

Knut Gabrielsen

Lobbying – et egnet begrep?

Hvor statsvitenskapelig fruktbart er det å definere store deler av det politikerne gjør qua folkevalgte, som lobbying? Mister ikke begrepet om lobbying forklaringskraft dersom det også fanger opp alt fra enkeltpersoners henvendelser overfor Stortinget og stortingsrepresentanter til bedrifters bruk av profesjonelle lobbyister for å påvirke politiske avgjørelser? I påfølgende artikkel setter forfatteren kritisk lys på det (vide) lobbyingbegrepet som benyttes av norske forskere, og han argumenterer for et snevrere begrep der bruk av betalt ekspert bistand er viktigste begrepskjennetegn. Ved en slik spissing får vi et «gradert» lobbyingbegrep mht politisk makt og innflytelse, i tillegg til at vi også kan undersøke eventuelle negative virkninger profesjonell lobbying - som blir stadig mer vanlig også i Norge - har for vårt styresett.

I. Innledning¹

Lobbyvirksomheten i Norge har økt i omfang² (Espeli 1999:214) og intensitet i løpet av siste tiåret. Dette avspeiler en generell internasjonal tendens, og i Europa er det EU som er «dynamoen». Rundt EU-kvarteret i Brussel har økingen i antallet profesjonelle lobbyister vært eksplosjonsartet, og det er nå trolig på 12.000 - 13.000 (Johnson 1999:84). Dette gir ringvirkninger til det enkelte medlemsland, noe som er registrert bl.a. i England (Grant 1989:73) og Danmark (Viemose 1990:130, Vesterdorf 1994:75), og det er all grunn til å forvente at Sverige og Finland kommer etter. Som medlem av EØS vil trolig også Norge bli påvirket, dette desto mer fordi små stater tradisjonelt lar seg influere av hva som skjer utenfor landets grenser (Olsen 1978:31). Vi ser nå en generell svekkelse av det korporative nettet (Nordby 1994) gjennom en internasjonal tendens til nedbygging av det institusjonaliserte samarbeidet mellom stat og organiserte interesser (Lundberg 1985, Lash og Urry 1987, Gobeyn 1993). Det er ikke usannsynlig at de endringer i balanseforholdet mellom den numeriske og den korporative maktkanalen som følger av dette, kan fremme bruken av lobbying. Overgangen fra en hierarkisk til en kunnskapsorientert, differensiert og aktiv stat kan også være en forklaringsvariabel. Økingen i lobbyvirksomheten i USA tilskrives bl.a. forhold som økt generell velstand og høyere utdannelsesnivå blant dem som deltar i den politiske debatten og utviklingen innenfor informasjonsteknologien (Viemose 1990:77-78).

BOKTILBUD

Vi har i denne og senere utgaver av Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift gleden av å tilby deg som abonnent aktuelle bøker du kan få kjøpt til svært redusert pris. Bøkene som presenteres vil være bøker som omhandler samfunnsfaglige temaer samt aktuelle fagbøker.

Arnliot Strømme
Svendsen
Kulturokonomi
ISBN 82-91-34602-2

Før 298,-
NÅ 70,-

United Nations
**Mennesker, samfunn
og utvikling**
ISBN 82-00-22723-5

Før 98,-
NÅ 25,-

Tore Pryser
**Fra varm til
kald krig**
ISBN 82-00-21942-9

Før 208,-
NÅ 70,-

UNIVERSITETSFORLAGET



www.scup.no

Kun ett eksemplar per abonnent så langt lageret rekker.



UNIVERSITETS
FORLAGET

Ja, takk jeg bestiller (vennligst sett opp prioritert ønske 1,2,3)

- Kulturokonomi. Kr 70,- (ISBN 82-91-34602-2)
 Mennesker, samfunn og utvikling. Kr 25,- (ISBN 82-00-22723-5)
 Fra varm til kald krig. Kr 70,- (ISBN 82-00-21942-9)

Navn _____

Abon.nr _____

Adresse _____

Postnr/sted _____

Ordrefaks 22 57 54 54. Portokommer i tillegg.
Bøkene blir sendt via bokhandel.

Kan sendes
ufrankert
i Norden.
Adressaten
betaler
porto.

Svarsending
Avtalent. 173116/241

Universitetsforlaget
v/Katrine Denstad
Tøyen postkontor
0608 Oslo

Av mer «særnorske» forhold som kan forklare den økende lobbyvirksomheten hos oss, er maktspredningen i forholdet mellom Stortinget og forvaltningen (Rommetvedt 1996) og statens intervensjon i den økonomiske sektoren. At det dessuten i overskuelig framtid er liten sannsynlighet for annet enn mindretallsregjeringer, gir grunnlag for «lobbyistens drømmescenario»,³ og det svekkes ikke av det faktum at politiske saker generelt blir stadig mer komplekse og vanskelige (Eriksen 1994:13, 98). Våre folkevalgte aksepterer nå lobbying som en del av deres hverdag (Espeli 1996:270-271). Sosialistisk Venstreparti arrangerer årlig åpent kurs for lobbyister, og høsten 1996 uttalte Kristin Halvorsen at: «Det er ingen vei å gå å prøve å begrense lobbyvirksomheten. Det er bedre å hjelpe flere til å komme på banen» (Aftenposten 24. 9. 1996).

Problemstilling

Hva er så lobbying? I likhet med alle andre politiske fenomener er lobbying det det blir begrepsfestet til å være, verken mer eller mindre. Det er dette denne artikkelen handler om: *Hva bør vi legge i begrepet om lobbying?* Artikkelen har et klart normativt preg, jeg argumenterer for et nytt begrep. Utgangspunktet mitt er en kritisk vurdering det lobbyingbegrepet som brukes i dag, og jeg spør hvor fruktbart det er for statsvitenskapelig forskning. Jeg vil argumentere for et snevrere begrep, der den betalte mellommannen er det bærende begrepskjennetegnet, mao *profesjonell lobbying*. Dette er et relativt nytt fenomen på vår hjemlige politiske arena, og slik lobbying er noe kvalitativt annet enn det som foregår i de to tradisjonelle maktkanalene. Det er derfor legitimt å spørre om denne formen for lobbying utfordrer demokratiet på sentrale punkter, bl.a. med tanke på *egalitetsprinsippet* (ikke alle har råd til å kjøpe seg slik bistand) og *offentlighetsprinsippet* (hemmelighold er viktig for å lykkes). Man kan også stille spørsmål ved hvilke (langsiktige) konsekvenser det kan få for f.eks. kommuner og andre offentlige instanser som benytter profesjonelle lobbyister, at viktig informasjon blir utviklet og aggregert på utenforstående, ikke-offentlige «hender», hos informasjonsrådgiverne/-byråene. (Det prinsipielle ved denne problemstillingen kjenner vi igjen fra den omorganiseringprosessen som har funnet sted i kommunene de siste 25-30 årene: Kommunene blir i stadig større grad avhengig av eksterne konsulenter.) Også det faktum at lobbying internasjonalt, bl.a. i EU, først og fremst er profesjonell lobbying, aktualiserer et slik begrep hos oss.

Den relativt beskjedne lobbyingforskningen vi kan vise til i Norge, har i hovedsak vært eksplorerende (bl.a. Lindstad 1993, Espeli 1996). Nå

ser vi imidlertid en tendens til mer hypotesetesting i statsvitenskapelig perspektiv (Opedal og Rommetvedt 1995, Rommetvedt 1996), og i en slik situasjon er det naturlig at det fokuseres på selve begrepet. Dette er spesielt viktig fordi det handler om et politisk fenomen i stadig utvikling og forandring, en dynamikk som gjør det nødvendig med en løpende begrepsdiskusjon. Vi må ikke la fenomenet - virkeligheten - «distansere» begrepet for mye (noe som lett skjer fordi når et begrep er operasjonalisert, blir det statisk), samtidig som begrepet heller ikke kan være upåvirket av nye problemstillinger. (Et eksempel på en slik diskusjon: se Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr. 4, 1997, s. 523f).

Det er historikerne Magne Haug (1991, 1993) og Harald Espeli som har gitt de viktigste bidragene til utviklingen av lobbyingbegrepet. Slik defineres det av Espeli (1994:401):

(Lobbying er) mål- og/eller personrettet påvirkning i (en) enkeltsak(er) av offentlige beslutningstakere på politisk og/eller administrativt nivå av en aktør/organisert særinteresse eller på vegne av slike. Påvirkningen, som kan være av direkte eller indirekte karakter, foregår helt, delvis eller umiddelbart unntatt offentlighet og i lite eller ikke formaliserte eller institusjonaliserte former. Siktemålet er at beslutningstakerne fatter avgjørelser som helt eller delvis oppfyller målsettingene til de som står bak påvirkningen.

Til tross for de mange begrepskjennetegnene gir definisjonen et relativt vidt begrep fordi kjennetegnene er variable. Det er dette begrepet som nå blir brukt av historikere og statsvitere i lobbyingforskningen, og de to faggruppene har funnet en noenlunde felles forskningsbasis ved å kombinere komparasjon, kildekritikk og modellbruk. Men det statsvitenskapelige perspektivet på diskusjonen rundt selve begrepet har manglet. Begrepet fanger opp politisk påvirkning av alle valører, fra høflige anmodninger til press på grensen til det ulovlige. (ABB er av EU-kommisjonen ilagt en bot på 600 (sic.) mill. kr. for at konsernets lobbyister har gått for langt i sine påvirkningsforsøk overfor Kommisjonens embedsmenn (Aftenposten 2. 11. 1998)). I et fag der (politisk) makt er sentralt, bør man som forsker etterstrebe å kunne gradere makten og innflytelsen så langt det er mulig. Dét gjelder ikke minst for lobbying.

Variierende påvirkningskraft

Den politiske tenkingen i den vestlige verden har i store deler av etterkrigstiden vært preget av en økonomisk demokratimodell (også kalt «konkurransedemokratiet») som kan oppsummeres i to nøkkelord: Politikk er *instrumentell* i sitt formål og *privat* i sin form. Politisk virksomhet er ikke et

mål i seg selv, men et middel til å sikre en effektiv og rettferdig organisering av samfunnsøkonomien (Elster 1989:64). Utgangspunktet for virksomheten er at hver enkelt borger (ved valg) gir uttrykk for sine preferanser i ulike samfunnsspørsmål, så kommer sluttproduktet (de politiske vedtak) ved aggregering av preferansene. Dette berører et klassisk problem innen statsvitenskapen, og det er reist mye kritikk mot den økonomiske modellen, i Norge målbåret av bl.a. Elster (op. cit.) og Eriksen (1995). Debatt-temaet kan sammenfattes til «aggregering versus forandring av preferanser» (Elster op. cit., s. 61), og kritikernes alternativ kan samles under den noe upresise benevnelsen «diskursdemokrati». I denne striden må lobbying sies å representere den økonomiske skolen på en ekstrem måte - i det minste hva angår formålsaspektet. L'Etang (L'Etang and Pieczka 1996: 98f) betegner lobbying som en «egennyttig instrumentell handling» der markedskreftene styrer spillet. La oss se på fire situasjoner, hvorav tre autentiske.

- 1) «Tor Mikkel Wara: Lobbyister har hjulpet rederne. Mange vil si at rederne har fått alt de ønsker seg. Ikke saklighet, men dyktige lobbyister har skaffet de gunstige vilkårene» (Aftenposten 20. 4. 1998).
- 2) «Nå skal Fiskeridepartementet engasjere et kjent amerikansk lobbyistfirma for å få endret tollene....» (Aftenposten 1995 (dato ukjent))
- 3) «...i tredje etasje ut mot Løvebakken og Stortingsgata - sitter det to fremmede og stirrer nølende omkring. Det virker som om de speider etter noen. (...) -Goddag, det er fra Aftenposten. Jeg skjønner at dere er lobbyister. Kunne vi ta en prat om hva dere egentlig vil her? - Nei, vi ser ikke på oss selv som lobbyister. Vi kommer bare fra Tromsø symfoniorkester og er her for å treffe noen....» (Aftenposten 11. 11. 1995).
- 4) -Hallo, det er ordføreren i X-kommunen. Kan du hjelpe meg med å få til et møte med deg og de andre partikollegene våre på fylkesbanen i løpet av..... (Telefonsamtale i Hverdags-Norge).

De to musikerne fra Tromsø betraktet seg altså ikke som lobbyister, men i følge det etablerte lobbyingbegrepet så er de det. Men det er noen som har et meget bevisst forhold til sin lobbyvirksomhet: «For kapitalgutta, de som er størst og mektigst, greier seg uten franske visitter på Løvebakken. De fikser dette på (...) mer strategiske måter. De øver innflytelse gjennom andre kanaler, ofte i kraft bare av sin størrelse. Eller så har de sine «agenter» i Stortingssalen. (...) Navnet «kraftverkslobbyen» fremkaller pavlov'ske reaksjoner i enkelte stortingskomiteer. (...) Der sitter tre skarpskodde advokater som i bransjen blir regnet som de aller ypperste på området» (Aftenposten 11. 11. 1998).

Fellesnevneren for eksemplene ovenfor er forsøk på å påvirke politiske avgjørelser. Bak forsøkene står profesjonelle informasjonsrådgivere, et amerikansk lobbyistfirma, «skarpskodde advokater», dårlig forberedte musikere(?) og en ordfører - i flere henseende en lite homogen samling personer. Alle disse høyst ulike påvirkningsforsøkene fanges altså opp av *ett og samme begrep: Lobbying*. Men hvor stor statsvitenskapelig forklaringskraft har et begrep som rommer alt fra «Hvermansen's» famlende besøk i Stortinget til profesjonelt regisserte overtalelsesforsøk over lang tid der aktørene er skarpskodde fagfolk med millioner av kroner til disposisjon? Vi må gå ut fra at lobbyister med så ulik bakgrunn/forutsetning har høyst *ulik påvirkningskraft*. Dette kan selvfølgelig diskuteres, og jeg kjenner ikke til at det gjort «effektmålinger» av ulike typer lobbying - det er utvilsomt vanskelig (Espeli 1999:251). Men presumpsjonen må logisk være at profesjonelle lobbyister har større gjennomslagskraft enn «amatører» - det må kunne sies å være de profesjonelles *raison d'être*. (Hagen og Sørensen (1997:183) viser at kommune- og fylkeskommunepolitikere mener effekten av den (tradisjonelle) lobbyingen som de blir utsatt for, varierer med saksfeltet (fra 0,75 til 1,85 på en skala fra 0 («Ikke i det hele tatt») til 3 («Meget stor grad»). Politikerne mener altså at lobbyistenes påvirkningskraft er variabel - som man kunne forvente).

Dette betyr at vi faglig begrunnet kan - etter min mening *bør* - skille ut to typer lobbying, med hensyn til påvirkningskraft: «Tradisjonell» lobbying og profesjonell lobbying. Med en slik «vekting» får vi et (rettere sagt: to!) mer presis og håndterlig begrep, noe som må være målet for all begrepsdannelse. Tilbake til den økonomiske demokratimodellen, der alle stemmene teller likt i aggregeringen/«sammenveitingen», uansett motivene og graden av engasjement og «inderlighet» som måtte ligge bak stemmegivningen: Ved en todeling av lobbying-begrepet (det er vanskelig å få til en ytterligere gradering) kan man ikke si at «lobbying er lobbying» slik en stemme er en stemme. Vi har fått en differensiering av begrepet på grunnlag av antatt *styrke*. Selv om det må kunne sies å være en grovkornet todeling, så er det vanskelig å se argumenter *mot* et begrep som er «dobbel» så presist som alternativet - ett vidt begrep - hva påvirkningskraft angår.

Skulle man likevel ønske å beholde dagens lobbyingbegrep, så er det etter min mening heftet med klare svakheter i tillegg til at det er svært vidt: Det er a) uklart og problematisk når det gjelder de folkevalgte/politikernes rolle, noe som b) forkluderer forholdet mellom lobbying og den numeriske maktkanalen, samtidig som begrepet, slik det brukes, også c) er problematisk i relasjon til den korporative kanalen. Dette vil jeg komme tilbake til.

II. Termen, fenomenet, begrepet

Ulik språkbruk

Det aktuelle temaet har en prinsipiell side, idet det handler om forholdet mellom fenomenet (lobbying), termen («lobbying») og begrepet (*lobbying*), og berører en sentral problemstilling innen samfunnsvitenskapen knyttet til det faktum at den dynamiske virkeligheten tendensielt sprenger grensene for våre (vitenskapelige) begreper. Dermed må/bør man fra tid til annen endre begrepene, mens det kan være riktig og naturlig å beholde betegnelsene.⁴ Spørsmålet er hvor mye som kan «tømmes» av et begrep før det også bør gis nytt navn. Kanskje er det så stor forskjell på det som første gang ble benevnt «lobbying» i norsk presse (angivelig i 1964 (Espeli 1994: fotnote 7)) og de tjenester som bl.a. Geelmuyden.Kiese tilbyr i dag, at det ville være gode grunner til å diskutere hvorvidt de to fenomenene bør inn i samme begrep under samme betegnelse.

Utviklingen til lobbyingen er ikke minst påvirket av profesjonaliseringen av lobbyistyrket. Trolig gir det mening å se den sterke økingen i lobbying siste tiåret i et «funksjonalistisk» lys: Stortingsrepresentanter har gitt uttrykk for at de trenger hjelp til å sortere i den økende informasjonsflommen, og en del av svaret har vært (profesjonelle) lobbyister – noe som i neste omgang har hatt konsekvenser for lobbyingens form og innhold. Utviklingen innen informasjonsteknologien - i videste forstand – har også hatt sin betydning.⁵ Den tid er over da en landsens ordfører tok toget til Oslo med nistepakke og sovepose, og overnattet i departementskorridoren i håp om å få en «prat» med den politiske ledelse eller embedsmenn.

I massemediene er «lobbying» et upresist in-ord, som gjerne brukes om påvirkningsforsøk i sin alminnelighet: Det var lobbying overfor IOC som ga oss OL på Lillehammer, det var lobbying som avgjorde plasseringen av storflyplassen på Østlandet og det foregikk angivelig lobbying natta før valget på idrettspresident (1996) i håp om å komme fram til én motkandidat til Arne Myhrvold osv. Nå er det ikke uinteressant for forskere hvordan mediene og folk flest bruker ordene «deres». Det samme kan sies om hva politikerne - særlig stortingsrepresentantene - mener med «lobbying». En enquete blant noen representanter⁶ viser stor sprik. På spørsmålet om de ville kalle det lobbying dersom *de selv* på vegne av en interessent prøvde å påvirke kolleger på Stortinget, svarte 5 ja og 6 nei. En av de som svarte ja, hadde følgende begrunnelse: «Alle som henvender seg for å fremme sin sak, driver lobbyvirksomhet». En annen representant hadde et snevrere begrep og mente det *ikke* var lobbying fordi: «Hvis jeg velger å gå for en sak, så er det fordi det faller sammen med mitt politiske grunnsyn og

er del av det politiske arbeidet jeg er forpliktet til å gjøre som folkevalgt på Stortinget». Stortingsrepresentantene - som gruppe det viktigste lobbyingobjekt - bruker altså «lobbying» i svært forskjellig betydning. Tilsvarende klarhet finner vi blant (de profesjonelle) lobbyistene; de er langt fra enige om hvem de har som kolleger! (Tapet intevju med Per Morten Vigtel).

Utsnitt av virkeligheten...

Nøkkeltermer innen samfunnsvitenskapen dekker som regel et mangfold av foretelser. De bør derfor gis en trang mening, særlig når de skal brukes i empirisk forskning, ved at de fanger opp bare et (generaliserbart) utsnitt av den virkeligheten vi ønsker å forstå eller forklare. (Lars Palm (1994:37) snakker om en definisjons «renhet»). Vi kan skille mellom to hovedtyper definisjoner når det gjelder forholdet mellom term, begrep og referanse: Den *intensjonelle* definisjonen, som angir det teoretiske meningsinnholdet, og den *ekstensjonelle* definisjonen, som skal gripe de sentrale kjenne-tegnene ved de empiriske fenomenene som faller inn under det teoretiske begrepet. Dette handler bl.a. om presisjonsnivå. Med tanke på det etablerte lobbyingbegrepet, så peker definisjonen etter min mening ikke klart på hvilke referanser som «fyller» intensjonen, noe som er spesielt problematisk når «lobbying» i tillegg brukes på svært forskjellige referanser. Det hefter dessuten konnotasjoner ved termen som kan lede tolkningene i retning av feil referanse, slik at «lobbying» kan sies å ha en «semantisk egentynge» som det bør tas hensyn til (Sartori 1984).

En viktig ledesnor for begrepsdannelsen er at det bør være likhet (isomorfi) mellom begrepet og den (umiddelbart) persiperte sosiale virkeligheten (Hernes (1975:19) kaller det «intuitiv forståelse») - fenomenet som begrepet skal fange opp. Sosialantropologen Clifford Geertz (1983:57) skiller mellom *erfaringsnære* og *erfaringsfjerne* begreper. Erfaringsnære er de som - enkelt sagt - brukes og blir forstått av folk flest; det er begreper som tilhører dagligspråket. De erfaringsfjerne begrepene hører heime i spesialistens språkverden. Teoretiske begreper i samfunnsvitenskapene tilhører utvilsomt denne kategorien. (Eksempler på slike begrepspar: *læring - sosialisering* og *familie - primærgruppe* (Gilje 1993:147)). Dette skillet gir mening i en diskusjon om lobbyingbegrepet, og jeg ser to relevante tilknytningpunkter. For det første i forhold til respondenter ved eventuell datainnsamling. Det vil i flere henseender være problematisk dersom de intervjuede føler seg fremmed overfor det vi spør dem om, og som de forventes å kunnskaper om. Når 6 av 16 informasjonsdirektører i landets største privateide aksjeselskaper ikke svarte eller

ga svært tvetydige svar da de ble spurt om lobbyvirksomheten i egen bedrift (Haug 1991:13), så kan det bl.a. tolkes som et resultat av at det begrepet om lobbying som ble brukt, ikke fylte kravene til likhet.

Dessuten: Resultatet av forskningen på lobbyvirksomheten bør vekke interesse i det politiske miljøet, hos massemedia og i opinionen generelt - det skal «selges». Det vil da være uheldig - ikke minst for forskerne/faget - om vitenskapelige konklusjoner ikke blir tatt alvorlig eller blir avvist av dem de primært angår eller andre interesserte. Våre (stats)vitenskapelige begreper bør derfor ideelt sett ligge innenfor dagligspråkets sfære.

III. Profesjonell lobbying – en empirisk snarvisitt

Selv om samfunnsvitenskapelige begreper er «konstruktivistiske», så er det selvfølgelig en forutsetning at de fenomener som begreper for empirisk forskning definerer som begrepskjennetegn, virkelig finnes. Dette er begrunnelsen for mine to empiriske undersøkelser. For å finne ut om det er empirisk grunnlag for et begrep hvis betydning er 'betalt ekstern bistand', har jeg kartlagt bruken av profesjonelle lobbyister blant arbeidstakerorganisasjoner og kommuner.⁷ Til dette har jeg konstruert følgende begrep om lobbying:

En interessent (bedrift, organisasjon etc.) engasjerer *utenforstående* person(er) (ikke ansatt/tillitsvalgte i organisasjonen) - *mot betaling* - til å forsøke å påvirke utfallet i en bestemt sak i den offentlige avgjørelsesprosessen.⁸

Utvalget

Universet med arbeidstakerorganisasjonene bygger på en oversikt i Norsk Kommunekalender (1997) på i alt 223 organisasjoner. Oversikten er ordnet etter hovedsammenslutningene, der Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) er oppført med 59 organisasjoner, Landsorganisasjonen (LO) 41 og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) 67 organisasjoner. I tillegg kommer 56 frittstående organisasjoner. Dette er på flere måter et heterogent univers. Organisasjonene har bl.a. svært ulike formål, de fleste har imidlertid medlemmenes økonomi som viktigste sak, og mange har forhandlingsrett ved lønnsoppgjørene, andre har mer faglige og sosiale oppgaver. I medlemstall varierer størrelsen fra vel 200.000 til 22! Jeg sendte spørreskjemaet til 199 - og fikk svar fra 102 (51 %). De fleste av de 24 organisasjonene som jeg har valgt bort, anser jeg som mindre interessante pga lavt medlemstall: Under 100, hvorav åtte har mellom 22 og 49 medlemmer. I tillegg har de «bare» rent sosiale formål.

Hvor representative er så dataene mine? I og med at utvalget dekker så godt som hele universet, så er utvalgsmetoden irrelevant i denne sammenheng. Spørsmålet er om det er noen bias i «selvutvelgelsen» - hvem som har svart på spørreskjemaet. Stikkprøver innenfor hovedsammenslutningene viser god representativitet med tanke på organisasjonsstørrelse/medlemstall. Når det er sagt, så bør det presiseres at representativitet ikke noe viktig poeng i denne sammenheng, i og med at jeg ikke *generaliserer* funnene mine.

Når det gjelder kommunene, så er universet samtlige kommuner i tre fylker: Østfold, Sogn og Fjordane(S&F) og Troms. Det kom inn svar fra 67 kommuner. En kommune i Østfold og en i S&F svarte ikke. Jeg har ingen «tung» begrunnelse for valget av de tre fylkene, og jeg er heller ikke ute etter et representativt utvalg av norske fylker og kommuner - hva nå det måtte bety. Med tanke på lobbying, så er det likevel noen mer og mindre relevante og interessante trekk ved de utvalgte fylkene: Østfold har i mange år vært arena for «sykehusstrid», der flere kommuner har vært involvert. Troms er det fylket som er hardest rammet av nedskjæringene og strukturrasjonaliseringen i Forsvaret, mens Sogn og Fjordane med sin geografiske tredeling kan sies å være «skapt» for intern konkurranse mellom kommunene - også der har det vært sykehusstrid.

Utvalget dekker 97 % av universet (67 av 69 kommuner), og jeg kan konkludere med at utvalget er representativt i den forstand at det sier det meste om hvorvidt og hvordan kommunene i de tre fylkene har benyttet lobbying i løpet av de senere årene.

Metode

Jeg har benyttet postutsendte spørreskjemaer, med hovedsakelig lukkede spørsmål. Svaralternativene er etter min mening uproblematisk sett i forhold til informasjonen jeg er ute etter.⁹

Når det gjelder mitt begrep om profesjonell lobbying, så ser jeg ingen nevneverdige validitetsproblemer knyttet til det. Jeg er interessert i nettopp det fenomenet som begrepet fanger inn - betalt ekstern bistand - og finner ingen åpenbare kilder til misforståelser. Nå kan det alltid diskuteres hvor forståelig selve definisjonen er formulert, og jeg mener den er «grei». (Sammenlignet med definisjonen av det begrepet som i dag brukes i forskningen, så er formuleringen lettfattelig).

Det kan synes å være en svakhet at jeg ikke vet hvor langt tilbake i tid de som svarer på organisasjonens og kommunens vegne, kjenner dens praksis. Nå er det så godt som bare tillitsvalgte ledere som har fylt ut skje-

maene for organisasjonene, og det er grunn til å tro at eventuelle nyvalgte blant disse også var i lederskiktet før de gikk helt til topps, slik at de kan svare for en tid før de ble valgt - noe jeg vet er tilfellet for de ca. 25 største organisasjonene.¹⁰ Det er derfor grunn til å anta at dette gjelder som hovedregel: De som svarer, kjenner til praksisen i organisasjonen de siste 3-5 årene. Det samme kan jeg si om kommunene, idet spørreskjemaet gikk til både ordføreren og rådmannen, og på hovedspørsmålene er de uten unntak enige, mens de i noen få tilfeller har divergerende syn på andre, mindre viktige spørsmål.

Svarkategoriene for å registrere hvor hyppig organisasjonene har benyttet betalt lobbyist, er ikke presise. Hvor ofte er «Av og til» og «Ofte»? For mitt primære formål er det ikke noe hovedpunkt å få en nøyaktig kartlegging her. Det viktigste er å få vite a) om profesjonelle lobbyister er benyttet, b) om det eventuelt er mer enn et éngangsforetak.

Arbeidstakerorganisasjonene

Av de 102 organisasjonene som svarer, har 9 benyttet profesjonelle lobbyister. Tre av disse har kjøpt seg slik bistand «ofte». Blant de ni har to organisasjoner kjøpt byråhjelp (informasjonsrådgivere), mens sju har benyttet seg av «annen ekspertise», bl.a. eks-politikere og tidligere organisasjonsledere. Vel halvparten av alle respondentene svarer at de har brukt en *annen* påvirkningsform enn kjøpt ekstern bistand, og den tillitsvalgte ledelsen mener det bør kalles lobbying - mao tradisjonell lobbying.

Tabell 1: Arbeidstakerorganisasjoners bruk av lobbying - type og hyppighet.

	Har benyttet:				Har ikke benyttet lobbyist	
	Profesjonell lobbyist			Annen lobbyist		
	En gang	Av og til	Ofte			
AF:	-	-	1	17	11	
LO:	-	1	1	13	3	
YS:	-	2	2	12	13	
Frittst.:	2	-	-	12	10	
Totalt:	2	3	4	54	37	
Totalt %:	2	3	4	53	36	(N=102)

Seks av organisasjonene som har benyttet profesjonell lobbyist, deltar i korporativt (forhandlings-)samarbeid med statsmyndighetene. På spørs-

målet om organisasjonene anser det mulig å drive lobbying overfor motparten i en forhandlingssituasjon, svarer seks organisasjonene ja, mens tre ikke svarer. Fire av organisasjonene oppgir å ha «lobbet» ved slike anledninger.

Kommunene

Ni av 67 kommunene har benyttet profesjonell bistand: Tre har gjort det «en gang», mens seks har kjøpt seg profesjonelle tjenester «av og til». Bare i ett av de ni tilfellene er det tale om byråhjelp, de andre åtte kommunene har kjøpt seg «annen ekspertise». (Et eksempel som blir oppgitt er «Fagkonsulent i et ingeniørselskap»). 28 kommuner har brukt en annen type bistand, som er lobbying etter ordføreren og rådmannens mening. Splittet opp på de tre fylkene fordeler svarene seg slik:

Tabell 2: Kommuners bruk av lobbying - type og hyppighet.

	Har benyttet:			Annen lobbyist	Har ikke benyttet lobbyist	
	Profesjonell lobbyist					
	En gang	Av og til	Ofte			
Østfold:	1	2	-	5	9	
S&F:	-	3	-	11	11	
Troms:	2	1	-	12	10	
Totalt:	3	6	-	28	30	
Totalt %:	4	9	-	42	45	(N=67)

Mer lobbying i fremtiden

På spørsmål til de arbeidstakerorganisasjonene som har brukt profesjonelle lobbyister om i hvilken grad de kommer til å benytte seg av slik lobbying i årene som kommer, så er det ingen som svarer at de vil gjøre det *sjeldnere* enn før (tabell 3).

Tabell 3: Arbeidstakerorganisasjoners framtidige bruk av profesjonelle lobbyister.

Har benyttet profesjonell lobbyist:	Vil i framtida benytte profesjonell lobbyist:		
	Oftere	Som før	Sjeldnere
En gang	2	-	-
Av og til	1	3	-
Ofte	2	1	-

Svarene peker relativt klart i én retning: Det er forventninger i organisasjonene om at bruk av profesjonelle lobbyister vil øke i årene som kommer - og de vil selv bidra til det. Følgende sitat er fra en av de organisasjonene som har benyttet profesjonell lobbyist ofte: «Vil bli enda viktigere i åra framover. Det fungerer!» Nesten halvparten av de organisasjonene som hadde benyttet seg av en annen form for lobbying, svarer at de har pekt ut en person i organisasjonen som framtidig lobbyist.

Når det gjelder kommunene, så sier 2/3 av dem som har benyttet seg av en eller annen form for lobbying, at forventningene de hadde til lobbying, er blitt innfridd. Bare én kommune svarer «nei» på spørsmålet. Av de seks kommunene som har benyttet seg av profesjonell lobbying «av og til», sier fire at de i framtida vil benytte lobbying «som før» (to kommuner besvarer ikke spørsmålet) (tabell 4).

Tabell 4: Kommuners framtidige bruk av profesjonelle lobbyister.

Har benyttet profesjonell lobbyist:	Vil i framtida benytte profesjonell lobbyist:		
	Oftere	Som før	Sjeldnere
En gang	1	1 ¹⁹	-
Av og til	1	4	-
Oftre	-	-	-

Både arbeidstakerorganisasjonene og kommunene som har benyttet seg av en eller annen form for lobbying, sier altså at forventningene er blitt innfridd. De tror lobbyingen vil øke i årene som kommer - og forbereder seg på det. Ingen av dem som har benyttet profesjonell lobbying mener de kommer til å gjøre det i mindre grad enn før. Det er verdt å merke seg at enkelte ordførere og organisasjonstillitsvalgte sier at de ikke har ressurs-er/råd til å engasjere profesjonelle lobbyister, noe som må tolkes dithen at de *ønsker* å kunne gjøre det.

Oppsummering

Hovedhensikten med de to undersøkelsene har vært å kartlegge hvorvidt «empirien» støtter opp om et alternativ lobbyingbegrep. Dersom vi slår sammen svarene fra kommunene og arbeidstakerorganisasjonene, så har 11 % (18 av 169 respondenter) benyttet seg av profesjonell lobbyist etter min definisjon. Og: Nesten hvert femte tilfelle av lobbying (18 av 100) blir utført av profesjonelle. Selv om funnene ikke er generaliserbare, så gir de grunnlag for å konkludere med at profesjonell lobbying er et politisk fe-

nomen som fortjener vitenskapelig oppmerksomhet. Dette desto mer fordi medicoppslag gir grunn til å anta at *det private næringsliv* benytter seg av lobbying i større grad enn det som er tilfelle for f.eks. kommuner. Og denne forskjellen er trolig størst når det gjelder bruken av profesjonelle lobbyister.¹¹ I tillegg kommer det altså klare signaler fra ordførere og tillitsvalgte om at de forventer at kommunene resp. arbeidstakerorganisasjonene i økende grad vil benytte seg av lobbyingen i årene som kommer - forventninger som støttes av bl.a. lobbyister og stortingsrepresentanter (egen undersøkelse). Og, selv om valgkanalen (les: Stortinget) nok er den viktigste arenaene for lobbyistene, så opererer de også i den korporative kanalen.

Det er ellers interessant å merke seg at i motsetning til konvensjonell statsvitenskapelig visdom (støttet av profesjonelle lobbyister) så mener et stort flertall av både kommunene og arbeidstakerorganisasjonene at det ikke spiller noen rolle for effekten hvorvidt man driver lobbying overfor en mindretalls- eller flertallsregjering. Overraskende er det også at flertallet av de profesjonelle lobbyistene også har stått for *selve myndighetskontakten* - i strid med lobbyistenes eget devis: De «gir rådene og legger alt til rette», mens oppdragsgiveren selv tar kontakt med myndighetene.

IV. Lobbying som intervensjon

Hva er lobbyingens forhold til de to «rokkan'ske» maktkanalene? I den grad problemstillingen tidligere er blitt tematisert, så har svarene vært diffuse. Her finner jeg det klargjørende å ta utgangspunkt i Trond Nordbys (1994:19) firefeltstabell som viser styringsprinsippene og deres institusjonelle forankring (fig. 1). Poenget er at styringsprinsipper bare har mening i relasjon til *avgjørelser/avgjørelsesprosesser*, slik jeg har markert det i parenteser. Rent idealtypisk ender de valgdemokratiske prosessene (den numeriske maktkanalen) opp med flertallsavgjørelser i folkevalgte organer, mens partsstyret (den korporative kanalen) avsluttes med forhandlingsvedtak. Rutinestyre og fagstyre ender opp med administrative avgjørelser etter fullmaktslov/delegasjon (op. cit. s. 23-24). I motsetning til disse prosessene så avsluttes lobbyingen aldri med noe (formelt) vedtak. Lobbying vil si - rent skjematisk - å *intervenerer i de fire styringsprinsippene* - først og fremst i de to representasjonskanalene, der de fleste og viktigste sakene i den politiske avgjørelsesprosessen befinner seg.

	Representasjon	Byråkrati
Generalistkompetanse	Valgdemokrati (flertallsavgjørelser)	Rutinestyre (administrative avgjørelser)
Spesialistkompetanse	Partsstyre (forhandl. vedtak)	Fagstyre (adm. avgjørelser)

Figur 1: Styringsprinsippene og deres institusjonelle forankring (Nordby 1994:19) (mine parenteser: K.G)

Jeg kan ikke se at en slik intervensjonistisk tilnærming til lobbying er blitt diskutert eksplisitt tidligere, men det er mulig at et slik resonnement ligger under når det f.eks. pekes på at Stortinget er i ferd med å bli mer interessant som lobbyingobjekt (fordi det nå spiller en mer aktiv rolle i politikutformingen) (Apenes 1986:39, Rommetvedt 1991, Nordby 1991:62, 1994:130, Haug 1993, Rommetvedt og Opedal 1995, Espeli 1996:269), og at det skjer på bekostning av lobbyistenes interesse for den funksjonelle kanalen (Nordby 1994).

Ved å definere lobbying som en påvirkningsteknikk gjennom intervensjon, impliseres det bl.a. at lobbyingen er «frikoblet» fra - står i et ytre forhold til - de to regulære maktkanalene, og jeg finner det problematisk å definere lobbying som *komplementært* til korporatismen - slik Opedal og Rommetvedt gjør (se senere). Etter min mening er et begrep om lobbying som fanger opp *all* politisk påvirkning utenom de regulære kanalene, lite fruktbart. Jeg ser det ikke som problematisk om det blir igjen en «begrepsløs rest» ved at noe som kan sies å være politisk påvirkning, og som faller utenfor de to maktkanalene, heller ikke får plass i lobbying-begrepet. Før jeg ser lobbyingen i relasjon til valgkanalen og den korporative kanalen, er det nødvendig med noen kommentarer til begrepet om *kontakt*.

Kontakt - et problematisk begrep

Kontakt i en eller annen form er en viktig betingelse for politisk innflytelse, og er derfor et sentralt begrep innen statsvitenskapen. Som regel er politisk kontakt resultat av kostnad-nytte-vurderinger, men den kan også dekke mer symbolske behov. I maktutredningen var kontakt (og «kobling») et grunnbegrep, i ettertid kritisert for at det ble brukt for «mekanisk» ved at man ikke så på *innholdet* i kontaktene. Det er et poeng også i relasjon til lobbying, men her vil jeg ta opp et annet moment, og det angår de folkevalgte(r). For i hht det etablerte lobbyingbegrepet kan poli-

tikerne opptre som lobbyister på «egen» arena - i valgkanalen - slik de også kan være lobbyister når de opptre *qua* folkevalgte på den korporative arena. Spørsmålet blir da: Hva slags politikerkontakter er det som faller *utenfor* den parlamentariske styringskjeden/den numeriske kanalen? Og - ikke minst - skal/bør den kontakten som faller utenfor, defineres som lobbying? Her er vi etter min mening ved en av de mest problematiske sidene ved det lobbyingbegrepet som brukes i dag.

Svaret fra lobbyingforskerne er at til den numeriske kanalen hører de kontaktene mellom folkevalgte/folkevalgte organer som følger formelle, rutiniserte former - som går *tjenesteveien* (bl.a. Opedal og Rommetvedt 1995:5) (se kap. V). Lobbying blir så definert som kontakter som ikke er rutiniserte og formaliserte, som dessuten er avgrenset i tid og stadig skiftende (Ricci 1971:69, Hernes og Eriksen 1989, Eriksen 1990) - og som er unndratt offentlighet. (Dette kan tolkes som at lobbying nærmest defineres antitetisk til valgkanalen). Men hva er «rutiniserte former»? Hva med formelt sett ukorrekte kontakt- og informasjonskanaler som over lang tid har avleiret en stadig klarere uformell organisasjon («organisasjonen slik den fungerer i praksis»); når kan de betraktes som «rutiniserte»? Spørsmålet kan stilles i forhold til bl.a. komitehøringene på Stortinget, «...denne viktige og *relativt* formaliserte delen av lobbyvirksomheten...» (Espeli 1996:274) (min uthev.). Hernes og Nergaard (1989:215) er inne på dette når de tar for seg konstitusjonelle former og uformelle kontakter mellom Stortinget og regjeringen, og skriver: «Fra de første famlende følere utviklet det seg etterhvert mer regulær kontakt ansikt-til-ansikt mellom beslutningstakerne. Ved siden av de formelle organer konstitusjonen grunnla, ble det etablert en tradisjon, ja, en kunne si et *arrangement* for uformelle relasjoner» (min uthev.). Følgende konklusjoner hos Hernes og Nergaard er av interesse her:

-Det er en utstrakt kontakt på tvers av de parlamentariske skillelinjene, noe som tyder på en vesentlig *mer integrert* beslutningsprosess enn det man skulle kunne forvente på basis av renskarne konstitusjonelle modeller (op. cit., s. 126). Kontaktmønsteret tyder på at vi har et uformelt integrert maktsystem, ikke bare mellom den utøvende og lovgivende makt, men også mellom regjeringen og dens opposisjon i parlamentet (op. cit., s. 166).

-Norge plasserer seg blant de landene hvor den største andelen av parlamentsmedlemmene har kontakter mot ulike deler av den utøvende makt (op. cit., s. 141).

Et betydelig antall av stortingsrepresentantene sier de har påvirket kolleger i

viktige beslutninger også *utenfor egen komite* (op. cit., s. 181).

-7 av 10 representanter oppga *henvendelser fra distriktet* som viktigste eller nest viktigste grunn til at de hadde tatt kontakt med et departement - bare komitearbeidet scoret høyere (op. cit., s. 203). I 1969 svarte halvparten av representanter fra andre partier på fylkesbenken var blant de to viktigste målgruppene når det gjaldt å få utrettet noe for distriktet. I 1977 var andelen halvert (op. cit., s. 205).

Både maktfordelingsprinsippet og det parlamentariske prinsippet «brytes» altså jevnlig når det gjelder kontakt- og informasjonskanalene på Stortinget.¹² Et relevant spørsmål er som nevnt hvor lenge disse uformelle informasjonskanalene skal virke før de kan ansees for å være rutiniserte, for ikke å si formelle. Og, må/bør den uformelle kontakten (som har som mål å påvirke) defineres som lobbying.¹³ I så fall er stortingsrepresentantenes lobbyvirksomhet - i henhold til Hernes og Nergaard (1989) og Espeli (1996) - svært utbredt, den er i ferd med å bli «institusjonalisert».

V. Avgrensning mot de regulære maktkanalene

I dette kapitlet vil jeg diskutere implikasjoner dagens lobbyingbegrep har for lobbyvirksomhet i forhold til hhv den demokratiske og den korporative maktkanalen. Jeg vil særlig fokusere på politikerne, og problematisere grenseoppgangen mellom deres rolle qua folkevalgte og qua lobbyister. Et problem knyttet til lobbying på den korporative kanalen, er å skille lobbyingen fra *forhandlinger*. Jeg vil se nærmere på dette, og utvikler en skjematisk oversikt som viser hvordan de to begrepene kan skilles fra hverandre på noen sentrale variabler.

Lobbying qua folkevalgt

-FOLKEVALGTE - FOLKEVALGTE

Det etablerte begrepet opererer med lav lobbyingterskel i forholdet mellom folkevalgte. I følge Opedal og Rommetvedt (1995:7) er det lobbying når kommunepolitikere tar kontakt med sentrale politiske myndigheter og denne kontakten ikke går tjenesteveien: «(..) lobbyvirksomhet (..) vil være former for påvirkning som kanaliseres utenfor de regulære kanaler for deltakelse og representasjon». Siden det knapt finnes noen «tjenestevei» mellom lokalpolitikere og Stortinget utenom når kommunen er *formell høringsinstans*, så betyr det at det meste av kontakten mellom folkevalgte på tvers av forvaltningsnivåene er lobbyvirksomhet.

Politikerne selv som gruppe har ingen klar og entydig oppfatning av

hva som er lobbyvirksomhet og hva som ikke er det i kontakten dem i mellom. 11 av 13 stortingsrepresentanter kaller det «lobbying» når de blir kontaktet av f.eks. kommunepolitikere fra egen valgkrets (egen undersøkelse), mens de - som vist foran - er mer delt i synet på om det er lobbying når de selv prøver å *påvirke hverandre*. Fra et statsvitenskapelig ståsted kan en spørre hvor interessant det er å definere det som lobbying at en kommunepolitiker i en konkret sak tar kontakt med en partifelle fra eget fylke på Stortinget.

-FOLKEVALGTE - BYRÅKRATIET

Hva så med stortingsrepresentanters kontakt med *byråkratiet*; embedsmenn og saksbehandlere i departementene? Det kan synes lettere å akseptere at lobbyingterskelen er lavere her enn når det gjelder internkontakt mellom de folkevalgte. Dette desto mer siden det personlige statsrådsansvaret innebærer at Stortinget formelt sett ikke har noen direktekanal til embedsverket. I praksis har imidlertid de parlamentariske prinsippene måttet vike for en «maktintegrering» som bl.a. innebærer at forvaltningen er heftet på et tett nettverk av utformelle kontakter (Hernes og Nergaard 1989:99): Takket være et «velvillig byråkrati» er det utstrakt kontakt mellom stortingsrepresentantene og embedsverket i sentraladministrasjonen (op. cit., s. 100). Spørsmålet blir igjen om det er det formelle instruksverket eller om hevdvunnen organisasjonspraksis som skal avgjøre hvordan denne kontakten skal klassifiseres.

-BORGERNE - FOLKEVALGTE

Når det gjelder vanlige borgere, så er de - i følge det etablerte begrepet - lobbyister i *alle* påvirkningsforsøk overfor stortingsrepresentanter. (Dette gjelder selvfølgelig også overfor kommune- og fylkeskommunepolitikere. Hagen og Sørensen (1997:183) viser at lokalpolitikere gjennomsnittlig blir «utsatt» for (tradisjonell) lobbying nærmere 20 ganger pr. år). Da er det interessant å registrere representanters egen oppfatning av det å bli kontaktet av «vanlig folk». Tor Mikkil Wara (Frp)¹⁴ er relativt klar på dette punktet: «Da fungerer vi, slik jeg opplever det, slik som stortingsrepresentanter på mange måter *bør fungere*. De henvender seg liksom til sin representant og spør: Kan du hjelpe meg?»¹⁵ (Lindstad 1993:31). Kjellbjørg Lunde (SV): «Ja, jeg oppfatter det at kontakt med interessegrupperinger, organisasjoner, enkeltpersoner osv *er en forutsetning* for at du kan drive politisk arbeid i en dialog med dem du representerer og dem du ikke representerer.» (op.cit., s. 43) (mine uthev.). Jevnført med andre svar fra politikere (egen undersøk-

else) blir konklusjonen at det enkelte representanter anser for å være en *forutsetning* for deres arbeid, blir av andre definert som lobbying.

Nå ble ikke Wara og Lunde spurt om de ville benevne den omtalte kontakten «lobbying». Slik de formulerer seg kan vi forvente at det ville de *ikke*. I et systemteoretisk perspektiv (Easton 1965) er det legitimt å skille mellom forsøk på politisk påvirkning *innenfor* systemet («withinputs») og forsøk som kommer *utenfra* («inputs»). Det kan være et relevant argument for en høyere lobbyings terskel internt blant folkevalgte enn i forholdet borger - folkevalgt, og kanskje også i forholdet folkevalgte - byråkratiet.

Det lobbyingbegrepet som brukes i dag, fører altså til en noe paradoksal situasjon: Med den store kontakten politikerne har seg i mellom og til byråkratiet, *så blir en stor del av deres arbeidsdag per definisjon lobbyvirksomhet*. De vil ikke gjøre jobben sin *qua* folkevalgte dersom de ikke driver utstrakt lobbying! Nok en gang: Hvor fruktbart er et begrep med slike implikasjoner? Hvilken statsvitenskapelig forklaringskraft har det?

Den korporative kanalen - også arena for lobbying

Fordi korporatismebegrepet ikke er stringent eller har noen klar kjerne, kan det være vanskelig å trekke klare grenser mellom lobbyvirksomhet og den korporative kanalen. Opedal og Rommetvedt (1995:7-8) legger til grunn *formaliseringsgraden* i kontakten mellom interesser og myndighetene når de avgrensler lobbying fra den korporative kanalen, og det gjør de ved en «gradert dikotomisering» (fig. 2): De minst formaliserte kontaktene kategoriseres som lobbying, de formaliserte faller inn under korporativ deltakelse. Opedal og Rommetvedt definerer «personlig kontakt» som lobbying, mens de plasserer skriftlige høringsuttalelser i den korporative kanalen, noe Magne Haug (1994:note 15) og Francis Sejersted (1993:300) er enige i. Sistnevnte ser på høringsinstituttet som «en spesiell form» for korporatisme.

Lite formalisert kontakt			Sterkt formalisert kontakt			
Personlig kontakt	Orienteringsmøter	Komité-høringer i Stortinget	Skriftlige høringsuttalelser til forvaltningen	Utredningsutvalg	Forhandlinger	Styrer m/delegert myndighet
Lobbyvirksomhet			Korporativ deltakelse			

Figur 2: Kontaktform (formaliseringsgrad) (Opedal 1995:7)

Trond Nordby (1994:34) er ikke enig i denne grenseoppgangen mellom lobbying og den korporative kanalen, og han antyder at også NHO ser på bl.a. høringsinstituttet som arenaer «der organisasjonen kunne stille krav uten at den fikk medansvar» - altså ikke korporatisme. Det kan føres argumenter for begge disse synspunktene. Dersom man definerer skriftlige høringer som lobbying, så innebærer det at man *institusjonaliserer* lobbyvirksomheten - med hjemmel i forvaltningsloven § 37. Det synes å være det beste argumentet for Opedal og Rommetvedts standpunkt.

Rent logisk har dikotomiseringen til Opedal og Rommetvedt to interessante (logiske) implikasjoner i denne sammenhengen: 1) Det etablerer en komplementærrelasjon mellom lobbying og korporatisme (med politisk påvirkning/kontakt som helhetsbegrepet), og som følge derav: 2) Lobbying og korporatisme forutsetter og utelukker hverandre gjensidig på en slik måte det strengt tatt ikke kan drives lobbying på den korporative arenaen!¹⁶ Jeg nøyer meg med å bruke denne formallogiske betraktningen som inngang til to spørsmål, det ene *analytisk-normativt*: Er det *ønskelig* å operere med et begrep som ekskluderer lobbying fra den korporative arena? Et nærliggende argument *for* et slik standpunkt er at det kan være problematisk å skille lobbying fra «vanlige» forhandlingsutspill (paradigmatilfeller) i denne kanalen.¹⁷ *Motargumentet* er at en vesentlig arena for politiske avgjørelser da blir definert som irrelevant for lobbying, noe som både er urimelig og ufruktbart sett fra statsvitenskapelig synsvinkel: Også den korporative kanalen bør betraktes som en arena der en interessent/aktør kan intervensere for å styrke sin sak ved hjelp av lobbying.

Dette fører over til det andre spørsmålet som er av *empirisk-deskriptiv* art: Foregår det i praksis lobbyvirksomhet på denne arenaen?¹⁸ Bernt Hagtvet er klar på dette punktet: «Deres (lobbyistenes (min anm.)) virksomhet i den korporative kanal...» (Aftenposten 20. 8. 1997). Også Svein Andersen (red.) (1993:55) svarer tydeligvis ja på spørsmålet: «Disse uformelle mulighetene for påvirkning kommer i tillegg til det formelle systemet for korporativ interesserepresentasjon». På samme måte tolker jeg Hernes (1994:253) når han skriver: «(...) det er også en rekke uformelle møter mellom de regulære forhandlere, slik at selve forhandlingsmøtet får mer preg av sandpåstrøing» og: «Alle har sin Oslo-kanal. Slike uformelle kontakter i det dulgte...». Jeg oppfatter Hernes dithen at det på korporative arenaer også foregår politisk påvirkning som ikke faller inn under forhandlingsbegrepet, og det er grunn til å anta at noe av denne påvirkningen kan/bør kalles lobbying. Når Espeli (1996:266) omtaler utbyggingen av det korporative nettet i Norge de to første desenniene etter kri-

gen og skriver at det «neppe (er) tvil om at den relative betydningen av og interesse for Stortinget som arena for lobbyvirksomhet ble mindre», så er det en *empirisk* sannhet, den følger ikke som en rent *logisk* slutning. Det ble mindre lobbying overfor Stortinget fordi færre «interessante» saker befant seg der, ikke fordi lobbying per *definisjon* fulgte med på lasset til nye arenaer. Som undersøkelsene mine viser, mener ordførere og tillitssvalgte at det er mulig å drive lobbying på den korporative arenaen, og de praktiserer det også i en viss utstrekning (se kap. II).

Lobbying - forhandlinger

Fordi lobbying ved sin egenart bidrar til «mangfold» i den politiske avgjørelsesprosessen, er det naturlig å behandle virksomheten i en pluralistisk kontekst. Men det er samtidig ikke helt uproblematisk fordi lobbying ikke bare er noe annet enn numerisk demokrati og korporatisme, det er noe kvalitativt annet. Det er bl.a. viktig å skille lobbying fra (formelle) forhandlinger fordi lobbying er en mindre forpliktende form for kontakt, noe

Trekk ved modiene	Løsningsmodus	Forhandling	Lobbying
Maktstatus		Likestilte parter	Ulike parter
Interessefelleskap		Ja	Ikke nødvendigvis
Siktemål		Avgjørelser	Overtaling, overbevisning
Resultatets status		Forpliktende	Ikke bindende, «åpen»
Virkemidler		Sanksjoner; løfter, trusler, advarsler	Argumenter; overtaling, overbevisning
Sakens omfang		Vide interesser	Snevre interesser
Forholdet til offentlighet		Offentlig at det skjer, noen ganger også kravene/tilbudene	Unndratt offentlighet, kan bli kjent i ettertid i ettertid
Møtekontekst		Formell	Uformell
Iverksettende instans		Interne forhandlingsutvalg	(Bistand fra) eksterne konsulenter
Kommunikasjonsmodell		Tovegs symmetrisk	Tovegs asymmetrisk
Kooptering		Ja	Nei
Kontakthypighet		Regelmessig, gjentakende	Engangsforetak

Figur 3. Forhandling - lobbying, en sammenligning

som ligger underforstått når lobbying gjerne assosieres med påvirkning, mens styringsprinsippene - deriblant partsstyre - knyttes til avgjørelser/avgjørelsesprosesser (kfr. fig. 1). I en lobbyingsituasjon ligger det (i motsetning til ved forhandlinger) ikke (nødvendigvis) noe sakelig interessefelleskap i bunnen for kontakten mellom partene. For lettere å få grep om de prinsipielle ulikhetene mellom lobbying og korporativ deltakelse, har jeg laget en oversikt (fig. 3) som viser hvordan lobbying skiller seg fra forhandlinger på noen relevante variabler.

For enkelte av variablene er en slik dikotomisering lett å forstå/forsvare, for andre må den forstås som mer av tendensiell karakter. Det gjelder f.eks. variabelen «interessefelleskap». Mens felles interesser - i vid betydning - er selve forutsetningen for korporativ samarbeid, så kan partene i et lobbytilfelle befinne seg hvor som helst på skalaen mellom sammenfallende og motstridende interesser. Det er politikerne som er vanligste lobbyingsobjekt, og uttalelser fra stortingsrepresentanter kan tolkes dithet at de betrakter seg selv som i utgangspunktet «nøytrale» i forhold til lobbyistene. Med variabelen «iverksettende instans» tenker jeg primært på strategen, ikke på den som står for selve kontakten.

Konklusjon

Med den økende betydningen det forventes at lobbyingen kommer til å få i og for norsk politikk i årene som kommer, er det naturlig at fenomenet blir fulgt med statsvitenskapelige argusøyne, og det blir - ikke overraskende - et sentralt tema i den nye maktutredningen. Men lobbying er verken mer eller mindre enn hva det blir begrepsfestet til å være, og når lobbying som politiske fenomener flest er dynamisk av natur, så er det viktig å jevnlig underlegge begrepet kritisk vurdering. Dét har vært det viktigste formålet med denne artikkelen. Jeg har prøvd å vise at det hefter flere svakheter det etablerte lobbyingsbegrepet: Det er svært vidt. Det fanger opp det meste av politisk påvirkning; alt fra mer eller mindre tilfeldige henvendelser overfor politikere til profesjonell lobbying basert på «ubegrensede» ressurser. Siden alle politiske aktører etterstreber mest mulig makt, så bør det være et «must» for statsvitene i sine studier av de samme aktørene å differensiere makten og innflytelsen i den utstrekning det lar seg gjøre. Dette oppnår man ikke ved å bruke et sekkebegrep, men ved å spisse det. (På en måte kan man si at jeg argumenterer for å «vri» lobbyingsbegrepet fra å handle primært om påvirkningsform til også å fokusere på innhold.)

Jeg mener også det er problematisk med et begrep som i så utstrakt grad gjør politikerne til lobbyister i situasjoner der de opptrer qua folkevalgte, noe som bl.a. forkludrer grensene mellom lobbying og «vanlig» politiske aktivitet/valgkanalen. Heller ikke i relasjon til den korporative kanalen er dagens begrep uproblematisk. Mine innvendinger mot det etablerte begrepet kan retorisk sammenfattes i følgende spørsmål: Hvilken forklaringskraft har et lobbyingbegrep som er nærmest synonymt med 'politisk påvirkning'?

Jeg argumenterer så for et nytt lobbyingbegrep, hvis eneste kjennetegn er *betalt ekstern bistand*, altså profesjonell lobbying - det er mitt konstruktive bidrag. Dette begrepet er langt «renere» når det gjelder makt- og innflytelsesdimensjonen, det er enkelt å håndtere rent empirisk, det muliggjør komparativ internasjonal forskning (i EU betyr lobbying i det alt vesentlige profesjonell lobbying) og - slik mine to undersøkelser viser; profesjonell lobbying er allerede ganske vanlig også i Norge, og vil med stor sannsynlighet bli stadig vanligere.

Mens mye av lobbyingen i ihh til det etablerte begrepet (bl.a. den politikerne står for) er uproblematisk i relasjon til demokratiidealer, så kan ikke det samme uten videre sies om profesjonell lobbying. Tvert imot kan man med en viss rett hevde at slik lobbying utfordrer vårt styresett på vitale områder, bl.a. med hensyn til *likhetsidealet* og *offentlighetsprinsippet* (kfr. figur 3). L'Etang (L'Etang and Pieczka 1996:98f) peker på at lobbying vil styrke de store organisasjonenes politiske innflytelse - på bekostning av enkeltborgerens. Slik kan lobbying føre til en nedbryting av den offentlige sfære, noe som vil bety en svekkelse av demokratiet.

Det er også mulig å tenke seg mer «praktiske» grunner til at profesjonell lobbying bør isoleres og studeres særskilt. Bl.a. kan - og bør - man spørre hvilke konsekvenser det kan få over tid at strategisk informasjon blir utviklet og aggregert på et fåtall «hender» utenfor den organisasjonen/bedriften kunnskapen primært angår, f.eks. en kommune eller et annet offentlig forvaltningsorgan. Kan det føre til noen form for uintendert og uønsket avhengighet? Dette er et lite aktuelt problem ved bruk av ikke-profesjonelle lobbyister - de som driver tradisjonell lobbying. De har gjerne en eller annen tilknytning til den organisasjonen de jobber for (ansatt eller tillitsvalgt), slik at kunnskapen (for)blir i organisasjonen.

- 1) Takk til Jorolv Moren, Kristian Aasbrenn, Hans Christian Høyer og NSTs konsulent for nyttige kommentarer
- 2) Stortingsrepresentant Leiv Stensland (A) (Dagbladet 27. 12. 91): «Det siste året har lobbyvirksomheten i Stortinget økt enormt.». Marit Nybakk (A) (MOTOR nr. 10, 1995): «Lobbyisme er mer utbredt i Norge enn noe annet land, vær oppmerksom på det.». Magne Haug (1991:4) viser at tidlig på 1990-tallet hadde alle de femten største privateide aksjeselskapene i Norge benyttet seg av «direkte påvirkningsarbeide overfor offentlige beslutningstakere». 2/3 av Hedmark-kommunene (21 av 22 svarte på undersøkelsen) har benyttet seg av «utenforstående personer for å påvirke politiske beslutninger...» (Bjergestad m.f. 1996). Inntrykket av at lobbyvirksomheten i Norge øker, bekreftes av stadige nyhetsoppslag og reportasjer i aviser og tidsskrifter.
- 3) Dette uttalte Per Morten Vigtel på SV's konferanse om lobbying høsten 1996, i følge Aftenposten 24. 9. 96. Vigtel er direktør i Norsk Investorforum, som har stått for en del «tunge» lobbyingoppdrag de senere årene, bl.a. IT-prosjektet på Fornebu.
- 4) Et aktuelt eksempel er overgangen fra IT til IKT: Så vidt jeg har oppfattet det, er det tale om en ny betegnelse på et gammelt begrep.
- 5) På samme måte som Norges IT-framtid i høy grad blir påvirket av lobbyister!
- 6) For å få en antydning om stortingsrepresentanters oppfatning av lobbying, sendte jeg et strukturert spørreskjema på 11 hovedspørsmål til to av «lobbyingkomiteene»: Kommunalkomiteén og Næringskomiteén. Jeg fikk svar fra 13, og konklusjonen er at våre fremste folkevalgte ikke har noen entydig og klar oppfatning av hva lobbying er. De var nesten helt enige (12 av 13) om fire forhold: At lobbyingen - etter deres begrep - har økt i 1990-årene; at denne tendensen kommer til å fortsette; at det har vært en markert øking i bruk av profesjonelle lobbyister, og at det er lobbying når kommunepolitikere tar direktekontakt med dem i en konkret sak.
- 7) Valget av arbeidstakerorganisasjoner og kommuner er tilfeldig, jeg har ingen faglig begrunnelse for det. Jeg kunne like gjerne ha valgt andre organisasjoner og/eller private bedrifter, men jeg ønsket data fra både offentlige og private foretak. Undersøkelsene ble gjort vinteren og våren 1997.
- 8) Den offentlige avgjørelsesprosessen er i undersøkelsen nærmere presisert til avgjørelser lagt til sentrale, statlige myndigheter (Stortinget, regjeringen, departement).
- 9) De tre viktigste spørsmålene lyder:
-Har din org./kommune benyttet seg av lobbying i hht min definisjon? JA (En gang: Av og til: Ofte:) NEI:
-Til de som svarer JA: Hva slags lobbyister har organisasjonen benyttet? Profesjonelle (byråer): Annen ekspertise:
-Til de som svarer NEI: Har organisasjonen benyttet seg av andre påvirkningsformer som du mener er rimelig å kalle lobbying?: JA: NEI:

- 10) Dette kan jeg si ut fra kjennskap (bl.a. gjennom mediene) til organisasjonene og ved at jeg har sjekket pr. telefon. Dertil kommer at rådmennene i kommunene og daglig ledere i organisasjonene vil kunne kjenne fortiden i de tilfeller tillitsvalgte måtte være i tvil.
- 11) Tre lobbyister hos Geelmuyden.Kiese bekreftet denne antakelsen i telefonsamtaler høsten 1996.
- 12) Et aktuelt og relevant eksempel er at det nå kan holdes åpne komitehøringer. Motstanderne argumenterte med at man ikke burde endre konstitusjonelle spilleregler - men rakk altså ikke fram (Espeli 1996:279). Det bør også nevnes at partielitene har et vel utbygd og «rutinisert» kontaktnett til bl.a. Stortinget og forvaltningen, noe som gir partiene større parlamentarisk innflytelse enn de ellers ville hatt (Ellisiv Taraldset 1994).
- 13) Det er påfallende og interessant at Hernes og Nergaard i sin bok på 230 sider som handler om «Konstitusjonelle former og uformelle kontakter Storting - Regjering», ikke én gang benytter termen «lobbying» eller «lobbyvirksomhet»! Deres benevnelser er «påvirkning av sakens innhold», «case-work» o.l..
- 14) Intervjuet gjort i 1993, da Tor Mikkel Wara ennå var stortingsrepresentant - ikke lobbyist.
- 15) «Hjelpe» må her bety å ta kontakt med byråkratiet eller «snakke med» andre stortingsrepresentanter.
- 16) Også Trond Nordby (1994:130) synes å se lobbyisme - korporatisme som et enten-eller forhold når han sier at «Økt vekt på lobby-

virksomhet vil i mange sammenhenger framstå som et alternativ til deltakelse i korporative ordninger» (min uthev.). Dette kan tolkes slik at man i stedet for å være deltaker på den korporative arena, kan drive lobbyvirksomhet på den numeriske arena, og ikke begge deler samtidig. Noen hypotetiske betraktninger av Nordby (op. cit. s. 156) om hva norske bedrifter kunne komme til å gjøre dersom Norge ble medlem av EU, gir grunn til å tro at denne tolkningen er riktig. Magne Haug (1991:5) har resonnementer som kan oppfattes på samme måte.

17) Når jeg setter likhetstegn mellom forhandlingssystem og korporatisme, så holder jeg meg til Trond Nordby (1991) som øyensynlig mener at alle tre korporatismetypene (forhandlingskorporatisme, korporatisme under forvaltningen, indre korporatisme) er arenaer der den formelle avgjørelsen i prinsippet skjer ved forhandlingsbordet - og han omtaler den korporative kanalen generelt som «forhandlingsstyre» eller «forhandlingssystem». Hernes (1994) viser at vårt offentlige forhandlingssystem er langt mer infløkt enn det man kan få inntrykk av både i faglitteraturen og i massemedia, der staten fremstilles som én stat, departementet som ett departement, og der forhandlinger er forhandlinger, som foregår rundt bordet. Dette er i følge Hernes sterke forenklinger av virkeligheten, tildels feiloppfatninger. Peter J. Williamson (1989:120) har påpekt det samme: «Til tross for at staten inntar en sentral posisjon i all korporatisme-teori, er det allment akseptert

at det pr. i dag ikke er utviklet en tilfredsstillende teori om staten under korporatismen».

- 18) Tatt i betraktning begrepenes konstitutive betydning for vår virkelighetsoppfatning kan disse to spørsmålene sett i sammenheng virke meningsløse fordi det empirisk relevante er verken mer eller mindre enn det vi mener det bør være i henhold til våre begreper: Dersom vi begrepsmessig ekskluderer lobbying fra den korporative kanalen, så skjer det - per definisjon - ikke lobbying der. Når jeg likevel stiller de to spørsmålene, så er det for 1) å tematisere ulike oppfatninger blant lobbying-forskere om dette begrepet/fenomenet, og 2) vise hvilken underforstått oppfatning forskere (og andre) som ikke har deltatt i noen eksplisitt begrepsdefinisjon, har om lobbying.

LITTERATUR

- Andersen, Svein S. og Kjell A. Eliassen (1992) EF-lobbying: En trussel mot demokratiet? Sosiologi i dag nr. 2, 1992
- Andersen, Svein S. og Kjell A. Eliassen (red.) (1993) Det nye Europa. Den europeiske unionens institusjoner og politikk. Oslo:TANO
- Apenes, Georg (1986) Lobby på Løvebakken. Bergen Banks Kvartals-tidsskrift
- Björgestad, Dag, Monica Evje og Ellen Qvale Økelsrud (1996) Kommuners bruk av målrettet, strategisk informasjon for å påvirke sentrale myndigheter. Prosjekt-oppgave i Informasjon og samfunnskontakt (2. året), ved Høgskolen i Hedmark, avd. Rena
- Easton, David (1965) A Framework for Political Analysis. New Jersey:Prentice-Hall
- Elster, Jon (1989) Vitenskap og politikk. Det blå bibliotek. Oslo:Universitetsforlaget
- Eriksen, Erik Oddvar (1990) Towards the Post-Corporate State?, i Scandinavian political Studies 13 (4)
- Eriksen, Erik Oddvar (red.) (1994) Den politiske orden. Oslo:TANO
- Eriksen, Erik Oddvar (red.) (1995) Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis. Oslo:TANO
- Espeli, Harald (1992) Industripolitikk på avveie. Motkonjunkturpolitikken og Norges Industriforbunds rolle 1975-1980. Ad Notam Forlag Oslo
- Espeli, Harald (1994) Lobbyvirksomhet i Norge - en begrepsmessig av-

Langt på vei kan vi si at svaret på det empirisk-deskriptive spørsmålet vil ha føringer på svaret på det analytisk-normative - et eksempel på «det faktiske normative kraft» som Georg Jellinek uttrykker det (i følge Sejersted 1993:260). Dette kan sees i lys av det problematiske forholdet mellom ontologi og epistemologi: Skal spørsmålet om metode og teoristruktur gå foran spørsmålet om hva det sosiales vesen er, dvs. at ontologiske (og normative) spørsmål må avgrenses til det som er metodisk mulig?!

19) Når en kommune som har benyttet lobbyist bare en gang, svarer at den i framtida vil benytte lobbyist «som før», så må det tolkes som at ordføreren mener at det kan dukke opp sak(er) der lobbying kan bli aktuelt, uten at kommune har noen konkrete planer.

- grensning. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift (10) 4:397-412
- Espeli, Harald (1996) Lobbyvirksomhet på Stortinget. Nytt Norsk Tidsskrift (13) nr. 3-4.
- Espeli, Harald (1999) Lobbyvirksomhet på Stortinget. Oslo:Tano Aschehoug
- Gabrielsen, Knut (1998) Lobbying, et egnet begrep? Notat i høgskolens (Hedmark) skriftserie, ISBN 82-7671-047-6
- Gabrielsen, Knut (1998) Lobbying, hvordan og hvor mye. Arbeidstakerorganisasjoner og kommuners bruk av lobbying. Notat i høgskolens (Hedmark) skriftserie, ISBN 82-7671-048-4
- Geertz, Clifford (1983) Local Knowledge. New York:Basic Books
- Gilje, Nils og Harald Grimen (1993) Samfunnsvitenskapenes forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi. Oslo:Universitetsforlaget
- Gobeyn, M. J. (1993) Explaining the Decline of Macro-corporatist Political Bargaining Structures in Advanced Capitalist Societies, i Governance, Vol. 6, no. 1
- Grant, Wyn (1989) Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain. Hertfordshire:Contemporary Political Studies
- Hagen, Terje P. og Rune Sørensen (1997) Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati. Oslo:Tano Aschehoug
- Haug, Magne (1991) Bedrifter og påvirkning. Oslo:Norges Markedshøyskole
- Haug, Magne (1993) Myndighetskontakt og lobbyvirksomhet. Oslo:Norges Markedshøyskole
- Hernes, Gudmund (1975) Makt og avmakt. Bergen:Universitetsforlaget
- Hernes, Gudmund (1994) Ti teser om forhandlinger. Nytt Norsk Tidsskrift (11) nr. 3-4
- Hernes, Gudmund og Kristine Nergaard (1989) Oss i mellom: Konstitusjonelle former og uformelle kontakter Stortinget - regjeringen. FAFO-rapport nr. 090.
- Hernes, H. K. og Erik Oddvar Eriksen (1989) Korporatisme og demokrati. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift (5), 3
- Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1991) Metodevalg og metodebruk. Oslo:TANO
- Johnson, Anders (1999) Rätt att lobba. Stockholm:Timbro
- Lash, S., og J. Urry (1987) The End of Organized Capitalism. Oxford:Basill Blackwell/Polity Press
- L'Etang, Jacquie and Magda Pieczka (1996) Critical Perspectives in Public Relations. London:International Thomson Business Press
- L'Etang, Jacquie (1996) Corporate Responsibility and Public Relations Ethics, i L'Etang and Pieczka (1996)
- Lindstad, Anders (1993) Lobbyvirksomhet: Er norske politikere påvirkelige? Diplomoppgave ved Norges Markedshøyskole
- Lundberg, E (1985) The Rise and Fall of the Swedish Model, i Journal of Economic Literature, 23
- Nergaard, Kristine (1987) Parti, komite og kontakt. En analyse av stortingsrepresentanters kontakt med interesseorganisasjonene. Hovedoppgave i statsvitenskap. UiO
- Nicoll, William and Trevor C. Salmon (1990) Understanding the European Communities. New York:Phillip Allan
- Nordby, Trond (1991) Staten og organisasjonene. Nytt Norsk Tidsskrift

- Nordby, Trond (1994) Korporatisme på norsk 1920 - 1990. Oslo:Universitetsforlaget
- Ogden, C. K. and I. A. Richards (1946) The Meaning of Meaning. New York:Harcourt Brace Jovanovitch (8. utgave)
- Olsen, Johan P. (1978) Politisk organisering. Bergen:Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. (1983) Organized democracy. Political Institutions in a Welfare State - the Case of Norway. Oslo:Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. (1988) Statsstyre og institusjonsutforming. Det Blå bibliotek. Oslo:Universitetsforlaget
- Opedal, Ståle og Hilmar Rommetvedt (1995) Miljøvernorganisasjonenes påvirkningsstrategier - korporatisme, lobbyisme, aksjonisme. Arbeidsnotat RF-95/052
- Palm, Lars (1994) Övertalningsstrategier. Att välja budskap efter utgångsläge. Lund:University Press
- Ricci, David M. (1971) Community Power and Democratic Theory. The Logic of Political Analysis. New York:Random House
- Rommetvedt, Hilmar (1991) Partiaavstand og partikoalisjoner. Rapport 246/91. Stavanger: Rogalandsforskning
- Rommetvedt, Hilmar og Ståle Opedal (1995) Miljølobbyisme og næringskorporatisme? Norske miljø- og næringsorganisasjoners politiske påvirkning. LOS-senter notat 9522
- Rommetvedt, Hilmar (1996) Utviklingsfaser i det norske organisasjon/stat-forholdet. LOS-senter notat 9621.
- Roskin, Micheal L., Robert L. Cord, James A. Medeiros and Walter S. Jones (1994) Political Science. An Introduction. New Jersey:Prentice Hall International, Inc.
- Sartori, Giovanni (1984) Guidelines of Concept Analysis, i Sartori (red.): Social Science Concepts. A Systematic Analysis. London:Sage Publications
- Seip, Jens Arup, Yngvar Løchen, Beatrice Halsaa Albrektsen (1978) Hva er makt? Søkelys på studiet av makt og Maktutredningen. Oslo:Universitetsforlaget
- Sejersted, Francis (1993) Demokratisk kapitalisme. Det blå bibliotek. Oslo:Universitetsforlaget
- Skare, Audun (1998) Politisk skillelinje. En drøfting av begrepet. Tidsskrift for samfunnsforskning, 39:163-192
- Taraldset, Ellisiv (1994) Partielitene: Representasjon, innflytelse og kontakt, i Heidar, Knut og Lars Svåsand: Partiene i en brytningstid. Bergen:Alma Mater Forlag A/S
- Vesterdorf, Peter L. (1994) Demokrati uden grænser - en bog om demokrati og Den Europæiske Union. København:Forlaget Fremad A/S
- Viemose, Søren (1990) Lobbyisme. Copenhagen:Gyldendal/Erhverv
- Williamson, Peter J. (1989) Corporatism in perspective. An introductory guide to corporatist theory. London:Cambridge University Press
- Østerud, Øyvind (1996) Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse. Oslo:Universitetsforlaget

English summary

Lobbying in Norway is increasing. At its purest, lobbying means providing sufficient data to a legislature so that all facts can be known before a vote is cast. In practice lobbying primarily means providing data which are beneficial to certain interests. It is an imprecise concept; in Norway, «lobbying» means a lot of different things. Imprecision is not unusual and need not cause problems in the language of daily life, but for scientific purposes it may be very problematic. That is the subject of this article: How useful for scientific research is a concept of lobbying which encompasses political pressure ranging from more or less amateurish contact with «civilians» via in-house lobbyists employed by interest groups, to hired lobbyists contracted in for certain tasks? The author argues for a narrower concept than that which is usually applied today: The *out-of-house hired, professional lobbyist*. From the point of view of political science, such a «clean» concept is also more explanatory when it comes to political power and influence. Using this concept scientists may avoid problems defining the borderline between lobbying and democratic and corporative channels.

Knut Gabrielsen (1941) er statsviter og amanuensis ved Høgskolen i Hedmark, avd. Rena.

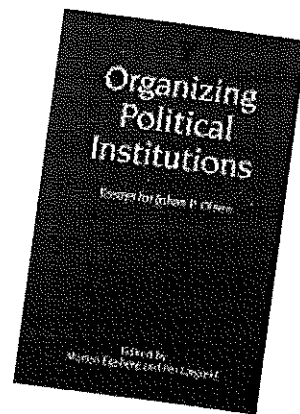
Morten Egeberg/Per Lægveid (eds.)

Organizing Political Institutions

Essays for Johan P. Olsen

This volume deals with the topics to which professor Johan P. Olsen has devoted most of his professional effort: the ways that institutions – and particularly political institutions – work and should work, and the processes through which they are organized and reorganized. Among the contributors are Christopher Hood, Stephen Krasner, James G. March, B. Guy Peters and Arthur L. Stinchcombe, and several Scandinavian colleagues and friends.

388 p.
NOK 298, US\$ 39, £ 24
ISBN 82-00-12960-8



UNIVERSITETS
FORLAGET
www.scup.no

Synnøve Jenssen og Brita Kleivan

Deliberasjon - en alternativ samhandlingsform i stat - kommunerelasjonen?¹

I forbindelse med innføringen av ny kommunelov i 1993 er forholdet mellom staten og kommunene igjen et aktuelt tema i den offentlige debatt. I en rekke omstillingsplaner for statlig virksomhet understrekes det at bedre samspill mellom stat og lokalforvaltning skal være mål for utviklingen av statlig virksomhet i 1990-årene. I denne artikkelen rettes søkelyset på fylkesmannsembetenes rolle i forhold til det å skape dialog og samspill på tvers av forvaltningsnivåene. Et sentralt spørsmål i denne forbindelse er i hvilken grad fylkesmannen fungerer som et kommunikativt bindeledd mellom staten og kommunene. Fylkesmannsembetene har tidligere blitt sett på som kontrollorgan i forvaltningssystemet. I utviklingsplaner for fylkesmannsembetene fremheves det at kontroll og tilsyn med lokalforvaltningen må tones ned. Embetene bør i større grad vektlegge samspillrollen i samhandlingen med lokalforvaltningen. Artikkelen utgangspunkt er at fylkesmannsembetene har ulike rammebetingelser i fylkene, og fylkesmannsinstruksen er så vid og generell at det vil variere fra embete til embete hvorvidt samhandlingen med kommunene preges av kontroll eller av ett mer likeverdig samspill.

1. Innledning

Det har skjedd store endringer i samhandlingen mellom staten og kommunesektoren. Spesielt gjelder dette de juridiske og finansielle rammeordninger, men det har også skjedd endringer i selve tenkemåten omkring organisering og strukturering av relasjonen. I en rekke omstillingsplaner² for statlig virksomhet understrekes det at bedre samspill mellom stat og lokalforvaltning skal være mål for utviklingen av statlig virksomhet i 1990-årene (St.meld. nr.23 (1992-93)). De tradisjonelle styringsmekanismerne knyttet til hierarkisk kontroll og finansielle ordninger synes å bli nedtonet til fordel for nye former for integrasjonsmekanismer. *Samspill, partnerskap og dialog* er sentrale stikkord i den nye retorikken fra statlig hold (Jenssen 1995). Er samspill og dialog en del av samhandlingen i dag?

Vi vil videre drøfte dette spørsmålene i forhold til et institusjonelt arrangement: Fylkesmannens samhandling med kommunene i forbindelse