli så kort at det er veldig mange andre byer som i alle fall har minst like lang vei til flyplass. Reisetiden ville bli merkbart kortere, så det va vel ei realpolitisk vurdering. Man så at hvis brua kom så ville man sannsynligvis miste kortbaneflyplassen uansett.”*

Informanten fremholder videre at han anså det som bedre å bruke flyplassen som delfinansiering av brua i stedet for å kjempe ”med nebb og klør” for å beholde den. Han utdyper dette slik:

*”Vi kunne faktisk risikere å miste flyplassen uten å få brua, nedleggelse av brua va overhengende, så man treng ikke så mye kløkt for å se at det va fare for at flyplassen ville nedlegges uten at vi fikk nå igjen for det. Det ville være det som kom til å skje. Noe vi fikk bekrefte seinest i 2004, da flyplassen blei trua igjen.*

Informanten hevder videre at politikerne innså dette, noe som resulterte i et nærmest enstemmig (vedtatt mot 1 stemme) vedtak om innbytte av flyplassen i 2000. En av premissene i vedtaket om avvikling av flyplassen var at syketransport skulle ivaretas gjennom et helikoptertilbud. I vedtaket heter det under punkt 6:

*”Beredskapen for syketransport søkes opprettholdt gjennom et godt helikoptertilbud. Dette avklares i samarbeidet med Narvik Sykehus og Nordland Fylkeskommune.”*

Vedtaket er votert punktvis der punktet om avvikling av flyplassen og punktet for helikoptertilbud ble vedtatt mot en stemme. Deler av motstanden mot Hålogalandsbrua knyttes til innskrenking av luftbåren syketransport. Dette vil bli nærmere diskutert i kapittel 6.

## 5.12 Politisk motstand mot avvikling av flyplass

Den politiske debatten rundt nedleggelse av flyplassen var begrenset. Ved at dette vedtaket var direkte innbakt i vedtak om etablering av utviklingselskapet fremstår det som en nødvendighet for å få realisert ”kommunens viktigste strategiske prosjektet”. Argumentasjonen med at flyplassen uansett ville bli borte var vinnende for lokalpolitikerne. I følge mine informanter dreide debatten rundt dette vedtaket seg om bompengefinansiering, noe Fremskrittspartiet var mot. Syketransport ble fremhevet som viktig og løsningen på dette skulle være helikoptertilbud.

I ettertid har Fremskrittspartiet ved en rekke anledninger påpekt at de ikke ønsker nedleggelse av flyplassen i bystyret og i avisen Fremover. Dette er også bakgrunnen for at innbyggingen av flyplassen igjen ble behandlet av bystyret i 2006. Utfallet ble imidlertid det samme. Flertallet i Narvik bystyre ønsket å bytte flyplass mot bru.

Fremskrittspartiet er for bru, men mot bompenger og nedleggelse av flyplass. I følge en informant har det imidlertid utviklet seg en aksept for saken. Han sier at:

*”det har vel vært en slags aksept for at ok, brua e kommet så langt at vi får gå for det, men Frp e ikke for bompenga, og partiet står enda steilt på at flyplassen ikke skal innløses”.*

Jeg vil komme tilbake til motstanden under punkt 6.11.

## 5.13 Lokal aksjon mot avvikling av flyplassen

I etterkant av vedtaket vokste det frem lokal missnøye med vedtaket. Enkelte engasjerte seg på lokalavisens debattsider, men flere vegret seg mot å uttale seg negativt om dette, som de fleste oppfattet som et viktig prosjekt. Ofte ble innlegg møtt med negativitet og karakterisering av dem som person i avisens leder og blant andre debatanter. En av mine informanter som ønsker å beholde flyplassen fortalte at han hadde gjort et bevisst valg om hvordan han skulle delta i debatten. Han fokuserte ikke på brua som sådan, men argumenterte for å beholde flyplassen. Etter hans mening var bru-ideen så godt forankret at det ikke ville være hensiktsmessig å gå inn i den debatten. Det var viktig for han å presisere at han ikke var mot bru, men for flyplass.

Gjennom denne felles interessen for å beholde flyplassen ble en rekke mennesker i Narvik mobilisert til å delta i en underskriftsaksjon for å beholde flyplassen. Dette var personer som ikke nødvendigvis hadde lik motivasjon for å delta eller lik bakgrunn.

Dette løst sammensatte nettverket prøvde å påvirke kommunen til å endre sitt vedtak. I 2008 hadde de samlet 3990 underskrifter for å beholde flyplassen. Underskriftene ble høytidelig overlevert til varaordføreren, og kravet som fulgte underskriftene var at:

- Narvik lufthavn bevares, i minst sin nåværende form.
- Ønske om at det arbeides politisk i Narvik med tanke på daglige ruter til Tromsø.
- At saken tas opp til ny behandling i Narvik bystyre for å få et nytt vedtak for å bevare Narvik Lufthavn Framnes.

Disse kravene fremkommer av saksutredningen og vedtaket for den nye bystyrebehandlingen.<sup>21</sup>

#### **5.14 Kommunens håndtering av underskriftsaksjonen**

I saksutredningen i forbindelse med underskriftsaksjonens faktadel står det:

*”Kommuneloven §39 åpner for at innbyggere i kommunen kan fremme forslag som gjelder kommunens virksomhet dersom minst 300 innbyggere står bak kraver. Adgangen begrenses ved at det i samme valgperiode ikke kan fremmes flere forslag med samme innhold eller med samme innhold som sak som er behandlet av bystyret i perioden.”*

Rådmannens innstilling til gjenopptakelsen bar preg av en poengtering av at innbyggerinitiativet kunne avvises med bakgrunn i at det var behandlet i samme valgperiode<sup>22</sup>, han mente imidlertid at innbyggerinitiativ var et viktig element i det lokale demokrati.

Rådmannen skriver videre at han er av den oppfatning at det ikke er realistisk å forvente opprettholdelse av flyplassen hvis brua kommer. Han viser også til næringslivet i regionen og at regionens befolkning totalt sett vil få en bedre transportløsning ved å bygge bru og videreutvikle stamflyplassen Evenes. Han hevder at næringslivet har vært tydelig på at det er det de ønsker. Han hevder også at en klar forutsetning for å lykkes med å bygge bro er at Narvik Lufthavn inngår som delfinansiering. Rådmannens innstilling var at Narvik bystyre skulle opprettholde sitt vedtak om å bruke brua som delfinansiering.

Fremskrittspartiet fremmet forslag i formannskapet om å støtte underskriftsaksjonens krav, men rådmannens innstilling ble vedtatt mot 4 stemmer. I bystyrets behandling av

---

<sup>21</sup> Saksutredning sak 063/08 og 140/08

<sup>22</sup> Sak 20/08 vedrørende uttalelse til Nasjonal Transportplan



saken erklærte ordfører og venstres representant seg innhabile og fratrådte. Grunnen til dette var at de begge hadde styreverv i Hålogalandsbrua AS. Frp fremmet igjen innbyggerinitiativet i bystyret med 39 av 41 voterende tilstede, forslaget fikk 13 stemmer og falt. Rådmannens innstilling om at Narvik Bystyre skulle opprettholde sitt vedtak ble altså vedtatt mot 13 stemmer.

### **5.15 Implikasjoner til analysen**

Som det går frem av fremstillingen over, er det åpenbart at Narvik kommune anser byggingene av Hålogalandsbrua som svært viktig. Rådmannen, ordføreren, et nærmest enstemmig bystyre og det lokale næringslivets medlemsorganisasjon NNF har gjentatte ganger argumentet for viktigheten av brua. Slik jeg oppfatter det er enstemmigheten stor og jeg mener vi kan se konturene av en styringskoalisjon i regimeteoretisk forstand. Hvordan har denne enstemmigheten vokst frem og befestet seg i politiske organ, i næringslivet og i deler av lokalbefolkningen?



## **6 Fortolkning i lys av regimeteori**

### **6.1 Innledning**

Som det går frem av kapitelene over, ble forslaget om bru initiert og drevet frem av kommunen og næringslivets medlemsorganisasjon NNF. Bruprosjektet har hele tiden hatt bred støtte, og er forankret i strategiske planer i kommunen, NNF og Futurum.

Regimeteori kan brukes for å forstå fremveksten av enstemmighet om store prosjekter. Jeg vil i dette kapitlet forsøke å identifisere aktørene knyttet til bruprosjektet ved hjelp av regimeteoriens begreper og maktperspektiv. Hensikten er å belyse hvordan dette prosjektet har vokst frem i en økonomisk kriserammet kommune. Jeg ønsker å vise hvordan nettverksstrukturer er med på å forme prosjektet Hålogalandsbrua i lokalpolitikken i Narvik. Ved å se på hvordan sentrale aktører har mobilisert støtte og tilført prosjektet ressurser vil jeg drøfte hvorvidt vi står ovenfor en vekstmaskin i Narvik.

Når jeg nå skal analysere Hålogalandsbrua i lys av regimeteori vil det være hensiktsmessig å dele prosessen inn i ulike faser koblet til teoriens begreper. Jeg anser vedtaket om etablering av Hålogalandsbrua AS, som også inkluderer avvikling av flyplassen, som et sentralt punkt i den vel ti år lange prosessen fra ideen ble lansert til i dag. I forkant av dette vedtaket har det utviklet seg en forståelse av at Hålogalandsbrua var et prosjekt kommunen nærmest enstemmig ønsket å satse på. Hva kan være grunnen til at politikerne var såpass enige i denne omfattende saken? Og hva ligger til grunn for at man vedtok å bytte inn flyplassen mot bru? Jeg vil i det videre se nærmere på hvilke aktører og argumenter som har skapt et forståelsesmessig hegemoni rundt nødvendigheten av å få brua realisert.

### **6.2 Konturene av et regime**

Som det fremgår i av kapittel 5.2 var ingen av mine informanter helt sikre på hvor ideen om innkorting av E6 nordover oppstod. Siden dette ligger såpass langt tilbake i tid er det vanskelig å finne valide data på dette, men jeg forholder meg til at flere mente å huske at ideen ble lansert på et styremøte i Ofoten næringsråd. Det hevdes videre at ordføreren var tilstede på dette møtet og at han noen uker senere lanserte forslaget i kommunale organ.

Forslaget om innkorting av E6 nordover fikk tidlig oppslutning blant både representanter for næringslivet og sentrale personer i kommunen. Jeg oppfatter det dit hen at samarbeidet mellom næringsrådet og ordføreren var godt og at de hadde jevnlig kontakt, både i formelle og i uformelle settinger. Ved at både næringslivet i form av Ofoten næringsråd, og den politiske lederen i kommunen sammen diskuterte forslaget om innkorting av E6, hevder jeg at dette er starten på styringskoalisjonen knyttet til Hålogalandsbrua. På dette stadiet var det en felles interessen mellom aktørene innkorting av E6 nordover. Slik jeg ser det var argumentasjonen på dette tidspunktet knyttet til noen få momenter: innkorting av veistrekningen, og dermed en besparelse for transportnæringen, og nærhet til tettstedet Bjerkvik.

### **6.3 Gjennomslag for opprettelse av interimsstyre**

Ideen om bru ble lansert i en tid da Narvik stod ovenfor en krise, og forslag til utvikling av byens næringsliv ble godt mottatt. Innkorting av E6 ble koblet til Narviks mål om å styrke sin posisjon som transportknutepunkt. Bru over fjorden ble sett på som en katalysator for potensielle distribusjonsetablerere og som et symbol på vekst. Dette kan være en av grunnene til at prosjektet fra starten av fikk mange viktige tilhengere.

Argumentasjonen knyttet seg også til at den eksisterende veien var ulykkesbelastet og stedvis utsatt for ras. Ofoten næringsråd påpekte at dette førte til ulykker og stress for sjåførere og lokalbefolkning. Rassikringen av denne strekningen var i forkant av arbeidet med Hålogalandsbrua en prioritert sak for Statens vegvesen. Dette arbeidet ble imidlertid utsatt i påvente av en avklaring av bruprojektet, og rassikringen ble senere innlemmet i finansieringsplanene for brupakken. Brua ville gjøre det lettere for befolkningen i nærliggende kommuner å komme til Narvik for å handle. Dette viser innholdet i argumentasjonen på et tidlig stadium. Ved at disse argumentene kommer klart frem allerede mens brua er på idéstadiet vil jeg hevde at aktørene lyktes i å knytte argumentasjonen opp mot kommunens sentrale utfordringer.

Næringsrådet og politiske aktører fra kommunen så store fordeler med å bygge bru. Den eksisterende veien og brua fra 1964 måtte utbedres uansett, noe som også ble trukket frem som et argument. Byen som var inne i en krise trengte et symbol på at byen utviklet seg og at store positive ting skjedde. Samhandlingen mellom sentrale personer fra næringsliv og kommune etablerte en forståelse av man burde arbeide videre med å utrede alternativene for veistrekningen mellom Narvik og Bjerkvik.

Hvordan samhandlingen mellom aktørene foregikk før etableringen av interimsstyret har vært vanskelig å avdekke fordi dette ligger langt tilbake i tid. Det som imidlertid er klart er at deler av næringslivet, representanter for Høyre og ordføreren som representerte Arbeiderpartiet, brukte tid på å undersøke om ideen var realistisk. Disse aktørene ble enige om at saken burde utredes nærmere, og dette var den direkte foranledningen til at interimsstyret ble nedsatt. Interimsstyret speiler koalisjonen mellom næringslivet og kommunale aktører ved at begge sektorene var representert med sentrale personer.

## **6.4 Sentrale aktører**

### **6.4.1 Interimsstyret**

Interimsstyrets sammensetning er et synlig uttrykk for at det var etablert en styringskoalisjon i regimeteoretisk forstand. Dette var starten på at næringslivet og kommunen formelt samhandlet mot et felles mål. Sett i lys av regimeteori var det imidlertid utviklet en koalisjon i forkant av interimsstyrets etablering. Dette begrunnes i den felles idéutviklingen, hvor både kommunen og næringslivet deltok. Dette styret hadde kraft og kapasitet til å omdanne en idé til et konkret prosjekt. Etableringen av interimsstyret kan være et uttrykk for makten styringskoalisjonen hadde.

### **6.4.2 Daglig leder for Hålogalandsbrua AS**

Hålogalandsbrua AS ble, etter interimsstyrets anbefaling, opprettet med Narvik kommune som eneste eier, og hadde 1 ansatt. Det ble ansett som viktigere å danne et handlingkraftig selskap, og deretter rekruttere flere aksjeeiere. Som det går frem av kapittel 3.5, har dette de siste årene vært tidligere ordfører i Narvik kommune. Han disponerte 50 prosent av sin rådgiverstilling i kommunen som daglig leder for Hålogalandsbrua AS. Den tidligere ordføreren er en markant person i lokalsamfunnet som i en årrekke har vært en viktig pådriver i Narvikpolitikken.

Han har siden starten av prosjektet vært en viktig aktør for Hålogalandsbrua, og det hevdes det var han som lanserte forslaget om bru i Narvik kommune. Mens næringsrådet over tid har endret navn, formål og styresammensetning, fremstår ordføreren som et stabilt ankerpunkt i denne saken. Han har endret posisjon og jobb, men han har vært tilstede i alle avgjørende steg av prosessen.

I tillegg til å være sentral gjennom hele prosessen med Hålogalandsbrua har han hatt en rekke styreverv, blant annet i de kommunale selskapene Narvik Havn KF og

Narvikgården AS. Som ordfører var han sentral i omstillingsperioden, og etter endt tid som ordfører i kommunen fikk han tildelt ansvaret for det som omtales som strategisk prosjekt nr.1, Hålogalandsbrua. For å unngå forveksling med dagens ordfører vil denne aktøren videre kun bli omtalt som daglig leder.

Blant mine informanter omtales han som primus motor for Hålogalandsbrua. Gjennom sin erfaring som politiker har han utviklet et bredt nettverk og inngående kunnskap om kommunale prosesser. For styringskoalisjonen knyttet til Hålogalandsbrua representerer han både kunnskap og relasjonelle ressurser. Jeg mener også at det kan sees på som en ressurs at han som daglig leder tilhørte Arbeiderpartiet, som gjennom historien har stått sterkt i Narvik, se kapittel 2.10. Daglig leder er en av de viktigste aktørene knyttet til bruprojektet og er således en viktig aktør for styringskoalisjonen.

### **6.4.3 Narvik næringsforum**

#### **6.4.3.1 Narvik næringsforum – hovedorganisasjonen**

Som tidligere vist har NNF vært viktig fra starten av prosjektet. NNF er den største lokale interesseorganisasjon for næringslivet og deres engasjement i saken gir et bilde på forankringen i Narvik næringsliv.

NNF har siden opprettelsen prioritert Hålogalandsbrua. Interesseorganisasjonen har 250 medlemsbedrifter, og deres funksjon er å arbeide for å ivareta medlemmenes interesser gjennom nettverk og kontakter, samt påvirke premissgivere og beslutningstakere.

I følge deres nettside representerer NNF<sup>23</sup> et tverrsnitt av byens private næringsliv. Det hevdes at de representerer opp mot 70 prosent av de sysselsatte i det private næringsliv. Organisasjonen er inndelt i flere fagråd som skal ivareta de ulike sektorenes interesser og kompetanse. Fagrådene er transport og logistikk, handel og service, samt reiseliv og turisme. Innordningen av fagrådene er identiske med områdene Narvik skulle fokusere på etter omstillingen og NNF har nært samarbeid med kommunen og Futurum. Daglig leder for NNF utaler i denne sammenheng:

*”Altså, vi har litt trøbbel nån ganger, med at folk ikke ser forskjellen på oss og Futurum for eksempel. Og på toppen av det så e også NNF eier i Futurum, sammen med kommunen. Men kommunen eier over halvparten. Og finansieringen kommer fra kommunen. Sånn at vi driv å tar plassen som*

---

<sup>23</sup> [www.nnforum.no](http://www.nnforum.no) 02.02.11

*næringslivet, det e vi den største interesseorganisasjonen i dennan regionen. Og Fututum e en tilrettelegger for næringsutvikling og dæm e viktig for oss igjen.”*

Denne uttalelsen viser hvordan samspeillet mellom nevnte aktører ofte blir forvekslet. Dette kan tyde på at skillelinjene ikke er tydelige, noe som igjen kan tyde på sterk samhandling.

Som fremstillingen over viser, representerer NNF en sterk posisjon i Narviksamfunnet. I kraft av sin medlemsmasse har de store muligheter til å påvirke næringsutviklingen i kommunen. NNF er aktive og innkaller ofte til temamøter for å sette dagsorden og for å øke samarbeidet mellom ulike aktører. NNF er opptatt av Narviks omdømme og legger press på kommunens byråkrater for å få fortgang i saker og søknader.

NNF representerer handlekraft ved at de ulike fagrådene som gjennom sin kompetanse kan sette dagsorden på de ulike fagfeltene. I forholdt til Hålogalandsbrua er fagrådet for transport og logistikk den mest sentrale. Mye av NNFs argumentasjon for brua kan spores tilbake til dette fagrådet.

#### **6.4.3.2 Fagråd for transport og logistikk**

Fagrådet for transport og logistikk møtes, i følge daglig leder i NNF, 2-4 gang i året hvor flere transportaktører er representert. Daglig leder hevder at Hålogalandsbrua har vært tema på samtlige møter siden hun ble leder av organisasjonen i 2006. I følge NNFs strategiplan 2010-2012 er Hålogalandsbrua skissert som det viktigste prosjektet de neste årene. Dette er i følge planen et resultat av en medlemsundersøkelse blant 120 bedriftsledere som mente brua var det viktigste satsningsområde for NNF.

Fagrådet for transport og logistikk representerer store deler av transportnæringen i Narvik. Dette fagrådet består av kunnskapsrike ledere fra transportsektoren og representerer for styringskoalisjonen tyngde i form av evnen til å presisere næringslivets nytte av brua, noe de knytter til vekst og utvikling.

#### **6.4.4 Et enstemmig næringsliv?**

Det rår en uenighet om hvorvidt næringslivet er så samlet som NNF hevder. Daglig leder for NNF fortalte at hun hadde fått inntrykk av at noen i næringslivet var skeptiske til brua. Hun mente imidlertid at dette ikke er noe problem og uttalte i denne sammenheng:

*”Det har vært noen stemmer som har sagt at det blir vanskelig å få folk til å handle hos oss på grunn av bompenga. Men æ trur ikke det e sant, og de fleste*

*trur ikke det e sant. Så også for handelsstanden og de små butikkene trur æ brua er en viktig sak.”*

Hun viser til medlemsundersøkelsen NNF hadde utført som viste at Hålogalandsbrua var det viktigste prosjektet organisasjonen skulle jobbe videre med. En av informantene mine som arbeider for å beholde flyplassen mener imidlertid at næringslivet ikke er så samlet som det ofte blir fremstilt, men at flere kviet seg for å gå mot den sterke oppfatningen av at brua måtte komme. En annen informant deler denne oppfatningen. Han hadde et inntrykk av at NNF fremstilte næringslivet som mer samlet enn det de faktisk var. Han fortalte at:

*”Vi satt med en liten følelse av at det var en del sterke personer der (i NNF) som egentlig fronta fordelan for næringslivet mer enn ka næringslivet sjøl ville. Transportnæringa var unisont for brua, men når æ snakka med aktører som for eksempel hadde bila i drift så va ikke dem positiv. Så vi hadde et inntrykk av at NNF og noen sterke persona i transportmiljøet fremstilte brua som mer ønska enn ka det egentlig va.*

Til tross for at flere oppfatter at brua fremstilles som viktigere enn den er for næringslivet i sin helhet, er det relativt få som har tatt til motmæle mot brua. De få motrøstene som har vært har ikke fått tilslutning og brua fremstår videre som et prosjekt alle vil ha.

## **6.5 Samhandling fører til enighet**

Alle de overnevnte aktørene representerer en rekke ressurser. De har alle nære bånd til hverandre og alle har påvirkingskraft i lokalsamfunnet. Jeg mener at aktørene sammen danner en styringskoalisjon. Denne har blitt konstruert gjennom en rekke handlinger og ved at kommunen og næringsforeningen fra idéfasen arbeidet sammen for å få utredet prosjektet. Som vist i kapittel 5, samhandlet aktørene i mulighetsanalysen, og samtidig påvirket de hver for seg vegsjefen.

Prosjektet har hatt klare talsmenn innad i kommunen og i næringslivet, som i følge regimeteorien har kraft gjennom sin institusjonelle tilknytning. Oppslutningen rundt prosjektet var stort og ønsket om å bygge bru var forankret blant aktører i samfunnets toppskikt. Dette danner et solid utgangspunkt for etableringen av det forståelsesmessige hegemoniet jeg mener har utviklet seg i denne saken, se nærmere om dette i kapittel 6.10.



## **6.6 Skepsis blant enkelte politikere**

Til tross for enigheten blant sentrale aktører var enda ikke forståelsen av at brua måtte komme godt forankret i de politiske kretsene. Flere politikere var skeptiske til om prosjektet kunne sees på som noe mer enn et kostbart ”luftslott”. Prosjektet hørtes for fantastisk ut og kostnadsrammene var enorme. Mye av skepsisen knyttet seg til om det ville være realistisk å få finansiert denne store utbyggingen.

De overnevnte aktørene arbeidet for at Hålogalandsbrua skulle bli befestet blant kommunens politikere. En av mine informanter som representerte opposisjonen utaler dette om hvordan brua kom inn på den politiske dagsorden:

*” Sitt vel med et sånn inntrykk av at det ikke nødvendigvis bestandig e i bystyret, de vedtakan som blir fatta blir forma for å si det sånn. Æ har vel av og til et inntrykk av at det står en del sterke krefta på, yttersida som presse på i hvertfall i visse politiske grupperinge.”*

Dette sitatet illustrerer hvordan denne politikeren oppfattet hvordan koalisjonen påvirket politikerne til å få troen på bruprosjektet. Videre var også mulighetsanalysens finansieringsutredning et avgjørende punkt for skeptiske politikere som ble optimistiske til at brua var et realistisk prosjekt.

## **6.7 Mobilisering av støtte**

### **6.7.1 Vegsjefen**

For å kunne få gjennomslag i de politiske organ for ideen om bru, var det viktig å utvide koalisjonen. Ved å involvere aktører med nødvendige ressurser ville prosjektet ha større sannsynlighet for å lykkes. Mobilisering av støtte er viktig i regimeteoretisk forstand, og utvidelsen illustrerer blant annet økt handlingskraft.

Arbeiderpartiordføreren etablerte kontakt med vegsjefen, mens næringslivet fulgte opp ved å sende skriftlig argumentasjon for viktigheten av brua. Den felles innsatsen fra næringslivet og kommunen ovenfor vegsjefen ga resultater.

Ordføreren beskriver vegsjefen som entydig interessert i brua, men forteller at det i starten kunne merkes uenighet fra vegkontoret i Bodø. Han mener imidlertid at dette dreide seg om enkeltpersoner som var uenige med sjefen sin. Uenigheten ble også oppfattet blant bystyrets representanter. En av informantene hevder at Statens vegvesen var skeptiske i begynnelsen, men at de ble påvirket og overtalt til å utføre en trafikk telling. Informanten hevder videre at resultatet av tellingen overrasket Statens

vegvesen, noe som førte til at de fattet interesse for å utrede alternativene, for utbedring av eksisterende vei og bru. Utredningen inkluderte ikke finansielle forhold, men konkluderte med at brualternativets samfunnsøkonomisk nytteverdi var relativt likeverdig med opprusting av vei.

Koalisjonens styrke til å sette dagsorden og mobilisere viktige støttespillere kommer tydelig frem her. Brualternativet ble på denne måten med i det videre arbeidet Statens vegvesen utførte. Involveringen av Statens vegvesen var avgjørende for at prosjektet kunne realiseres, og Statens vegvesens deltakelse styrker koalisjonens troverdighet og handlingskraft.

### **6.7.2 Styreleder med nasjonal tyngde**

Daglige leder i Hålogalandsbrua AS var sentral i arbeidet med å sikre tidligere statsråd for kommune- og samferdselsdepartementet Kjell Opseth som styreleder i selskapet. Opseth hadde lang fartstid som stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet i perioden 1981-2001, og kontakten mellom Hålogalandsbrua og Opseth ble opprettet kort tid etter etablering av selskapet. I følge daglig leder var det en tidligere politiker, næringsaktør og medlem av interimsstyret som foreslo Opseth som styreleder. Politikeren hadde kjennskap til Opseth gjennom familiære forhold gjennom hans søster i Bjerkvik. Daglig leder henvendte seg til daværende ordfører og lanserte ideen, også han syns Opseth var en god kandidat til styreledervervet. Siden tidligere ordfører kjente Opseth fikk han i oppdrag å kontakte den kommende styrelederen.

Flere av informantene mener at Opseths inntreden i styret bidro til at prosjektet kunne anses som realistisk. At han med sin erfaring og nettverk hadde tro på prosjektet gjorde prosjektet overbevisende. Innen politikken er det avgjørende å ha et godt nettverk, og dette kan sees på som en personlig ressurs. I følge en av stortingsrepresentantene fra Narvik er ofte nettverkene viktigere enn de politiske møteplassene, og siden Opseth hadde kontakter både i stortingskretsene og i Statens vegvesen anså hun han som en viktig aktør. Dette var noe de fleste informantene var enig i, og en av informantene uttalte dette om Kjell Opseths rolle:

*”Han blei da valgt inn som ny styreleder i Hålogalandsbrua. Og det va på en måte et kvantesprang.”*

En av opposisjonspolitikere i Narvik stiller seg imidlertid tvilende til hvor viktig Opseth har vært for prosjektet. Informanten påpeker at det er vanskelig å si hvor mye

Opseth har betydd, og han opplevde at Opseth var gått ut på dato. Han begrunnet dette i at nettverket Opseth hadde fra sin tid på Stortinget var svekket over tid, samt at flere av de sentrale personene han hadde kontakt med tidligere var utskiftet.

Opposisjonspolitikeren satt med et inntrykk av at Opseth ble løftet frem som en gammel gud av Arbeiderpartiet i Narvik, og at dette ikke har styrket prosjektet direkte.

Til tross for at opposisjonspolitikeren mener at han var en gammel gud, tyder de andre informantenes utsagn på at de anser han som en viktig bidragsyter i prosjektet. For koalisjonen knyttet til Hålogalandsbrua representerer han en eliteperson. At han, med sin erfaring, hadde tro på prosjektet, bidro til troverdighet og realisme. Ved at koalisjonen knytter troverdighet og respekt til hans rolle styrkes forståelsen av viktigheten av Hålogalandsbrua.

Gjennom sine nettverk, kunnskap og posisjon har styrelederen ressurser i regimeteoretisk forstand. Jeg oppfatter at Opseth blir tillagt tyngde både for å vinne tilhengere i Narvik og gjennom at det ble tillagt en forventning om at han effektivt skulle drive lobbyvirksomhet for brua ovenfor Statens vegvesen og stortinget. Dette understrekes av redaktøren i Fremover som uttaler at:

*”Det er klart at han sett sæ naturlig ned ved restaurantbordet på Løvebakken”*

### **6.7.3 Bred støtte gjennom aksjeselskap**

Hålogalandsbrua AS har som formål å arbeide for å etablere en bruforbindelse mellom Narvik og Øyjord. I årsberetningen og revidert regnskap for 2009<sup>24</sup> heter det at selskapet:

*”særlig skal vektlegge arbeid med informasjon til politiske myndigheter, offentlige etater, næringsliv og befolkningen for øvrig. Videre skal selskapet jobbe for å oppnå delfinansiering av prosjektet, samt å etablere et best mulig samarbeid med kommuner, veimyndigheter, fylkeskommune og andre berørte parter om utredning og planlegging av bruprojektet.”*

Etter interimsstyrets anbefaling var Narvik kommune eiere av selskapet frem til i 2003. Det ble da foretatt en emisjon rettet mot det private næringsliv, offentlige foretak og nærliggende kommuner. Denne emisjonen resulterte i at selskapet fikk flere nye aksjonærer. Narvik kommune eide fra 2003 til 2009, 75,9 prosent av de 158 aksjene. Eierskapet var for øvrig fordelt slik:

---

<sup>24</sup> Hålogalandsbrua.no: <http://www.haalogalandsbrua.no/dokumentarkiv.asp?folderid=10&folderbackid=0>  
Hentet 25.05.11

**Tabell 3 Eiersammensetningen i Hålogalandsbrua AS**

Narvik kommune	120 aksjer
Sparebanken Narvik	8 aksjer
Narvik havn KF	8 aksjer
Ofotens bilruter AS	8 aksjer
Hakon distribusjon AS	5 aksjer
Bysenteret Narvik AS	3 aksjer
Gratangen kommune	2 aksjer
Lavangen kommune	2 aksjer
Apotekkjeden distribusjon	1 aksjer
Nord Norsk Spedisjon AS	1 aksjer

Kilde: Hålogalandsbrua AS, årsberetning og revidert regnskap 2009 signert

De små aksjepostene har ikke nevneverdig økonomisk betydning, og så små akseposter har liten makt i et selskap. Disse aksjepostene er mer symbolsk enn et uttrykk for noen form for styring av selskapet. De små aksjepostene har betydning for å vise bredden i oppslutningen om prosjektet. Ved å se på oversikten over eiere identifiseres transport og grossistnæringen, bred kommunal oppslutning ved at flere kommunale foretak er med, samt regional tilknytning i form av nabokommuner.

Emisjonen var et viktig steg for koalisjonen, og den brede oppslutningen skulle vise nasjonale myndigheter at prosjektet hadde bred forankring.

#### **6.7.4 Koalisjonen påvirkningskraft**

Statens vegvesens utredning viste at bruprojektet kunne sidestilles med opprusting av vei sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv, men den inkluderte ikke finansieringsmuligheter, eller en vurdering av ringvirkningene brua kunne gi utover tidsbesparelse.

Som et supplement til Statens vegvesens utredning foreslo interimsstyret at kommunen skulle etablere en arbeidsgruppe som skulle utføre en mulighetsanalyse for arealene på Øyjord og bompengefinansieringsgrunnlaget. Gruppen bestod av representanter for NNF, kommunens planavdeling, Futurum og Statens vegvesen.

Resultatet av mulighetsanalysen ble et avgjørende punkt for prosjektet. Nye kraftfulle argumenter knyttet seg til brua, og dette dreide seg i all hovedsak om finansiering og

arealer. Mulighetsanalysen viste at de betydelige arealene på Øyjord kunne brukes til å utvikle en ny bydel for boliger og næringsvirksomhet. Mulighetsanalysen påpeker videre at den bærer preg av skjønnsmessige vurderinger, og konkluderte med at utbyggingen burde gjennomføres. Dette er et uttrykk for handlingskapasiteten til styringskoalisjonen. I denne sammenhengen bruker koalisjonen mulighetsanalysen som et verktøy for å klargjøre nye argumenter.

Arealene på Øyjord og nærhet til tettstedet Bjerkvik ble fremmet som viktig, men det som var avgjørende i analysen var utregningen av det som betegnes som et betydelig bompengepotensial. Daglig leder i Hålogalandsbrua forteller at:

*”Da det ble konstatert at det var et stort bompengepotensial va det i alle fall for meg avgjørende. Æ gikk fra å være skeptisk tvilende til å bli en nøktern optimist, æ så at det her kunne la sæ realisere.”*

Til tross for at daglig leder beskriver seg selv som skeptisk tvilende omtaler en rekke informanter han som den viktigste drivkraften for Hålogalandsbrua. Jeg mener likevel at dette utsagnet illustrerer et vendepunkt i oppslutningen og realismen i prosjektet. Dette viser at styringskoalisjonen hadde utført en analyse som medførte at skepsisen blant politikerne ble svekket.

Alle var imidlertid ikke enda overbevis. En av SVs bystyreprerentanter stilte seg kritisk til arbeidet rundt mulighetsanalysen.

*“Vi savna ei mer fyldig utredning av alternativan. Det ble liksom bare lagt frem en sum og ei skisse over kordan brua kunne komme til å se ut”.*

Informanten hevder også at reguleringen for Øyjord bar preg av hastverk og at fokuset ikke var rettet mot et mål om å gjennomføre en god prosess, men på å få regulert inn en vei fra bruhode frem til eksisterende vei. På bakgrunn av dette var SV litt usikker på hva de i starten skulle mene om brua. Senere ble imidlertid også SV overbevist og har nå brua som viktigste sak på partiprogrammet.

SVs oppfatning av at prosessen hadde som mål å få vedtatt brua bekreftes av at daglig leder fortalte at mulighetsanalysen ble brukt som en forberedelse til å ”putte” prosjektet inn i kommuneplanen som et strategisk prosjekt. På dette tidspunktet var enda ikke prosjektet vedtatt i det kommunale systemet, men som en av informantene uttaler:

*”det åpenbart at noen bare hadde bestemt sæ for at den brua skal bygges, koste ka det koste vil liksom”.*

Informanten, som har vært bystyrerepresentant over flere perioder, hadde en klar oppfatning om at argumentene for å bygge brua hadde blitt tillagt prosjektet etter at noen hadde bestemt seg for å arbeide for et positivt vedtak om bru, og på denne måten dyrke frem et politisk prosjekt. Informanten stilte seg videre tvilende til hvor mye makt kommunestyret faktisk hadde i denne saken. Jeg oppfatter informantens refleksjoner som et uttrykk for styringskoalisjonens evne til å påvirke lokalpolitikken. Dette understrekes av enda en politisk informant. Hans inntrykk er at det ikke nødvendigvis er de folkevalgte som styrer kommunen:

*”men det e klart det lå en del sånn, ka æ skal si, sånne der råde maktpersona i bakgrunnen, og det e jo nå som Narvik har vært prega av i mange år, det e ikke nødvendigvis de som sitt i første linje som er de som kanskje står bak de vedtaka som enkelte kommer med.”*

Flere informanter hadde et inntrykk av at noen saker ble utarbeidet av og med næringsaktører og i “6 etasjen” på rådhuset. Det siktes her til rådgivere som har kontorene sine i 6 etasje på rådhuset. Dette dreier seg i hovedsak om menn over 50 år som har erfaring fra viktige posisjoner i Narvik kommune, eksempelvis tidligere etatsleder og ordførere som har fått stillinger som rådgivere i kommunen i ettertid.

Bystyreinformanten fra SV beskriver deres innflytelse på denne måten:

*”Vi merka liksom at det ikke alt som blei avgjort hos ordføreren. Nåkka blei avgjort i dialog med sjetteeetasjen eller fra sjetteeetasjen aleine. Så dem styrte en del sånne her prosjekta. Hålogalandsbrua va et sånt prosjekt.”*

Dette illustrerer hvordan Hålogalandsbrua har hatt sterke representanter i den kommunale administrasjonen og at flere av politikerne oppfatter Hålogalandsbrua som et ”toppstyrt” prosjekt. Ved å identifisere kommuneadministrasjonen på denne måten hevder jeg at vi i denne casen står ovenfor en styringskoalisjon i regimeteoretisk forstand. Prosjektet er tydelig forankret på mange nivå i Narvik, og administrasjonen representerer ressurser i form av kunnskap og de har muligheter til å tydeliggjøre viktigheten av brua.

Den tidligere skeptiske SV politikeren ble overbevist om at bru var det beste alternativet i etterkant av mulighetsanalysen.

*”Først fikk vi da vite kor mye trafikk det va, og at all den trafikken ville være nødt til å kjøre i sikksakk på en anleggsvei i tre-fire år ble æ overbevist. Et bruarbeid kunne foregå helt uavhengig. Så når bru var ferdig så var det bare å åpne. Så kunne all*

*trafikken bare gå over, det va litt forlokkanes. Når veivesenet sa det at det her e realistisk, det e mulig, og det e ønskelig, ja da va det egentlig bare å gi gass.”*

Dette viser at styringskoalisjonen har hatt makt til å overbevise skeptikerne og har lyktes i å få en bred enighet om brua. Ved at stadig flere innlemmes i forståelsen av viktigheten av brua, kan ting tyde på at man på dette tidspunktet var på vei mot et forståelsesmessig hegemoni.

## **6.8 Narvik Næringsforum samler aktører**

NNF er aktive i lobbyvirksomheten for brua og arrangerer kontaktmøter mellom ulike aktører i Narvik, hvor de blant annet inviterte vegsjefen for å holde foredrag om Hålogalandsbrua. Månedlig arrangerer de næringslivsluncher og frokoster hvor næringslivet kan møtes. Videre holder de foredrag om brua og dens ringvirkninger i ulike forum. Som et eksempel på dette trakk daglig leder frem et foredrag hun hadde holdt på en samferdselskonferanse på Fauske hvor hun skrøt av de lokale politikerne:

*”Lokalpolitikeren har klart å si at vi skal legge ned ett lokalt infrastrukturtiltak i bytte med ei bru. Det står det respekt av.”*

Daglig leder i NNF forteller videre at ny administrerende direktør i Futurum var overrasket over at NNF innkalte til møter som samlet aktører i Narvik:

*”Ho fikk en invitasjon til et kontaktmøte med kommunen, Narvikgården, forskningsparken, Narvik havn, LO og oss, fra mæ. Æ invitere til de møtan, skriver referat og lage sakslister. Hvis ikke vi gjør det blir det ingen møta.”*

Denne aktiviteten gir et bilde på hvor aktiv NNF er i arbeidet med Hålogalandsbrua, og det illustrerer også at NNF har en sterk stilling i kommunen og at de i aller høyeste grad kan påvike den politiske dagsorden.

## **6.9 Vekstmaskin**

### **6.9.1 Vekst og utvikling**

Kommunal suksess måles ofte i befolkningsvekst og økonomisk framgang. Vekst blir oppfattet som et overordnet mål for kommunen. Ofte er streben etter vekst og utvikling preget av næringslivets ønsker. De kommunale prioriteringene påvirkes av vekstmaskinene som dannes rundt aktuelle prosjekt. Kommunale midler som er tiltenkt fellesskapet brukes til prosjekter som skal intendere vekst og utvikling. Problemet kan imidlertid knyttes til at målet ikke alltid nås, økt antall arbeidsplasser og økonomisk vekst uteblir (Molotch 1976).

Omstillingsperioden førte til at Narvik fikk et sterkt fokus på vekst og utvikling, og dette utviklet seg til et viktig mantra for byen som ingen stilte spørsmål ved. Mantraet er forankret i det politiske miljø, næringslivet og blant lokalbefolkningen for øvrig. Omstillingsperioden representerte en ny type politikkutforming som skulle tilrettelegge for en næringsvennlig politikk. Hålogalandsbrua kan på mange måter knyttes til denne vekstfilosofien, blant annet i form av mer gods distribuert fra tog til trailer, ringvirkninger fra anleggsperioden og ved at det blir lettere for omlandets befolkning å reise til Narvik for å handle.

Sammensetningen av aktørene jeg til nå har identifisert representerer næringsliv, politiske og administrative kommunale aktører, samt Statens vegvesen som er en utenforstående, men tung aktør. Sammen arbeidet aktørene for å realisere Hålogalandsbrua og samhandlingen dannet en forståelse av at bruprojektets måtte plasseres på den lokalpolitiske dagsorden. Dette tyder på at vi beveger oss i nærheten av det det regimeteoretikeren Molotchtoch definerer som en vekstmaskin.

En av mine informanter underbygger denne oppfatningen, og uttaler følgende:

*“De er alle sammen for vekst i Narvik uten at de når gang blir stilt til ansvar, og redegjør for ka de oppfatte som vekst og kordan de har kommet fram til det. Ka slags prossessa har dem kjørt? Det blir dem jo aldri avkrevd forklaring på.”*

Igjen tydeliggjøres koalisjonens makt til å sette prosjektet på dagsorden, og informanten mener at Hålogalandsbrua i høyeste grad dreier seg om vekst og utvikling. Jeg tolker det også dit hen at han etterlyser demokratisk medvirking. For å kunne snakke om at styringskoalisjonen er en vekstmasking ønsker jeg videre å belyse medias rolle i styringskoalisjonen.

## **6.9.2 Hålogalandsbrua som vekstimpuls**

NNF er en av aktørene som fremmer vekst og utvikling som et viktig resultat av brua.

Daglig leder hevder at brua er en vekstimpuls, og uttrykker dette slik:

*”Brua er en vekstimpuls av dimensjoner. Det er sånn at ingeniører syns det er spennende (...) det er ingeniørmessig kult, det involvere masse masse penger, det gir muligheter for jobb. Kanskje Beisfjord Sement kan få levere litt betong. Det er viktig. Og det kommer til å bli viktig for hotellene og handelsstanden.”*

Det kommer tydelig frem i intervjuet med daglig leder i NNF at det er de transportmessige ringvirkningene som er viktigst. Daglig leder fortalte videre at:



*”Æ trur det er litt manglende forståelse for hvor viktig det er at det går raskt for transportnæringen, selv om du kanskje bare sparer 15-20 minutter hver vei. Det vil bety 30-40 minutt tur/retur. Du skal jo gjerne komme tilbake igjen eller levere et eller anna. Og det er MYE i transportsammenheng.”*

I motsetning til daglig leder mener jeg at forståelsen for transportnæringen kommer tydelig til uttrykk hos alle informantene, og at nettopp denne forståelsen har vært avgjørende for fremveksten av Hålogalandsbrua. Transportsektorens behov for brua kommer også til uttrykk i de politiske målene med brua.

Nåværende ordfører sier at hun:

*”æ trur at litt av suksessen med at vi har kommet så langt er den tverrpolitiske enigheten, og at vi har fått med Vesterålen og Sør-Troms som har sagt at dettan er pri en! Det viktigste samferdselsprosjektet.”*

Hun mener videre at grunnen til at de omliggende regionene ønsker å sette Hålogalandsbrua foran andre veiprojekt, er det regionale næringslivets gevinst.

*”Hålogalandsbrua har såpass stor virkning for blant annet transport av fisk fra Lofoten og Vesterålen som går med AREtoget. Fersk fisk har det jo kjempetravelt, og hvis man da får innkorta distansen vil det ha betydning for de øvrige regionan. Det er nok grunnen til at de har vært villig til å sette brua foran Gullesfjorden og andre viktige veibita.”*

Disse uttalelsene underbygger min oppfatning av at forståelsen for at transportnæringens tidsutfordring i høyeste grad er forankret i argumentasjonen for brua. Dette gir meg en oppfatning av at Hålogalandsbrua dreier seg om et vekstprosjekt i transportnæringens favør.

### **6.9.3 Lokalavisen Fremover - et talerør for vekstmaskinen**

Molotchtoch (1976) fremhever at lokalavisen ofte vil være en viktig aktør i prosjekter knyttet til vekst. Avisen er som regel en opinionsbygger og samfunnsrøst i lokalsamfunnet og vil som regel gi vekstprosjektene positiv omtale, og den positive oppmerksomheten ikles en nøytral kappe. Lokalavisen Fremover er en slik aktør og kan knyttes til vekstmaskinen rundt Hålogalandsbrua. Redaktøren i avisen er entydig i at brua er et viktig prosjekt for Narvik, noe han stadig har fremhevet på lederplass i avisen.

Molotchtoch (ibid) hevder at avisen har egeninteresse i at lokalsamfunnet vokser og at dette kan føre til at avisen ofte stiller seg positiv til vekstprosjekt. Hvis økonomisk vekst kan føre til økt befolkning vil lesergrunnet for avisen potensielt sett øke. På lederplass i avisen og i intervju har redaktøren uttalt at brua er viktig for Narvik og

regionen rundt. Nabokommuner som Evenes, Gratangen og Lavangen vil ligge nærmere Narvik og avisen vil på denne måten kunne styrke sin posisjon i disse områdene. Potensielt sett representerer byggingen av Hålogalandsbrua mange nye abonnenter. Redaktøren utaler i denne forbindelse at:

*”En lokalavis e jo ikke bare et medium som speile det som skjer, men vi e også en del av lokalsamfunnet. Og vi kommer til å voks med lokalsamfunnet, eller vi kommer til å bli mindre med lokalsamfunnet og regionen her”*

Redaktørens utsagn bekrefter Molotchtoch oppfatning av at lokalavisen er avhengig av vekst i lokalsamfunnet, og at dette kan fremstå som en motivasjon for å være vekstmaskinens talerør.

Lokalavisen Fremover har en sterk stilling som opinionsbygger i Narvik. Alle informantene er av den oppfatning at Fremover har vært en bidragsyter i formidlingen av viktigheten av Hålogalandsbrua. Videre hevder flere av dem at avisen har makt til å sette standarden for samfunnsdebatten i Narvik. En av politikerne jeg intervjuet uttalte i denne sammenheng at:

*“nei, altså det e jo litt sånn, Narvik e jo litt sånn her at det som står i Fremover, sånn e det. Æ vil si at de nok har mye makt i lokalmiljøet.”*

Dette utsagnet illustrerer den opplevde makten lokalavisen i Narvik har.

Nåværende ordfører roset medias innsats og uttalte:

*”Media har vært flink til å poengtere viktigheten av brua for hele Nord-Norge kan du si.”*

Ordføreren peker dermed på det neste elementet som fremheves som viktig i forbindelse med brua, nemlig regionstilknytning og forståelsen av at hele regionen vil nyte godt av bruprojektet. Argumentasjonen for regionens viktighet er ofte fremhevet i Fremover og vi ser her hvordan nok et argument for brua knyttet til prosjektet.

Hålogalandsbrua fremstilles i Fremover som ”mulighetenes” bru. Forventningene til økonomisk vekst og befolkningsvekst i forbindelse med nærhet til regionen preger fremstillingen. Trafikksikkerhet er også et viktig poeng. Disse argumentene går igjen hos alle de involverte aktørene som sammen aktivt jobber for å realisere brua, men jeg vil hevde at Fremover er en pådriver som tydeliggjør dette argumentet i enda sterkere grad en andre.

Redaktøren er tydelig på at han syns prosjektet er en god idé og omtaler brua som ”*brua til verden*”. Redaktøren fokuserer i enda større grad enn mange andre på den regionale viktigheten av brua. Han mener at ”*ofring*” av flyplassen er et signal til omlandet rundt Narvik om at byen ønsker å spille på lag med regionen. Han sier at det selvsagt er behagelig og enkelt å ta fly fra Framneslia, men at dette er noe vi må ofre for få til et regionalt samarbeid. Nabokommunene må forstå at Narvik ikke lengre vil være ”*alenebyen*”<sup>25</sup> den engang var. Som redaktør sier han at han setter pris på en god debatt rundt store spørsmål og fremstiller det som viktig at ikke alle er enige i hans syn.

*”Og det har vært, det e jo en del markante personligheter som har helt andre oppfatninger om brua og byflyplassen enn for eksempel æ har formulert på lederplass og på ukesluttplass mange gang. Det syns æ e bra. Da leve jo demokratiet, da har vi meningsbryting, og da kan folk flest gjør sæ opp si mening på bakgrunn av flere synspunkt, og så kan ikke minst et helt bystyre gjør det. Se debatten. Det gjør ikke nåkka, det gjør ikke nåkka.”*

Andre mener imidlertid at avisen skaper lite rom for debatt. Avisen oppfattes av enkelte som ugjestmilde og frykten for uthengig er stor. Flere av informantene viser til at debattene i avisen ofte er usaklige og at fokuset fort blir rettet mot person, og ikke mot sak. Flere informanter ønsker at flere, inkludert dem selv, i større grad hadde deltatt i debatten, men de hevder at miljøet blant andre debattanter og redaktøren kan oppleves som ubehagelig og at deltakelse ofte ikke er verdt uthengingen.

En av informantene mener både næringslivet og politikerne burde skrive mer i avisen:

*”men det e et spørsmål om tid, for alle. Pluss at risikoen for å bli karakterisert som noe, å få et stempel som dust eller lite reflektert, som blir skummelt. Æ trur byen hadde hatt godt av større takhøyde. Men æ syns byen har takhøyde, blant folk flest. Men i media syns æ at det kan være litt vanskelig.”*

Dette utsagnet kan knyttes til hvordan Fremover er en viktig aktør også i behandlingen av motstanden mot brua. Dette vil bli videre behandlet i kapittel 6.13.

Fremover har vært en sentral aktør for vekstmaskinen knyttet til Hålogalandsbrua da de stadig har poengtert viktigheten av brua og har etter min oppfatning forfordelt saker som omtaler brua positiv. Dette illustreres blant annet ved at Fremover har lyktes i å bringe argumentet om bruas regionale viktighet inn i debatten.

---

<sup>25</sup> Det henvises til at Narvik under storhetstiden skilte seg ut fra andre Nord Norske kommuner. Narvik var byen som klarte seg selv og som hadde ”bykultur” i motsetning til bøndene fra omlandet. Etter krisetiden ble imidlertid behovet for samarbeid med nabokommunene viktig.

## 6.10 Et forståelsesmessig hegemoni befestes

### 6.10.1 Rådmannen – en aktør for vekstmaskinen

Når kommunen i 2000 lanserte den nye kommuneplanen var Hålogalandsbrua plassert som et av fem strategiske prosjekt. Dette var et resultat av interimsstyrets arbeid, men det illustrerer også hvordan vekstmaskinen hadde lyktes i å sette prosjektet på den politiske dagsorden.

Regimeteorien maktperspektiv fokuserer på å ha makt til, og i dette tilfellet har vekstmaskinen makt til å sette Hålogalandsbrua på dagsorden. Dermed har prosjektet også fått forrangsmakt over noe. I prioriteringen av de strategiske prosjektene fikk brua forrangsmakt over både bygging av Nye Narvik sykehus, utviklingen av et stort friggitt sentrumsareal, et ungdomsprosjekt og et miljøprosjekt. I et saksfremlegg i forbindelse med etableringen av Hålogalandsbrua AS beskriver rådmannen viktigheten av bruprojektet slik:

*”Av kommunens fem strategiske prosjekt er Hålogalandsbrua klart det mest krevende, men også det prosjektet som kan gi mest igjen for innsatsen.”*

Rådmannens oppfatning gir et bilde av den forståelsen som hadde utviklet seg. Jeg oppfatter at forståelsen dreier seg om de store ringvirkningene brua vil gi. Det forventes altså at brua vil bety mer for de øvrige strategiske prosjektene. Rådmannens engasjement, posisjon og makt føyer seg inn i rekken av betydningsfulle representanter for bruprojektet.

### 6.10.2 På dagsorden

Regimeteori gir innfallsvinkler som retter søkelyset mot de prosessene som gjør at lokale aktørene tenker likt (Lyngstad 2003:114). Så langt har jeg vist hvordan nye aktører og argumenter har knyttet seg til aktørene som var involvert i starten av prosjektet.

Fra ideen ble lansert har blant annet ordførere, NNF, Futurum, vegmyndighetene, Fremovers redaktør, rådmannen og kommunalt ansatte bidratt til å styrke prosjektet. Samhandlingen mellom disse aktørene, mulighetsanalysen og positiv pressdekning har styrket koalisjonen. Gjennom utvidet argumentasjon og oppmerksomhet har deres oppfatning oppnådd et forståelsesmessig hegemoni. Styringskoalisjonens makt kommer aldri så tydelig til uttrykk som i vedtaket om etablering av Hålogalandsbrua AS i 2000.

Resultatet fra voteringen i bystyret viser at flertallet (mot 5 av 41) vedtok å opprette Hålogalandsbrua AS, samt at selskapet ble bevilget penger fra kommunens næringsfond. I samme sak ble det nærmest enstemmig vedtatt (mot 1 av 41 stemmer) at Narvik lufthavn kunne avvikles hvis midlene flyplassen mottok ble overført til bruprojektet. Voteringen viser at de fleste kommunepolitikerne ønsket at Narvik skulle satse videre på Hålogalandsbrua. Dette tyder på at flertallet av lokalpolitikere var innlemmet i vekstmaskinens forståelse av at Hålogalandsbrua ville være en katalysator for vekst og utvikling. Troverdigheten til prosjektet har blitt styrket ved at Statens vegvesen stilte seg positiv og at bompengegrunnelaget var betydelig.

Forståelsen av at brua kunne realiseres og at den ville bety mer for byen enn de andre strategiske prosjektene, er et tydelig eksempel på forrangsmakten prosjektet hadde oppnådd. Brua fikk også, i samme vedtak, forrang foran flyplassen som man tidligere hadde kjempet for å beholde. Jeg mener at vi, siden så mange aktører stemte for prosjektet, kan snakke om at dette nå dreier seg om et forståelsesmessig hegemoni. Enigheten rundt innbytte av flyplassen var stor blant politikerne, men det viste seg imidlertid at deler av lokalbefolkningen ikke var enig.

## **6.11 Vekstmaskinen undertrykkelse av motstanden**

### **6.11.1 Motstand mot bru**

Det var bred enighet om å satse på Hålogalandsbrua. På den annen side har ikke denne enigheten omfattet samtlige aktører, heller ikke i næringslivet. Som det går frem av kapittel 6.4.4 blir det knyttet tvil til den entydige oppslutningen for brua i næringslivet. Også deler av lokalbefolkningen uttrykte sin uenighet. Motstanden kommer til uttrykk gjennom beboere, grunneiere og hytteeiere på Øyjord, aksjonister som ikke var villig til å bytte flyplass mot bru og Fremskrittspartiet som stilte seg positiv til bru, men ikke ønsket bompengefinansiering eller nedleggelse av flyplass.

Motstanden kom tydeligst til uttrykk i 2008. Dette er kanskje naturlig siden reguleringsplanen for Øyjord da ble lagt ut på høring. Motstanden fra Øyjordbeboere har ikke klart å få gjennomslag, tross for at argumentasjonen innbefattet alt fra biologisk mangfold til bevaring av rekreasjonsområder. For å få gjennomslag ble Øyjord Naturvern etablert. En av mine politiske informanter uttalte i denne forbindelse at:

*”De fant ut at hvis de skulle få nå gjennomslag måtte de starte en forening. Etter mi oppfatning var det boområdene de ønsket å bevare, sånn som de er i dag. Men de kjempa nok en tapt sak allerede da de begynte, fordi kreftene de stod opp i mot va mye større. De hadde ikke sjangs, de hadde aldri sjangs.”*

Klagene ble enstemmig avvist av bystyret med medhold i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven. Jeg tolker informantens utsagn dit hen at han mente at koalisjonen og forståelsesmåten av viktigheten av brua var så sterk at disse interessene ville komme i skyggen uansett hva de gjorde. Motstanden var en potensiell utfordring for vekstmaskinen og det forståelsesmessige hegemoniet som hadde utviklet seg blant kommunens elite. I håndteringen av motstanden kommer vekstmaskinens makt til uttrykk. I tillegg til klagen fra Øyjord har det vært lokal missnøye knyttet til bompengefinansiering og bruk av flyplassen som delfinansiering. Lokalbefolkningens motstand kommer tydeligst til uttrykk i forbindelse med vedtaket om avvikling av flyplassen som delfinansiering av brua.

### **6. 11.2 Flyplassen som delfinansiering av brua**

Ved at vedtaket om avvikling av flyplassen, til fordel for bru, kom opp i samme sak som etablering av bruselskapet får jeg inntrykk av at dette momentet i saken kom så fort på dagsorden at det aldri rakk å bli et tema i samfunnsdebatten før det ble vedtatt.

Argumentasjonen for vedtaket om avvikling av flyplassen knyttet til redselen for at flyplassen uansett ville bli nedlagt, og som det fremgår av kapittel 5.11 var den politiske debatten rundt dette vedtaket knyttet til syketransport. I følge informantene var vedtaket om innbytte av flyplass det som skapte mest politisk debatt i forhold til brua. Min informant fra opposisjonen beskriver dette slik:

*”Kortere adgang til Evenes var et av argumentene man putta inn i brupakken når avvikling av Narvik lufthavn ble aktuelt. Det va et av de vedtakan som skapte mest støy i prosessen rundt brua. At man så lett heiv den(Narvik Lufthavn) inn som et offer for å få brua.”*

Både flertallet av politikerne og næringslivet mente at innbytte av flyplassen var fornuftig, og det ble hevdet at næringslivet hadde uttrykt at bru var viktigere enn flyplass. Daglig leder i NNF omtaler innbyttet slik:

*”Kan vi få bytta det her i penger til bru? Det e en genial tanke.... Den e veldig god.”*

Som det fremgår over vokste det imidlertid frem en lokal missnøye med dette vedtaket, og det er interessant å se nærmere på hvordan vekstmaskinen har behandlet denne motstanden.

### **6.11.1 Behandling av motstanden**

Ikke alle var enig at flyplassen burde avvikles for å delfinansiere brua, men dette synet ble møtt av klar motstand blanth forkjemperne for brua, og daglig leder i NNF adresserer deler av denne problematikken på følgende måte:

*" Vi kan ikke forvente stor oppslutning blant pensjonister, og det vil være folk som e lei sæ og sint for at det ikke skal være flysplass i Framneslia, som er redd for ambulanseflyet."*

Daglig leder i NNF forteller videre at hun har forståelse for at ikke alle ønsker at flyplassen skal avvikles, og hun omtaler tap av arbeidsplasser på flyplassen slik:

*"Vi har de ansatte i Framneslia, altså Avinor Framneslia, som medlem hos oss. De er veldig lei sæ. For de miste arbeidsplassan sine. Og det forstår æ, og de syns at vi e slem fordi vi ikke tar mer hensyn til deres arbeidsplassa, men så slem e vi på en måte."*

Dette viser hvordan NNF undergraver motstanden med å bagatelliser motstanden til å omhandle pensjonisters redsel for å miste ambulanseflyet. Videre illustrerer sitatene hvordan NNF er villig til å ofre egne medlemmers arbeidsplasser til fordel for veksten de forventer brua skal gi. Dette underbygger min oppfatning av at veksten brua skal skape knyttes til transportnæringen.

Som vist under punkt 5.10 arrangerte en aksjonsgruppe en underskriftskampanje for å bevare flyplassen i 2008, og samlet i alt 3990 underskrifter. Til tross for et betydelig antall underskrifter ble motstanden fra lokalbefolkningen undergravd, og et eksempel på dette er en uttalelse fra opposisjonspolitikeren jeg intervjuet, som uttalte følgende:

*"det va jo en del motstand i, æ holdt på å si, ute blant folk, men der e æ nu litt mer i tvil om kor stor bredde det har. Det e jo sånn at når som e voldsomt aktiv i lokalmiljøet, mot ett eller anna og som e litt sånne kraftpersona eller ka flere enn dem kanskje egentlig representere. Så æ e litt usikker på kor stor motstanden e."*

Også i lokalavisen ble underskriftskampanjen avfeid, og redaktøren skriver i sin leder 6.desember 2008 følgende:

*"Underveis har noen kjefststerke på Narvikhalvøya og et par andre steder gitt opinionen et skeivt bilde av saken og hva Narviksamfunnet måtte mene."*

På dette tidspunktet hadde klagen blitt behandlet på nytt i bystyret, og vedtaket om avvikling ble opprettholdt. Jeg syns disse utsagnene underbygger den generelle holdningen til vekstmaskinens aktører ovenfor motstanden. Ofte blir de som tar til motmæle avfeid og brakt til taushet på en relativt usaklig måte, og, som sitatet over viser, kommer dette tydelig til uttrykk i Fremover. Fremovers entydige positivitet til brua har gjort at motrøster mot brua har vegret seg for å engasjere seg i debatten som har vært i avisen. En av flyplassforkjemperne ga uttrykk for at dette kan ha hindret mange i å delta i samfunnsdebatten. Han opplever imidlertid at han selv har blitt respektert av avisen, og dette er begrunnet i at hans innlegg kommer på trykk og at han aldri har blitt sensurert på noen måte. Informanten har skrevet en rekke innlegg der han argumenterer for å beholde flyplassen. Han sier selv at han egentlig ikke har noen formening om brua, men at han er sterkt uenig i at flyplassen skal inngå som delfinansiering. Bevist argumenterer han ikke mot brua, men for flyplassen for å unngå å bli stemplet som motstander av vekst og utvikling. Han illustrerer dette slik:

*"Folk e veldig redd, det e mange som har ringt til meg å har sagt: kan ikke du skrive det og det (...) Nja, de vil nu ikke gå offentlig ut med det her. Og det som e som e mangelen her. Det e at de som e for flyplassen, de e redd for å bli stempla for å være negativ og lite fremtidsretta, de mene at hvis de ikke snakke godt om brua så får de passet påskrevet."*

Dette tyder på at Fremover ikke er en arena alle i Narvik ønsker å bruke for å føre samfunnsdebatt. En lokalavis vil i følge Molotchtoch (1976) ofte være et talerør for vekstkoalisjoner. I dette tilfellet har Fremover skapt en arena der redaktøren, gjennom sitt positive syn på brua, hvor det ikke er plassen for kritiske røster. Jeg hevder at dette er en av hovedgrunnene til at motstanden mot brua fremstår som begrenset.

Stortingsrepresentanten jeg intervjuet har en oppfatning av at de fleste som utaler seg kritisk til prosjekter i Narvik, er *i mot vekst og utvikling*. Dette kan sees i sammenheng med mantraet om vekst og utvikling som har befestet seg i Narvik. Gjennom intervjuene får jeg inntrykk av at hvis man i Narvik stiller seg kritisk til prosjekter som er begrunnet i vekst, blir man mer eller mindre automatisk stemplet som motstander av vekst og utvikling, dette gjelder også for motstanden mot avvikling av flyplassen.



Slik jeg ser det har denne vekstmaskinen som mål å gjøre Narvik mer attraktiv for transportnæringen. Vekstmaskinen har styrke til å argumentere for at det er viktigere med bru, enn med småflyplassen. Vekstmaskinen rundt Hålogalandsbrua kan også sees som et instrumentelt regime.



## **7 Avslutning – drøfting av funn**

### **7.1 Innledning**

Fokuset i denne studien har vært aktørene som på ulike måter har vært koplet til de prosessene som har vært avgjørende i beslutningene om Hålogalandsbrua. Det er særlig samspillet mellom dem og hvordan det har bidratt til å sette prosjektet på den lokalpolitiske dagsorden som har stått sentralt i analysen. Jeg har forsøkt å belyse i hvilken grad dette samspillet har bidratt til å etablere et forståelsesmessig hegemoni knyttet til vektleggingen av brua. Regimeteori har vist seg å være velegnet for å vise hvordan en idé, som oppstod blant representanter fra næringslivet og den politiske ledelsen i kommunen, har forplantet seg til og fikk bred oppslutning, i store deler av kommunens elite. I tillegg til utviklingen av et forståelsesmessig hegemoni har jeg analysert hvordan vekstmaskinen knyttet til Hålogalandsbrua har handtert motstanden som kom mot å delfinansiere bruprojektet gjennom avvikling av den lokale kortbane flyplassen. I dette kapitlet vil jeg presentere og drøfte de mest sentrale funnene.

### **7.2 Empiriske funn – vurderinger og oppsummering**

#### **7.2.1 Dimensjoner**

Gjennom analysen av problemstillingen: Hvilke aktører har vært sentrale i beslutningene om å satse på Hålogalandsbrua og hvordan har samspillet mellom aktørene vært, har vi sett at en rekke aktører fra ulike institusjoner har vært involvert i Hålogalandsbrua. Jeg vil i dette avsluttende kapitlet drøfte de sentrale dimensjonene jeg trakk frem i kapittel 4.13. Disse dimensjonene omhandler: 1) konstrueringen av en styringskoalisjon, 2) relasjonene mellom medlemmene og ressursene de bringer inn i styringskoalisjonen, og 3) hvordan motstanden mot prosjektet har blitt behandlet. Jeg vil videre drøfte disse punktene før jeg avslutningsvis vil jeg prøve å trekke noen slutninger om hva en styringskoalisjon kan bety.

#### **7.2.2 Konstrueringen av en styringskoalisjon**

I kapittel 5 og 6 har jeg vist hvordan aktørene som opprinnelig lanserte ideen om bru har koplet til seg andre aktører. Allerede i starten av bruprojektet mener jeg at vi kan se konturene av en styringskoalisjon i regimeteoretisk forstand ved at ideen både var forankret blant ledende politikere, representanter fra det posisjonsledende Arbeiderpartiet og blant ledende næringsaktører som var samlet i Ofotens næringsråd. Videre har vi sett hvordan nye aktører med institusjonelle ressurser har blitt innlemmet i

prosjektet. Styringskoalisjonen har lyktes i å involvere relevante aktører som i kraft av sine posisjoner, nettverk og kunnskap har styrket legitimiteten i prosjektet. Dette har også ført til en utvidelse av argumentasjonen for brua.

De mest sentrale aktørene som har blitt involvert, er Statens vegvesen og styreleder Kjell Opseth. Etter dette gikk prosjektet fra en idé til noe som ble ansett som et realistisk prosjekt. Etter min mening var dette medvirkende til at stadig flere knyttet legitimitet og realisme til bruprojektet.

Jeg har vist hvordan styringskoalisjonen har lyktes i å produsere politiske løsninger og gjennom utvidet argumentasjon gradvis har tilsluttet seg flere aktører. Bruprojektet finner sin begrunnelse både i byens mantra om vekst og utvikling, og knyttes til kommunens arealutfordring, trafiksikkerhet og Narvik som transportknutepunkt.

### **7.2.3 Relasjonene mellom aktørene og ressursene de bringer inn i styringskoalisjonen.**

Det er vanskelig å identifisere relasjonene mellom medlemmene i et regime.

Bakgrunnen for dette er at mye av kontakten mellom medlemmene ikke foregår i det offentlige rom og på delvis uformelle arenaer. Jeg mener imidlertid at jeg har klart å identifisere noen av relasjonene mellom aktørene.

Som jeg har vist gjennom store deler av oppgaven er nærheten mellom offentlig og privat sektor i Narvik stor. Mye av grunnlaget for dette ligger i at Narvik ble tildelt status som omstillingskommune og dette førte til at næringsutviklingen ble fristilt og ansvaret overført til selskapet Futurum. I tillegg har jeg vist hvordan NNF samler aktører som driver samfunns- og næringsutvikling i Narvik gjennom kontaktmøter. Jeg mener at NNF har en sterk stilling i Narvik og at de i høyeste grad kan delta i politikktutforming.

Til tross for at jeg ikke kan dokumentere de uformelle relasjonene mener jeg at argumentasjonen aktørene deler og den brede oppslutningen det er om prosjektet kan være et uttrykk for at aktørene er samstemte.

Medlemmene i styringskoalisjonen representerer en rekke ulike ressurser. I den videre femstillingen vil jeg rette søkelyset mot aktørene og deres ressurser. Narvik kommune og Statens vegvesen har tilført prosjektet økonomiske ressurser. Vegvesenet har også

tilført prosjektet faglig tyngde som har vært avgjørende for at prosjektet nå er representert i Nasjonal Transportplan. Daglig leder i Hålogalandsbrua er i besittelse av kunnskap, nettverk og politiske ressurser, blant annet på bakgrunn av hans tilknytning til Arbeiderpartiet. NNF representerer, i tillegg til kunnskap gjennom fagråd for transport, symbolske ressurser. De bruker sin institusjonelle makt til å fremheve dette som et prosjekt som et samlet næringsliv ønsker og symbolverdien av dette er viktig for å illustrere oppslutningen rundt prosjektet.

#### **7.2.4 Handteringen av motstand**

I forkant av dette forskningsprosjektet fikk jeg gjennom lokalavisen og samtaler med personer i Narvik et inntrykk av at det ikke eksisterte nevneverdig motstand mot prosjektet. Jeg syns det var overraskende at alle tilsynelatende var enige om at brua måtte komme og at den ville føre til vekst og utvikling. Det var interessant for meg å undersøke om det virkelig ikke hadde vært motstand, eventuelt hvordan denne motstanden hadde blitt behandlet. Gjennom datainnsamlingen oppdaget jeg imidlertid at det hadde vært motstand, men at denne mer eller mindre fordampet i den positive hovedfortellingen om brua. En av de mest markante undertrykkerne av motstanden har etter min mening vært lokalavisen. I følge redaktøren er avisens rolle å speile det som skjer i lokalsamfunnet og han hevder at han syns det er bra med motsetninger. Likevel har han gjentatte ganger brukt sin rolle til å undertrykke motstanden mot brua ved å karakterisere motstemmene i negative ordelag.

Gjennom uttalelsene til informantene mine er det tydelig at den motstanden som har vært ikke har vunnet frem. I det politiske system har også motstanden blitt undergravd. Gjentatte ganger har kommunen vedtatt at flyplassen skal avvikles, dette til tross for stor oppslutning i en underskriftskampanje. Politikerne jeg har snakket med gir klart uttrykk for at de syns det er greit med motstand, men de hevder at mye av motstanden handler om manglende evne til å erkjenne at flyplassen ikke vil bestå i fremtiden uavhengig av Hålogalandsbrua.

Denne type argumentasjon eller rasjonalisering er drøftet i sær av Bent Flyvbjerg sin studie av Ålborg (2002) når det gjelder oppfatning av forholdet mellom makt og kunnskap i en plansituasjon. Flyvbjerg problematiserer dette forholdet ved å henvise til Francis Bacons oppfatning om at kunnskap er makt. Flyvbjerg påpeker at man ikke kan se kunnskap som den eneste faktor for makt, makt definerer også kunnskap. For å forstå

argumentasjon med at det er en selvfølge at flyplassen uansett vil bli nedlagt må man se på hvem som definerer denne selvfølgeligheten. I dette tilfellet argumenterer flyplassforkjemperne med at det ikke er en selvfølge at flyplassen uansett skal nedlegges da Avinor inntil nylig planla en større utbedring av flyplassen. Dette tyder på at det er et språk mellom forståelsen av hva som vil komme.

Hvis makt er kunnskap og kunnskap er makt kan man stille spørsmål om hvilken rasjonalitet som ligger til grunn for argumentasjonen. Flyvbjerg forklarer dette med begrepet realrasjonalitet som er basert på Foucaults oppfatning av at makt penetrerer alle situasjoner. Realrasjonalitet handler om hvem som definerer hvilken rasjonalitet som skal ligge til grunn. Flyvbjerg mener også at makt muliggjør handling og forandring og at dette ikke nødvendigvis må sees på som negativt. I denne studien er det tydelig at aktørene som arbeider for brua har mer makt enn de andre aktørene, både til å handle og til å definere hvilke argumenter som har gyldighet.

Et eksempel på dette kan være NNFs definering av hvilke arbeidsplasser som er viktige. Daglig leder hevder hun har forståelse for at det er *trist* for folk som vil beholde flyplassen og sine arbeidsplasser på flyplassen, men at dette er et offer som må gjøres for å skape vekst og utvikling.

### **7.3 Vekstmaskin?**

I følge regimeteori involverer et regime seg ofte i bredere spekter av politikktutforming enn kun ved et enkeltstående prosjekt som i dette tilfellet. Et regime vil over lengre tid enn jeg har illustrert involvere seg i flere aspekter av politikktutforming enn en enkelt sak. Jeg er derfor i tvil om jeg med utgangspunkt i kun et case kan hevde at koalisjonen knyttet til Hålogalandsbrua dreier seg om et regime.

Jeg vil likevel hevde at nettverket knyttet til Hålogalandsbrua er et uttrykk for en vekstmaskin og konturene av et instrumentelt regime. Jeg mener at regimeteori har vært et nyttig redskap for å se hvordan ulike aktører i Narviksamfunnet har drevet frem Hålogalandsbrua.

Mye av mitt datamateriale tyder også på at aktørene kobles sammen rundt flere andre saker i Narvik. Dette dreier seg om næringslivsrettede prosjekter, som involverer

kommunen, delkommunale selskap, Futurum, redaktøren i Fremover<sup>26</sup> og NFF. Det ville vært interessant å undersøke nærmere om konturene jeg ser av et regime i Narvik er tilfelle. Dette kunne blitt et tema for en doktorgrad som fokuserte på andre *vekstprosjekt* i Narvik som for eksempel bygging av et nytt hotell, utvikling av nye Narvik sentrum. Tema for en slik oppgave kunne vært om de sterke aktørene påvirker større deler av politikktutforming i Narvik, og hvilken makt kommunestyret faktisk har i utviklingen av Narvik.

#### **7.4 Oppsummering av empiriske funn**

Jeg hevder at aktører uten et entydig demokratisk mandat i aller høyeste grad påvirker den politiske dagsorden i Narvik kommune. Ved hjelp av regimeteori viser jeg hvordan en sterk gruppe aktører over tid engasjerer andre sterke aktører for å drive frem Hålogalandsbrua, et resultat av dette er at det har utviklet seg et forståelsesmessig hegemoni om at brua er viktig for Narviks vekst og utvikling. Bruprosjektet har fått forrang foran kortbaneflyplassen Framnes lufthavn, arbeidsplassene på flyplassen og de andre strategiske prosjektene som skulle gi Narvik et merkbart løft.

Funnene i min oppgave reiser spørsmål om hvilke aktører som får gjennomslag i politikktutforming i Narvik. Hvordan får noen aktørers interesser større oppmerksomhet enn andres i en utvikling som ideelt sett skal være for fellesskapets beste? Kan dette representere et demokratisk problem?

Vekstmaskinen knyttet til Hålogalandsbrua har vist seg effektiv, men er denne effektiviteten verdt eventuelle demokratiske konsekvenser? Er det fare for at slike styringsnettverk undergraver noen av de representative demokratiske grunnprinsippene samfunnet vårt er bygd på? Torfing og Sørensen (2005) hevder at nettverksstyring undergraver mulighetene til å sikre innbyggerne like muligheter til å delta i samfunnsutviklingen. Ved at makten til innflytelse flyttes ut av bystyresalen vil de sterke aktørene kunne påvirke politikken uavhengig og ved siden av valgperiodene. Mens den allmenne innbygger bare kan avgi sin stemme hvert fjerde år, kan et regime påvirke politikken som føres hele tiden. En annen utfordring med styringsnettverk er muligheten for innsyn. Det representative demokrati er basert på åpenhet og innsyn, mens en styringskoalisjon sjeldent blir stilt til ansvar. Ofte av den enkle grunn at et styringsnettverk ikke er transparent, og ved at de ofte er av en uformell karakter vil det

---

<sup>26</sup> Redaktøren i Fremover gikk av som medieleder med umiddelbar virkning i november 2010 da han ble valgt som ordfører kandidat for Arbeiderpartiet.

være vanskelig å identifisere hvilke aktører som deltar og hva de legger til grunn for sin styring. Styringsnettverk svekker også legitimiteten i beslutninger ved at ingen kan stilles til ansvar og på bakgrunn av at politikken som fremmes ofte er et resultat av forhandlinger.

Til tross for at de fleste governanceteoretikerne er enig om at styringsnettverk og regimer undergraver det representative demokrati, konkluderer de ikke med at samstyring per definisjon er udemokratiske. De etterlyser heller til en diskusjon om hvordan styringsnettverkene kan innfri kravene for representasjon, offentlighet, innsyn, ansvarlighet og folkelig legitimitet. Er det mulig at det representative demokrati og nettverksstyring kan kombineres på måter som ivaretar de demokratiske utfordringene? Dette spørsmålet får stå ubesvart, og jeg velger å la daglig leder i NNF få siste ordet i denne studien:

*”Men det her handler ikke egentlig om Evenes<sup>27</sup> eller Framneslia. Det handler om Narvik som transportknutepunkt. Den her brua e ei næringstransportbru. Den e ikke til for vanlige folk eller pensjonister eller folk som skal på ferie. Den e til for trailere.”*

---

<sup>27</sup> Det refereres til stamflyplassen Evenes Lufthavn.



## 8 Litteratur:

Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo (2002). *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo. Det Norske Samlaget.

Aas, S. (2001), *Narviks historie, bind 1. Byen, banen og bolaget*. Narvik. Stiftelsen Narviks historieverk.

Andersen, Ole Johan (2002): Oftentlig-private partnerskap: En ny kanal for lokal deltakelse og mobilisering? I: Finstad, Nils og Nils Aarsæther: *Utviklingskommunen*. Kommuneforlaget.

Andersen, Svein S (1997): *Casestudier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen. Fagbokforlaget.

Engelstad, Fredrik (2010): Rom med utsikt. Om å studere samfunnets toppsjikt. I: Album, Dag, Marianne Nordli Hansen og Karin Widerberg (red.): *Metodene våre. Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning*. Oslo. Universitetsforlaget.

Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen (red) (2005): *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Scandianavian Academic Press. Spartacus Forlag.

Flyvbjerg, Bent og Tim Richardson (2002): In Search of the Dark Side of Planning Theory. I: Allmendinger, P & M. Tewdwr-Jones (red.): *Planning Futures-New Directions for Planning Theory*. London. Routledge.

Flyvbjerg, Bent (2009): *Samfundsvidenskab som virker*. København. Akademisk Forlag.

Granås, Brynhild og Torill Nyseth (2008) Place and transport : particularities of a town and its mobilities. I: Jørgen Ole Bærenholdt og Brynhild Granås (red) (2008) *Mobility and place : Enacting Northern European Peripheries*. Abingdon, Oxon. Ashgate Publishing Group

Harding, Alan (2009): The history of Community Power. I: Davies, Johnatan S. & David L. Imbrosico (2009): *Theories of Urban Politics*. Second Edition. London. SAGE.

Healey, Patsy et.al. (2003). Place, identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance. I: Hajer, Maarten A. and Hendrik Wagenaar (eds.) (2003): *Deliberative Policy Analysis-Understanding Governace in the Network Society*. Cambridge University Press.

Healey, Patsy (2006): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. 2nd Edition. New York. Palgrave Macmilian.

Kjellstadli, Kjell (1997): Å analysere skriftlige kilder. I Fossåskaret, E., Fuglestad, O.L. & Aase, T.H (red): *Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo. Universitetsforlaget.

Kramvik, Britt 2007: flerstedlig og flerstemt – som situeringsforsøk i lokalsamfunnsstudier. I Nyseth, Jentoft, Førde og Bærenhodt (red). I: *Disiplinenes grenseland. Tverrfaglighet i teori og praksis*. Fagbokforlaget.

- Kvale, Steinar (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*. 2.utgave. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Lyngstad, Rolv (1997): *Den kommunale tenkemåte. Ein case-studie av makt og innverknad i ein norsk kommune- belyst gjennom ein prioriteringskonflikt mellom tre kommunale utbyggingsprosjekt*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Institutt for statsvitenskap. Dr.philos avhandling.
- Lyngstad, Rolv (2000): Regimeteori på norsk. Ei drøfting av regimeteori og forståinga av makt og innverknad i norsk kommunar. I *Norsk statsvitenskapelig tidskrift*. 4. s. 467-493.
- Lyngstad, Rolv (2003): *Makt og avmakt i kommunepolitikken. Rammer, aktørar og ideologi I det lokale folkestyret*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Moloch, H (1976): The city as a Growth Machine: Towards a Political Economy of Place. I *The American Journal of Sociology*, **Vol. 82**, No. 2. s.309-332.
- Mossberger, Karen (2009): Urban Regime Analysis. I: Davies, Johnatan S. & David L. Imbrosico (2009): *Theories of Urban Politics*. Second Edition. London. SAGE.
- Rhodes, R.A.W (1997): *Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham. Open University Press.
- Røyseland A. og S. Vabo (2008): Selvstyre eller Samstyring? Revidert manus sendt til Tidsskrift for samfunnsforskning. Versjon 7 mai.
- Sehested, Karina (2003) (red): *Bypolitikk mellom hierarki og nettverk*. Denmark. Akademisk forlag.
- Silverman, David (2006): *Interpreting qualitative data*. Third edition. London. SAGE Publications Ltd.
- Stoker, G og Mossberger, K (1993): Urban regime theory in comparative perspective. I *Environment and Planning C: Government and Policy*, **Vol 12**. s. 195-212.
- Stone, C. N (1988): Preemptive Power: Floyd Hunter's "Community Power Structure" Reconsidered. I *American Journal of Political Science*, **Vol. 32**, No. 1. s. 82-104.
- Stone, C.N (1993): Urban Regimes and The Capacity to Govern: A political Economy Approach. I *Journal of Urban Affairs*, **Vol. 15**, No 1. s. 1-28.
- Stone, C. N (2001): The Atlanta Experience Re-examined: The Link between Agenda and Regime Change. I *International Journal of Urban and Regional Research*. **Vol. 25.1** s. 20-34.
- Svendsen, Oddvar (2002): *Narviks historie, bind 2. Storhetstid, brytningstid, framtidshåp*. Narvik. Stiftelsen Narviks historieverk.
- Sørensen, E og Torfing, J (2005): *Nettverksstyring – fra government til governance*. Fredriksberg. Roskilde Universitetsforlag.
- Thagaard, Tove (2008): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 2 utgave. Bergen. Fagbokforlaget.

Wadel, Cato (1991): *Feltarbeid i egen kultur*. Flekkefjord. SEEK AS.

Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann og Morgens N. Perdersen (red)(2001):  
*Statsvitenskapelig leksikon*. 2 utgave. Oslo. Universitetsforlaget.

**Internettkilder:**

Evenes kommune: <http://www.evenes.kommune.no/startsiden/nyhetsarkiv/2315-nytt-fra-kommunestyret?qh=YT0xOntpOjA7czoxNjoiaMOlbG9nYWxhbmRzYnJlYSI7fQ%3D%3D> 29.03.2011

Om Futurum: Futurum.no <http://www.futurum.no/artikkel.asp?kat=1> 16.03.11

Veiledningshefte i omstillings- og nyskappingsarbeid, Innovasjon Norge:  
[http://www.innovasjon norge.no/TP\\_fs/Regional\\_Omstilling/Dokumentasjon%202010/Veiledningshefte.pdf](http://www.innovasjon norge.no/TP_fs/Regional_Omstilling/Dokumentasjon%202010/Veiledningshefte.pdf) 16.03.11

Kommuneplan for Narvik, Strategisk del 1998/99 – 2010 hentet på:  
<https://www.narvik.kommune.no/artikkel.aspx?MIId=514&AIId=584&back=1&MIId2=516&MIId3=567> 16.03.11

**Saksdokumenter:**

Sak 171/99 Nye vedtekter for næringsfondet i Narvik kommune. Narvik kommunestyre 26.08.99

Strategisk plan 2011-2015 Litteratur:

**Fra Statens vegvesens arkiv:**

Saksnr. 95/3493-7 Møte mellom vegsjefen i Nordland og ordføreren i Narvik. 28.11.1996

Saksnr 95/3493-6 Utredning for ny E6 Narvik-Bjerkvik 19.11.1995

Saksnr 95/3493-5 Bruforbindelse Narvik Øyjord. 22.10.1996

Saksnr 95/3493-4 Utredning E6 Narvik – Bjerkvik. 20.09.1996

Saksnr 94/2878-5 Uttalelse fra Narvik Næringsforum og Narvik Faglige samorganisasjon. 01.10.1996

Saksnr. 94.2878-3 E6 Narvik-Bjerkvik- Bruforbindelse Ordnes-Øyjord. 16.03.1995

**Fra Narvik kommunes arkiv:**

Arkivsak: 11/749 Interpellasjon. Trond Millerjord, Frp: Narvik  
Lufthavn/pasientsikkerhet. 28.04.2011

Arkivsak: 06/4900 Nasjonal Transportplan 2010-2019 (NTP 10-19) Høringsuttalelse til  
forslag NTP 10-19 fra Kystverket, Jernbaneverket, Statens vegvesen og Avinor AS  
21.02.2008

Arkivsak 199805965: Utskrift av møtebok. Hålogalandsbrua AS. Etablering av eget  
utbyggingsselskap, kommuneplanens strategiske prosjekt nr.1.

Arkivsak 06/643: Innbyggerinitiativ for evt. Omgjøring av vedtak om å avvikle Narvik  
Lufthavn som økonomisk kompensasjon for byggingen av Hålogalandsbrua. 23.10.2008

Bystyresak 29/06: Kommunedelplan for EV & Narvik-Bjerkvik med  
konsekvensutredning- merknadsbehandling og vedtak etter offentlig ettersyn.  
21.03.2006

Arkivsak 06/643: Saksfremlegg Innbyggerinitiativ for evt. omgjøring av vedtak om å  
avvikle Narvik Lufthavn som økonomisk kompensasjon for bygging av  
Hålogalandsbrua: 23.10.2008

**Hålogalandsbrua AS:**

Generalforsamling 2008 10 juni 08.

Generalforsamling 2009. 08.06.2009

Protokoll fra Generalforsamling 2010 29.04.2010

## Intervjuguide:

- Fortell litt om din relasjon til Hålogalandsbrua
- Hvor oppstod ideen om bru?
- Hvordan ble forslaget mottatt?
- Hva representerer Hålogalandsbrua?
- Hvordan var den politiske mottakelsen ?
- Ble det debatt, hvem deltok og hva dreide den seg om?
- Flyplassfinansieringen – Hvordan oppstod denne ideen?
- Hva ville prosjektet vært uten denne delfinansieringen?
- Fortell om motstanden dette forslaget ble møtt med
- Kan du beskrive det politiske landskapet i Narvik, hva er det preget av?
- Hvordan har man fått oppslutning om bruprojektet i regionen og nabokommunene?
- Hvordan vil du beskrive den lokale velviljen til prosjektet?
- På hvilken måte har næringslivet bidratt til å drive frem prosjektet?
- Har kommunale foretak som Narvik havn og Narvikgården deltatt?
- Kan du fortelle litt om Fremovers rolle i forhold til Hålogalandsbrua?
- På hvilken måte vil du beskrive styreleder Kjell Opseths rolle?