

Lokal næringspolitikk i Norge: Mellom government og governance

Førsteamanuensis
Oddbjørn Bukve
Høgskulen i Sogn og Fjordane

Bakgrunn

På midten av 1970-talet var det berre eit fåtal av norske kommunar som hadde ein organisert kommunal næringspolitikk, eit politikkområde som i Norge gjerne har gått under namnet tiltaksarbeid. Tjue år seinare er den kommunale næringspolitikken eit allment fenomen. Heile 99% av kommunane seier då at dei har ein organisert næringspolitikk. Mellom desse tidspunkta ligg to tiår med institusjonalisering av lokal næringspolitikk som politikkområde. Denne *institusjonaliseringa* er det eine hovudemnet for artikkelen.

Med institusjonalisering forstår eg noko meir enn at kommunane opprettar formelle administrative og politiske organ for å ta seg av næringspolitikken. Den formelle sida, med utvikling av lover, reglar og sanksjonar, er også eit aspekt ved institusjonaliseringa. Hos Scott (1995:35f) blir utforminga av spelereglane for eit felt kalla institusjonaliseringa si regulative side. Men i omgrepet institusjonalisering ligg det òg at det blir utvikla felles normer og verdiar som gjeldande for det aktuelle området. Dette er Parsons og Selznick sine klassiske oppfatningar av institusjonalisering. I følgje Parsons blir eit handlingssystem institusjonalisert når aktørane på området internaliserer eit sett av normative standardar og verdiar (Parsons 1951:37). Selznick seier at institusjonar er organisasjonar som er infiserte av verdiar i tillegg til dei tekniske krava som oppgåvene stiller (Selznick 1957:17). I nyare teori blir det dessutan peika på at institusjonalisering også har ei kognitiv side (DiMaggio og Powell 1991:15). Då handlar institusjonalisering om at bestemte måtar å gjere ting på kjem til å bli tekne som meir eller mindre for gitt av aktørane i organisasjonen. Organisasjonen dirigerer merksemd mot bestemte problem og løysingar. Aktivitetane blir rutiniserte, ved at det blir nedfelt standardprosedurar eller "skript" for kva som skal gjerast i organisasjonen. Gjennom institusjonalisering oppstår det såleis både regulative, normative og kognitive føringar på aktiviteten i ein organisasjon eller innan eit organisasjonsfelt .

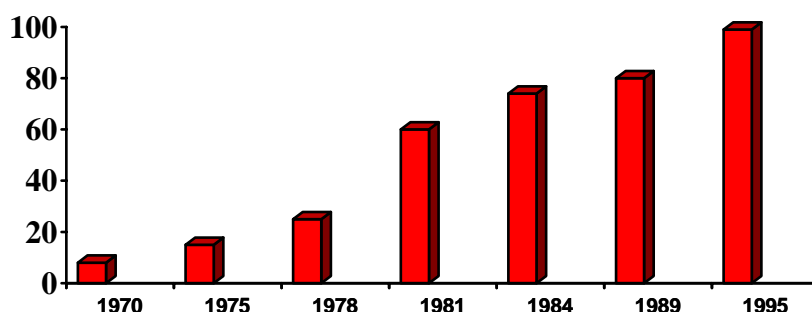
Noko av det vi kan observere når vi studerer kommunal næringspolitikk, er at utviklinga ikkje går mot ei eintydig form for institusjonalisering av feltet. Frå 1980-åra finn det stad ei aukande differensiering av næringspolitikken. Denne *differensieringa* er det andre hovudtemaet i artikkelen. Både organisatorisk og når det gjeld innhald finn eg at variasjonen mellom kommunane blir større. Medan ei gruppe kommunar utviklar næringspolitikken ut frå ein tradisjonell forvaltningsmodell, utviklar andre nye former for partnerskap og samarbeid mellom kommunen og næringslivet. Såleis kan vi langt på veg fange differensieringa med omgrepa government og governance.

Med governance meiner eg då ei form for styring som skjer gjennom inter-organisatoriske nettverk (Rhodes 1997:15). Ei slik styringsform kan vi idealtypisk stille opp mot government, styring gjennom eit formelt forvaltningshierarki. Omgrepet governance blir brukt på ulike måtar. Men Rhodes (1997:53) meiner å kunne slå fast fire fellestrekk ved dei ulike tilnærmingane til governance. Det første kjenneteiknet er at governance inneber gjensidig avhengighet mellom organisasjonane på eit politikfelt. Governance er breiare enn government, ved at det inkluderer ikkje-statlege aktørar i styringa. Grensene mellom det offentlege, privat næringsliv og frivillige organisasjonar vert meir flytande. Det andre kjenneteiknet er vedvarande samhandling mellom medlemmene i nettverket, på grunn av behovet for å utveksle ressursar og å forhandle om felles formål. Det tredje kjenneteiknet er ei spel-liknande form for samhandling, basert på tillit og regulert av spelereglar som det er gjensidig semje om. Det fjerde kjenneteiknet er ei betydeleg grad av autonomi frå staten.

Den spesielle forma for gjensidig avhengighet som vi finn i den lokale næringspolitikken, er precis karakterisert av Stone (1989) i hans teori om lokale regime. Stone tek som sitt utgangspunkt av styringskapasitet ikkje berre spring ut av ein valprosess. Styringskapasitet må skapast ved å føre saman koalisjonspartnarar med relevante ressursar. Ein levedyktig koalisjon må disponere ressursar som samsvarer med sin politiske agenda. I næringspolitikken er ein avhengig av samspelet mellom offentlege og private aktørar, fordi dei kontrollerer komplementære ressursar. I vår type samfunn er det private aktørar som tek avgjerder om lokalisering av næringsverksemd, investeringar og produksjon. Dei offentlege aktørane kontrollerer på si side ei rekke av rammevilkåra for private marknadsavgjerder.

Kommunal næringspolitikk i Norge kan karakteriserast som eit barn av distriktpolitikken. Etter opprettinga av Distriktenes Utviklingsfond (DU) i 1961 fekk distrikta tilgang på verkemiddel som kunne nyttast til å skape ny næringsaktivitet. Men i kommunar med svakt utvikla næringsliv fanst det for få private entreprenørar som var i stand utnytte dei nye verkemidla. Dei svakaste utkantkommunane fekk systematisk minst av DU sine tildelingar (Withbro 1975). Dette opna for at kommunale entreprenørar kom inn på arenaen: Ordførarar, rådmenn og tiltakssjefar fekk no tilgang på verkemiddel for å tilretteleggje industriområde og næringsbygg, og dei kunne marknadsføre kommunen sine gunstige økonomiske vilkår overfor sentrumsbedrifter med flytteplanar. I den første perioden var tiltaksarbeidet altså lokalt initiert, og det var utkantkommunar som var tidlegast ute.

Utbreiinga av den kommunale næringspolitikken er synt i figur 1. Vi ser at andelen aktive kommunar voks seint dei første femten åra etter at DU vart oppretta, til eit nivå på 25% i 1978. Deretter kom den første raske vekstperioden, opp til 74% i 1984. Denne veksten kan vi knyte saman med eit sterkt statleg engasjement for å styrke tiltaksarbeidet i næringssvake kommunar i distrikts- Norge. Nær 70 kommunar i Nord-Norge og innlandsfylka fekk på første halvdel av 80-talet statleg støtte til å etablere ein kommunal næringsadministrasjon (Bukve 1994:64-65). Så er siste halvdel av 80-talet ein konsolideringsperiode, med ein vekst i talet på aktive kommunar til 80% i 1989. I løpet av dei neste fem-seks åra er kommunal næringspolitikk blitt eit allmenngjort fenomen. Også denne siste vekstperioden er lokalt driven. Ved den førebels siste undersøkinga, i 1995, svara 99% av kommunane at dei hadde ein organisert næringspolitikk. Men som vi seinare skal sjå, er næringspolitikken i løpet av denne perioden også blitt eit mindre homogent fenomen.



Figur 1: Tiltaksarbeidet si utvikling over tid. Andelen kommunar som driv tiltaksarbeid i % 1970-1995. (Kjelde: Bukve, Glosvik og Teigen 1995).

Data og metode

Artikkelen byggjer på tre typar data. Dei fleste kvantitative data er henta frå fire enquetar til alle kommunane i landet. Dei vart gjennomførte av Industriøkonomisk institutt i 1981, Norsk institutt for by- og regionforskning i 1984, Østlandsforskning i 1989, Vestlandsforskning og Østlandsforskning i fellesskap i 1995. Forfattaren var sjølv ansvarleg for undersøkingane i 1984 og 1995, og har hatt tilgang til datafilene for dei to andre åra. Det er vanlegvis næringsmedarbeidarar, rådmenn eller ordførarar som har fylt ut skjema. Svarprosentane har vore høge dei fleste gongene: 95% i 1981 og 1984, 73% i 1989 og 80% i 1995. Eg kan altså byggje analysane på eit ganske representativt datasett over tid. For å avdekkje underliggjande mønster i næringspolitiske strategiar og nettverk har eg i hovudsak bruka faktoranalyse.

Enkelte data er henta frå prosjektevalueringar eller andre evalueringar av ulike sider ved næringspolitikken i kommunane. Blant desse er nokre som forfattaren sjølv har hatt ansvaret for (Bukve 1982, Bukve og Skålnes 1987, Breidablik, Bukve, Olsen og Simonsen 1993). Til sist har eg nytta tilgjengelege case-studiar på kommunenivå. Såleis er datagrunnlaget ei blanding av primær- og sekundærdata, og av kvalitative og kvantitative data.

Å studere eit politikkområde

Eg skal i det følgjande konkretisere korleis eg vil studere lokal næringspolitikk som politikkområde. Eg bruker her omgrepet politikkområde synonymt med det som institusjonelle organisasjonsteoretikarar ville kalle for organisasjonsfeltet (Di Maggio og Powell 1991b) og governance-orienterte statsvitarar for politiske subsystem, politiksegment eller politikksamfunn (Kjellberg og Reitan 1995). Med politikk forstår eg ei verksemd som går ut på å formulere problemstillingar, få problemstillingane aksepterte som bindande for det offentlege apparatet og eventuelt å få organisert kontinuerleg problemløysande verksemd rundt dei (Dahl Jacobsen 1964:45). Eit politikkområde kan ein, som foreslått av Dahl Jacobsen (1970) og utvikla av Jansen (1989), beskrive gjennom kva *verdiar* som er dominerande, kva *profesjonar* som deltek i problemløysinga, kva slags *teknologi* desse profesjonane bruker og endeleg gjennom korleis politikkområdet er *organisert*.

Med *verdiar* forstår eg ideal eller idear om kva som er ønskeleg. Det generelle verdigrunnlaget for ein lokal næringspolitikk finn vi i ønsket om å ta vare på velferd, sysselsetjing og busetnad i eit lokalsamfunn. Dette verdigrunnlaget blir ofte mobilisert på grunnlag av ein krisesituasjon i lokalsamfunnet, noko som kan vere med på å forklare at mange utkantkommunar var tidleg ute med å aktivisere seg næringspolitisk.

Med *profesjon* forstår ein tradisjonelt ei yrkesgruppe med felles utdanningsbakgrunn og som resultat av dette eit sett av felles kunnskapar og haldningar (Blau & Scott 1962). Ofte har dei ein eksklusiv rett til bestemte typar stillingar med bakgrunn i si utdanning. I denne forstand er næringsmedarbeidarane ingen profesjon. Det finst inga spesiell utdanning som er naudsynt for å drive med tiltaksarbeid. Tiltaksarbeidarrolla har vore open for mange slags aktørar, både for spesialiserte tiltaksarbeidarar og for folk med andre hovudoppgåver, som t.d. ordførarar og rådmenn. Det har blitt stadig fleire spesialiserte næringsmedarbeidarar, og det kan vere eit spørsmål om desse utviklar ein felles profesjonsidentitet. Men i ei drøfting av kommunal næringspolitikk gjer vi nok

rettast i å tale om dominerande aktørtypar i dette arbeidet, utan å legge for stor vekt på omgrepet profesjon. I det følgjande vil eg derfor tale om dominerande *aktørar* der Dahl Jacobsen og Jansen talar om profesjonar.

Med *teknologi* meiner eg organisasjonen sine reiskapar. Vanlegvis får omgrepet oss til å tenke på maskinar og teknisk utstyr. I vår samanheng er det meir relevant å trekke inn aktørane sine kunnskarar og dugleik, som også høyrer med til teknologien i ein organisasjon. I den vidare drøftinga tek eg derfor opp dei avgjerdsmodellane og forståingsmodellane som aktørane i den lokale næringspolitikken rår over.

Til sist kan *organiseringa* av eit politikkområde beskrivast som faste mønster i samhandlinga mellom aktørane på området. I ei drøfting av korleis politikkområdet er organisert, må vi trekke fram både oppgåvestrukturen og organisasjonstrukturen. Næringspolitikk som politikkområde er karakterisert ved at det involverer ulike organisasjonar og aktørtypar. Typiske aktørar er såleis både kommunar, statleg forvaltning, bedrifter, etablerarar, finansierings- og rådgjevinginstitusjonar. Derfor kan vi ikkje berre vere opptekne av organiseringa innan kommunen. Vi må òg ta opp korleis samspelet mellom kommunane og omgivnadene er organisert.

Det berande synspunktet i den vidare framstillinga er at endringane i den lokale næringspolitikken som politikkområde har hatt karakter av generasjonsskifte. Eg brukar omgrepet generasjonar av næringspolitikk for å understreke at det ikkje er tale om fullstendige brot frå fase til fase. Generasjonsomgrepet tener til å understreke at etablerte verkemiddel og oppgåver kan overleve sjølv om nye kjem til. Mitt synspunkt er at institusjonelle endringar i den lokale næringspolitikken langt på veg har hatt ein slik generasjonskarakter. Vi kan sjå både tilpassing og tregleik i det same bildet. Men i eit langt perspektiv ser vi at dominerande verdiar, aktørar, oppgåver og organisasjonsformer er andre på 1990-talet enn på 1970-talet.

Det er aldri lett å seie nøyaktig når vi har overgangen frå ein generasjon til ein annan. Slike overgangar er i realiteten ein prosess som går over tid. Med fare for å forenkla har eg likevel sett to tidsskilje. Overgangen frå første til andre generasjon byrjar på mange måtar i 1979. Då vart det første omfattande prøveprosjektet med utbygging av næringsadministrasjonar på kommunenivå sett i gang. Tidspunktet fell dessutan saman med ei omlegging i den økonomiske politikken frå motkonjunkturpolitikk til ein politikk for strukturendring, og ei gryande interesse for lokalsamfunnsutvikling nedanfrå.

Overgangen til tredje generasjon er vanskelegare å tidfeste, mellom anna fordi differensieringa er aukande. Men dersom vi tek utgangspunkt i næringspolitikken i distriktskommunane, er 1987 og 1989 to viktige tidspunkt. Det første året vart kommunale næringsfond eit permanent verkemiddel, det andre vart det stilt krav om strategisk næringsplanlegging i dei kommunane som skulle få påfyll frå fondet. Begge delar vart viktige for å strukturere næringspolitikken i distriktskommunane. Dersom vi tidfester generasjonsskifta til slutten av 70-talet og slutten av 80-talet, trur eg at vi treffer nokså godt.

Første generasjons institusjonalisering: Formidlingskommunen

Første generasjons institusjonalisering av det kommunale tiltaksarbeidet fann stad frå midten av 1960-talet til slutten av 1970-talet. I første generasjon kan vi karakterisere den næringspolitisk aktive kommunen som ein *formidlingskommune*. Det nye var at kommunane ikkje lenger nógde seg med fysisk tilrettelegging for bedrifter som ville etablere seg, men at dei i tillegg gjekk inn i ein aktiv dialog med private aktørar for å gjere dei merksame på kommunen sine fordelar som lokaliseringsstad. Desse fordelane var gjerne utbygd infrastruktur og tilgang til statlege finansieringsordningar. Vekta i kommunane sin innsats ligg altså dels i fysisk tilrettelegging av infrastruktur, dels i eit aktivt formidlingsarbeid for å trekke til seg bedrifter utanfrå. Vi kan seie at formidlingskommunane kopla saman offentlege insentiv og private initiativ (Bukve 1994:111).

Konteksten

På 1960-talet vart den sterke urbaniseringa og uttynninga av landsbygda i aukande grad sett på som eit problem. Utfordringa vart å leggje til rettes for at ein større del av veksten kunne lokaliserast utanfor dei sentrale byområda. Det var i denne tida at distriktspolitikken voks fram som eit eige politikkområde på nasjonalt nivå. Distriktenes Utbyggingsfond vart oppretta i 1961, og kom til å bli det sentrale instrumentet i ein offentleg politikk for utvikling av distrikta. Bedriftsretta låneordningar, tilskot til flytting og opplæring var blant verkemidla den første perioden. Graderte investeringstilskot, som kom i 1971, var med på å styrke fondet sin utkantprofil. I 1965 peika regjeringa ut ni regionale vekstsentra. Målet var å demme opp for sentraliseringa ved å bygge attraktive sentra i distrikta.

Før denne perioden var kommunane si rolle i næringspolitikken avgrensa til fysisk tilrettelegging for industriutbygging. Staten hadde hand om både økonomiske verkemiddel og offentleg bedriftsrådgjeving. Men innanfor denne ramma voks det fram ein meir aktiv næringspolitikk i ei rekke distriktskommunar. Desse kommunane la vekt på aktiv marknadsføring og kontakt med bedrifter som kunne tenke seg å flytte ut av storbyområda. Rimelege tomter og gunstig investeringsfinansiering gjennom DU var dei viktigaste korta kommunane hadde på hand. Dessutan tok ein del kommunar til å bygge industrivekstbygg for utleige. Håpet var at ein gjennom tilrettelegging av infrastrukturen kombinert med marknadsføring og akkvisisjon skulle kunne trekke til seg bedrifter utanfrå. Dei aktive kommunane greip altså tak i verkemiddel som var finansierte av andre, og brukte desse verkemidla som instrument i kampen om arbeidsplassane. Dermed kan vi sjå på den næringspolitisk aktive kommunen i første generasjon som ein *formidlingskommune*.

Det legale fundamentet for at kommunane slik kunne utvide sine aktivitetsområde, ligg i at norske kommunar er kommunar med ein negativt avgrensa kompetanse. Kommunane kan ta på seg dei oppgåvene dei ønskjer, dersom oppgåvene ikkje ved lov er lagt til andre forvaltningsnivå.

Verdigrunnlaget

Den generelle motivasjonen for ein lokal næringspolitikk var i første generasjon kombinert med vilje til utjamning og omfordeling mellom vekstområde og utkantar. Regional utjamning og omfordeling var verdiar som styrkte si stilling i norsk politikk på

slutten av 60-talet og frametter 70-talet. 70-åra var desentraliseringa og venstrepopulismen sin glansperiode i Norge. Det var i denne perioden at omfordelinga vart ført lengst. Frå ei hovudvekt på modernisering og utbygging av vekstsenter snudde haldningar og utforming av verkemiddel på nasjonalt plan mot større vekt på desentralisering og bevaring av det etablerte busetnadsmønsteret. Verdifellesskapet mellom lokale og nasjonale aktørar var dermed aukande i perioden.

Aktørar og teknologi

I den grad vi finn ein dominerande aktørtype i formidlingskommunen, er det tiltaksordføraren - den politiske entreprenøren. Formidlingskommunen er altså ikkje dominert av ein formalisert profesjon. Dei personlege entreprenøreigenskapane hos enkeltpersonar er svært avgjerande. Ved sida av dei politiske entreprenørane finst sjølvstøtt ingeniørane i teknisk etat som ein føresetnad for å gjennomføre dei tekniske sidene ved tilretteleggingstiltaka.

Teknologien til den politiske entreprenøren kan beskrivast som samansett av to typar kompetanse. For det første har dyktige entreprenørar ein sterk nettverkskompetanse. Gjennom formelle og uformelle posisjonar og kanalar har dei bygd opp nettverk som gjer at dei kan spele på mange og ulike strenger når oppgåvene skal gjennomførast. Den andre forma for kompetanse er forhandlingskompetanse. Som profesjonelle politikarar er ordførarane trena i forhandlingar, og dei har i kraft av sin posisjon den legitimitet som er naudsynt i ein forhandlingssituasjon. Nettverks- og forhandlingskompetanse var nyttig både i forhold til sentrale styresmakter som sat på pengesekken og interesserte bedrifter som kommunen kom i kontakt med.

Som eksempel på den politiske entreprenøren si evne til koplingar kan eg trekke fram ordførar Per Tønder i den vesle nord-norske kommunen Salangen (Reiersen 1984). Tønder var prest, og ein sentral person i Arbeidarpartiet med verv også på fylkesnivå og eit vidt kontaktnett. Kommunen fekk opparbeidd industriområde i 1971, og bygde utleigebygg året etter. I 1976 fekk kommunen eit utleigebygg i regi av SIVA, det statlege selskapet for industrivekstanlegg. Mykje av bakgrunnen for det siste var at Tønder i tillegg til å vere ordførar i Salangen også var formann i Indre Sør-Troms tiltaksnemnd, eit regionalt samarbeidsorgan. Gjennom aktiv akkvisisjonsverksemd lykkast ein i å trekke fleire bedrifter til Salangen, mellom anna møbelbedrift, armaturprodusent, plastprodusent og busskarosserifabrikk. Då den siste la ned produksjonen, overtok det regionale busselskapet (der Tønder var styreformann) produksjonen og sikra arbeidsplassane.

Dei politiske entreprenørane var òg opptekne av arbeidsplassar i offentleg verksemd. I kampen om lokalisering av vidaregåande skule i Indre Sør-Troms vann Salangen. Tønder var ein viktig person i prosessen, fordi han var formann i fylkesskulestyret. Det var elles slik at Salangen hadde nybygde og høvelege lokale på hand – lokale som var finansiert av statlege midlar til kulturbygg! Sin posisjon i kristne miljø brukte Tønder til å realisere ein rekonvalesentheim for revmatikarar i Salangen. Han fekk då etablert ei stifting som reiste bygget med ein kombinasjon av offentlege tilskot, gåver frå kristne organisasjonar og andre. Tønder var langt frå den einaste, men han er eit godt døme på dei politiske entreprenørane som dominerte næringspolitikken i formidlingskommunen.

Oppgåvestrukturen

I formidlingskommunen var dei dominerande oppgåvesetta, eller strategiane for å bruke eit anna omgrep, tilrettelegging og akkvisisjon. Tilrettelegging handlar om fysiske grunnlagsinvesteringar som kunne gjere det råd for nye bedrifter å etablere seg på eit område. Ei side av dette var tilrettelegging av industriområde med naudsynte kommunikasjonar, kraftforsyning, vassforsyning og avløpsanlegg. Ei anna side var tilrettelegging gjennom å reise utleigebygg for bedriftene. I det distriktspolitiske støtteområdet var det råd å oppnå statleg støtte til begge desse formåla.

Akkvisisjon handlar om å trekke bedrifter utanfrå til kommunen. Det kunne skje gjennom direkte kontakt med bedriftene, eller meir indirekte gjennom marknadsføringstiltak som annonsering og brosjyrar. Men vi kan òg tale om akkvisisjon av offentlege institusjonar. Kampen om dei offentlege institusjonane må vi sjå i samanheng med det velferdspolitiske verdigrunnlaget for formidlingskommunen. Ut frå ei velferdsvurdering er ein arbeidsplass ved ein offentleg institusjon like mykje verd som ein industriarbeidsplass.

Organiseringa

Det fanst ingen sentrale retningslinjer for formell organisering av lokal utviklingspolitikk i den første perioden. På lokalnivået må utviklingspolitikken omtalast som i hovudsak lite formalisert. Det avgjerande er kva evne den politiske entreprenøren, som ofte var ordføraren, har til å skape ei uformell organisering og nettverk.

I mange kommunar fanst det tiltaksnemnder, som opphavleg hadde oppgåver knytt til sysselsetjingspolitikken (Torsteinsen 1985). Det vart vanleg å gjere desse nemndene til politiske styringsorgan for næringspolitikken. Men tiltaksnemnda var som regel ei perifer nemnd, som spela ei passiv rolle i forhold til dei nye oppgåvene. Enkelte kommunar la ansvaret til formannskapet, for på denne måten å markere ei sterkare politisk forankring av næringspolitikken. Første tidspunktet vi har presise data om den politiske organiseringa av tiltaksarbeidet, er i 1981. Då var det framleis 43% av kommunane som hadde ei tradisjonell tiltaksnemnd, medan 45% hadde lagt styringsansvaret for næringspolitikken til formannskapet (Brevik og Eriksen 1984).

I formidlingskommunen hadde relasjonane til bedriftene i stor grad forhandlingskarakter. Det gjeld å komme til semje om vilkår som gjer omlokalisering eller knoppskyting attraktivt. Talet på bedriftskontaktar var ikkje så høgt, men kontaktane var retta inn mot større etableringar. Det uformelle nettverket rundt politiske entreprenørar i kommunane var avgjerande for å komme i kontakt med aktuelle bedrifter.

Relasjonane til staten var i første perioden prega av at kommunane i aukande grad tok til å utnytte nye distriktspolitiske verkemiddel. Dette skjedde til dels på ein uortodoks og utilsikta måte. Vi har mange døme på at lokale entreprenørar med suksess kopla verkemiddel på uortodokse måtar, eller at dei brukte uformelle kanalar for å påverke tildelingsavgjerder i overlokale organ. Personlege nettverk er dermed viktige for korleis relasjonane til overlokale nivå vert utforma. Desse relasjonane vert òg forma av kva slags formelle posisjonar dei lokale nøkkelaktørane har på overlokale nivå, i partisamanheng, organisasjonar eller politiske organ.

Andre generasjons institusjonalisering: Mobiliseringskommunen

I løpet av 1980-talet slo den kommunale næringspolitikken for alvor igjennom. I denne perioden vart merksemda i aukande grad retta mot å utvikle lokale ressursar framfor å trekke til seg ny verksemd utanfrå. Fokus i arbeidet kom til å ligge på nyetablerarar og lokal mobilisering for å utnytte lokale ressursar. Mange kommunar tilsette egne tiltaksarbeidarar som på ulike måtar arbeidde for å utvikle nye nærings tiltak. Rådgeving til bedrifter, kompetanseutvikling og mobiliseringsprosjekt utgjorde viktige nye verkemiddel i kommunane sitt repertoar. I denne forstand er 1980-talet *mobiliseringskommunen* sitt store tiår.

Konteksten

Då den internasjonale krisa gav alvorlege tilbakeslag for eksportindustrien frå midten av 1970-talet, satsa regjeringa i første omgang på ein motkonjunkturpolitikk. Etter kvart vart det likevel klart at krisa ville bli langvarig, at det var tale om ei strukturkrise og ikkje ein kortvarig konjunkturedgang. Frå 1978-79 sette regjeringa bremsene på. Kort tid seinare fann det stad ei grunnleggjande omorientering i regionalpolitikken. Det materielle grunnlaget for omfordelingspolitikken på 1960- og 70-talet var borte: Det fanst ikkje lenger vekst å omfordele på by til land. Omfordeling skulle erstattast av nyskaping, ein top down-strategi av ein bottom up-strategi. Nye verkemiddel kom til. I 1983-84 vart DU sine verkemiddel for kapitalinvesteringar supplerte med verkemiddel for immaterielle investeringar: tilskot til marknadsføring, produktutvikling og oppstarting. Medan DU dei to første tiåra primært var eit fond for industriutbygging, vart verkemidla på 80-talet gjorde meir næringsnøytrale. Frå no av kunne verkemidla nyttast også for tenesteytande næringar. Fleksible retningslinjer for kva bransjar som burde prioriterast, kom i staden for at midlane vart avgrensa til bestemte næringar gjennom regelverket. Men samstundes som desse endringane fann stad, minka realverdien av DU sine løyvingar etter 1977.

Eit resultat av nyskappingsstrategien var at staten satsa systematisk på å styrke tiltaksarbeid på kommunenivået (Bukve 1994). Fleire statsstøtta prøveprosjekt vart sette i gang. Det første store prosjektet var eit forsøk med styrking av tiltaksadministrasjonen i 33 kommunar i Nord-Norge. Dette vart følgt opp med eit liknande prosjekt i eit 30-tals kommunar i innlandsfylka på Austlandet. I begge desse forsøka fekk kommunane midlar til å tilsetje tiltakspersonell, samstundes som det vart lagt opp motivasjons- og opplæringstiltak for kommunane. Endå eit forsøk, der ein prøvde ut kommunale næringssetatar og eit eige kommunalt næringsfond, vart gjennomført i seks kommunar i Nordland i åra 1984-86 (Bukve og Skålnes 1987). Forsøka med næringssetatar vart førte vidare i regi av frikommuneprogrammet (Lesjø 1991), medan statlege løyvingar til kommunale næringsfond vart ei fast ordning frå 1987. Midlane i desse fonda var relativt små, og dei skulle først og fremst hjelpe småetablerarar gjennom den første fasen av prosjektutviklinga.

Verdigrunnlaget

I andre generasjons næringspolitikk vart fokus flytt frå velferdsauke gjennom omfordeling til velferdsauke ved å utvikle egne ressursar og stole på egne krefter. Sjølvutvilling og evne til sjølvutvikling står sentralt i verdigrunnlaget for mobiliseringskommunen. Lokalsamfunnet som ressurs kom i fokus for politikken. Ettersom dette fall saman med ei regionalpolitisk nyorientering på statleg nivå, kan vi omtale verdifelleskapet mellom sentrale styresmakter og lokalnivået som rimeleg stort i perioden. Også på statleg nivå vart næringspolitikken i aukande grad innretta mot utvikling av ny verksemd. Det lokale

skiftet i fokus frå omfordeling til lokal ressursutvikling kan tolkast i same retninga. Meiningskilnader kunne lett sjåast som usemje om omfanget av sentral støtte meir enn som grunnleggande usemje om utviklingsretningar.

Aktørar og teknologi

I mobiliseringskommunen var den spesialiserte tiltaksarbeidaren, ofte med tittel som næringsssjef eller næringskonsulent, den dominerande aktørgruppa. Enkelte kommunar tilsette eigen næringsmedarbeidar allereie før 1970. Men den store veksten i gruppa kom etter 1979, då staten ytte tilskot til vel tretti tiltakskonsulentar i nord-norske kommunar. Næringsmedarbeidarane har gjerne bedriftsøkonomisk eller administrativ bakgrunn. Eit klart fleirtal har erfaring frå privat næringsverksemd (Dølvik, Lesjø og Rønningen 1991:25). Dei utgjer ikkje ein profesjon med ein bestemt type utdanningsbakgrunn. I den grad vi kan tale om ein næringskonsulent sin kjerneteknologi, består den av bedriftsøkonomiske forståingsmodellar og kompetanse. Næringstiltaka blir vurderte med utgangspunkt i lønsemds- og marknadsvurderingar. Dette er ei form for kompetanse som vert tileigna gjennom utdanning eller praktisk bedriftserfaring. Når denne teknologien kom til å dominere, heng det saman med den typen prosjekt og oppgåver som vert dominerande under ein ressursutviklingsstrategi. Det var ofte tale om å samhandle med og rettleie etablerarar som sjølve har svak kompetanse på det bedriftsøkonomiske området.

Men den tiltakskonsulenten som skal halde kontakt med og rettleie mot bedrifter og lokalsamfunn, vil ha god bruk for entreprenøren sin nettverkskompetanse i tillegg til den bedriftsøkonomiske teknologien. Dette er ein kompetanse som ein ikkje skaffar seg gjennom formell utdanning. Mellom anna derfor ser vi ofte at tiltaksarbeidarane sine personlege eigenskapar er viktige for korleis dei meistrar oppgåvene. Samstundes ser vi at tiltaksarbeidarar med svak nettverks- og bedriftsøkonomisk kompetanse lett kan hamne i ei passiv forvaltarrolle.

Oppgåvestrukturen

Utetter 1970-talet vart det klart at det var eit fåtal av utkantkommunane som vart vinnarar i omfordelingskampen. Det var dei sentrale delane av distrikta som oppnådde mest, sjølv om innføring av graderte investeringstilskot frå 1971 endra noko på fordelingsprofilen. Til Nord-Norge kom det i gjennomsnitt fem omlokaliserte bedrifter årleg, noko som tilsvarar ei bedrift til kvar kommune kvart attande år (Reiersen, Larsen og Olsen 1982). Då Kommunaldepartementet i 1978 sette i gang den første prøveprosjektet for utbygging av kommunale næringsadministrasjonar, var departementet si oppfatning framleis at det var formidlarrolla som måtte styrkast. Private næringsinitiativ måtte koplant til dei verkemidla som fanst. Men det tiltakskonsulentane i småkommunane nordpå snart erfarte, var at etablerarane ikkje stod i kø framfor kontoret. Problemet var mangelen på etablerarar og idear. Derfor kom dei snøgt til å leggje vekta i arbeidet sitt på lokal mobilisering og ressursutvikling (Bukve 1983).

Eit verkemiddel som vart mykje fokusert på 80-talet, var altså mobilisering av idear og etablerarar nedanfrå. Vi kan skilje mellom personretta prosjekt, der utvikling av ein etablerar og ein forretningsidé står i fokus, og lokalsamfunnsretta prosjekt, der lokalsamfunnet er utgangspunktet for idéskapinga. Etablerarskular og etablerarforum er

eksempel på det første, medan idébankar, søkekonferansar og lokale utviklingsforeiningar er eksempel på det andre.

Bedriftsretta rådgjeving og kompetanseutvikling handla dels om enkle oppgåver som informasjon, kontaktformidling og hjelp med søknader til overlokale organ eller private konsulentar og bankar. Men det kunne òg dreie seg om reine opplæringstiltak eller profesjonell konsulenthjelp til oppgåver som utvikling av forretningsidé, finansieringsplan, marknadsføring osv.

Nokre kommunar hadde økonomisk evne til å satse på meir kostnadskrevjande strategiar. Dette galdt særleg kommunar som hadde opparbeidd seg store kommunale næringsfond som vederlag for vasskraftutbygging eller på andre måtar. Desse kommunane kunne gå rett inn i bedriftene med eigne lån og tilskot. Dei kunne òg gå inn i bedriftene på eigarsida gjennom aksjeteikning, eller dei kunne etablere reine kommunale bedrifter.

Tabell 1: Ulike næringspolitiske strategiar 1989
Prinsipal ortogonal komponentanalyse. Varimax rotasjon.

<i>Verkemiddel</i>	<i>Faktor 1</i> <i>Mobilisering</i>	<i>Faktor 2</i> <i>Kriseredning</i>	<i>Faktor 3</i> <i>Pengeinnsats</i>	<i>Faktor 4</i> <i>Formidling</i>
Rådgjeving	0.767	0.079	0.211	0.082
Kompetansetiltak	0.718	0.197	-0.019	0.123
Mobilisering	0.692	0.050	-0.000	0.166
Akkvisisjon	0.560	0.021	-0.057	0.500
Marknadsføring	0.535	0.054	-0.125	0.520
Lånegarantiar	0.141	0.513	0.153	-0.086
Aksjekjøp / andelsteikning	0.014	0.660	0.247	0.250
Tilskot frå kraftfond	0.087	0.133	0.691	0.075
Utleigebygg	0.215	0.330	0.511	0.422
Grunnlagsinvesteringar	0.103	-0.236	0.221	0.689
Oppretta stilling 1989	0.646	0.164	0.198	-0.140
Ordførar sitt engasjement	0.124	0.547	-0.078	0.578
Sentralitet	-0.154	-0.574	-0.601	0.021
% sysselsett i primær- & sekundærnæringar 1990	-0.025	0.061	0.686	-0.029
Arbeidsløyse 1984	0.176	0.639	0.041	-0.123

Kjelde: Bukve 1994

Bukve (1994) har analysert bruken av ulike verkemiddel i tiltaksarbeidet basert på surveydata frå 1989. Analysen er gjennomført som ein faktoranalyse. Faktoranalysen er ein framgangsmåte for å identifisere underliggende faktorar som ligg til grunn for samvariasjon mellom observerte variablar. Som vi ser av tabell 1, kan vi identifisere fire ulike strategiar. Den første strategien kan vi kalle for mobiliseringsstrategien. Dei verkemidla som vert innvalde, er akkvisisjon, kompetanseheving, marknadsføring, mobilisering og rådgjeving. Det som er mest overraskande med denne strategien, er at både omfordelingsverkemiddel (akkvisisjon) og utviklingsverkemiddel (rådgjeving, kompetanseheving og mobilisering) går inn på lik linje. Vi kunne ha venta at sentrale kommunar, som var i best posisjon til å konkurrere om nyetableringar, i større grad ville velje ein akkvisjonsstrategi. Men vi finn

ikkje noko slikt skilje. Det er ikkje slik at meir sentrale kommunar satsar på akkvisisjon, medan utkantkommunar i høgare grad satsar på lokal ressursutvikling. Det er snarare slik at aktive kommunar satsar på alle hestar samstundes. Dei sluttar ikkje å bruke etablerte verkemiddel fordi om dei tek opp nye. Det mobiliseringskommunane har til felles, er at dei har oppretta eigen stillings som næringsmedarbeidar. Det kan altså sjå ut til at institusjonelle faktorar har klar innverknad på valet av strategi. Alternativt kan det vere slik at organiseringa er tilpassa strategivalet. Vi kan ikkje seie noko heilt sikkert om årsaksretninga her.

Kommunar med ordførar som ansvarleg for næringspolitikken, vel andre strategiar. Vi kan kalla dei kriseredningsstrategien (faktor 2) og formidlingsstrategien (faktor 4). I kriseredningsstrategien inngår lånegarantiar og aksjekjøp/andelsteikning av verkemiddelvariablane. Vi kan leggje merke til at denne strategien først og fremst er ein strategi for utkantkommunar med høg arbeidsløyse. Her finn vi altså ein strategi som er klart situasjonsbestemt, i motsetning til den første. I formidlingsstrategien inngår bruk av grunnlagsinvesteringar, akkvisisjon og marknadsføring. Ingen strukturvariable ladar på denne faktoren. Men strategien er ein ordførarstrategi, og vi ser at ordførarane på 80-talet framleis held seg til dei politiske entreprenørane si oppskrift frå 70-talet.

Den tredje strategien kan vi kalle pengeinnsattsstrategien. Dette er kraftkommunane sin strategi. Tilskot frå kraftfond og oppføring av utleigebygg, dei økonomisk sett mest krevjande av alle strategiane, er ein strategi for utkantkommunar med høg andel sysselsette i primær- og sekundærnæringer. Det er i slike kommunar kraftressursane våre i høg grad er bygde ut, og det dreier seg om kommunar med høg gjennomsnittsinntekt.

Alt i alt finn vi at kommunar med mykje pengar vel andre strategiar enn kommunar med lite pengar. Og kommunar med ordførar som ansvarleg for næringsutvikling vel andre strategiar enn kommunar med eigen næringsmedarbeidar. Vi finn og ei differensiering i to ordførarstrategiar, der den eine framstår som det klaraste dømet på "utkantens krisereaksjon". I utkantkommunar med høg arbeidsløyse bruker ordføraren tid på å berge bedriftene gjennom økonomiske tiltak som lånegarantiar og aksjekjøp. Det vi ser i andre generasjon, er ei framveksande differensiering av strategiane i den lokale næringspolitikken. Men denne differensieringa heng vel så mykje saman med organisatoriske variablar som med situasjonen i lokalsamfunnet (Bukve 1995).

Organiseringa

Organiseringa av tiltaksarbeidet vart gjennomgåande meir formalisert utetter 80-talet. Det vart ikkje vart gjeve noko lovpålegg om organiseringa, men Kommunaldepartementet kom med rettleiande rundskriv både i 1978 og 1986. I det første rundskrivet vart kommunane oppmoda om å etablere stillingar som tiltakskonsulent i sentraladministrasjonen. I 1986 gjekk tilrådinga ut på å etablere egne næringssetatar. Mellom desse rundskriva låg erfaringane med Næringsetatprosjektet i Nordland (Bukve og Skålnes 1987).

Det vert meir og meir vanleg med eigen næringsmedarbeidar som ansvarleg for næringspolitikken i løpet av 80-talet. Andelen av kommunane med ein organisert næringspolitikk som hadde eigen næringsmedarbeidar var 20% i 1981, 33% i 1984 og 63% i 1989 (Bukve 1994). Detaljerte tal for andre organisasjonsformer har vi berre frå 1984. Då hadde ordførar på heil- eller deltid ansvaret i 28% av kommunane. I 27% var tiltaksarbeidet eit biansvar for andre kommunale stillingar. 6% av kommunane deltok i

interkommunale tiltakskontor. Frittstående utviklingsselskap hadde ansvaret i 5% av dei aktive kommunane.

Det vanlegaste på 1980-talet var at tiltaksarbeidarane var plasserte i kommunen sin sentraladministrasjon. Av dei 33% som hadde tiltaksmedarbeidar i 1984 var 28% plasserte på denne måten, 4% i eigen næringsetat og 1% med anna organisering. I 1989 var 49% (av totalt 63%) i sentraladministrasjonen, 11% i eigen næringsetat og resten på andre måtar.

Politisk var formannskapet det vanlegaste styringsorganet. I 1984 hadde 63% av kommunane overført det politiske ansvaret til formannskapet. Nedlegginga av dei tradisjonelle tiltaksnemndene held fram i perioden, eit teikn på at tiltaksarbeidet vart oppfatta som politisk viktigare enn før.

Ei ikkje uvanleg oppfatning har vore at tiltaksarbeidarane som dominerte næringspolitikken i denne perioden, vanlegvis ikkje makta å opparbeide seg det same uformelle nettverket som dei politiske entreprenørane på 70-talet hadde. Når det gjeld kontakten med lokalt næringsliv, er det tvilsamt om denne oppfatninga held stikk. Data frå 1984 (Bukve 1985) syner at tiltaksarbeidarane gjennomgåande hadde eit meir utvikla nettverk til det lokale næringslivet enn ordførarar og rådmenn. Men kvaliteten på det bedriftsretta nettverket er nok avhengig av at tiltaksarbeidarane har relevant erfaring og utdanningsbakgrunn, slik at dei kan levere bedriftsretta tenester av rimeleg kvalitet.

Når det gjeld relasjonen til staten, var den i denne perioden prega av at kommunane vert laboratorium for utprøving av nye verkemiddel og arbeidsmåtar i næringspolitikken (Baldersheim 1987). Det vart som nemnt sett i gang ei rekke prøveprosjekt med ulike organisasjonsformer og arbeidsmåtar. Kommunane rår ikkje sjølve over så mange næringspolitiske verkemiddel. Deira rolle er snarare å vere ein formidlingsinstans for økonomisk støtte og konsulenttenester frå overlokale finansierings- og rådgjevingsorgan. For tiltaksarbeidarane i kommunane er både formelle og uformelle kontaktpunkt med overordna nærings- og distriktpolitiske organ viktige. Det gjeld å kjenne støtteapparatet godt nok til å tilpasse seg dette apparatet sine forventningar og krav. Dette er ein kompetanse som vanlegvis vert utvikla gjennom ei tid i stillinga, samstundes som ein tiltaksarbeidar gradvis kan utvikle sitt personlege nettverk. Fylkeskommunale rettleiarstillingar kom etter kvart inn som eit kontaktpunkt og eit verkemiddel for å styrke ulike sider ved dei kommunale tiltaksarbeidarane sin kompetanse.

Tredje generasjon: Aukande institusjonell differensiering

I tredje generasjon finn det stad ei aukande differensiering av organisering og strategival i den lokale næringspolitikken. Ein sterk tendens i tida er tendensen til organisatorisk fristilling av næringspolitikken og utvikling av partnerskap mellom kommunar og næringsliv. Men parallelt med denne tendensen vert distriktskommunane underlagt nye statlege krav om planlegging og målstyring. Utviklinga er dermed tvetydig. Samstundes vedvarer skiljet i verkemiddelbruk mellom innovative og tradisjonelle kommunar.

Konteksten

På 80-talet auka sentraliseringa på ny i forhold til den relativt balanserte utviklinga på 70-talet. Ein regionalpolitikk med distriktsprofil kunne ikkje snu ei negativ utvikling innanfor hovudnæringane. Jordbruket gjekk inn i ein vanskeleg periode med overproduksjon og avsetningsvanskar. I fiskerinæringa var det ressurskrise, strenge kvotereguleringar og mange konkursar. Berre lakseoppdretten hadde ei positiv utvikling. Industrien var i sterk tilbakegang på 80-talet. Fjerdeparten av arbeidsplassane i denne næringa gjekk tapt. Omstillingsstøtte til industristader i nedgang vart eit nytt satsingsområde for regionalpolitikken. Mot slutten av 80-talet tok arbeidsløysa til å stige sterkt etter norsk målestokk. I 1991 nærma talet på arbeidslause seg 200 000. Det var ei firedobling frå 1980 og ei tidobling frå 1970. Dessutan vart arbeidsløysa mot slutten av 80-talet like stor i sentrale strøk som i distrikta.

Krisa vart kortvarig. På 1990-talet har det igjen vore stødige vekst i sysselsetjinga. Men erfaringane frå slutten av 80-talet gav støyten til ei regionalpolitisk kursendring. Utkantperspektivet vart ikkje lenger så dominerande i norsk regionalpolitikk. Det vart behov for ein generell nyskapingpolitikk som retta seg mot nyskaping og bedriftsutvikling i alle typar regionar. I regionalmeldinga av 1993 (St. meld nr. 33 (1992-93)) vart det sagt at meldinga skulle trekke opp ein heilskapleg regionalpolitikk for å utvikle levedyktige regionar i alle delar av landet. Storbyane si rolle som kunnskaps- og innovasjonssentra vart trekt fram. Verkemiddel for investeringar i små og mellomstore bedrifter skulle heretter gjelde heile landet. Løyvinga til omstilling i samfunn med einseitig næringsgrunnlag, som tidlegare var avgrensa til det distriktspolitiske verkeområdet, skulle òg kunna brukast i heile landet. Det distriktspolitiske verkeområdet vart redusert. Distriktenes Utbyggingsfond vart lagt ned, og gjekk saman med andre industribankar og fond inn i det nye Statens- nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) frå 1994. Medan DU i alle år sidan opprettinga hadde lege under Kommunaldepartementet, vart SND eit organ under Næringsdepartementet. Dei politiske motsetningane rundt denne omorganiseringa var sterke, men dei kreftene som ønskte ei omplassering vann fram til slutt (Bukve 1998). Ansvar for den generelle regionalpolitikken vart verande i Kommunaldepartementet.

Frå midten av 80-talet tok tankegodset frå New Public Management til å gjere seg gjeldande i norsk offentleg forvaltning (Grønlie og Selle 1998). Målstyring, desentralisering og fristilling er viktige stikkord for dei endringane som vart gjorde på mange hald i forvaltninga. Også næringspolitikken blei berørt av desse endringane. Eit trekk er at vi fekk ein framvekst av fristilte selskap for næringsutvikling, der både kommunar og næringsliv gjekk inn som deltakarar. Eit anna trekk var at staten la opp til målstyring som reiskap i den lokale næringspolitikken. Dette skjedde særleg gjennom kravet om strategisk næringsplanlegging som vilkår for å få tildelt midlar til kommunale næringsfond. Kommunale næringsfond var frå 1987 eit nytt verkemiddel i distriktskommunane, og frå 1989 kom kravet om strategisk næringsplan som vilkår for etterfyljing av fonda.

I utforminga av dei bedriftsretta verkemidla blei merksemda i større grad retta mot marknaden krav om fornying og konkurransedugleik, til kva som er vekstbransjar og vilkåra for å lykkast i ein stadig hardare konkurranse. At merksemda gjekk i denne retninga, heng ikkje minst saman med aukande internasjonalisering og tilpassing til nye rammevilkår gjennom samarbeidet i EØS og WTO.

Verdigrunnlaget

I tredje generasjons næringspolitikk kjem vilkåra på marknaden i større grad i fokus. Spørsmålet er korleis næringspolitikken kan medverke til nyskaping og omstrukturering av næringslivet. Dermed kjem verdiar som konkurranseevne, lønsemd og omstillingsevne meir i forgrunnen. Ein freistar å finne fram til potensielle vinnarar for å satse på dei. Sett frå denne synsstaden reflekterer verdiane bak næringspolitikken den allmenne marknadstrua som tok til å gjere seg gjeldande på 1980-talet. Saman med denne trua går viljen til å godta større ulikskap og strukturendringar som naudsynte effektar av ein konkurranseorientert politikk. Argumentasjonen er at denne politikken vil føre til auka velferd på lengre sikt, fordi den fører til auka verdiskaping.

Eit dilemma er at når ein prioriterer konkurranseevne og omstilling framfor utjamning og lokalsamfunnsutvikling, kan det bli større skilnader mellom dei som lykkast og dei som ikkje lykkast. Her ligg ein kime til konflikt, dersom dei nye strategiane leier til større ulikskap mellom kommunar og lokalsamfunn. Den lokale næringspolitikken kan tape legitimitet når den fjernar seg frå den opphavlege, lokalsamfunnsretta velferds- og sysselsetjingsmotivasjonen. Dette kan bli særleg tydeleg i utkantane sine reaksjonar. Konflikten om organiseringa av SND gjekk langt på veg langs ein sentrum-periferidimensjon. På 1990-talet har det fleire gonger vore tendensar til distriktsopprør rundt konkrete politiske saker. Tydelegast har dette kanskje vore rundt fristillinga av statsinstitusjonar som Postverket og Televerket, fordi omleggingane her har ført til tap av mange arbeidsplassar.

Aktørar og teknologi

Allment er vi frå siste halvdel av 1980-talet vitne til ei utvikling der aktørar utanfor den kommunale organisasjonen i stigande grad vert trekte inn i utforminga av næringspolitikken. Men dette skjer i ulik grad og på ulike måtar. I distriktskommunane skjer denne involveringa i hovudsak ved at næringslivet blir dregne med i utarbeiding av strategiske næringsplanar for kommunane. I meir sentrale kommunar skjer involveringa i større grad gjennom organisatorisk fristilling av næringspolitikken: Utforminga av næringspolitikken vert overlata til nye former for partnerskap mellom kommunale og private aktørar.

Eg skal først trekke fram nokre data om strategisk næringsplanlegging i kommunane. Av tabell 2 kan vi sjå at rundt 85% av kommunane i verkeområdet for DU/SND hadde utarbeidd strategiske næringsplanar innan 1995. Derimot hadde berre 40% av kommunane utanfor DU sitt verkeområde gjort det same. Planlegging som reiskap står altså sterkast i distriktskommunane. Når distriktskommunane legg så stor vekt på planlegging, må vi sjå det i lys av at kommunar som får støtte til næringsfond, etter 1987 måtte oppfylle statlege krav til planlegging og målstyring for å få nye løyvingar. Det er desse kommunane som legg størst vekt på planar i sitt arbeid.

Så godt som alle kommunane som lagar strategiske næringsplanar, involverer næringslivet på ein eller annan måte. Men også på andre måtar har kommunane utvida sin kontakt med næringslivet i perioden 1984-1995. Den viktigaste indikatoren på eit utvida samarbeid er kanskje framveksten av nye formelle organ for nærings samarbeid mellom kommune og næringsliv. Såleis fann vi at 10% av kommunane hadde eit organ av typen nærings selskap eller utviklings selskap i 1984. Andelen var auka til 31,7% i 1995, noko som inneber meir enn ei tredobling. Representasjon frå næringslivet i kommunale organ har også auka. Andelen kommunale næringsråd og liknande med representasjon frå næringslivet auka frå 15,6% i

1984 til 38,1% i 1995. Vidare fann vi at halvparten av kommunane hadde faste kontaktmøte med næringslivet i 1995. Dette spørsmålet vart ikkje stilt på same måte i 1984.

Tabell 2: Omfanget av strategiske næringsplanar fordelt etter distriktsutbyggingszone

Planstatus	Distriktpolitisk støttesone							
	Inntil 40% tilskot	Inntil 35% tilskot	Inntil 25% tilskot	Inntil 15% tilskot	Lån og bedr. utvikl.	Utanfor verkeområde	Etableringslov	Alle
Plan vedteken	87.5	84.1	86.0	80.6	55.6	44.7	22.2	72.1
Utarbeidd, ikkje vedteken	6.3	2.9	2.3	3.0	5.6	7.9		4.1
Under utarbeiding	6.3	8.7	8.1	13.4	11.1	18.4	22.2	12.0
Nei	0.0	4.3	3.5	3.0	27.8	28.9	55.6	11.7
N	16	69	86	67	18	76	9	341

Kjelde: Bukve, Glosvik og Teigen 1995

Den utvida kontakten med næringslivet fordelar seg ikkje likt på alle typar kommunar. Det syner seg at kommunar med svakt næringsliv i mindre grad enn andre opprettar partnerskapsorgan. I tabell 3 har eg operasjonalisert styrken til næringslivet i ulike kommunar ved hjelp av inndeling i distriktpolitiske støttesoner slik denne var i 1989. Eg går ut frå at kommunane med det svakaste næringslivet hadde høge støttesatsar (40, 35% og 25%), medan kommunane med det sterkaste næringslivet stod utanfor verkeområdet eller var omfatta av etableringslova. Vi ser av tabellen at prosentdelen kommunar med nærings- og utviklingsselskap gjennomgåande er minst i kommunar med høge støttesatsar. Det er med andre ord slik at kommunar med eit sterkt næringsliv i utgangspunktet i større grad enn andre vel fristilte organisasjonsmodellar for tiltaksarbeidet. Det framveksande partnerskapet gjeld særleg kommunar som har eit rimeleg sterkt næringsliv i utgangspunktet.

Tabell 3: Forekomsten av partnerskapsorganiserte nærings- og utviklingsselskap etter kommunetype

Verkeområde i Distriktenes Utbyggingsfond 1989	Kommunar med organiserte	partnerskaps-selskap
	%	N
Inntil 40% tilskot	14,3	14
Inntil 35% tilskot	21,7	69
Inntil 25% tilskot	25,6	86
Inntil 15% + berre lån og bedriftsutvikling	36,7	79
Utanfor verkeområdet +etableringslov	42,5	80

Konklusjonen må bli at det frå slutten av 80-talet finn stad ei tvetydig endring i kven som er dominerande aktørar og kva som er dominerande teknologiar i den lokale næringspolitikken. Rett nok er kontakten med næringslivet generelt aukande. Dette kjem til synes både ved at næringslivet deltek i strategisk næringsplanlegging, gjennom auka representasjon frå næringslivet i tiltaksorgana og oppretting av nye former for partnerskapsorgan. Det nye

honnørordet er utvikling av nettverk mellom kommunar og næringsliv. Næringslivsaktørane kjem direkte med i utforminga av den lokale næringspolitikken.

Men den nye involveringa finn stad i ulike kontekstar og med ulike konsekvensar. Ei omfattande fristilling av næringspolitikken finn vi særleg i vekstregionane. Det er her dei fleste utviklingsselskapa vert oppretta. Desse selskapa er i større grad enn kommuneforvaltninga i stand til å trekke til seg personale med brei erfaring frå næringslivet. Dei kan legge vekt på å realisere næringsprosjekt i større grad enn på formulere politiske målsetjingar. Der både næringslivet og kommunane går sterkt inn i selskapa, blir det utvikla nye arenaer for samordning av interesser og realisering av prosjekt på tvers av tradisjonelle skilje mellom offentlege og private oppgåver.

Kommunane i den distriktpolitiske støttesonen blir i større grad underlagde statlege føringar. I tredje fase får desse kommunane forvaltning av næringsfond og strategisk næringsplanlegging som nye oppgåver. Og desse oppgåvene blir kopla: Bruken av fonda skal målstyrast gjennom strategisk planlegging. Dei som ikkje planlegg, får heller ikkje midlar til fond. I distriktskommunane oppstår det eit press for å la planleggaren og administratoren rykke inn i næringspolitikken. Den teknologien som blir etterspurt, er strategiske planleggingsmodellar. Ettersom dette er ei ny og lite brukt planform for mange kommunar, får mange eksterne konsulentar oppdrag med planutarbeiding.

Det som kan synast som eit stort paradoks, er at samstundes som sentrale bedriftsøkonomiske verdiar som konkurransevne og lønsemd kom i fokus, førte pålagde oppgåver til at planleggings- og forvaltningsmodellar fekk meir å seie for næringspolitikken i distriktskommunane. Spørsmålet er om dette er til beste for det bedriftsutviklande arbeidet?

Oppgåvestrukturen

Tabell 4: Ulike næringspolitiske strategiar 1995

<i>Verkemiddel</i>	<i>Faktor 1</i>	<i>Faktor 2</i>	<i>Faktor 3</i>	<i>Faktor 4</i>
Mobilisering, kampanjar	,615	,343	-,218	,123
Kompetansehevingstiltak	,670	,364	-,283	-0,062
Rådgeving for bedrifter/etablerarar	,588	,292	-,215	-0,010
Hjelp til marknadsføring/ eksport	,622	,278	-,183	0,048
Tilskot frå nærings- og andre fond	,752	-,300	0,078	-,154
Forbetre parkerings- og trafikkforhold	-,145	,665	,471	-,299
Rekreasjons- og trivselstiltak i sentrum	0,079	,641	,392	-,220
Utvikling av lokale nettverk	,400	,572	-,250	-0,054
Leggje til rettes nye næringsområde	-0,091	,538	,416	0,032
Billege tomtar/ husleige for bedrifter	,373	-,133	,350	,563
Utleigebygg for industri- og service	,476	-0,052	,417	,310
Akkvisisjon av arbeidsplassar utanfrå	,327	,284	,101	,477
Strategisk næringsplan	,570	-0,036	,105	-,404
Distriktpolitisk verkeområde 1989	-,699	,410	-,123	,243
Folketal 1990	-,298	,551	-,331	,235
Folketalsvekst i % 1980-1994	-,588	,432	-,123	-0,023

Eit anna spørsmål er om differensieringa mellom vekstkommunar og utkantkommunar gjer seg gjeldande også i valet av verkemiddel og strategiar i tiltaksarbeidet. For å finne fram til eventuelle mønster i bruken av verkemidla har eg teke med dei 12 mest brukte (av 22 som vi spurde om) i ein faktoranalyse.

I analysen har eg dessutan trekt inn variablane distriktpolitisk støttesone 1989, folketal 1990 og folketalsvekst i % i perioden 1980-1994. Eg tek òg med korvidt kommunane har utarbeidd strategisk næringsplan eller ikkje. Resultata av analysen er synt i tabell 4. Desse resultata er ganske robuste, dei endrar seg lite om vi trekkjer inn fleire av verkemidla i analysen. Ut frå tabellen kan vi skilje mellom fire ulike strategiar, som til saman forklarar om lag 57% av variansen i materialet.

Vi ser at strategi 1 og 3 blir mest bruka i små kommunar som ligg i det distriktpolitiske støtteområdet og har folketalsnedgang. Strategi 2 og 4 blir mest nytta av større vekstkommunar utanfor DU-området. Vidare ser vi at strategi 1 og 2 kan oppfattast som meir aktive strategiar enn 3 og 4. Dei lader høgt på fleire typar verkemiddel. Vi kan langt på veg dele inn strategiane langs to dimensjonar, ein sentrum-periferidimensjon og langs dimensjonen tradisjonell – innovativ bruk av verkemiddel. Dette er synt i figur 2.

	Innovativ bruk av verkemiddel	Tradisjonell bruk av verkemiddel
Utkantkommune	1 Mobilisering Kompetanseheving Bedriftsrådgjeving Hjelp til marknadsføring/eksport Nettverksbygging Tilskot frå næringsfond Strategisk næringsplanlegging	3 Tilrettelegging av næringsområde Utleigebygg Rimelege tomteknader/husleige Rekreasjons- og trivselstiltak Betre parkerings- /trafikktilhøve
Sentral kommune	3 Nettverksbygging Rekreasjons- og trivselstiltak Betre parkerings- /trafikktilhøve Tilrettelegging av næringsområde (akkvisisjon) (mobilisering) (kompetanseheving)	4 Akkvisisjon Utleigebygg Rimelege tomteknader/husleige

Figur 2: Dimensjonar bak ulike næringspolitiske strategiar 1995

Om den første strategien kan vi seie at den er strategien til dei innovative utkantkommunane. Desse kommunane er gjennomgåande små og har nedgang i folketallet. Dei bruker aktivt dei mobiliserings- og rådgjevingsverkemidla som vi såg voks fram på 80-talet. Scoren er høg både for mobilisering, kompetanseheving, rådgjeving og hjelp til marknadsføring/eksport. Desse kommunane utarbeider strategisk næringsplan, og dei har kommunale næringsfond som

dei bruker aktivt. Dei fleste av desse kommunane har nok fått fondsmidlar frå Kommunaldepartementet frå 1987. Nettverksbygging og tilrettelegging lader også positivt på denne strategien. Det dreier seg om kommunar som prøver alle tilgjengelege verkemiddel i større eller mindre grad.

Strategi 2 er den allsidige sentrumskommunestrategien. Desse kommunane legg vekt på utbygging av nettverk med næringslivet, i noko mindre grad på mobilisering og kompetanseheving. Strategiar for sentrumsutvikling, som rekreasjons- og trivselstiltak og gode parkerings- og trafikktilhøve, er viktige for desse kommunane. Dessutan legg dei vekt på tilrettelegging av nye næringsområde og til ein viss grad på akkvisisjon. Økonomiske tilskot og strategiske næringsplanar er lite viktige for desse kommunane.

Strategi 3 er den tradisjonelle utkantstrategien. Dette er kommunar som legg mest vekt på fysisk tilrettelegging av både næringsområde og lokale senter. Dei satsar ikkje på nettverksbygging, mobilisering, kompetanseheving og rådgjeving. Med andre ord har dei meir avgrensa kontakt med bedriftene enn kommunar som i dei to første gruppene. Strategi 4 er strategien for dei tradisjonelle sentrumskommunane. Dei konsentrerer seg om akkvisisjon og tilrettelegging, spesielt i form av utleigebygg. Elles prøver dei å trekke bedrifter ved å subsidiere infrastrukturkostnadene. Til saman syner datasettet eit mønster med klar differensiering av lokale strategiar for næringsutvikling. Når det gjeld verkemiddel som er nye eller har fått meir å seie i perioden, kan vi trekke fram fire.

Nettverksbygging er eit verkemiddel som har fått meir å seie i perioden. Vi såg i førre avsnittet at det var ei sterk utbygging av formelle former for samarbeid mellom kommunar og næringsliv. Veksten gjeld nok også dei meir uformelle samarbeidsformene.

Eit anna verkemiddel som har fått større vekt, er sentrumsutvikling eller stadsutvikling. Det blir i perioden lagt meir vekt på at næringsutvikling ikkje berre er avhengig av næringsområde og bedrifter, men at ein òg treng å rekruttere kompetansepersonell. Dermed blir miljø, kultur og rekreasjon viktige element i næringsutviklinga. Stadsutvikling som verkemiddel for personakkvisisjon var mykje omtala på siste halvdel av 80-talet. Utviklingsprogrammet for privat tenesteyting i distrikta, også kalla PTD-programmet, var ein viktig katalysator for denne merksemda.

Fondsforvaltning blei viktigare etter 1987, gjennom etableringa av statsfinansierte kommunale næringsfond. Enkelte kommunar hadde lenge hatt næringsfond, men no vart slike fond vanlege i distriktskommunane. Auka løyvingar til kommunane for næringsformål var eit viktig debatttema på starten av 1980-talet. Eit framlegg om ei rammeoverføring eller næringspott (Bukve 1983, Teigen 1983) var mykje diskutert, og i Bygdeutvalet lanserte Ottar Brox ideen om eit forsøk med ein årleg tiltaks milliard til kommunane. Dei fonda som kom frå 1987, utgjorde berre ein brøkdel av dette beløpet.

Strategisk næringsplanlegging for å peike ut satsingsområde, var eit tredje verkemiddel som voks fram i perioden. Næringsplanprosessane kom raskt i gang i kommunane rundt 1990, fordi Kommunaldepartementet stilte krav om ein næringsplan for å fylle på dei kommunale næringsfonda. Så kan ein spørje seg kva slags planprosessar som blir til med eit slikt utgangspunkt. Blir prosessane ein reiskap for næringsutvikling, eller blir dei laga primært for å oppnå påfyll av fondet?

Organisering

Den formelle organiseringa av næringspolitikken innan kommunane endrar seg ikkje så mykje i perioden. Formannskapet er framleis det vanlege styringsorganet på politisk side. 58% av kommunane har formannskapet som politisk styringsorgan, ein knapp nedgang frå 1989. Men eige politisk sektorutval for næringsaker vinn terreng, og er no politisk styringsorgan i 15% av kommunane.

Fleirtalet av næringsmedarbeidarane i kommunane er framleis knytte til sentraladministrasjonen. I alt 36% av kommunane har denne plasseringa av stillinga i 1995. Men ein aukande del blir no plasserte i ein eigen næringsetat. Denne organiseringa er i 1995 valt av 23% av kommunane, medan 6% har næringsmedarbeidar i annan etat. Rundt 15% har fristilt tiltaksarbeidet. Fristillinga skjer oftast til eit selskap med både kommunal og privat deltaking, men nokre av kommunane har etablert eit selskap som er 100% eigd av kommunen (ca 2%). I tre fjerdepartar av kommunane er næringsoppgåvene knytte til ein enkelt person. Berre fjerdeparten av kommunane har altså eit administrativt fleirpersonsmiljø der tiltaksarbeidarar med ulike former for kompetanse kan utfylle kvarandre.

Tabell 5: Ulike institusjonar si rolle som samarbeidspartnar for kommunen

<i>Samarbeidspartnar</i>	<i>Gj.snitt</i>	<i>Standard- avvik</i>	<i>N</i>
Bedrifter	3,44	1,02	336
Fylkeskommunen	3,38	,99	341
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond	3,24	1,22	340
Interkommunale samarbeidsorgan	3,11	1,09	340
Fylkesmannen si landbruksavdeling	3,02	1,04	338
Bankar	2,98	1,03	339
Arbeidsmarknadsetaten	2,90	,96	340
Grannekommuna(r)	2,81	1,06	339
Fylkeskommunalt næringsråd/advokatsorgan	2,72	1,04	338
Næringsorganisasjonar	2,50	1,09	338
Private konsulentfirma	2,33	1,04	340
Vidaregåande skular	2,26	1,05	341
Kommunal- og arbeids-departementet	2,24	1,35	340
Regional høgskule	1,95	,95	337
Regional forskingsstifting	1,84	,96	335
Landbruksdepartementet	1,82	,90	338
Næringsdepartementet	1,79	,90	340
Fiskeridepartementet	1,46	,79	336

Kjelde: Bukve, Glosvik og Teigen 1995

Kven er det så kommunane samhandlar med? Gjennomsnittstala i tabell 5 syner at kommunane samhandlar meir med bedriftene enn med andre typar samarbeidspartnarar. Men kloss etter bedriftene kjem i rekkefølge fylkeskommunen, SND, interkommunale samarbeidsorgan, fylkesmannens landbruksavdeling og bankar. Fylkeskommunale næringsråd/advokatsorgan kjem relativt langt nede på lista. Dette kan tyde på at kontakten mellom slike organ og bedriftene vert formidla direkte og ikkje via kommunen. Vi kan merke

oss at vidaregåande skular skårar klart høgare i snitt enn regionale høgskular og forskingsstiftingar. Blant departementa er det Kommunaldepartementet som det vert samarbeidd mest med.

Tabell 5 inneheld data om mange ulike samarbeidspartnerar for kommunane. Eit nærliggjande spørsmål er om det finst mønster i desse samarbeidsnettverka. Kan det vere slik at dei kommunane som samarbeider mykje med ein partner, òg har ein tendens til å samhandle mykje med enkelte andre partnerar? Og er det slik at kommunane orienterer seg mot ulike nettverk? I dette tilfellet er korrelasjonane mellom variablane i analysen slik at det ligg godt til rettes for ein faktoranalyse. I analysen tek eg med dei fire første faktorane, som til saman forklarar 51% av samla varians. Av bakgrunnsvariablar har eg inkludert distriktpolitisk støttesone 1989. Andre bakgrunnsvariablar som eg har prøvd å inkludere, har lada lite.

Tabell 6: Ulike typar nettverk mellom kommunar og andre aktørar

	<i>Faktor 1</i> <i>Partnerskaps-</i> <i>nett</i>	<i>Faktor 2</i> <i>Riksnett</i>	<i>Faktor 3</i> <i>Distrikts-</i> <i>nett</i>	<i>Faktor 4</i> <i>Granne-</i> <i>nett</i>
Distriktpolitisk verkeområde	,060	-,144	-,718	,164
Grannekommunar	,171	-,044	-,049	,798
Interkommunale organ	,100	,011	-,046	,859
Fylkeskommunen	,039	,222	,578	,419
Fylkeslandbrukskontoret	-,024	,435	,306	,463
Arbeidsmarknadsetaten	,339	,273	,270	,113
Fylkeskommunalt nærings- rådgevingorgan	,222	,339	,214	,215
Kommunaldepartementet	,174	,728	,174	-,008
Næringsdepartementet	,182	,760	,109	,023
Landbruksdepartementet.	,186	,791	,017	,076
Fiskeridepartementet.	,090	,447	,235	-,053
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond	,075	,354	,656	,028
Vidaregåande skular	,536	,236	,219	,104
Regionale høgskular	,740	,244	-,007	,015
Regionale forskinsinstitusjonar.	,671	,284	-,151	,031
Næringsorganisasjonar	,646	,015	-,030	,133
Konsulentfirma	,379	,093	,307	,161
Bankar	,516	,071	,452	,036
Bedrifter	,537	-,012	,542	-,035

Kjelde: Bukve, Glosvik og Teigen 1995

Det tabell 6 fortel, er at vi kan identifisere fire viktige nettverk som kommunane orienterer seg mot i ulik grad. Faktor 1 identifiserer eit partnerskapsnettverk. Bedrifter og bankar skil seg ut som aktørar innan dette partnerskapsnettverket. Dette nettverket er òg karakterisert av mykje kontakt med regionale høgskular og forskingsstiftingar, med vidaregåande skular og næringsorganisasjonar. Vi ser at faktoren lader lite på DU-sone. Det er altså ikkje spesielt sentrale kommunar eller utkantkommunar som har denne typen nettverk. Dette får vi stadfesta

av ein regresjonsanalyse med sentralitet som uavhengig variabel og faktorscoren som avhengig. Derimot finn vi av ein slik regresjonsanalyse at det er ein signifikant samanheng mellom folketal og partnerskapsnett. Denne nettverksforma kjenneteiknar primært større kommunar.

Faktor 2 – riksnett - identifiserer eit nettverk der departementa er viktige samarbeidspartnarar. Rimeleg høg kontakt med fylkeslandbrukskontoret er og ein del av dette nettverksbildet. Kommunane med denne forma for nettverk har ikkje spesielle strukturelle kjenneteikn. Faktor 3 er eit nettverk som først og fremst kjenneteiknar utkantkommunar. Vi ser at faktorladinga på DU-sone er -0,72. SND og fylkeskommunen er dei viktigaste partnarane. Elles er bedrifter og til ei viss grad bankar del av dette nettverket, som vi har kalla distriktsnett. Det fjerde nettverket er eit grannenett. Grannekommunar og interkommunale samarbeidsorgan er dei viktigaste partnarane i dette nettet. Vi må konkludere med at det er ei klar differensiering mellom kommunane sine nettverk på det næringspolitiske feltet.

Oppsummering og konklusjon

Former for institusjonalisering av næringspolitikken

Målet med denne artikkelen har vore å beskrive utviklinga av næringspolitikken i norske kommunar som ein prosess prega av institusjonell endring, og samstundes aukande differensiering. Eg skal no gripe attende til den innleiande drøftinga av institusjonaliseringsformer og prøve å sjå endringane i næringspolitikken i lys av dei.

Med regulativ institusjonalisering av eit politikkområde forstår vi primært regulering gjennom lover, reglar og sanksjonar. Det som kjenneteiknar utviklinga av den kommunale næringspolitikken, er at den i dei første generasjonane i liten grad er eit produkt av lovpålegg og negative sanksjonar, altså det som vi kan kalle "harde" former for regulativ institusjonalisering. Mangelen på "hard" regulativ institusjonalisering betyr likevel ikkje at staten har vore uviktig for utviklinga av den lokale næringspolitikken. Men dei regulative strukturane var i den første tida i hovudsak av eit "mjukare" slag. Staten la mest vekt på positive insentiv, særleg i form av tilskot til prøveprosjekt, næringsområde og etter kvart næringsfond. Gulrota var altså viktigare enn pisen. Spelereglane vart utforma slik at det skulle lønne seg for kommunane å drive med lokal næringspolitikk.

Det viktigaste innslaget av "hard" for regulativ institusjonalisering finn vi i først i 1989, då det vart stilt krav om strategisk næringsplanlegging i dei kommunane som skal få midlar til næringsfond. Samstundes skulle bruken av næringsfonda rapporterast i eit målstyringssystem. Dette er ikkje så lite av eit paradoks: Parallelt med dei generelle fristillingsprosessane i offentleg forvaltning blir altså utkantkommunane, for det er dei som kan få næringsfond, stilt overfor sterkare disiplineringskrav enn tidlegare.

Normativ institusjonalisering dreier seg om kva som er dei dominerande verdiane i den lokale næringspolitikken. Det allmenne normative grunnlaget for ein kommunal næringspolitikk ligg i ønsket om å ta vare på sysselsetjing, velferd og busetnad i eit lokalsamfunn. Utvikling av næringslivet kan sjåast som eit middel for å realisere denne velferdsnorma. I Norge som elles i Norden har kommunane vore viktige aktørar i utbygginga av velferdsstaten. Allereie ved inngangen til 1900-talet spela kommunane ei viktig rolle i den økonomiske moderniseringa av norske lokalsamfunn. Dette skjedde gjennom utbygging av infrastruktur, kommunikasjonar

og ikkje minst elektrisk kraft. Med framveksten av intervensjonsstaten minka kommunane si rolle på dette området. Kommunane vart i større grad produsentar av velferdsgode som utdanning, helsestell og sosiale tenester. Dette kom til å endre seg etter kvart som moderniseringsprosessane i det norske samfunnet fekk negative verknader på bygdene. Modernisering som overordna norm vart utfordra av eit ønske om omfordeling av verdiar frå vekstområde til tapsområde. Distriktpolitikken vart eit nytt politikkområde på nasjonalt nivå. Innanfor denne konteksten kunne tilretteleggings- og formidlingskommunen så finne sin plass. I byrjinga var det nok strid om denne normative nyorienteringa. Men 1970-talet vart ein periode då desentralisering og satsing på distrikta stod sterkt i norsk politikk, slik at vi kan tale om aukande normativ semje i denne perioden.

Ei ny normativ endring finn vi etter at omfordelingsstrategien hadde uttømt si kraft på slutten av 1970-talet. Evne til fornying og å konkurrere på marknaden vart den nye målestokken for kva næringspolitikken må rette seg mot, både på nasjonalt og lokalt nivå. Bodskapen var at vi ikkje lenger kan lite på statens pengesekk. Nyskapinga må skje nedanfrå. Ei slik vending kan lett resultere i større skilje mellom dei som har evne til innovasjon og dei som har eit dårlegare utgangspunkt. Derfor er også denne normative vendinga omstridd, og ikkje alltid godteken frå utkantane si side.

Kognitiv institusjonalisering dreier seg om at bestemte måtar å sjå ting på blir tekne meir eller mindre for gitt av aktørane i organisasjonen. Men det er også kognitive prosessar som opnar for nye måtar å sjå ting på, eller nye perspektiv på eit saksfelt. Derfor er det interessant å fokusere både på institusjonalisering og oppbrot når vi talar om kognitive prosessar som styrer den næringspolitiske feltet. Frå først av var ikkje kommunane tiltenkt ei næringspolitisk rolle, utover det som handla om fysisk tilrettelegging. Men då Distriktenes Utbyggingsfond kom til, var det raskt kommunale aktørar som såg korleis dei nye verkemidla kunne utnyttast til å skape meir aktivitet på dei kommunale næringsområda. Føresetnaden var at kommunane kunne marknadsføre sine lokaliseringfordelar overfor bedriftene, gjennom aktivt akkvisisjonsarbeid. Formidlingskommunen sine strategiar blei gjennom femten år oppfatta som måten å drive kommunal næringspolitikk på. Men ikkje nok med det: På 1980-talet, etter at omfordeling i praksis var uttømt som effektiv strategi, var det mange kommunar som framleis satsa på tilrettelegging og akkvisisjon som sin næringspolitiske strategi. Eg har synt at dette særleg galdt kommunar der ordføraren var ansvarleg for næringspolitikken. Som politiske entreprenørar har ordførarane sin styrke i nettopp nettverksbygging og formidling. Den bedriftsretta rådgevinga er ikkje deira domene. Det kan sjå ut til at variasjonar i organiseringa av næringspolitikken såleis skaper ulike former for kognitiv institusjonalisering. Kva problem ein ser, er avhengig av kvar ein står og kva teknologi ein rår over.

Overgangen til næringspolitikkenes andre generasjon er eit døme på kognitivt styrt avinstitusjonalisering og reinstitusjonalisering. Dei tiltakskonsulentane som vart tilsette i nord-norske kommunar rundt 1980, var tiltenkte ei rolle som formidlarar. Men dei oppdaga raskt at dei fanst få flyttevillige bedrifter og få ressurspersonar med idear i lokalsamfunnet. – Derfor kom dei til å sjå problemet for næringspolitikken på ein ny måte: Dei måtte satse på lokal mobilisering og utvikling av ressursar i lokalsamfunnet. Mobilisering blir 80-talets kognitive og strategiske fokus for den kommunale næringspolitikken

Men ikkje alle kommunar er næringsssvake utkantkommunar der det er adekvat å satse på lokal mobilisering. I sentrale kommunar med eit sterkt næringsliv er det i større grad tale om samordning og realisering av synergieffektar mellom offentlege og private strategiar. Fordi bedriftene og det offentlege kontrollerer ulike ressursar og avgjerder, er det gevinstar å oppnå

gjennom eit partnerskap. I kjølvatnet av sysselsetjingskrisa på slutten av 1980-talet blei kommunal næringspolitikk eit allmenngjort fenomen, og ikkje lenger utkantane si sak åleine. Dermed er det òg duka for større institusjonell differensiering. Strategiar og organisering blir ulik fordi problema framstår som ulike. Det er lettare å bygge nettverk i kommunar med eit sterkt næringsliv enn i kommunar der vaklande småbedrifter utgjer hovuddelen av næringsgrunnlaget.

Institusjonalisering og differensiering gjennom tre generasjonar

I første generasjon av den kommunale næringspolitikken vart kommunane si rolle som tilretteleggjarar for næringslivet supplert med ei rolle som formidlarar mellom offentlege insentiv og private initiativ. Staten rådde over verkemiddel for finansiering av infrastruktur og investeringar i bedrifter. Det nye var at kommunane tok på seg rolla som formidlarar mellom desse verkemidla og bedriftene.

I andre generasjon kom mobilisering av næringsinitiativ nedanfrå inn som eit nytt trekk ved den kommunale næringspolitikken. Samstundes såg vi teikn til differensiering. På 80-talet var det slik at enkelte kommunar satsa på den nye mobilisering- og formidlingsstrategien, medan andre framleis heldt seg til ein tilrettelegging- og formidlingsstrategi.

Også i tredje generasjon ser vi at det finst kommunar som framleis satsar tradisjonelt. Dei satsar på fysisk tilrettelegging og formidling som næringspolitiske strategiar. Men i tredje generasjon kjem bygging av nettverk mellom kommunen og næringslivet til som ein ny strategi. Denne strategien ytrar seg ulikt i ulike typar kommunar. I næringssvake utkantkommunar dreier det seg om mobiliserande nettverksbygging, der kommunane prøver å trekke næringslivet inn i samarbeid gjennom strategisk næringsplanlegging kombinert med verkemiddel for bedriftsrådgeving og mobilisering av nye næringsinitiativ. Den formelle konteksten for samarbeidet er altså kommunale planprosessar og fondsforvaltning, kombinert med rapporteringskrav innanfor eit statleg målstyringssystem. Fordi næringslivet er svakt og ikkje har nok å bidra med i partnerskapet, kan prosessane få sterkt preg av å inngå i ein forvaltningskontekst. Det handlar om kommunal næringspolitikk som government. Som vi har synt, er den statlege reguleringa av distriktskommunane sin næringspolitikk aukande i perioden. Dette har truleg vore med på å auke "government"- preget og binde distriktskommunane til bestemte arbeidsformer. Men den mobiliserande strategien er òg ein konsekvens av at det i desse kommunane handlar om eit "ulikt partnerskap", der det er næringslivet som er den svake parten. Det er grunnlaget for eit balansert partnerskap som langt på veg manglar i utkantane. Frå staten si side har ein på 90-talet langt på veg avskrive kommunalt tiltaksarbeid som næringspolitisk satsingsområde, Det har komme få nye initiativ frå staten si side. I staden har staten konsentrert seg om organisatoriske og strategiske innovasjonar på regionnivået (Bukve 1998).

I sentrale vekstkommunar handlar næringspolitikken i større grad om nettverk gjennom partnerskap, der kommunane og næringslivet samordnar sine prosjekt gjennom utviklingselskap og liknande samarbeidsorgan. Det dreier seg om eit arbeidsfellesskap der kommunane sitt bidrag til partnerskapet er fysisk tilrettelegging og sentrumsutvikling. Det er i denne forma for lokal næringspolitikk at vi ser den tydelegaste utviklinga av governance som styringsstrategi.

Framveksten av ein lokal næringspolitikk og partnerskap mellom kommunar og næringsliv er eit fenomen med stor internasjonal utbreiing. (Stöhr 1990, Goetz&Clarke 1993, Walzer &

Jacobs 1998). Ei utvikling av partnerskap og nettverk mellom lokalforvaltning og bedrifter er også påvist i dei andre nordiske landa. (Pierre 1992, 1995, Halkier & Damborg 2000). Vendinga mot same type løysing i vidt ulike kontekstar kan freiste ein til å konkludere med at det finst ein institusjonell isomorfi på dette politikkkfeltet, altså ein tendens til meir likearta organisering fordi aktørane på feltet vel organisasjonsformer med høg prestisje. På den andre sida kan det same fenomenet forklarast som ein rasjonell strategi, gitt den gjensidige avhengigheten mellom private og offentlege aktørar, fordi dei kontrollerer ulike ressursar som er naudsynte for næringsutvikling.

Det norske caset kan lære oss at institusjonaliseringa av lokal næringspolitikk ikkje kan gripast med ei einfaktorforklaring. Det er tale om ulike forsøk på å handtere situasjonar der det finst institusjonelle føringar av både regulativt, normativt og kognitivt slag. Den felles historiske konteksten, med samanbrotet for etterkrigstidas vekstøkonomi basert på makroøkonomiske reguleringar av keynesiansk slag, er nok ein viktig føresetnad for lokalisering av næringspolitikken i ulike land. Men denne konteksten må handterast av aktørar med ulike føresetnader under ulike vilkår. Bak det utviklingsbildet som kan målast med brei pensel finst det derfor viktige ulikskapar. Det handlar ikkje berre om ei rettlinja institusjonalisering av eit nytt politikkkfelt, men også om brot og differensiering innan feltet.

Referansar

- Baldersheim, Harald 1987: Frå statstenar til stifinnar. I Næss (red.) *Folkestyre i by og bygd*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Blau, Peter M. & W. Richard Scott 1962: *Formal Organizations*. San Francisco: Chandler.
- Breidablik, Geir, Oddbjørn Bukve, Alf Olsen og Morten Simonsen 1993: *Næringsområde i distrikta - verkemiddel for utvikling? VF-rapport 3/93*.
- Brevik, Per og Øystein Eriksen 1984: *Kommunalt tiltaksarbeid i Norge*. Oslo, NordREFO.
- Bukve, Oddbjørn 1982: *Tiltaksarbeid i Finnmarkskommunar : problem, resultat og oppfølging*. Alta, Finnmark DH.
- Bukve, Oddbjørn 1985: *Organisasjonsformer i kommunalt tiltaksarbeid*. Resultat frå ei kartlegging. NIBR-notat 1985:158. Alta, Norsk Institutt for by- og regionforskning.
- Bukve, O. 1994: *Lokal utviklingspolitikk. Kommunen som næringspolitisk aktør*. Oslo: Samlaget.
- Bukve, Oddbjørn 1995: "Local Economic Development Practices in Norway - Response to Economic Need or Institutional Product?" In Norman Walzer (ed.): *Local Economic Development: Incentives and International Trends*. Boulder, CO., Westview Press.
- Bukve, O. 1998: "Fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør: Distriktspolitikk eller næringspolitikk?" i Baldersheim et.al.: *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bukve, Oddbjørn og Sigrid Skålnes 1987: *Veg utan vardar. Om næringspolitikk, organisering og økonomiforvaltning i seks prøvekommunar*. Alta/Sogndal: NIBR-rapport 1987:9, SFDH-skrifter 1987:3
- Bukve, Oddbjørn, Øyvind Glosvik og Håvard Teigen 1995: *Kommunalt tiltaksarbeid 1995*. Sogndal: Vestlandsforskning, rapport 6/95.
- Dahl Jacobsen, Knut 1964: *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Dahl Jacobsen, Knut 1970: Institusjonelle betingelser for planlegging. I Stokke (red.): *Beslutningsprosesser i norsk offentlig administrasjon*. Oslo, Universitetsforlaget.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell 1991: "Introduction", i Powell & DiMaggio (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell 1991b: "The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Reationality in Organizational Fields", i Powell & DiMaggio (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dølvik, Tor, Jon Helge Lesjø og Martin Rønningen 1991: *Kommunale næringsfond – en ny Sareptas krukke?* Lillehammer: Østlandsforskning rapport 4:1991.
- Goetz, Edward G & Susan Clarke 1993: *The New Localism*. Newbury Park: Sage.
- Grønlie, Tore og Per Selle (red) 1998: *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Halkier, Henrik & Charlotte Damborg 2000: "Development Bodies, Networking and Business Promotion.: The Case of North Jutland, Denmark. " In Danson, Halkier & Cameron (eds): *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Aldershot: Ashgate 2000.
- Jansen, Alf-Inge 1989: *Makt og miljø*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan 1995: *Studiet av offentlig politikk*. Oslo: TANO.
- Lesjø, Jon Helge (red) 1991: *Næringsutvikling - kommunenes rolle*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Parsons, Talcott 1951: *The Social System*. Glencoe, Ill.: The Free Press.
- Pierre, Jon 1992: *Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken*. Stockholm, SNS Förlag.
- Pierre, Jon 1995: "When the Going Gets Tough: Changing Local Economic Development Strategies in Sweden". In Walzer (ed): *Local Economic Development*. Boulder, CO., Westview Press.
- Reiersen, Jan Einar, Trond Larsen og Jan Abel Olsen 1982: *Virkninger av distriktpolitiske virkemidler*. Tromsø, ISV, Universitetet i Tromsø.
- Reiersen, Jan Einar 1984: "Tøndermodellen" eller En vellykket kommunal aktør i distriktpolitikken. *Plan og Arbeid* 4/84.
- Scott, W Richard 1995: *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, Cal., Sage 1995.
- Selznick, Philip 1957: *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkeley, University of California Press.
- St.meld. nr. 33 (1992-93): *By og land, hand i hand*.
- Stone, Clarence N. 1989: *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, University Press of Kansas.
- Stöhr, Walter B (ed) 1990: *Global Challenge and Local Response*. London: Mansell.
- Teigen, Håvard 1983: "Tiltaksplanlegging og samfunnssystem. Svar til Nils Aarsæther." *Plan og Arbeid* nr. 6.
- Torsteinsen, Harald 1985: Om bakgrunnen for komunale tiltaksnemnder. I Larsen og Aarsæther (red.): *Kommunalt tiltaksarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Walzer, Norman and Brian D. Jacobs (eds): *Public-Private Partnerships for Local Economic Development*. Westport, CT: Praeger.
- Withbro, Arve 1975: *Behov og fordeling*. Hovudoppgåve. Bergen, Sosiologisk Institutt, Universitetet i Bergen.
- Aarsæther, Nils 1985: Kommunalt tiltaksarbeid - eit virkemiddel med vanskelege oppvekstvilkår. I Larsen og Aarsæther (red.): *Kommunalt tiltaksarbeid*. Tromsø, Universitetsforlaget.