

KUNSTEN Å FÅ RETT – DEFINISJONSMAKT I POLITISKE BESLUTNINGSPROSESSER

Astrid Marie Holand

Abstract

This article explores stakeholder use of formal and informal channels for political participation, and different stakeholder strategies used in attempts to gain political influence. The cases examined must be understood within a Scandinavian political culture in which consultation, cooperation, compromise and consensus traditionally have been central values. As the actual political culture and agenda would influence interest groups' choice of arguments and strategies, some issues concerning this during the last decades are also addressed in the article. The cases, from 1990 and 2015 respectively, concern juridical conditions for the Norwegian fisheries and aquaculture industry. The seafood industries are associated with deep conflicts of interest, thus for the parties involved, achieving political influence was considered to be of great importance. Among relevant formal channels for political participation, the hearing institution and working committees are central. Informal channels visited are lobbying, media campaigns and grassroots mobilisation. Thus, the article acknowledges that stakeholders strategically used both formal and informal policy advisory systems, and elaborates on whether the use of these political channels was crucial for the outcome in the respective cases.

Innledning

Et demokrati er et samfunnssystem hvor innbyggerne har mulighet til å være med og påvirke samfunnsutviklingen, som Per Bjarne Ravnå, Birgit Røe Mathisen og Svein-Halvard Jørgensen skriver i innledningskapittelet. Dette kapittelet handler om formelle og uformelle kanaler og fremgangsmåter for politisk deltakelse. Spørsmålet er hvilke virkemidler og metoder som kan sette andre aktører enn stat og myndighet i posisjon til å utøve definisjonsmakt – og hva det i så fall kan fortelle om hvordan det demokratiske samfunnet virker.

Vi skal se på hvordan noen ulike interessegrupper har gått frem for å endre norsk lovgivning, hvem som fikk definisjonsmakt, hvordan de skaffet seg den, hvilke kanaler de brukte, og hva det hadde å si for utfallet. Utgangspunktet er to eksempelsaker som begge handler om rammevilkårene for norsk fiskeri- og oppdrettsnæring. Sjømatnæringene involverer store verdier og dype interessekonflikter, og det å få definisjonsmakt i lovutforming har hatt stor betydning for involverte parter.

Eksempelesakene er to lovprosesser, en i 1987–92, og en i 2014–16. Begge gangene skulle et helt knippe av lover revideres, der alle ledd fra fangst til eksport ble berørt (Innst. O. nr. 13 (1992–93); St.meld. nr. 10 (2015–16)). Begge ganger ble et stort engasjement vekket langs Kyst-Norge, fordi mange aktører følte at hverdagen og levebrødet deres sto på spill. Vi skal se nærmere på hvordan de forsøkte å prege utforming av norsk fiskeripolitikk, hva slags hensyn de var opptatt av at lovgiver skulle ta, og i hvilken grad de nådde frem med det. Sakene belyses ved hjelp av dokumentstudier og informantintervjuer.

Kapittelet er basert på mitt avhandlingsarbeid fra 2017 om meningsdanning i norsk fiskerilovgivning, men er rettet mer spesifikt inn mot å diskutere formelle og uformelle kanaler for politisk deltakelse og påvirkning. Det teoretiske perspektivet på lobbyering er også nytt. Aller først kommer et overblikk over noen mulige kanaler for politisk deltakelse og påvirkning. Dernest skal vi se på hvilket politisk klima fiskeripolitikken har blitt utformet i. Hvordan samtidens politiske klima er, har nemlig stor betydning for ulike pressgruppers mulighet til å nå frem, for hvilke

metoder og argumenter de kan bruke. Slik plasseres eksempelsakene i en større sammenheng, der vi også kan trekke ut mer generell lærdom.

Formelle og uformelle kanaler til demokrati og definisjonsmakt

Formelle veier til politisk innflytelse går gjennom etablerte praksiser og styringsinnretninger, som *den sakkyndige rapporten*, *høringsrunden* og *stortingsdebatten*. Kristin Asdal kaller dette for *politiske teknologier*. Hun legger vekt på hvordan de bidrar til at politiske saker sirkuleres og omarbeides. Asdal omtaler også *tallteknologier*, som gjør det mulig å omskape natur til målbare størrelser i den politiske debatten, for eksempel ved å definere kvoter og tålegrenser (Asdal, 2004; 2011, s. 211 ff, 221–223). Kvoter er nettopp et høyaktuelt måleredskap i fiskerisammenheng.

Så spørres det hvorvidt politiske styringsteknologier i tillegg til en *kontroll*funksjon også har en *demokratiserende* funksjon, ved å sørge for politisk deltakelse. Her er det sentralt å undersøke møtepunktene i politisk og administrativ arkitektur, spesielt hva som skjer gjennom høringsinstitusjonen (Asdal, 2011, s. 136–138). Den skal bidra til at informasjon om det aktuelle temaet – i dette tilfellet sjømatindustriens kår – sendes ut fra offentlig forvaltning, slik at berørte og interesserte parter kan si sin mening, og forvaltningen er pålagt å samle inn disse meningene. Dette legger til rette for kontaktmøter mellom ekspertise, publikum og politiske institusjoner. Et siktemål er at aktører med førstehånds kunnskap og/eller som er direkte berørt får mulighet til å uttale seg. Gjennom høringsrunden kan en sak omformes, men det er ingen garanti for at det skjer.

Her behandles to offentlige utredninger: Moxnes-utvalgets NOU 1990:24 *Fiskeindustriens organisering og rammevilkår* og Tveterås-utvalgets NOU 2014:16 *Sjømatindustrien – Utredning av sjømatindustriens rammevilkår*. Slike tekster er sentrale i utformingen av politikk. De bidrar til å forme selve saken gjennom sine retoriske grep og begrepsapparat, og gjennom å vise hvilke sider av saken som vektlegges (Asdal, 2011, s. 53). Det sentrale ved den senere prosessen er om sakene ble omarbeidet gjennom høringsrunder, og hvilke aktører som eventuelt

vant frem med sine argumenter. Dette kan si noe om hvem som fikk definisjonsmakt, og hvorvidt høringsrunden hadde demokratiserende effekt.

Lobbyvirksomhet er en uformell vei til politisk påvirkning, her forstått som forsøk på å forme en politisk beslutning i tråd med egne preferanser. Det gjøres ved hjelp av ulike typer fremstøt mot politikere, beslutningstakere og byråkrater (Ihlen mfl., 2020, s. 3–4). Både aktivister, interessorganisasjoner, innbyggerrepresentanter, næringslivsaktører og politikere driver lobbyvirksomhet. Hvilke strategier de kan bruke, avhenger imidlertid både av hvilken pressgruppe eller aktør det er tale om, og av politiske strukturer og kulturer.

I sin beskrivelse av lobbyering i en skandinavisk politisk kontekst legger Øyvind Ihlen mfl. (2020, s. 5–7) vekt på at tradisjonen med forhandlinger mellom representative parter har satt standarden for vår politiske kultur etter 1930-årene. Her har konsultasjon, samarbeid, kompromiss og konsensus vært sentrale verdier. Dermed er det i utgangspunktet brei aksept for at ulike grupper forsøker å drive politisk påvirkning. Etablerte tradisjoner for lokalt selvstyre har bidratt i samme retning. Samtidig beskrives en utvikling der koblinger mellom interesseorganisasjoner og politiske partier er svekket, samtidig som lobbyeringen har blitt profesjonalisert og i økende grad har foregått via media. Når vi sammenlikner prosesser rundt 1990 med prosesser rundt 2014, kan vi forvente å finne noen forskjeller i så henseende.

Lobbyister kan arbeide *innenfra*, gjennom personlig kontakt med beslutningstakere, *utenfra*, for eksempel ved hjelp av annonsekampanjer, eller som en *grasrotbevegelse* gjennom massemobilisering (Baumgartner mfl., 2009). Formålet er todelt: å skape oppmerksomhet om saken, og å få gjennomslag for egne løsningsforslag. Her kan det dukke opp et spørsmål om hvorvidt krisemaksimering er en vellykket strategi. Det kan nok skape oppmerksomhet, og sette aktøren i posisjon til å stille spørsmål ved en situasjon – men det er ikke gitt at den samme aktørens løsningsforslag blir toneangivende. Lobbyister ønsker først og fremst å komme i en posisjon der beslutningstakere ber dem om råd. På den annen side kan de som søker konfrontasjon sies å ha akseptert at de ikke klarer å komme på innsiden (Berry, 1977). Hva ulike typer aktører lykkes best med, ser ut til å variere. Tidligere forskning viser at innbyggerrepresentanter opplevde å lykkes med å skape oppmerksomhet, men at

de i mindre grad fikk innflytelse på beslutningene, sammenliknet med økonomiske aktører (Binderkrantz og Pedersen, 2017, s. 92, referert i Ihlen mfl., 2020, s. 11).

Med dette sagt – også samtidens politiske klima avgjør hvilke argumenter som vil ha gjennomslagskraft. Til enhver tid er faste sett av regler institusjonaliserte og virksomme i samfunnets praksiser, særskilt i politikken (Foucault, 1972, s. 216, appendix 1). Disse er ikke statiske, men forandres gjennom historiens løp. I sin oversiktsbok over norsk økonomisk politikk etter 1905 viser Einar Lie (2012, s. 60–61, 85–88, 102, 117–119) gjennom flere eksempler at oppfatningen av hva som er akseptable spørsmål og svar endres. En *kamp om virkelighetsforståelsen* kaller han dette. Ekspertise har blitt aktivert for å legitimere eller destabilisere politiske synspunkter, utredninger av ikke lenger relevante spørsmål har blitt lagt vekk, særskilt følsomme spørsmål har blitt behandlet utenfor offentligheten, og kursendringer med høye politiske kostnader har måttet foretas langsomt. Et annet gjennomgangstema i Lies fremstilling (2012, s. 83, 117, 128, 123, 134–135), er at den politiske stemningen skifter ved generasjonsskifter. Legitimiteten til tidligere tiders beslutninger var tuftet på bestemte historiske erfaringer. Når menneskene som selv hadde opplevd de gamle problemene ble i mindretall, bleknet også de gamle begrunnelsene. Samtidig la nye generasjoner vekt på å løse nye utfordringer som det etablerte regimet ikke hadde håndtert godt nok.

Et overblikk over norske styringsregimer, sett fra sjøkanten

Kampen om definisjonsmakten i norsk fiskerisektor har tradisjonelt stått mellom flere ulike grupper av aktører. Slik oppsummeres det i boka *Fisken og folket*:

I norsk fiskerinæring er det sjelden stille. Når fiskeripolitikk diskuteres går det en kule varmt. Det bannes og det steikes. Det er kamp mellom nord og sør, mellom flåte og industri, mellom by og land, mellom oppdrett og tradisjonelt fiske, mellom små og

store fartøy, mellom ulike redskapsgrupper, og mellom forskere og næringsaktører (Iversen, 2016, s. 15–17).

Det viser seg også at ulike interesser har fått ulikt gjennomslag til ulike tider. Når hovedtrekk ved norsk politisk historie på 1900-tallet oppsummeres, er det vanlig å plassere et tidsskille i 1930-årene, ett i 1970-årene og ett rundt 1990. I 1930-årene fikk interesseorganisasjonene økt innflytelse, i 1970-årene vant miljøbevegelsen økt gehør, mens 1990-årene ble preget av markedsorientering og konkurranseutsetting i de fleste sektorer. Dette blir ofte omtalt som *det nyliberale skiftet* (Lie, 2012). Både politikere og interessegrupper som ønsket endring kan ha løftet frem dysfunksjonelle sider ved den gamle orden – og fått gjennomslag. Slike tidsskille kan da betraktes som politiske vendepunkter eller regimeskifter, og som regel ledsages de av lovendringer på flere felt. Lovendringene kan dermed forstås som svar på samfunnsutviklingen, eventuelt som reaksjoner på at bestemte hensyn ikke hadde blitt tatt. Mens samfunnsendringer er gradvise og vanskelige å datofeste, så gjelder en ny lov fra en bestemt dato. Lovendringer kan på en og samme tid markere brudd med en eldre orden og starten på et nytt styringsregime, der andre hensyn blir vektlagt enn i perioden før. Fembindsverket *Norges fiskeri- og kysthistorie* (Kolle, 2014) opererer med tilsvarende tidsskille.

Kort sammenfattet kan 1930-årene betraktes som fiskerorganisasjonenes gjennombrudd. Deres mål var å styrke fiskernes økonomiske og politiske innflytelse, og kan forstås som motreaksjoner mot negative sosiale konsekvenser av 1800-tallets liberalistiske politikk. Større grad av medbestemmelse og økt vektlegging av samfunnshensyn var sentrale krav. Da disse verdiene ble nedfelt i råfiskloven av 1938 og deltakerloven av 1939, representerte det viktige politiske seire for fiskerinteressene og starten på en ny æra for dem (Finstad mfl., 2012; Grytås, 2013, kap. 1; Holand, 2020; Hovland og Haaland, 2014, s. 208–209, 259–263; Johansen, 2014, s. 159–161; Johnsen, 2004, s. 146, kap. 4; Jørgensen og Hønneland, 2015, s. 71; Sande, 2013, s. 54). Råfiskloven og deltakerloven ble senere omtalt som *fiskernes grunnlover* (høringsuttalelser til NOU 1990: 24; høringsuttalelser til NOU 2014: 16).

I mellomkrigstiden ble et tett forhold mellom Norges Fiskarlag og Arbeiderpartiet etablert, og det ga fiskerne betydelig innflytelse i norsk samfunnsliv i en periode (Hovland og Haaland, 2014, s. 263). Dette

passet med den tradisjonen for politisk deltakelse som da ble etablert, der deltakelsen skjedde gjennom fagorganisering, samarbeid mellom organisasjon og parti og forhandlinger mellom representative parter. Hovedeksempelen er det såkalte *trepartssamarbeidet* mellom staten og partene i arbeidslivet. I sin institusjonaliserte form er dette en samfunnskontrakt som rommer forventninger, ansvarsdeling og bytteforhold mellom staten, arbeidstakere og arbeidsgivere. Den senere Fiskeriavtalen (1964–2005), der staten gikk inn og garanterte for fiskernes inntekter gjennom statlige subsidier, var analog med – eller *preget av* – denne modellen (Holand, 2017, s. 212; Holm og Henriksen, 2014, s. 12–13). I og med at en slik løsningsmodell ble valgt, ble fiskerinæringen samtidig anerkjent som del av en forhandlingsøkonomi, med de forventninger det medførte. Samtidig var det slik at argumenter og løsningsforslag måtte befinne seg innenfor et bestemt konsensusrom for å oppfattes som rimelige og relevante. For å få innflytelse måtte fiskerorganisasjonene forholde seg til det (Hernes, 1999, s. 103, 108 ff. og kap. 9).

1970-årene ble miljøvernorganisasjonenes og ressursforvaltningens internasjonale gjennombrudd. Reaksjoner mot overfiske på alle verdenshav resulterte i et styrket forvaltningsansvar for kyststatene, forankret i FNs havrettskonvensjon av 1982. I Norge ble dette iverksatt med loven om 200 miles økonomisk sone (soneloven), som trådte i kraft fra 1. januar 1977. Denne loven regnes gjerne som startpunktet for det nye regimet. Den innebar samtidig et betydelig havnåm for Norge (Christensen, 2005; 2014b, c; Finstad mfl., 2012; Grytås, 2013; Gullestad mfl., 2013; Holm mfl., 2015; Jørgensen og Hønneland, 2015). I 1970-årene var bestanden av norsk vårgytende sild nær en total kollaps, og i 1980-årene var den nordøst-atlantiske torskestammen på et historisk lavmål (Christensen, 2014a, b, c). Disse var Norges viktigste arter i kommersielt fiske, og situasjonen ble håndtert med streng ressursforvaltning, slik at artene tok seg opp igjen (Armstrong mfl., 2014; Eide mfl., 2013; Gullestad mfl., 2013; Holm mfl., 2014). Samtidig ble havbruksnæringen en stor eksportnæring. Selv om den har andre typer miljøutfordringer, kan oppdrett av fisk isolert sett forstås som et tiltak der overfiskeproblematikken er eliminert.

Den første eksempelsaken er hentet fra overgangsfasen som fant sted rundt 1990, altså det nyliberale skiftet. Overfiskeproblematikken var høyst aktuell, i form av 1980-årenes torskekrise. Forholdet til

utenlandske fiskere var et annet viktig diskusjonstema, som følge av at Russland ble en aktuell handelspartner da den kalde krigen tok slutt, og som følge av EØS-forhandlingene. Internasjonal frihandel og harmonisering med EU-lovgivningen var viktige tråder i det politiske bakteppet, særlig siden EØS-forhandlingene pågikk parallelt med Moxnes-utvalgets utredningsarbeid. Representanter for fiskekjøperne arbeidet for å dreie politikken mer i retning av markedsøkonomiske hensyn, slik at bedriftene ikke fikk et for tungt samfunnsansvar i tider med svak resurstilgang (NOU 1990: 24, s. 115–116). Dette kan også forstås som en reaksjon på at statlig detaljregulering hadde kjennetegnet de første tiårene etter andre verdenskrig. Samtidig kjempet fiskernes representanter for å beholde råfiskloven og deltakerloven, og la dermed større vekt på regulering og samfunnshensyn. Fiskekjøperne var mest i takt med samtidens politiske klima. 1980-årene ga et gjennombrudd for markedsorientering og konkurranseutsetting flere sektorer. I fiskerisektoren vises det i de lovendringene som ble gjort i 1992 (Holand, 2017). Dette ble oppfattet som et brudd med etterkrigstidens fiskeripolitikk og vakte sterke reaksjoner, noe vi kommer tilbake til.

Den andre eksempelsaken er Tvesterås-utvalgets utredning (NOU 2014: 16) med påfølgende tilleggsutredninger og revisjon av fiskerilovgivningen i 2016. Viktige utfordringer knyttet til overfiske syntes i stor grad å være under kontroll da denne prosessen pågikk. Samtidig hadde oppdrettsnæringen vært i sterk vekst. Mens Tvesterås-utvalget arbeidet, bygde det seg opp en ny protestaksjon, der befolkningen i fiskeriavhengige samfunn etterlyste samfunnshensyn og politisk garanti for at lokale aktører fikk sin del av verdiskapningen. Dypest sett var det et spørsmål om hvor verdiene tok veien, og hvilke aktører som bestemte hvilke hensyn som måtte tas. Dette foregikk innenfor rammene av et etablert markedsregime, og kan forstås som en motreaksjon mot 20–30 år med markedsorientering. Motstanden toppet seg da Tvesterås-utvalget foreslo ytterligere deregulering, blant annet ved å fjerne den såkalte *leveringsplikten*, som hadde som formål å bidra til lokal foredling av fisk (Holand, 2017).

Må fortsatt levere fisk i Mehamn

Torgeir Knag Fylkesnes i Troms SV tror det er fullt mulig å drive lønnsomt i fiskeribedrifter i nord. Samtidig viser det seg at selskapet Havfisk fortsatt har leveringsplikt til Mehamn, selv om fiskemottaket til Norway Seafoods blir solgt.



Kyststoppeneet kvier Stortinget under mandagens demonstrasjon.
FOTO: METTE BALLOUWIK / NTB

Kystaksjonen demonstrerer utenfor Stortinget i 2014 (skjermdump, nrk.no, 05.03.2014).

- Et kraftig signal ut om hva vi mener: Det er ikke kapitalen som skal styre fisken, det er folket



SPINNG Kyststoppeneet, her representert av Eva Lisa Robertsen, pryder nå vegg på et bygg i Vardø. Foto: Ole Gunnar Orntun

Av Aleksandra Krokstad

31. august 2017, kl. 22:31

Artikkelen er over 3 år gammel

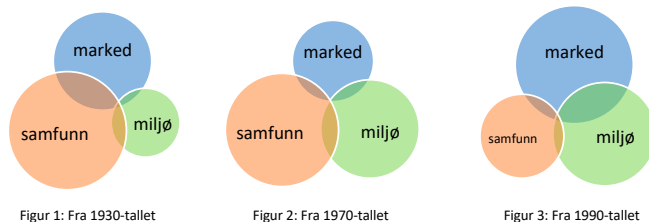
På kort varsel, mobiliserte Kyststoppeneet i Vardø torsdag ettermiddag. Nå pryder Kyststoppeneets logo en husvegg i hjertet av byen.

Lokalavisomtale av Kyststoppeneet (skjermdump, iFinnmark.no, 31.08.2017).

Innholdsmessig dreide protestaksjonen seg om motstand mot konsekvensene av en stegvis liberalisering i fiskeflåte og oppdrett som førte til større sosiale ulikheter enn det som tidligere kjennetegnet fiskerinæringen (Nilsen og Cruickshank, 2018). Her fantes en viss parallell til 1930-årenes interessekonflikter mellom fiskere og fiskekjøpere, iallfall nok til

å bli brukt i retorisk sammenheng. Det ble gitt uttrykk for at viktige seire som ble vunnet dengang var under press, og at dagens kamp var like viktig som den fiskerne utkjempet i 1930-årene (Kronikker blant annet i *Finnmarken*, 25.04.2014, s. 17; *Avisa Nordland*, 12.02.2015, s. 27; *Hitra-Frøya*, 17.02.2015; *Klassekampen*, 26.05.2017, s. 17).

Både markedshensyn, samfunnshensyn og miljøhensyn har vært viktige i fiskerisektoren over tid. Hvordan de ulike hensynene har blitt vektlagt, har imidlertid endret seg (Henriksen og Holm, 2014; Holand, 2017; Johnsen og Finstad, 2020). Tvveterås-utredningen inneholder en fagrappport som behandler sjømatnæringens rolle og betingelser, der det legges vekt på at både samfunnshensyn, markedshensyn og miljøhensyn må tas (Holm og Henriksen, 2014, s. 9). Innholdet i det som kalles næringens *samfunnskontrakt* – altså hvilke forventninger næringen blir møtt med – påvirkes av hvordan hensyn til sosial, økologisk og økonomisk bærekraft blir vektlagt (jf. Holm mfl., 2015, s. 65). Dette kan igjen ses i sammenheng med at ulike grupper hadde definisjonsmakt i ulike perioder. Det ser også ut til at dersom et hensyn har blitt tillagt for liten vekt i en periode, avstedkommer det krav om at nettopp disse hensynene må ivaretas bedre. Forenklet kan dominerende prioriteringer illustreres som i figurene under:



Figur 1–3: Skjematisk periodisering av fiskeripolitikkenes prioriteringer, stor sirkel = høy prioritet.

I den første fasen (figur 1) bidro råfiskloven og andre reguleringer i primærnæringene til å løfte frem reguleringstenkning som politisk prinsipp og økonomisk realitet i Norge (Lie, 2012, s. 63). På bakgrunn av dette kan den første fasen kalles for «reguleringsregimet». «Organisasjonsregimet» er et annet mulig navn, utfra organisasjonenes innflytelse i perioden. I den andre fasen (figur 2) ble ressursforvaltningsansvaret etablert som

politisk prinsipp (Christensen, 2014; Gullestad mfl., 2013). Dette kan dermed kalles for «ressursforvaltningsregimet». Samtidig sto samfunns-hensynet fortsatt sterkt. Den tredje fasen (figur 3) innebar et gjennombrudd for en ny markedsorientering og deregulering, og kan kalles for «markedsregimet» eller «den nyliberale orden». Samtidig ble miljøhensynet videreført, for eksempel gjennom et betydelig statlig ansvar for å hindre overfiske, blant annet stadfestet i havressursloven av 2008. Poenget med denne regimeinndelingen er at den sier noe om det rådende politiske klimaet i ulike perioder, og fremhever at det endret seg.

1990-aktørenes strategi: Krise som katalysator – og eksempelets makt

Aktører som får gjennomslag for sine virkelighetsbeskrivelser får et maktovertak på andre aktører. Det handler om å få gjennomslag for egne løsninger, men også å komme i posisjon til å avgjøre hvilke problemer som skal gis prioritet – også kalt problemdefinisjonsprivilegiet. Dette står sentralt i politiske forhandlingssituasjoner, og er nært knyttet til hvilken kunnskap som skal aktiveres.

Situasjonen da Moxnes-utvalget startet sitt arbeid, var som følger: 1987/88 var den dårligste sesongen for norsk torskefiske som var registrert siden tellingene startet i 1859 (Reguleringsrådet, 1988). Frykt for at hele samfunn ville bli lagt øde preget datidens offentlige debatt, spesielt i Finnmark. Nord-Norge sto på randen av økologisk krise. Den ville lede til konkurser i fiskeindustrien – som var hjørnesteinsbedrifter i mange kystsamfunn – og deretter massiv fraflytting. I Finnmark fantes også noen næringslivsaktører og politikere som gikk aktivt inn for å utnytte det som fantes av politisk handlingsrom i denne situasjonen.

Et lokalt forankret politisk miljø jobbet allerede for en ny fiskeripolitikk. Alt tidlig på 1980-tallet etterlyste de bedre ressursforvaltning og tiltak mot overfiske. De ville også ha en politikk som tok større hensyn til kystbefolkningens perspektiver (Finnmark fylkeskommune, 1983). En informant fra dette miljøet understreket at det var viktig å få et politisk generasjonsskifte, slik at nye løsninger kunne lanseres (informantintervju, tidligere fylkespolitiker, Vardø, 27.01.2014). Disse aktørene hadde

sine kontakter i Arbeiderpartiet, og drev aktiv lobbyvirksomhet både innenfra, gjennom personlig kontakt med beslutningstakere, og utenfra, ved å skape offentlig oppmerksomhet rundt de problemene mange samfunn i Finnmark sto overfor. I dette arbeidet anså de det som avgjørende å benytte seg av lettfattelige slagord og det de kalte «påfuglord», det vil si tidens honnørord, for å få politisk gjennomslag (informantintervjuer, tidligere fylkespolitikere og administratorer, Vadsø, 22.01.2014; 25.01.2014; Vardø, 27.01.2014).

Dem imellom var det noe uenighet om hvorvidt det var en fornuftig strategi å bygge opp under krisestemningen. Her er det nemlig tale om krise i to henseender, både i reell og symbolsk forstand. Krise kan, for det første, forstås som et sammenbrudd i eksisterende ordninger. Fortellingen om en krise, og krisemaksimering, kan på sin side brukes som virkemiddel i politisk retorikk. Formålet er å skape aksept for at det har oppstått en ny situasjon, noe som igjen kan brukes til å legitimere handling og endring. I denne saken innebar krisemaksimering en viss risiko for at alt som hadde med Finnmark å gjøre kunne komme til å bli oppfattet som klagesang og elendighetsbeskrivelser sett utenfra (informantintervju, Vadsø; 22.01.2014). I ettertid viste det seg også at det bredte seg en oppfatning av en vedvarende krise i Finnmark, på bakgrunn av flere negative prosesser som fikk stor oppmerksomhet (Arbo og Hersoug, 1994, s. 137–142; Finstad mfl., 2012).

Alle nasjoner som fisket etter nordøst-atlantisk torsk fikk reduserte kvoter fra 1988 (Reguleringsrådet, 1988). For at fiskeindustrien i Finnmark skulle overleve, måtte nye kanaler for råstofftilførsel åpnes. Det tok ikke lang tid å regne ut at løsningen kunne være å kjøpe fisk fra russiske ferskfisktrålere – men det var forbudt ifølge norsk lov (fiskeforbudsloven, 1966, §8). Utenlandske fiskere hadde ikke tillatelse til å gå rett fra fiskefeltet og levere i norsk havn. Daværende fylkesmann i Finnmark og stortingspolitikere fra Finnmark og Troms engasjerte seg i saken. For dem ble det et hovedpoeng å vise at det hadde oppstått en ny situasjon, så forskjellig fra det loven tok utgangspunkt i at loven måtte endres. Et gjengangerargument ble at det uansett kom til å bli fisket *noe*, og da måtte det overordnede målet være at mest mulig av opptatt kvantum ble levert til foredling i *norsk* industri, uansett hvilken nasjon som hadde tatt fisken. Dette – som kan kalles overlevelseselementet fra Finnmark – går igjen i Fiskeridepartementets korrespondanse

og i stortingsdebatten (F.eks. Stortingstidende, 1987–88, s. 3558–60; Fiskeridepartementets arkiv [FDARK], 1988, 88/1012-1). Dette kan forstås som forsøk på å kombinere samfunnshensyn og ressurs-hensyn (jf. fig. 1–3).

Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite besøkte Finnmark i april 1988. Slik det ble fremstilt i stortingsdebatten etterpå, var kravet om å få levert utenlandsk fisk unisont i alle fiskevær (Stortingstidende, 1987–88, s. 3560). Dette, å lansere noe som et *folkekrav*, er også et retorisk grep. I stortingsdebatten kom det imidlertid også frem at det heftet sikkerhetspolitiske problemer ved en for rask tilnærming til russerne. Spørsmålet ble ansett for å være politisk følsomt, og ble oversendt regjeringen for videre utredelse. Så langt om de politiske aktørene.

Samtidig grep aktørene i næringen det mest påtrengende problemet an fra den praktiske siden. Det å få endret landingsforbudet ble et konkret og overordnet mål for aktører tilknyttet Fiskeindustriens Landsforening (FL), Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe (BHF) og investerings-selskapet Sør-Varanger Invest (SVI). De hadde sine kontakter i Høyre.

Noe av det første næringsaktørene i Finnmark gjorde, var å få på plass en prøveordning med fiskeleveranser fra russerne. Da den nevnte stortingsdebatten fant sted, hadde to firma i Båtsfjord allerede fått leveringskontrakter på dispensasjon fra fiskeriforbudsloven (FDARK, 1988, 88/96-1; 88/96-2). FLs formann Svein Krane var en av nøkkel-personene for å få dette i gang. Han representerte også tilvirkersiden i Moxnes-utvalget, og deltok som partsrepresentant på flere møter i Fiskeridepartementet der spørsmålet om kjøp av utenlandsk råstoff var tema. Her fikk han i oppdrag å lage en modell for hvordan en slik handel kunne organiseres. Dermed hadde han kommet i lobbyistens ønskeposisjon – han var nå blitt tilvirkersidens talsmann og den som beslutningstakerne søkte råd hos. Mens modellen ble beskrevet, ble den også testet i praksis.

Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite merket seg den nye torskeimporten i Båtsfjord, og gikk ut fra at «denne mer liberale praksis» ble videreført så langt det var «forenlig med hensynet til totalforvaltningen av fiskeressursene og behovet for stabile og gode omsetningsforhold» (Innst. S. nr. 223, 1987–88). Dette var et tydelig signal om politisk aksept, belagt med samfunnshensynet og ressurs-hensynet. En mer

liberal praksis var i tillegg i pakt med markedshensynet. Videre forutsatte komiteen at regjeringen ville vurdere om lovendring trengtes. Den nye praksisen viste seg å ha stor argumentasjonsverdi når det gjaldt å vise at den gamle loven hadde gått ut på dato. De russiske leveringstillatelsene i Båtsfjord ble stadig fornyet, gjennom gjentatte søknader til Fiskeridepartementet. Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe ønsket varig importtillatelse, og skrev til departementet at de kom til å «arbeide aktivt med alle relevante instanser for å få dette til» (FDARK, 1988, 88/903-1). Arbeidet for å utvide ordningen slik at russerne kunne levere flere steder, fortsatte også.

Interessant nok var den liberale praksisen som ble presset frem nedenfra i samklang med signaler fra EF og tidens bevegelser i storpolitikken – i retning av deregulering og økt internasjonal flyt av kapital, arbeidskraft, varer og tjenester.¹ Proteksjonisme og konkurransevridning ble snart retoriske merkelapper på tiltak som ikke lenger var politisk legitime. Det ble stadig tydeligere i årene da Moxnes-utvalget utredet fiskeindustriens kår. For eksempel skulle statlige subsidier fases ut etter overenskomsten om fiskehandel under EFTA-avtalen, signert i 1989 (Henriksen, 2009). Eldre, proteksjonistiske argumenter for å forby landinger av utenlandske fiskefangster av hensyn til norske fiskere mistet legitimitet. Sikkerhetspolitiske kald krigs-argumenter kom også mindre i bruk. Samtidig ble problemet med råstoffmangel mer sentralt. Summen av dette ble slik, ifølge Moxnes-utvalget (NOU 1990: 24, s. 57, deres kursivering):

Det er ikke lenger noen grunn til å beskytte norske fiskere mot leveranser fra utenlandske fartøyer. De aller fleste ressurser er kvoteregulert. *Det må være et overordnet mål å få ilandført i Norge mest mulig av andre lands kvoter.*

Her er gjenklangen av argumentene fra de nordnorske politiske aktørene åpenbar. Argumentet om at mest mulig av fisken som ble tatt skulle gå til *norsk* foredling, hadde nådd frem. Å sikre kontinuerlig tilgang på

¹ De europeiske fellesskapene (EF) ble formelt til Den europeiske union (EU) fra 1993, på grunnlag av Maastricht-traktaten, som ble vedtatt i 1992. Derfor skriver jeg EF om tiden før dette, men EU om tiden etterpå og i omtalen av mer generelle problemstillinger (eksempelvis «EU/EØS»). Maastricht-traktaten bidro nettopp til å fremme de såkalte fire friheter: internasjonal flyt av kapital, arbeidskraft, varer og tjenester.

råstoff av god kvalitet var ansett som nøkkelen til en konkurransedyktig norsk fiskeindustri på land (NOU 1990: 24, s. 30). Saken er ekstra interessant fordi den foregikk i en overgangsfase mellom to ulike politiske klima. Samfunnshensyn hadde vært viktig, men var i ferd med å komme i skyggen av markeds- og ressurs-hensyn. Den som følger denne prosessen, kan se at aktørene brukte argumenter som passet i begge kontekstene.

I ettertid fremhevet flere av aktørene at det hadde vært avgjørende for dem å kunne bruke både formelle og uformelle kanaler i dette arbeidet, å kunne operere fritt og hive seg fort rundt ved behov (informantintervjuer, politiske aktører, Tromsø, 06.12.2013; Vardø, 27.01.2014; næringslivsaktører, Hammerfest, 20.01.2014; Kirkenes, 29.01.2014; Oslo, 06.05.2014; Tromsø, 31.01.2014; 07.03.14; 15.04.2016). Det er verdt å bemerke at aktørene til sammen hadde gode kontakter i både Arbeiderpartiet og Høyre, de to mest toneangivende partiene i datidens politikk. Å få oppmerksomhet i media inngikk også i strategien. Lokale medier ble brukt aktivt, og det bidro til lokal mobilisering. Imidlertid var det vanskeligere å få innpass i riksmidia, noe aktørene ønsket for å gjøre saken til en nasjonal sak. En informant beskrev skuffelsen da NRK Dagsrevyen endelig tok tak i saken, men lot den komme i skyggen av hovedoppslaget om intern strid i Arbeiderpartiet (informantintervju, tidligere fylkesadministrator, Bodø, 11.11.2013). For å få gjennomslag på nasjonalt plan ser det ut til at direkte kontakt med politikere førte bedre frem enn å gå via media.

Moxnes-utvalget: Den formelle prosessen

Tidligere fiskeriminister Einar Hole Moxnes (Sp) fikk i oppdrag å utrede fiskeindustriens organisering og rammevilkår i Norge i ei tid preget av stor bekymring, som gjenspeiles i hva utvalget la vekt på. I første omgang er det interessant å se hvem som satt i utvalget, hvilket mandat de hadde, og hvilke sider av oppdraget de la vekt på. Slike forhold var også med på å etablere saken i det politiske rom. Dette var et partssammensatt ekspertutvalg av folk med bakgrunn fra ulike deler av fiskerinæringen. I løpet av arbeidet delte utvalget seg i to leirer, noe som kom til uttrykk gjennom en rekke dissenser og mindretallsforslag (NOU 1990: 24, s.

31–34). Fraksjoneringen stadfestes av informanter som satt i utvalget (informantintervjuer, utvalgsmedlemmer, Ålesund, 27.09.2013; Bugøynes, 28.01.2014; Tromsø, 15.04.2016). Fiskernes representanter ønsket å bevare hovedtrekk av mellom- og etterkrigstidens fiskeripolitikk, det vil si en samvirkemodell utviklet rundt råfiskloven og deltakerloven («regulerings/organisasjonsregimet»). På den andre siden jobbet tilvirkernes representanter for markedsorientering, friere konkurranse, mindre statlig innblanding og mindre ansvar for distriktspolitikk – forslag som pekte fremover mot et «markedsregime» – og de var i flertall.

Moxnes-utredningen ble sendt ut på høring høsten 1990, til 47 organisasjoner, institusjoner og berørte departementer. Responsen i høringsrunden var solid, så den sørget iallfall for deltakelse (høringsuttalelser til NOU 1990: 24). Også her kom det til åpen debatt om hvorvidt grunntrekk ved etterkrigstidens fiskeripolitikk skulle videreføres – i seg selv et tegn på at fiskeripolitikken befant seg ved et veiskille. Det pågikk en tydelig tautrekking mellom aktører som i likhet med mindretallet i Moxnes-utvalget støttet regulerings/organisasjonsregimet, og aktører som støttet utvalgsflertallet i å ønske nye løsninger og nye bestemmelser. Det fremgår også av departementets høringsbrev, og av Ot.prp.nr. 61 (1991–92) som var Fiskeridepartementets fremlegg for Stortinget. Her innledes flere drøftingstema med at flertallet i Moxnes-utvalget påpeker at mye er endret siden råfiskloven ble vedtatt, og at det er på tide å oppdatere den – mens mindretallet forsvaret gjeldende regelverk.

Konflikten mellom fiskernes og tilvirkernes interesser ble satt på spissen i høringsrunden. Fra flere hold ble det spurt om poenget nå var at fiskeindustrien skulle bli mer lønnsom på fiskernes bekostning. Et hovedbudskap var at de nye lovforslagene truet livsnerven i den norske fiskerinæringen og det tradisjonelle samspeillet mellom hav og land, der de næringsdrivende skulle ta lokalt samfunnsansvar og helst ha lokal tilknytning (høringsuttalelser til NOU 1990: 24; Ot.prp. nr. 61 (1991–92); Innst. O. nr. 13, 1992–93).

En annen, grunnleggende kritikk gikk ut på at utvalget ikke representerte hele næringen. Sildesektoren og oppdrettssektoren hevdet at deres problemstillinger og løsningsforslag ikke kom med (høringsuttalelser til NOU 1990: 24, Norges Sildesalgslag; Norske Fiskeoppdretters Forening; Fiskeoppdretternes Salgslag, 1990–91). I tillegg kom kritikk mot geografisk skjevrepresentasjon, at utvalget representerte

torskesektoren i Nord-Norge, og at det påvirket både problemstillinger og konklusjoner: «Store og vesentlige deler av norsk fiskerinæring [hadde] ikke vært delaktig i utredningsarbeidet», ble det hevdet (høringsuttalelse til NOU 1990: 24, Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag, 1990).

I 1992 var Ot.prp. nr. 61 ute på høring. Da foregikk en protestmobilisering langs kysten, for å støtte synet til fiskerrepresentantene i Moxnes-utvalget. Fiskeridepartementet fikk en rekke innspill fra lokalpolitikere som mente at lovendringsforslagene ikke ville komme kystbefolkningen til gode. Smøla kommune skrev til kystkommunene fra Møre til Finnmark og ba om at flest mulig av dem støttet «et ufravikelig krav» om at myndighetene skulle vurdere grundig «hvilke konsekvenser de foreslåtte endringene kan medføre», da dette var «helt avgjørende for typiske kystkommuner der fiskeriene er sjølve grunnpilaren for bosetting og næringsaktivitet» (høringsuttalelse til Ot.prp nr. 61, Smøla kommune, 1992). Ordføreren i Smøla skrev til sine kolleger at proposisjonen hadde «skapt mye uro/usikkerhet blant kystbefolkninga generelt og fiskerne spesielt m.h.t. virkningen for kyst-Norge». Han hevdet her at det han kalte «angrepet på råfiskloven» var et klart utslag av EF-tilpasning. Formålet med oppropet var å gi «våre myndigheter og sentrale politikere klar beskjed om at vi akter å 'slå ring om' fiskerinæringa» (høringsuttalelse til Ot.prp nr. 61, Smøla kommune, 1992). Dette var også en tydelig folkekrav-retorikk.

Mange utdrag av uttalelsene fra høringen av NOUen ble gjengitt i odelstingsproposisjonen, men det betød ikke at alle aktørene fikk gjennomslag for sitt syn. Departementet lyttet for eksempel til filetindustrien, siden det nå så ut til at dens eksistens sto mest på spill. Argumentasjonen fra Fiskeindustriens Landsforening kom godt frem. Overlevelsesargumentet fra Finnmark hadde blitt hørt. For øvrig er det en vanlig oppfatning at daværende fiskeriminister Oddrun Pettersen (A) var mer lydhør for fiskeindustriens synspunkter enn forgjengerne hadde vært (Finstad, 2014, s. 228; Haaland, 2003, s. 165). Uansett er det tydelig at visse resonnementer gikk igjen gjennom hele prosessen. Argumentet om å sikre at mest mulig fisk skulle leveres til norske anlegg, når den nå engang kom til å bli fisket uansett og til slutt ville havne på det samme markedet som norske fiskeprodukter, ble gjentatt (Stortingstidende, 17.11.1992, s. 177, 180). Dette indikerer at aktørene bak en bestemt virkelighetsforståelse allerede hadde fått definisjonsmakt.

Andre høringsinnspill ser ut til å ha blitt brukt til å sortere ut de mest kontroversielle endringene og legge disse på is. For, som påpekt, kan endringstakten ikke være for stor – det blir politisk vanskelig.

Helt på tampen av 1992 ble det vedtatt en ny fiskerilovgivning som innebar deregulering på flere områder (Stortingstidende, 23.11.1992, s. 9; Endringslov, 1992, Lov 04.12.1992 nr. 124). Levering av utenlandske fangster, kampsaken fra Finnmark, ble tillatt. Heretter er det i utgangspunktet tillatt for utenlandske fiskere å levere til norsk industri, med mindre det er mistanke om illegalt fiske. Vedtaket var ikke enstemmig: SV og Senterpartiet mente at den nye ordningen burde ha vært strengere, mens Fremskrittspartiet stemte mot, fordi de mente at den var for streng (Stortingstidende, 17.11.1992, s. 167–189; Innst. O. nr. 13 (1992/93); Endringslov, 1992).

Når historien ser ut til å gjenta seg

I 2014 reiste jeg rundt i Finnmark for å granske prosessen i 1987–92. Dette var akkurat da et nytt kystopprør var i ferd med å reise seg. Informanter jeg møtte som hadde bakgrunn i lokalpolitikken, ga uttrykk for at de så klare paralleller: «Det som skjer nå, skjer på bakgrunn av det som skjedde den gang», sa de (informantintervjuer, tidligere fylkespolitikere og administratorer, Vadsø; 22.01.2014; 25.01.2014; Vardø, 27.01.2014). Endringene i norsk fiskerilovgivning i 1992 var omfattende nok til å kalles et politisk regimeskifte. Regimet som var nytt da, gjelder fortsatt. Tidligere historisk erfaring viser at den politiske stemningen kan snu ved generasjonsskifter (jf. Lie, 2012) – men det ser ikke ut til at vi er kommet til et slikt nytt skifte ennå. Prosessen de senere årene tyder snarere på at det eksisterende regimet har blitt ytterligere sementert.

I 2014 var norsk sjømatindustri under utredning igjen, av det såkalte sjømatindustriutvalget, ledet av professor Ragnar Tveterås ved Universitetet i Stavanger. Denne gangen var oppdrettsnæringen representert, derav navnet *sjømatindustri*, som inkluderer både villfangede og oppdrettede arter. I februar 2014 ble Kystaksjonen stiftet i Mehamn. Formålet var å få aksept for at kystsamfunnene hadde rettigheter til fiskeressursene. Aksjonistene brukte en grasrotstrategi for sin

lobbyvirksomhet, med folkemøter, protestmarsjer, fakkeltog, innlegg i lokal presse og på sosiale media. De fulgte en tydelig konfronterende linje. En av strategiene var politisk agitasjon for å mobilisere innbyggere i flere kystsamfunn, og å få flest mulig til å slutte seg til aksjonen. Samarbeid med etablerte organisasjoner med sammenfallende interesser inngikk i strategien. Når disse sluttet seg til, økte samtidig medlemsmassen i kystaksjonen. Igjen ble *folkekravet* brukt som retorisk grep.

I desember 2014 leverte sjømatindustriutvalget sin utredning. Utvalget foreslo omfattende dereguleringer som ville gi aktørene i næringen økt rom for å velge «konkurransedyktige økonomiske organiseringsmodeller innenfor miljømessige bærekraftige rammer, og like konkurransevilkår», inkludert valg av geografisk tilholdssted (NOU 2014: 16, s. 13–15). Forslagene berørte både flåten, forholdet mellom flåte og foredlingsledd, og organiseringen av førstehåndsomsetningen. Samtidig var det udiskutabelt at ressurshensynet var viktig, og at nasjonal kontroll over sjømatressursene måtte videreføres.

Forslagene vakte kraftige reaksjoner da utredningen ble lagt frem, og i den påfølgende høringsrunden. Virkelighetsforståelsen som lå til grunn i NOU-en sto i skarp kontrast til de tallrike høringsinnspillene der hensyn til sosial bærekraft og næringens samfunnsansvar ble etterlyst (høringsuttalelser til NOU 2014: 16, 2015). Overordnet var dette noe av det mest påfallende med hele prosessen. Heller ikke etter Fiskeridirektoratets syn var det «samfunnsmessig behov eller saklig grunnlag for en så dramatisk endring i samfunnskontrakten som det flertallet i utvalget legger opp til» (høringsuttalelse til NOU 2014: 16, Fiskeridirektoratet, 2015, s. 49). Et konsulentbyrå uttalte seg på bakgrunn av sitt mangeårige samarbeid med aktører i fiskeri- og havbruksnæringen, og skrev rett ut at det dreide seg om verdivalg (høringsuttalelse til NOU 2014: 16, Noodt & Reiding, 2015).

Her var det altså grunnlag for politisk mobilisering og kamp om definisjonsmakten. For det første gjaldt det spørsmålet om hvem som skulle forvalte fiskeressursene, som ifølge havressurslova tilligger fellesskapet Norge – var det de enkelte næringsaktørene eller kystbefolkningen som kollektiv? Den historiske konteksten her er at Norge har pleid å legitimere nasjonal kontroll over fiskeressursene med hensynet til kystbefolkningen, til bosetting og sysselsetting, altså samfunnshensynet.

Kravet om at fiskeressursene måtte tilhøre kystsamfunnene ble fremmet i den såkalte *Tromsø-erklæringa*, et opprop fra folkebevegelsen Kystopprøret, under tittelen «Stopp ranet av kysten vår». Dette ble lagt ut til signering og delt på sosiale medier i 2015, som motreaksjon mot Tvetveterås-utvalgets forslag. Her ble det hevdet at «Tvetveterås-utvalgets innstilling truer kystbefolkningens livsgrunnlag» (Naturvernforbundet, 2015). Dette var altså en ny versjon av overlevelsesargumentet. «Vi ber lokalpolitikkerne langs hele kysten om å uttale seg mot Tvetveterås-utvalgets innstilling», lød oppfordringen videre. Flere representanter for fagbevegelsen og miljøbevegelsen sluttet seg til, og flere av de samme aktørene leverte høringsuttalelser. Noen formuleringer er gjengangere, og sammen med henvisninger til *Tromsø-erklæringa* vitner dette om at de stammet fra den koordinerte opposisjonen. Høringsuttalelsene viser til statistiske data og effekter av lover og reguleringer i inn- og utland. Dette viser samtidig at avsenderne behersket det politiske språkets krav om faktabaserte begrunnelser. Dette følger av at et innebygd krav til kvantitativ empiri både i økonomifaget, i natur- og humanvitenskap har virket bestemmende for hvordan argumentasjon må bygges opp for å bli gyldig i politikken (Asdal, 2004, s. 295 ff; 2011, s. 19–21, 63–64).

På nok et område oppsto en kamp om definisjonsmakten. Det gjaldt spørsmålet om hva som var en god og lønnsom sjømatnæring. Tvetveterås-utvalget pekte på Island som forbilde, der en vertikalt integrert industri gjennomgående hadde bedre økonomiske marginer enn den norske (NOU 2014: 16, s. 44). Situasjonen på Island på denne tiden var at majoriteten av fiskekvotene ble eid av et lite antall kapitalsterke aktører, såkalte *kvótakóngar*, som betalte ressursavgift til staten. Flere høringsinnspill trakk isteden Island frem som et avskrekkingseksempel (høringsuttalelser til NOU 2014: 16, Fagforbundet Troms; LO Midt-Troms; Natur og Ungdom; Nordland fylkes fiskerlag; Norges Kommunistiske Parti (NKP); NNN Troms; Steigen kommune, 2015). De la vekt på at lokalsamfunn mistet arbeidsplasser, at det var vanskelig for nye aktører å komme inn i næringen, og at mindre kapitalsterke islandske fiskere isteden søkte til Norge for å drive fiske. Etter 1992 var det jo tillatt for utenlandske fiskere å levere fangstene sine i norsk havn.

Flere høringsinnspill stilte spørsmål ved ekspertutvalgets grunnleggende antakelser, som at stordrift, kvote- og eierkonsentrasjon ga best innovasjonsevne og lønnsomhet, eller de gikk langt i å hevde at

anbefalingene bygde på teoretiske politiske idealer fra 1980- og 90-årene, som i ettertid var blitt tilbakevist gjennom praktisk erfaring (høringsuttalelser til NOU 2014: 16, 2015). Det ble rettet til dels knusende kritikk mot manglende argumentasjon og/eller manglende konsekvenstenkning i utvalgets forslag til løsninger. Karakteristisk for mange innspill var at de satte en sentralisert, kvantitets- og profitorientert næringsmodell opp mot en desentralisert, kvalitetsorientert og sosialt bærekraftig en. Samfunnshensynet og markedshensynet ble altså satt opp mot hverandre, mens samfunnshensynet og miljøhensynet lot seg kombinere. Flertallet av høringsinstansene, særlig de som hørte hjemme i Trøndelag og Nord-Norge, ønsket å ivareta et tradisjonelt samspill mellom sjøsiden og landsiden. Ifølge disse aktørene var det dette lokalt forankrede samspillet som hadde gjort Norge til en ledende sjømatnasjon. På den bakgrunn spurte de om hvorfor politikken skulle endres i en retning der risikoen for næringen som helhet syntes stor, og gevinsten selv for de største enkeltaktørene syntes usikker. Dette ble også problematisert med hensyn til rekruttering og rettferdighet mellom generasjoner (høringsuttalelser til NOU 2014: 16, Natur og Ungdom; Naturvernforbundet i Troms; Vikna kommune; LO; NKP; Andøy kommune; Lofotrådet; Steigen kommune; Vestvågøy kommune, 2015). Enda flere høringsvar advarte mot konsekvensene dersom nye regler åpnet for at kapitalsterke aktører utenfor landsdelen – og utenfor Norge – fikk anledning til å kjøpe fiskekvotene.

Alt i alt viste høringen i 2015 at det var stor motstand mot å endre deltakerloven slik at industrien fikk utvidet anledning til å eie kvoter og fartøyer. En rekke innspill hevdet at en slik omlegging ikke ville komme kystbefolkningen til gode. Regjeringen Solberg kom da frem til at deltakerloven måtte ligge fast som grunnlag for regjeringens fiskeripolitikk (Meld. St.10 (2015–2016), s. 49). Her reflekteres tilbakemeldingene fra høringsrunden godt, der flertallet gikk inn for å beholde deltakerloven, og faktisk fikk gjennomslag for det. Prinsippet om en fiskereid flåte levde videre når det ble koblet sammen med prinsippet om nasjonal råderett over ressursene. Dette standpunktet var for øvrig helt i tråd med høringsvaret fra organisasjonen som representerte de mer kapitalsterke aktørene på fiskersiden (høringsuttalelse til NOU 2014: 16, Fiskebåt, 2015). Dette var et eksempel på en aktør med tydelig politisk gjennomslagskraft.

I etterkant av 2015-høringen fulgte tre nye tilleggsutredninger (Meld. St. 10 (2015–2016), s. 15).² Det å opprette nye ekspertutvalg for å samle kunnskap om de mest omstridte temaene, slik regjeringen nå gjorde, er en måte å mobilisere ressurser på. Meningsmotstandere kunne nok oppleve det som utmattelsesstrategier, men det må kunne betraktes som et ønske fra staten om å skaffe mer kunnskap for å avgjøre vanskelige spørsmål. Det kan også forstås som nok et eksempel på at kursendringer med høye politiske kostnader må foretas langsomt (jf. Lie, 2012).

Politisk deltakelse: Kanaler, strategier og effekter

Eksempelsakene viser at aktører som opplevde at de trengte politisk innflytelse brukte både formelle og uformelle kanaler for politisk deltakelse. Aktiv bruk av høringsinstitusjonen, lobbyvirksomhet og mobilisering via organisasjoner og media hørte med. Aktørene kommuniserte med beslutningstakere og i offentligheten, med formål om å få opinionen og beslutningstakerne på sin side. Krisemaksimering ble brukt som retorisk strategi, men ikke i like stor grad av alle aktørene, og på forskjellige måter i 1990 og 2014. Redskapene de hadde til rådighet var stort sett de samme, med ett unntak – sosiale medier.

Eksemplene viser at det var enklere å påvirke en enkeltsak enn å få gjennomslag for mer generell systemkritikk. I det første eksemplet brukte lokale og regionale politikere og representanter for lokalt næringsliv direkte påvirkning som sin fremste lobbystrategi. De jobbet for en enkeltsak – liberalisering av fiskeriforbudsloven. Aktørene hadde gjennomgående et bevisst forhold til retorikk, og til hvilke strenger de kunne spille på for å skaffe seg definisjonsmakt. For det første var de stadig i forkant av de politiske prosessene. For det andre fremsto de som konstruktive og løsningsorienterte når de foreslo en vei ut av krisa, og demonstrerte en konkret løsning på et akutt problem. For det tredje jobbet de tett opp mot nøkkelpersoner i Storting, regjering og departement. Dette innebar direkte og personlig dialog, og den foregikk i forkant av høringsrundene. Aktørene klarte også å innta nøkkelposisjoner

² Dette gjaldt henholdsvis kvotesystemet, leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikten i fiskerinæringen og mulige forenklinger innen førstehåndsomsetningen av fisk.

selv, der de kom i posisjon til å gi råd om hvordan krisa kunne løses, iallfall på kort sikt. De hadde et bredt repertoar av datidens nødvendige ressurser tilgjengelig for å komme i slike posisjoner, og var relativt lite kontroversielle i sin tids politiske klima. Faktisk tilbød de en anledning til at begge fraksjonene i Moxnes-utvalget kunne finne noe å enes om – som nevnt var råfiskloven det store debatttemaet der, ikke fiskeriforbudsloven. I likhet med andre berørte parter benyttet disse aktørene seg av samtidens offisielle politiske kanaler, men forarbeidet de gjorde gjennom entreprenørskap og lobbyvirksomhet var avgjørende for deres gjennomslagskraft.

Samtidig ble det reist et kystopprør til forsvar av kystkommunenes interesser og hovedtrekk ved etterkrigstidens fiskeripolitikk (regulerings/organisasjonsregimet). Før sosiale medier, ble brev, fax, lokalaviser og personlige nettverk brukt for å mobilisere oppslutning. Denne mobiliseringen lyktes ikke med å gi kystsamfunnene økt innflytelse på nasjonal fiskeripolitikk i særlig grad, men den bidro til å beholde deler av reguleringsregimet, blant annet ved at det ikke var politisk mulig å endre deltakerloven i 1992.

Til sammenlikning representerte frontfigurene for kystopprøret i 2014 en systemkritikk og motstand mot sentrale deler av det som da var det etablerte fiskeripolitiske regimet (markedsregimet/den nyliberale orden). I 2014 var torskekrisa løst, gjennom vellykkede ressursforvaltningstiltak som tilhørte det gjeldende regimet. Kystopprøret i 2014 etterlyste samfunnshensyn – som det samme regimet så ut til å ha nedprioritert – men denne kritikken mot det som ellers fremsto som et vellykket regime, var det vanskelig å nå helt frem med. Aktørene bak kystopprøret i 2014 var tydelig på kollisjonskurs med regjering og departement. De brukte en grasrotstrategi, og valgte en konfronterende linje. En måte å mobilisere ressurser på er å samle en så tallrik bevegelse som mulig, ettersom den som taler på vegne av mange, kan påberope seg større politisk legitimitet. Under kystopprøret ble lokale medier, sosiale medier og etablerte organisasjoner brukt aktivt for å rekruttere støttespillere. Som vist, gjorde mobiliseringen seg gjeldende i høringsrunden i 2015.

Der debatten i 1990–91 handlet om innføringen av markedsregimet, handlet debatten i 2014–15 om i hvilken grad og form markedsregimet skulle videreføres. Mens Moxnes-utredningen avstedkom et

slag om råfiskloven, avstedkom Tveterås-utredningen et slag om deltakerloven. Sjømatindustriutvalget foreslo å endre den, men det viste seg politisk vanskelig også i 2015. Det kan betraktes som en seier til kystopprøret at deltakerloven ble stående, men på den annen side fikk de begrenset gjennomslag for det generelle kravet om økt vektlegging av lokale samfunnshensyn. Samtidig satte tidens politiske klima – og mer generelle krav til politisk argumentasjon – noen rammer som aktørene måtte holde seg innenfor. Mens Moxnes-utredningen ble skrevet i en overgangsfase, ble Tveterås-arbeidet gjort i en politisk kontekst der markeds-hensynet og ressurs-hensynet synes å være befestet.

Som nevnt endres næringens samfunnskontrakt – altså hvilke hensyn det forventes at næringen tar til sosial, økologisk og økonomisk bærekraft (jf. Holm mfl., 2015, s. 65). Det ser ut til å være stor grad av kontinuitet gjennom de siste 30 årene, der økonomiske og økologiske hensyn vektlegges, og til dels veves sammen. I en slik sammenheng er kravet om større samfunnshensyn verdt å legge merke til, da det vitner om uinnfridde forventninger på det området. Min studie viser at kampen om definisjonsmakten handlet mye om hvilke fordringer som rettmessig skal kunne stilles – til selve lovgivningen og til hvordan næringens aktører skal opptre. Som vi har sett, var det nettopp balansen mellom disse ulike hensynene som flere interessegrupper ønsket å påvirke. Samtidig synes fiskeripolitikken å være tuftet på så mange etablerte kompromiser at det er vanskelig å gjøre brå endringer (Johnsen og Finstad, 2020).

Eksempelsakene viser videre at muligheten for politisk deltakelse ikke garanterer politisk gjennomslag. Aktører som representerte andre interesser enn kystopprørernes vant større gehør både i 1990/1992 og 2015, slik det fremgår av stortingsmeldingene som oppsummerer høringsrundene. De som fikk gjennomslag var gjerne tyngre økonomiske aktører, som Fiskeindustriens Landsforening i 1992, og Fiskebåt i 2015. I likhet med det andre studier viser (Ihlen mfl., 2020) ser det ut til at innbyggerrepresentanter lyktes bedre med å få oppmerksomhet om sin sak, men i mindre grad fikk innflytelse på selve beslutningene, sammenliknet med tyngre økonomiske aktører. Hvilke ressurser aktørene har til rådighet er helt avgjørende for evnen til gjennomslag. Et sentralt spørsmål da er om de formelle kanalene virkelig sørget for en bred politisk deltakelse og et reelt meningsmangfold, eller om aktørene med størst ressurser uansett hadde vunnet ved å påvirke beslutningstakerne

direkte. Svaret på dette spørsmålet er avgjørende for tilliten til de politiske teknologiene. Det er bare dersom mange nok mener at ekspertrapporten, høringsrunden og stortingsdebatten sikrer tilstrekkelig demokratisk legitimitet i beslutningsprosesser at de fungerer etter hensikten.

Blant høringsinnspillene etter både Moxnes-utvalget og Tveterås-utvalget finnes flere eksempler på at kritikere gikk inn for å svekke ekspertutvalgenes legitimitet, ved å angripe fundamentale premisser som sammensetning, mandat, grunnleggende antakelser og hva som ble vektlagt. Dette er forsøk på å erobre definisjonsmakten. Slik retorikk tar sikte på å svekke utvalgenes argumentasjonskraft på et helt grunnleggende nivå. For noen aktører handlet det om at hele bredden i sjømatnæringen måtte høres. Kystopprørene representerte på sin side en systemkritikk når de problematiserte fiskeripolitikken premisser.

I et lengre historisk perspektiv er dagens demokratiske styresett med politiske teknologier, som legger til rette for kunnskapsutveksling og borgermedvirkning, et tidstypisk trekk. Forutsetningen for at høringsinstitusjonen skal fylle sin demokratiserende funksjon, er at borgerne har tiltro til at deres innspill kan ha reell innflytelse, bruker den aktivt og erfarer at det har effekt. I eksempelsakene nådde systemkritikken bare delvis frem. Isteden kan høringsrundene tolkes dithen at de tjente til å sortere varslede tiltak i tre bunker: Lite kontroversielle – eller til og med ønskede – tiltak som kunne gjennomføres, meget kontroversielle tiltak som måtte legges på is, og noe kontroversielle tiltak som måtte utredes mer. Det som kom frem gjennom høringsrundene, og som ble tatt ad notam, var altså hvilke deler av fiskeripolitikken som kunne endres som foreslått, og hva som fortsatt måtte ligge fast etter flertallet av de involverte partenes oppfatning. I en slik forstand kan høringsinstitusjonen sies å virke demokratiserende. Selv om saken i disse tilfellene bare ble moderert, ikke omformet, er det tydelig at justeringene kom som resultat av en bred politisk deltakelse.

Referanser

- Arbo, P. og Hersoug, B. (1994) Fiskerinæring og regional utvikling i Finnmark. Russetorsken – en ny redning østfra? i Hersoug, B. (red.) *Ressurskrise og markedstilpasning – fiskerinæringene i Norden på 1990-tallet*. København: Nordisk Ministerråd, s. 133–176.
- Armstrong, C., Eide, A., Flaaten, O., Heen, K. og Kaspersen, I. (2014) Rebuilding the Northeast Arctic cod fisheries – economic and social issues. *Arctic Review on Law and Politics*, 5(1), s. 11–37.
- Asdal, K. (2004) *Politikkens teknologier. Produksjoner av regjerlig natur*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Asdal, K. (2011) *Politikkens natur. Naturens politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baumgartner, F., Berry, J., Hojnacki, M., Kimball, D. og Leech, B. (2009) *Lobbying and policy change. Who wins, who loses, and why*. Chicago: University of Chicago Press.
- Berry, J. (1977) *Lobbying for the people: The political behavior of public interest groups*. Princeton: Princeton University Press.
- Besl. O. 25. (1992–93) *Om endringer i fiskerilovgivningen*.
- Christensen, P. (2005) Fra firemilsgrense til 200 mil, i Christensen P. og Hallenstvedt, A. (red.) *I kamp om havets verdier. Norges Fiskarlags historie*. Trondheim: Norges Fiskarlag, s. 175–201.
- Christensen, P. (2014a) «Silda: Fra kanonfiske til katastrofe», i Christensen, P. (red.) *Oljen, fisken og havet*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 15–31.
- Christensen, P. (2014b) EEC-strid og 200 mils økonomisk sone, i Christensen, P. (red.) *Havet, fisken og oljen. 1970–2014*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 33–67.
- Christensen, P. (2014c) Havnåm og diplomati, i Christensen, P. (red.) *Havet, fisken og oljen 1970–2014*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 69–97.
- Deltakerloven (1917/1939) *Lover 5. desember 1917 nr. 1, 16. juni 1939 nr. 7 om retten til å delta i fiske og fangst*.
- Eide, A., Heen, K., Armstrong, C., Flaaten, O. og Vasiliev, A. (2013) Challenges and Successes in the Management of a Shared Fish Stock – The Case of the Russian-Norwegian Barents Sea Cod Fishery. *Acta Borealia*, 30(1), s. 1–20.

- Endringslov (1992) *Lov 04.12.1992 nr. 124 Om endringer i fiskerilovgivningen.*
- Finnmark Fylkeskommune (1983) *Fylkesplan for Finnmark 1984–87.* Vadsø: Finnmark Fylkeskommune.
- Finstad, B.-P. (2014) Markedstilpasning og globalisering, i Christensen, P. (red.) *Havet, fisken og oljen 1970–2014.* Bergen: Fagbokforlaget, s. 215–249.
- Finstad, B.-P., Henriksen, E. og Holm, P. (2012) Fra krise til krise – forventninger og svik i norsk fiskerinæring. *Økonomisk fiskeriforskning*(1), s. 32–53.
- Fiskeridepartementets arkiv (1988) 88/1012-1, *Brev fra fylkesmann Anders Aune i Finnmark til Fiskeridept., 18.04.1988.*
- Fiskeridepartementets arkiv (1988) 88/903-1: *Fax fra BHF til Fiskeridept., 09.05.1988.*
- Fiskeridepartementets arkiv (1988) 88/96-1: *Fax fra Frionor Polar Group og NH. Nilsen, 07.04.1988.*
- Fiskeridepartementets arkiv (1988) 88/96-2: *Brev fra Fiskeridepartementet til NH. Nilsen, 12.04.1988.*
- Fiskeriforbudsloven (1966) *Lov 17. juni 1966 nr. 19 om Norges fiskerigrænse og om forbud mot at utlendinger driver fiske mv. innenfor fiskerigrænsen.*
- Foucault, M. (1972) *The archaeology of knowledge and the discourse on language.* New York : Pantheon Books.
- Grytås, G. (2013) *Motmakt og samfunnsbygger. Med torsken og Norges Råfisklag gjennom 75 år.* Trondheim: Akademika forlag.
- Gullestad, P., Aglen, A., Bjordal, Å., Blom, G., Johansen, S., Krog, J., Misund, O.A. og Røttingen, I. (2013) Changing attitudes 1970–2012: evolution of the Norwegian management framework to prevent overfishing and to secure long-term sustainability. *ICES Journal of Marine Science*, s. 173–182. DOI:10.1093/icesjms/fst094
- Havressurslova (2008) *Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressurser.*
- Henriksen, E. (2009) *Utviklinga på sjø og land i fiskerinæringa i Finnmark i tidsrommet 1990 til i dag.* Tromsø: Nofima.
- Hernes, H.-K. (1999) *Forhandlingsmakt eller argumentasjonsbyrde? En analyse av Hovedavtalen for fiskerinæringa og utviklinga av fiskeristøtta.* Doktoravhandling. Tromsø: Universitetet i Tromsø.

- Holand, A. M. (2017) *Hvordan nød og nye ideer skaper nye lover. Speilvendingen av sjøgrenseloven i 1992*. Doktoravhandling. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet.
- Holand, A. M. (2020) Oppfinnsom eller gjenstridig? Nordnorsk torskenæring i møte med verden utenfor, i Ravnå, P.B. og Tveit, M. (red.) *Nord og verden. Utnveksling av impulser, fra Romerriket til Den europeiske union*. Stamsund: Orkana forlag, s. 41–61.
- Holm, P. (2014) Verdens fremste sjømatnasjon? i Christensen, P. (red.) *Oljen, fisken og havet 1970–2014*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 425–451.
- Holm, P., Finstad, B.-P. og Christensen, P. (2014) «Aldri mer 18. april!», i Christensen, P. (red.) *Havet, fisken og oljen 1970–2014*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 185–213.
- Holm, P. og Henriksen, E. (2014) *Mot en ny samfunnskontrakt. Rammevilkår, verdivalg og målkonflikter i sjømatsektoren*. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet.
- Holm, P., Raakjær, J., Jacobsen, R. B. og Henriksen, E. (2015) Contesting the social contracts underpinning fisheries – Lessons from Norway, Iceland and Greenland. *Marine Policy*, 55, s. 64–72, DOI:10.1016/j.marpol.2015.01.011.
- Hovland, E. og Haaland, A. (2014) Med organisasjon og lov, i Kolle, N, (red.) *Ei næring i omforming 1880–1970*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 235–264.
- Høringsuttalelser til NOU 1990: 24 (1990–91) *Saksmappe 90/3485 (I)*. Fiskeridepartementets arkiv.
- Høringsuttalelser til NOU 2014: 16 (2015) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-201416-sjomatindustrien/id2354627/?expand=horings svar>
- Høringsuttalelser til Ot.prp. nr. 61 (1991–92) (1992) *Saksmappe 90/3485 (II)*. Fiskeridepartementets arkiv.
- Haaland, A. (2003) Oddrun Pettersen (1990–1992) Kvinnfolk med handlekraft, i Tande, T. jr. (red.) *Uriaspost ved Kongens bord. Norske fiskeriministre 1964–2004*. Råholt: Norsk Fiskerinæring AS, s. 161–176.
- Ihlen, Ø., Binderkrantz, A. og Öberg, P. (2020) Lobbying in Scandinavia, i Skogerbo, E., Ihlen, Ø., Kristensen, N. og Nord, L. (red.) *Nordic political communication*. Göteborg: Nordicom.
- Innst. O. nr. 13 (1992–93) *Om endringer i fiskerilovgivningen*.

- Innst. S. nr. 223 (1987-88) *Innstilling fra sjøfarts- og fiskerikomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Hans Svendsgård, Nils O. Golten og Steinar Eriksen datert 27. april 1988 om å endre regelverk og praksis for import av fisk direkte fra utenlandske fiskefartøy.*
- Iversen, A. (red.) (2016) *Fisken og folket*. Stamsund: Orkana forlag.
- Johansen, K. E. (2014) Nye tider på sjø og land 1880–1920, i Kolle, N. (red.) *En næring i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 17–190.
- Johnsen, J. P. (2004) *Fiskeren som forsvant? Avfolkning, overbefolkning og endringsprosesser i norsk fiskerinæring i et aktør-nettverk-perspektiv*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Johnsen, J. P. og Finstad, B.-P. (2020) Er en annen verden mulig? Et institusjonelt perspektiv på kystopprør, i Almås, R. og Fuglestad, E. M. (red.) *Distriktopprør. Periferien på nytt i sentrum*. Oslo: Dreyers forlag, s. 195–215.
- Jørgensen, A.-K. og Hønneland, G. (2015) *Felles hav, felles utfordringer. En sammenligning av rammevilkårene for fiskerivirksomheten i Norge og Russland. FNI-rapport 7/2015*. Oslo: Fridthof Nansens Institutt.
- Kolle, N. (red.) (2014) *Norges fiskeri- og kysthistorie, bind I–V*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lie, E. (2012) *Norsk økonomisk politikk etter 1905*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Meld. St. 10 (2015–16) *En konkurransekraftig sjømatindustri*.
- Naturvernforbundet (2015) *Signer Tromsøerklæringa «Stopp ranet av kysten vår»*. Tilgjengelig fra <https://naturvernforbundet.no/nyheter/signer-tromsoerklaringa-stopp-ranet-av-kysten-var-article32962-2057.html> (Lest 2020.)
- Nilsen, R., og Cruickshank, J. (2018) Kystopprøret 2017 – interessekamp og samfunnskritikk, *Tidsskrift for utmarksforskning*(1).
- NOU 1990: 24 (1990) *Fiskeindustriens organisering og rammevilkår*. Oslo: Fiskeridepartementet.
- NOU 2014: 16 (2014) *Sjømatindustrien – Utredning av sjømatindustriens rammevilkår*. Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet.
- Ot.prp. nr. 61 (1991–92) *Om endringer i fiskerilovgivningen*.
- Reguleringsrådet (1988) *Referat fra møter 09.05.1988; 30.06.1988; 24.10.1988*. Fiskeridirektoratets bibliotek.
- Råfiskloven (1938/1951) *Midlertidig lov av 18. juni 1938/Lov 13. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk*.

- Sande, A. (2013) *Slaget om Lofoten. Olje eller verdensarv?* Oslo: Akademika forlag.
- Soneloven (1976) *Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone.*
- Stortingstidende. (1987–88) 27.05.1988: Forslag fra stortingsrepresentantene Hans Svendsgård, Nils O. Golten og Steinar Eriksen om å endre regelverk og praksis for import av fisk direkte fra utenlandske fiskefartøy. I *132. ordentlige Stortingsforhandlinger*, s. 3558–3560.
- Stortingstidende. (1992–93). 17. nov. 1992: Forhandlinger i Odelstinget om Innst. O. nr. 12 og 13 (1992–93) mv. *O.tid.*, s. 167–189.
- Stortingstidende. (1992–93). 23. nov. 1992: Forhandlinger i Lagtinget om Besl. O. 25 (1992–93). *L.tid.*, s. 9.

Astrid Marie Holand er førsteamanuensis ved journalistutdanninga ved Nord universitet og har en doktorgrad i nyere norsk historie. Hun disputerte i 2017 med avhandlingen «Hvordan nød og nye ideer skaper nye lover», om demokrati og lovendringsprosesser. Holands forskningsfelt er pressehistorie, medier og demokrati, velferdsutvikling, økonomisk historie og innovasjon. Hun har bidratt i flere bøker, blant annet i *Blindsoner* og *mangfold – en studie av journalistikken i lokale og regionale medier*.