

## **Sentrums press mot periferien**

*– En studie av lokalt handlingsrom i mineralutvinningsaker sett i lys av to beslutningsprosesser*

**Marianne Lund Syvertsen**

*Masteroppgave i Statsvitenskap - mai 2015*



## **Forord**

Etter en lang tid med oppgaveskriving er endelig masteroppgaven ferdig. Det har vært en lærerik og spennende prosess, men også utfordrende.

Jeg vil takke de 7 informantene som var villige til å stille opp.

Tusen takk til også min veileder Marcus Buck for gode tilbakemeldinger og oppmuntring underveis i prosessen.

Til slutt vil jeg takke mamma, pappa, søster og svoger for støtte og korrekturlesing.

Antall ord: 30078

Drammen, 29. mai 2015

Marianne Lund Syvertsen



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INTRODUKSJON .....</b>	<b>1</b>
1.1	Tema og problemstilling .....	1
1.2	Tidligere forskning og presisering av oppgavens problemstilling.....	2
1.3	Teori og undersøkelsesopplegg.....	5
1.3.1	Teoretisk rammeverk.....	5
1.3.2	Metode, valg av case og data.....	6
1.4	Oppgavens struktur .....	6
<b>2</b>	<b>BAKGRUNN .....</b>	<b>7</b>
2.1	Innledning .....	7
2.2	Gruveprosjektet i Kvalsund .....	7
2.3	Gruveprosjektet i Kautokeino .....	8
2.4	Presentasjon av casekommunene .....	9
2.4.1	Kvalsund .....	9
2.4.2	Kautokeino.....	11
2.5	Oppsummering.....	11
<b>3</b>	<b>TEORI.....</b>	<b>12</b>
3.1	Innledning .....	12
3.2	Sentrum-periferi .....	13
3.2.1	Sentrale elementer i teorien .....	14
3.2.2	Kritikk og teoriens aktualitet .....	18
3.2.3	Casene og fokus.....	18
3.2.4	Forventninger til funn.....	20
3.3	Politikk og administrasjon .....	22
3.3.1	Casene og forventninger til funn .....	24
3.4	Oppsummering.....	24
<b>4</b>	<b>METODE.....</b>	<b>25</b>
4.1	Innledning .....	25
4.2	Casestudie og kvalitativt forskningsopplegg .....	26
4.3	Kvalitativt forskningsopplegg.....	28
4.3.1	Semistrukturert intervju .....	28
4.4	Dokumentanalyse.....	30
4.5	Organisering av empirisk materiale .....	31
4.6	Reliabilitet, validitet og overførbarhet .....	31

4.7	Etiske betraktninger .....	33
4.8	Oppsummering.....	33
<b>5</b>	<b>PRESENTASJON AV BESLUTNINGSPROSESSENE.....</b>	<b>34</b>
5.1	Innledning .....	34
5.2	Kvalsund .....	34
5.2.1	Beslutningens innhold .....	34
5.2.2	Perioden før utredningen av reguleringsplanen.....	35
5.2.3	Kommuneadministrasjonens første utredning .....	35
5.2.4	Kommunestyrets første vedtak .....	38
5.2.5	Kommuneadministrasjonens andre behandling.....	41
5.2.6	Kommunestyrets andre vedtak .....	42
5.2.7	Sentrale funn.....	43
5.3	Kautokeino.....	44
5.3.1	Beslutningens innhold .....	44
5.3.2	Prosessen fram mot første kommunestyrevedtak .....	44
5.3.3	Første kommunestyrevedtak.....	45
5.3.4	Kommunestyrets andre vedtak .....	48
5.3.5	Planprogrammet til tredje gangs behandling .....	49
5.3.6	Kommunestyrets tredje vedtak .....	51
5.3.7	Sentrale funn.....	55
5.3.8	Oppsummering .....	56
<b>6</b>	<b>ANALYSE AV BESLUTNINGSPROSESSENE .....</b>	<b>56</b>
6.1	Innledning .....	56
6.2	Oversikt over periferikommunenes ressursbeholdning.....	57
6.3	Hvorvidt Kvalsund opplevde sterkere statlig press enn Kautokeino? .....	58
6.4	Hvorvidt de politiske partiene i Kvalsund var gjennomgående positive til gruvedrift, mens de politiske partiene i Kautokeino mobiliserte ressurser til å stå imot presset fra sentrale myndigheter .....	62
6.4.1	«Voice-» aktører .....	62
6.4.2	«Exit-» aktører.....	65
6.4.3	«Loyalty-» aktører .....	67
6.5	Hvorvidt kommuneadministrasjonen i Kvalsund var positiv til statens mineralsatsing, mens det motsatte var tilfelle i Kautokeino .....	68
6.6	Oppsummering.....	69
<b>7</b>	<b>KONKLUSJON.....</b>	<b>70</b>
7.1	Hovedfunn.....	70

7.2	Lokal autonomi i mineralsaker .....	73
7.3	Videre forskning .....	74
<b>8</b>	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>75</b>

# 1 Introduksjon

## 1.1 Tema og problemstilling

«Nå starter skattejakten» (Langørgeren og Tønseth, 2011). Det sa næringsminister, Trond Giske høsten 2011 i forbindelse med at det ble gjort kjent at Stoltenberg II- regjeringen ville bevilge 100 millioner til Norges geologiske undersøkelse (NGU). Spesifikt skulle pengene gå til NGUs program for kartlegging av mineralressurser i Nord-Norge og bli fordelt over en fireårs periode (Norges geologiske undersøkelse, 2015). På det tidspunktet hadde man kjennskap til at det fantes mineraler til en verdi av 1500 milliarder kroner i Norge (Langørgeren og Tønseth, 2011). Som følge av ytterligere kartlegging har tallet økt til 2500 milliarder, og ifølge Jan Sverre Sandstad, forsker hos Norges geologiske undersøkelse (NGU), har funnene (i) overveiende (grad) blitt gjort i nord (Lieungh, Mortensen og Ballari, 2013). Slik har dette kartleggingsprosjektet vært et steg fram mot utvidelsen av mineralnæringen i Nord-Norge noe som var ønsket av den rødgrønne regjeringen i henhold til regjeringens strategidokument «Nye byggesteiner i nord-neste trinn i regjeringens nordområdestrategi» (Utenriksdepartementet, 2009, s. 27).

Solberg- regjeringen ser ut til å videreføre den forrige regjeringens mineraljakt i Nord-Norge. I deres politiske plattform fra 2013 blir det slått fast at de i fire år fremover vil «intensivere kartleggingsarbeidet av mineralforekomster i landsdelen» (Statsministerens kontor, 2013, s.75). Dette har siden blitt påpekt av næringsminister, Monica Mæland. På en konferanse i februar 2014 i forbindelse med 156 års dagen til Norges Geologiske undersøkelse (NGU) sa næringsministeren at regjeringen ville «gå fra fagre ord til handling» (Viken og Clark, 2014). Med det refererte hun til den forrige regjeringens mineralstrategi fra 2013, og mente at det var på tide med styrket iverksetting av ønskede tiltak. For Solberg-regjeringen innebærer dette et sterkt fokus på mineralkartlegging, forbedring av planprosessen og tillatelse til sjødeponi. Målet er å ekspandere mineralnæringen.

I denne konteksten synes det viktig å sette søkelyset på lokale myndigheters handlingsrom. Det er tross alt lokale makthavere rundt om i Norge som må realisere statens mineralsatsing og det er hovedsakelig i nord dette vil skje tatt i betraktning de funnene som er gjort. Det er med andre ord kommuner i Nord-Norge som vil måtte starte opp gruvedrift, og slik vil merke følgene, på både godt og vondt. I denne forbindelse er det interessant å se nærmere på Kvalsund og Kautokeino. Begge kommunene har behandlet planforslag om utbygging av gruvedrift, men med ulikt utfall. Flertallet av kommunestyremedlemmene i den førstnevnte kom-



munen godkjente oppstart av gruvedrift, mens i den sistnevnte stanset flertallet planprosessen på et tidligere stadium. Denne oppgaven søker med dette å belyse følgende problemstilling:

*Hvorfor endte Kvalsund og Kautokeino opp med ulike vedtak i behandlingen av planforslag om gruvedrift?*

Både lokalt handlingsrom og mineralutvinning er aktuelle tema i samfunnsdebatten. Et sentralt spørsmål i dagens diskusjoner er hvor mye makt kommunene skal tildeles vis-à-vis staten (Reitan, Saglie og Smith, 2012, s. 9). Samtidig som denne diskusjonen pågår, er det en debatt om mineralutvinning. Den tidligere og nåværende regjeringens fokus på mineralnæringen er en del av den pågående nordområdesatsingen (Bjørklund, 2013). Formålet med denne oppgaven er dermed å bidra med kunnskap om lokalt handlingsrom i mineralpolitikken. Denne oppgaven vil gi innsikt i maktforholdet mellom lokale og sentrale myndigheter i plansaker som gjelder mineralutvinning. Selle (2010, s. 358) hevder blant annet at maktforhold mellom disse to nivåene er et mangelfullt forskningsområde i studier av nordområdepolitikken. I tillegg har næringsutvikling og arealplanlegging til en viss grad blitt neglisjert til fordel for velferdsområdet i debatten om forholdet mellom det sentrale og lokale nivået (Reitan, Saglie og Smith, 2012, s. 23). Det ønsker denne oppgaven å bøte på.

Den planlagte gruvedriften i Nussir har vært forsket på tidligere (se for eksempel Bjørklund, 2013 og Josefsen, 2010). Men det er ikke lokale myndigheters autonomi i disse studiene som er i fokus, men derimot samiske og reindriftens rettigheter. Så vidt meg bekjent mangler dermed en studie om lokal autonomi vis-à-vis staten knyttet til disse to konkrete gruveplanene i Kvalsund og Kautokeino. I tillegg kan denne studien også begrunnes ved å vise til Røvik og Jentoft (2013, s. 16-17) påstand om at det er nødvendig med mer kunnskap om nordnorsk politikk. Det er fordi konflikter kan oppstå som følge av naturressursene som befinner seg i nord, og økt kunnskap kan bidra til økt forståelse fra folk som ikke bor der om bakgrunnen for eventuelle konflikter. Slik vil denne studien kunne bidra med kunnskap om lokalpolitikk i Nord-Norge.

## **1.2 Tidligere forskning og presisering av oppgavens problemstilling**

Forskningslitteraturen er rik på studier som omhandler forholdet mellom kommunalt og nasjonalt nivå (Jacobsen, 2007, s. 2). Denne oppgaven føyer seg slik inn en lang rekke av studier. Konklusjonen fra flere studier er at kommunens handlingsrom vis-à-vis staten er inn-

skrenket. For eksempel, Fimreite (2003) hevder at handlingsrommet over tid har blitt begrenset, og det fordi alle kommuner er lovpålagt å levere samme type velferdsgoder til sine innbyggere og prinsippene om likhet og rettferdighet står helt sentralt. Derfor blir det mindre rom for selvstendige lokale beslutninger. Den endelige rapporten fra Makt- og demokratiutredningen kommer også fram til samme konklusjon (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003). Statlige pålegg om å utføre bestemte oppgaver og at det til stadighet vedtas nye lover som angår velferd, fører til begrenset lokal autonomi. Slik kveles den verdien som var sentral for innføringen av det lokale selvstyret i 1837, da formannskapslovene ble vedtatt (Rose, 2005).

Samtidig er bildet nødvendigvis ikke så dystert. For det første viser Vabo (2012) i sin studie av eldreomsorgen at den statlige styringen har økt, men at dette ikke har resultert i mindre grad av lokalt handlingsrom. Grunnen er at styringen er myk, som gir kommuner rom til utforming av tjenestene. Derfor hevder hun at det er viktig å undersøke på hvilken måte staten styrer.

For det andre blir det hevdet av lokaldemokratikommisjonen at det ikke er grunnlag for å påstå at kommuner generelt har liten grad av handlingsrom (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005, s. 11). Blant annet blir det påpekt at samme grad av handlingsrom ikke er konstant på tvers av kommuner, men er en størrelse som varierer. I tillegg, selv om handlingsrommet er begrenset på enkelte områder, hevdes det at rommet er forholdsvis stort når det for eksempel gjelder samfunnsutvikling (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005, s. 11). Selv på dette området kan dette rommet komme under press fra staten, blant annet i form av lover og regler. Planarbeid er et område som ordførere mener blir vanskeliggjort som følge av denne formen for statlig styring (Rose, 1993). Nasjonale forventninger (Risan og Zeiner, 2012, s. 16), og meldinger til Stortinget og lovforslag kan innskrenke handlingsrommet (Kleven, Naustdalslid og Bjørn, 2011). Samtidig blir det understreket at forventninger og ønsker ikke er det samme som et krav (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005, s. 11). Likevel kan man tenke seg at dette kan minske det handlingsrommet lokale myndigheter har, ved at de føler seg bundet til å følge ønskene til sentrale myndigheter.

For det tredje er det uenighet blant forskere om operasjonaliseringen av begrepene lokal autonomi og lokalt handlingsrom (Hansen, 2004, s. 202). Konsekvensen kan være at man måler forskjellige ting. Det blir blant annet blir det fokusert på kommuners økonomi i studier om lokal autonomi. Med det menes hvordan kommuners økonomi setter begrensninger, der det for

eksempel diskuteres størrelsen på statlige overføringer. Lokalt handlingsrom kan forstås ut i fra prinsippet om negativt avgrenset frihet. Det vil si at kommuner kan drive med alle oppgaver, bortsett fra de som andre er gitt ansvaret for, ved lov (Hansen, 2004, s. 205). Spørsmålet er dermed hvor fritt de står i forhold til å «møblere rommet» (Hansen, 2004, s. 206). Med andre ord hvor mye rom kommunene for eksempel har, når det gjelder å bestemme hvilken type næringsaktivitet de ønsker å satse på. I denne oppgaven vil den sistnevnte definisjonen av lokalt handlingsrom bli brukt. Videre vil lokal autonomi bli forstått som lokalt handlingsrom, og begge disse begrepene vil bli brukt vekselvis.

Til slutt blir det også påpekt i studier med lokal autonomi som tema at det er et gradsspørsmål i forholdet mellom handlingsrom og integrasjon, med andre ord det er et spørsmål om hvilken grad av handlingsrom en kommune skal ha i forhold til staten (Fimreite, 2002, s. 26). Det er ikke snakk om total lokal autonomi siden Norge er en enhetsstat. Overført til Rokkans terminologi kan dette forstås som hvor politisk integrert periferien er med sentrum. Sentrum er for eksempel en by der kulturelle impulser spres fra, der statens politikk blir bestemt og der statens økonomi blir styrt (Rokkan, 1987). Mens periferien er mottakeren med begrenset innflytelse. Med andre ord er det et asymmetrisk maktforhold mellom sentrum og periferi som går i favør av sentrum.

Rokkan (1987) sine studier konsentrerer seg blant annet omkring samhandlingen mellom sentrum og periferi. Et fokusområde er hvordan periferien svarer på sentrums stats- og nasjonsbygging som omhandler militære, politiske, kulturelle og økonomiske forhold. Reaksjonen kan være alt fra ønsket om å bli tettere integrert med sentrum på et eller flere av disse områdene til å mobilisere mot sterkere integrering. De som velger å mobilisere har ulike typer ressurser til å stå imot press fra sentrum. Disse er territorielle, økonomiske, kulturelle og politiske ressurser (Rokkan, 1987; Rokkan og Urwin 1983). Kapittel 3 som er oppgavens teorikapittel vil gå nærmere inn på Rokkans forskning. Men det som er relevant å nevne på dette tidspunkt er at slike ressurser ikke er konstant fordelt, men varierer fra periferi til periferi (Rokkan, 1987, Rokkan og Urwin, 1983). Dette leder til oppgavens første og andre forskningsspørsmål:

*1) Opplevde Kvalsund et sterkere statlig press enn Kautokeino til å si ja?*

- 2) *Var de politiske partiene i Kvalsund gjennomgående positive til gruvedrift, mens i Kautokeino mobiliserte de politiske partiene ressurser til å stå imot presset fra sentrale myndigheter?*

Når fokuset er å forklare beslutningene tatt av Kvalsund og Kautokeino er det samtidig relevant å undersøke maktforhold på lokalt nivå, nærmere bestemt mellom kommunepolitikere og administrasjonen. Det er fordi politikkenes kompleksitet gjør det nødvendig med spesialisert kunnskap i planleggingen og utformingen av politikk (Jacobsen, 1997, s. 15). Det er denne kunnskapen administrasjonen skal bidra med. Slik blir administrasjonen i ulik grad involvert i beslutningene tatt av politikerne. Derfor er det sentralt i analysen av beslutningsprosessene å inkludere en drøfting av hvordan kommuneadministrasjonen i Kvalsund og Kautokeino stilte seg til statens mineralsatsing, nærmere bestemt til de to konkrete gruveplanene. I denne forbindelse kan oppgavens tredje og siste forskningsspørsmål presenteres:

- 3) *Var kommuneadministrasjonen i Kvalsund positive til statens mineralsatsting, mens det motsatte var tilfelle i Kautokeino?*

Slik sentreres oppgaven omkring maktforholdet mellom sentrale- og lokale myndigheter hvor lokale myndigheters autonomi vektlegges i dette forholdet. Det blir gjort ved å studere beslutningsprosessen knyttet til Nussir og Ulveryggen i Kvalsund og Bidjovagge i Kautokeino. I tillegg belyses samhandlingen mellom lokalpolitikere og kommuneadministrasjonen i denne prosessen. På denne måten får man et innblikk i hvordan den politiske og den administrative ledelsen forholdt seg til den statlige mineralsatsingen. Slik kan man se hvorvidt det var et sprik mellom ikke-valgte aktører og politikere i synet på gruvedrift i kommunen.

## **1.3 Teori og undersøkelsesopplegg**

### **1.3.1 Teoretisk rammeverk**

Rammen for oppgavens problemstilling er lokal autonomi vis-à-vis staten. For å belyse forholdet mellom disse to nivåene i Norges politiske system er det Rokkans sentrum-periferi modell som utgjør det teoretiske rammeverket. Følgelig vil denne oppgaven studere Kvalsunds og Kautokeinos beslutningsprosesser i et sentrum-periferi perspektiv. Hensikten er å benytte hans teorier til å forstå hvorfor kommunestyret i Kvalsund og Kautokeino fattet ulik beslutning. Både lokalpolitikere og administrative aktører som var involvert i beslutningsprosessen vil bli satt inn i sentrum og periferi- modellen. I tillegg støtter også oppgaven seg på

forskning som problematiserer forholdet mellom politikk og administrasjon. I den utgreiingen vil det bli presentert antakelser og empiriske funn fra ulike forskere.

### 1.3.2 Metode, valg av case og data

Denne oppgaven studerer to case og foretar en sammenlikning. Oppgavens problemstilling gjør det hensiktsmessig å gå i dybden, samtidig som oppgaven er opptatt av lokalpolitikernes og kommuneadministrasjonens synspunkter. Av disse grunner falt valget på en casestudie som benytter et kvalitativt forskningsopplegg for datainnsamling og analyse. Valget av casene er basert på «most similar systems design» (George og Bennett, 2005). Det vil si at man finner to case som er like bortsett fra en forklaringsvariabel som kan forklare ulikt utfall. I denne oppgaven er valget basert på at casekommunene er tilnærmet like og at beslutningene fattet av kommunestyret i den enkelte kommune avvok fra hverandre. Begge kommunene befinner seg i Finnmark, det fylket som befinner seg geografisk lengst unna sentrale myndigheter i Oslo. I tillegg er begge tradisjonelt er samiske kommuner. Partisammensetningen i kommunestyret er forskjellig i de to kommunene og er dermed valgt som forklaringsfaktor. Karakteristiske kjennetegn ved Kvalsund og Kautokeino vil omtales i neste kapittel.

Det er to innsamlingsmetoder av data som har blitt benyttet. Den ene er intervju, mens den andre er dokumentanalyse. Analysen baserer seg på innsamlet materiale fra syv intervjuer som er foretatt av lokalpolitikere og ansatte i administrasjonen vinteren og våren 2014. Dokumenter som har blitt samlet inn er lover, planprogram, reguleringsplan, sakslister, møteprotokoller fra kommunestyremøter og medieartikler.

## 1.4 Oppgavens struktur

Dette kapitlet har behandlet tema og problemstilling samt kort om oppgavens metodiske opplegg. Neste kapittel vil gi bakgrunnsinformasjon om gruveplanene i Kvalsund og Kautokeino. I tillegg vil jeg i samme kapittel presentere faktainformasjon om disse kommunene med informasjon om sentrale næringer og kultur samt om politisk og administrativ styring. I kapittel 3 vil jeg redegjøre for oppgavens teoretiske rammeverk og forventninger til funn. Kapittel 4 vil handle om oppgavens metodiske opplegg med den hensikt å gi innblikk i hvordan studien har forløpt og redegjøre for valgene som har blitt tatt. Empiren og analysen er delt i to kapitler. I kapittel 5 vil jeg presentere det empiriske materialet hvor beslutningsprosessen i Kvalsund og Kautokeino er strukturert i to delkapitler. Kapittel 6 vil analysere empiriske funn

i lys av oppgavens teoretiske rammeverk. Til slutt vil jeg i kapittel 7 oppsummere og konkludere samt si noe om videre forskning.

## **2 Bakgrunn**

### **2.1 Innledning**

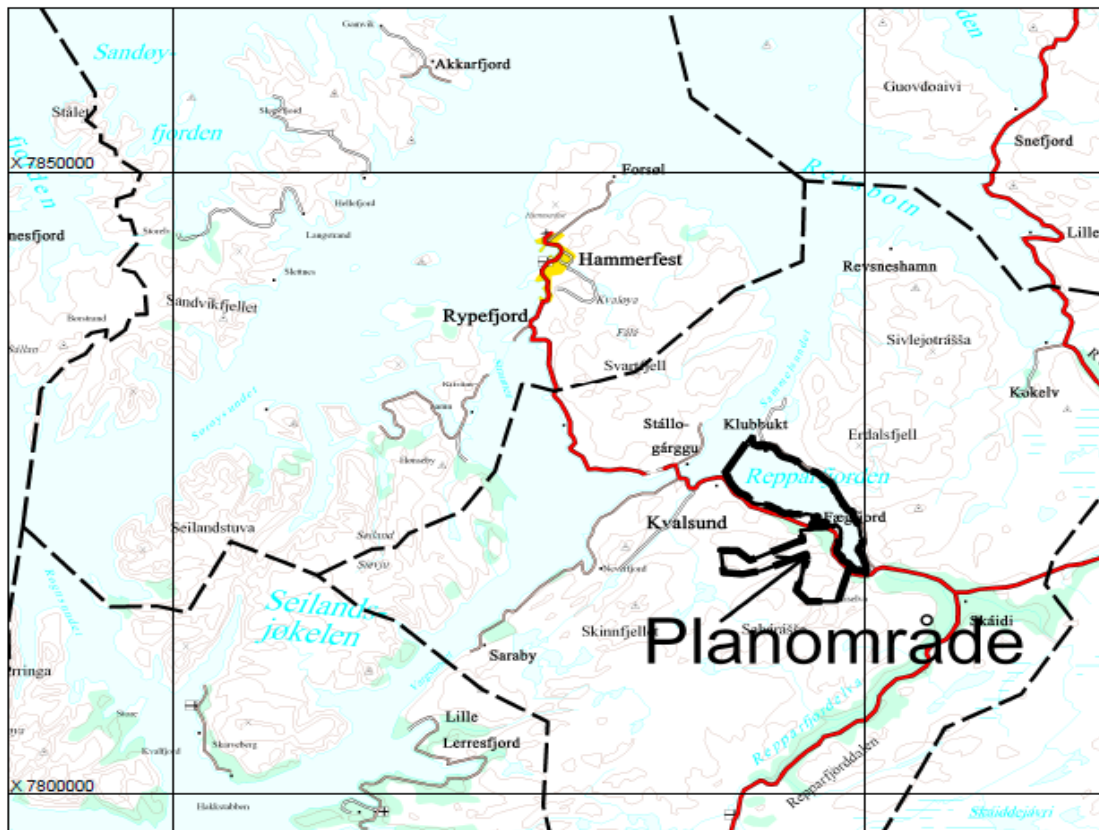
Som det ble påpekt i introduksjonen satser sentrale myndigheter på mineraler. Dette er en del av statens generelle nordområdesatsing, der fokuset rettes mot ressurser i nord (Angell, Eikeland og Selle, 2010). Det er i denne konteksten private gruveselskaper jobber med å starte opp gruvevirksomhet. Kvalsund og Kautokeino er to kommuner i Nord-Norge som har vært nødt til å ta stilling til gravedriftsforslag presentert av disse aktørene. Private aktører er gitt denne rettigheten i Plan- og bygningsloven (2009) § 3-2. Av samme lov og paragraf går det fram at kommunen er planmyndighet. Det vil si at kommunestyret har vedtaksmyndighet i plansaker som gjelder kommunen.

Dette kapitlet vil gi nødvendig bakgrunnskunnskap for senere å kunne drøfte beslutningsprosessene i Kvalsund og Kautokeino. Første delen av kapitlet vil gi en beskrivelse av de planlagte gruveprosjektene i begge kommunene. Dette for å få en forståelse av hva begge kommunestyrene skulle ta stilling til. I andre og siste del vil casekommunene bli presentert, med andre ord vil det bli en redegjørelse av fakta om kommunene som er relevant for å følge den senere analysen. Avslutningsvis vil det bli foretatt en oppsummering.

### **2.2 Gruveprosjektet i Kvalsund**

Saken som har vært behandlet av kommunestyret gjelder et planforslag om gruve drift på fjellene Nussir og Ulveryggen (se figur 1). Bak denne planen står Nussir ASA som er et norsk gruveselskap stiftet i 2005. Dette selskapet øynet muligheten til å utvinne de oppdagete mineralressursene på fjellet Nussir (Sweco, 2011, s. 12). Etter hvert inngikk Ulveryggen også i gravedriftsplanene. Da gruveselskapet la endelig planforslag frem for Kvalsund kommune i 2010 var ikke gruve drift noe nytt og fremmed for kommunen. For mer enn førti år siden, nærmere bestemt i 1972 var det aktivitet i en kobbergruve på fjellet Ulveryggen (Sweco, 2010). Denne driften varte i syv år før bergverkselskapet besluttet å stenge gruen. Grunnen var at prisen på kobber gjorde det ulønnsomt med drift. Selv om driften stanset på Ulveryg-

gen, gjorde man i dette tiåret kobberfunn på fjellet Nussir som ligger nord for Ulveryggen (Sweco, 2011). Som en konsekvens av dette funnet fikk man to fjellområder med kobberforekomster. Det er dette området som Nussir ASA ønsker å igangsette gruvedrift, som vil innebære underjordsdrift. Som nevnt i forrige kapittel har kommunestyret godkjent oppstart av gruvedrift. Det peker dermed mot en ny epoke for gruvedrift for kommunen.

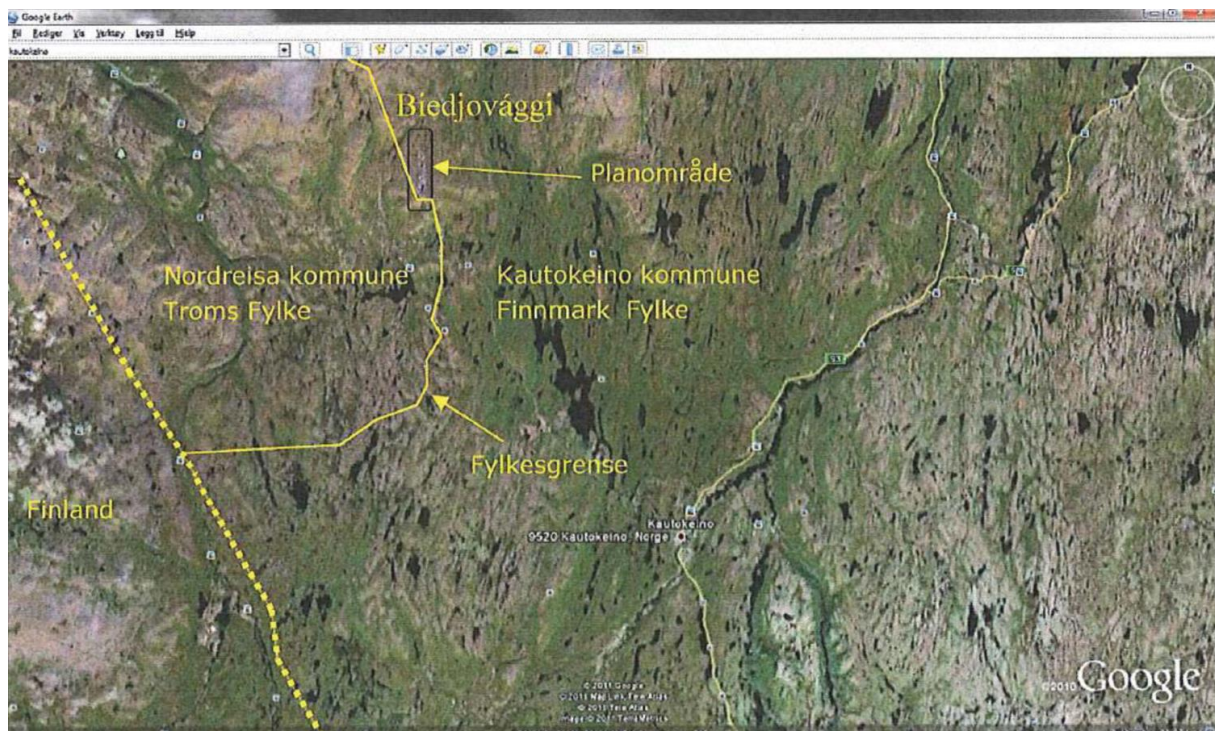


Figur 1: Kartutsnitt over planlagt gruvedriftsområde Hentet fra: Sweco (2010, s. 10).

### 2.3 Gruveprosjektet i Kautokeino

Som Kvalsund er heller ikke Kautokeino ukjent med gruvedrift fra tidligere. På 1970-, 1980-tallet og fram til 1991 var det gruvedrift i kommunen som ulike selskaper stod bak (Rambøll, 2012). I dag er det Arctic Gold AB, et svensk gruveselskap som ønsker å utvinne gull- og kobberforekomstene som finnes i kommunen. Den endelige planen som foreligger fra gruveselskapet Arctic Gold gjelder gruvevirksomhet i Bidjovagge, samme område som det tidligere har vært gruvedrift. Det er blant annet prisen på markedet på disse ressursene som har gjort dette området igjen aktuelt for gruvedrift (Rambøll, 2012, s. 11). Gruvedriften er planlagt nærmere bestemt rundt Bidjovagge, et fjellområde som strekker seg over Kautokeino og Nordreisa kommuner (Rambøll, 2012, s. 13). Men som man ser i figur 2. befinner mesteparten av det planlagte gruveområdet i Kautokeino. Planforslaget åpner for gruvedrift i form av både

dagbrudd og under jorden (Rambøll, 2012, s. 35). Som nevnt i forrige kapittel har Kautokeino i motsetning til Kvalsund avvist planforslaget fra Arctic Gold AB. Hvis derimot planprogrammet hadde blitt godkjent ville neste trinn ha vært å utarbeide en reguleringsplan med konsekvensutredning (Rambøll, 2012).



Figur 2: Kartutsnitt over planlagt gruvedriftsområde. Hentet fra: Rambøll (2012, s. 13).

## 2.4 Presentasjon av casekommunene

### 2.4.1 Kvalsund

Per 1. januar 2014 var det registrert 1051 innbyggere i Kvalsund (Statistisk sentralbyrå, 2015). Kommunen som ble grunnlagt i 1869 befinner seg i Finnmark fylke og grenser til Måsøy i nord, Hammerfest i vest, Alta i sør og Porsanger i øst. Selv om den er liten i forhold til innbyggertall, utgjør landarealet 1844,29 km<sup>2</sup> (Kartverket, 2014). En viktig næringsvei er fiske (Beite og Fredriksen, 2008), men også reindrift er en sentral næring i kommunen (Kvalsund kommune, 2012, s. 14). Innenfor kommunens grenser finner man en nasjonal laksefjord, Repparfjorden og en nasjonal lakseelv, Repparfjordelva. Tradisjonelt har kystkommunen vært bebodd av sjøsamere og på 1500- og 1600- tallet var de i flertall i det området som i 1869 ble til Kvalsund kommune (Beite og Fredriksen, 2008). Men i dag er ikke lenger den sjøsamiske identiteten like sterk i kommunen (Kvalsund kommune, 2014, s. 10). Likevel finner man



fremdeles typiske sjøsamiske områder. For eksempel innerst i Refsjordbotn finner man den sjøsamiske bygda Kokelv. Kvalsund er ikke med i det samiske forvaltningspråkområdet, men det pågår nå en debatt om hvorvidt kommunen skal bli medlem eller ikke (Larsson, 2014). Blir det tilfelle, likestilles norsk og samisk som forvaltningspråk. Når det gjelder kommunens økonomiske situasjon kan Kommunebarometerets vurdering gi en pekepinn. Kommunebarometeret som vurderer norske kommuners økonomi gir Kvalsund en 225 plass av totalt 429 kommuner (Pedersen, 2013).

Når det gjelder den politiske styringen er Kvalsund en Arbeiderparti-styrt kommune. Kommunestyret består av femten representanter fordelt på tre politiske partier: Arbeiderpartiet har ti, Sosialistisk Venstreparti tre, mens Høyre har to representanter (Beite og Fredriksen, u.å). Dermed har Arbeiderparti flertall i kommunestyret og har også ordførerembetet. Videre har Kvalsund et formannskap på fem medlemmer (Møteprotokoll personal- og økonomiutvalget, 2012). Partisammensetningen er som følgende: fire representanter fra Arbeiderpartiet, mens én kommer fra Sosialistisk Venstreparti. Som navnet formannskap tilsier, er denne formen for lokalt selvstyre basert på formannskapsmodellen. Kommunestyret og formannskapet er begge politiske organer, der førstnevnte i henhold til kommuneloven (1992) § 6 er kommunens øverste myndighet og hovedsakelig fatter vedtak. Formannskapets arbeidsoppgaver omhandler blant annet planlegging på kort sikt, personal- og økonomisaker (Stenersen, 2004). I tillegg har Kvalsund et fast politisk utvalg kalt utviklingsutvalget som er et forvaltningsstyre og behandler saker blant annet av teknisk og næringsmessig karakter, i tillegg til langsiktig planlegging (Stenersen, 2004). I utviklingsutvalget er også flertallet av medlemmene fra Arbeiderpartiet (Møteprotokoll utviklingsutvalget, 2012).

Kommuneadministrasjonen ledes av en rådmann i henhold til bestemmelsen i § 23 i kommuneloven (1992). Teknisk avdeling og næringsavdelingen er to av flere avdelinger som tilhører administrasjonen. Kommuneloven (1992) § 39 nr. 2 gir kommunestyret myndighet til å fastsette regler om innstillingsrett. I Kvalsund er det ordfører som har rett til å avgi innstilling eller forslag til kommunestyret og formannskapet, men også utviklingsutvalget har en slik rett når de har arbeidet med en sak som kommunestyret skal behandle videre (Kvalsund kommune, 2013, kap. 3.2.3). Rådmannen har rett til å komme med en anbefaling til vedtak, det vil rett til å komme med tilråding.

## 2.4.2 Kautokeino

Med 2931 innbyggere målt per 1. januar 2014 er Kautokeino som Kvalsund en liten kommune (Statistisk sentralbyrå, 2015). Med et landareal på 9707,34 km<sup>2</sup> er den Norges største kommune (Kartverket, 2014). Kommunen befinner seg i Finnmark, og ligger sør for Hammerfest, øst for Troms fylke, vest for Karasjok og nord og øst for Finland. Med andre ord en innlandskommune sør på Finnmarksvidda. Samisk språk og kultur står sterkt i kommunen fordi så mange som 85- 90 prosent av innbyggerne snakker samisk (Kautokeino kommune, 2013). Kommunens forvaltningspråk er både norsk og samisk. Hovednæringen er reindrift. Kommuneøkonomien er i en dårlig økonomisk situasjon og har på grunn av økonomiske underskudd havnet på ROBEK- listen, det vil si at de er underlagt statlig styring (Isaksen, 2013b). På Kommunebarometerets liste havner Kautokeino på en 316 plass av totalt 429 når det gjelder kommuneøkonomien (Pedersen, 2013).

Det lokale selvstyret er mer sammensatt enn Kvalsund. Totalt er seks partier representert i kommunestyret. Disse er Samefolkets Parti (SfP), Kautokeinos Fastboendes liste (KfL), Arbeiderpartiet (Ap), Flyttsamelista (FL), Høyre (H) og Venstre (V). De tre førstnevnte har inngått et samarbeid og har dermed flertall i kommunestyret med ti av totalt nitten representanter (Guttorm, 2011). Samefolkets parti, Kautokeinos Fastboendes liste og Flyttsamelista er samiske partier (Pettersen, 2011). Fordelingen av representanter i kommunestyret er som følger: Samefolkets Parti og Flyttsamelista har begge fem innvalgte representanter, Kautokeinos Fastboendes liste har tre, mens Høyre, Venstre og Arbeiderpartiet har alle to representanter hver (Valio, 2015a). Ordføreren kommer fra Samefolkets Parti. Som Kvalsund er det lokale selvstyret basert på en formannskapsmodell. Formannskapet består av fem medlemmer der alle partiene er representert med en representant hver bortsett fra Høyre (Valio, 2015b). På grunn av dette sitter samarbeidspartiene med flertall. Utover å arbeide med forslag knyttet til årsbudsjett, skattevedtak og økonomiplan bestemmes formannskapets arbeidsoppgaver av kommunestyret (Kommuneloven, 1992 § 8 nr. 3). Rådmannen har innstillingsrett (Kautokeino kommune, 1998).

## 2.5 Oppsummering

Dette kapitlet har redegjort for gruveplanene i Kvalsund og Kautokeino samt presentert faktaopplysninger om blant annet kulturelle, økonomiske og politiske forhold. I Kvalsund og Kautokeino har det vært utvunnet mineraler tidligere og gruvedrift er dermed ikke en fremmed næring for kommunene. Begge kommuner har andre viktige næringsveier. I Kvalsund er fiske den viktigste næringsveien, mens i Kautokeino er reindrift den sentrale næringen. Av politiske partier finner man i kommunestyret i Kvalsund Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Høyre. Det er det førstnevnte partiet som sitter med flertall. Det politiske styret i Kautokeino er mer komplekst da tre av totalt seks partier har inngått et samarbeid. Disse er Samefolkets parti, Kautokeino Fastboendes liste og Arbeiderpartiet. I tillegg til de to førstnevnte partiene er Flyttsamelista også et samisk parti og sitter i opposisjon sammen med Høyre og Venstre. Neste kapittel vil redegjøre for oppgavens teoretiske rammeverk.

## **3 Teori**

### **3.1 Innledning**

På bakgrunn av redegjørelsen i forrige kapittel vil jeg nå presentere oppgavens teoretiske rammeverk. Oppgavens fokus er lokale myndigheters handlingsrom i mineralsaker. Målet er å gi svar på hvorfor kommunestyret i Kvalsund åpnet for gruveutvinning, mens kommunestyret i Kautokeino valgte å stanse planprosessen før man tok stilling til oppstart av gruvedrift. Dette spørsmålet vil bli drøftet ut i fra et sentrum-periferi perspektiv. I den forbindelse vil det bli sett på både den politiske og administrative prosessen i kommunene der fokuset vil bli lagt på samhandlingen mellom politikere og kommuneadministrasjonen.

Dermed er det Rokkans modell om sentrum og periferi som danner oppgavens teoretiske rammeverk. Sentrale begreper i tillegg til sentrum og periferi er, territorielle, økonomiske, kulturelle og politiske ressurser, samt Hirschmans begreper om «exit», «voice» og «loyalty». Dette inkorporerte Rokkan i sin forskning. I tillegg vil en del av dette kapitlet diskutere forholdet mellom politikk og administrasjon. Målet med dette kapitlet er å presentere det teoretiske rammeverket, og slik legge et teoretisk grunnlag for analysen. Først vil jeg redegjøre for sentrum-periferi ved å si noe om Rokkans studier på dette feltet. På bakgrunn av denne redegjørelsen vil forventede funn bli lagt fram. Videre vil jeg se på forholdet mellom politikk og administrasjon for så å presentere forventninger til funn. Avslutningsvis vil jeg koble politikk og administrasjon sammen i Rokkans teoretiske rammeverk, samt oppsummere hovedmomentene.

### 3.2 Sentrum-periferi

Begrepsparet sentrum-periferi forbindes med den norske samfunnsforskeren Stein Rokkan som er kjent for studier av stats- og nasjonsbyggingsprosesser i Europa (Rokkan, 1987). Han identifiserte sentre og periferier både innenfor det enkelte land, og i Europa som helhet. For eksempel skilte Nord-Norge og Sør- og Vestlandet seg ut som to periferier i Norge henholdsvis «klasseperiferi» og «motkulturperiferi» (Rokkan, 1987). Nord-Norge hadde en svak økonomi og Arbeiderpartiet fikk sterk oppslutning i landsdelen utover 1900-tallet. På Sør- og Vestlandet var det til å begynne med Venstre som kjempet for å beskytte bondekulturen mot press fra bykulturen. I europeisk sammenheng ble Norge klassifisert som en sjøvendt periferi.

Sentrum og periferi var ifølge Rokkan, en potensiell konfliktdimensjon (Rokkan, 1987). Grunnen var at konflikter kunne oppstå, og det fordi maktforholdet dem imellom kunne karakteriseres som asymmetrisk. Striden mellom riksmål (Bokmål) og landsmål (Nynorsk) i Norge, var for eksempel en kulturell sentrum-periferi konflikt. Den var territoriell fordi bønder hovedsakelig på Sør- og Vestlandet samlet seg i kampen for landsmålet mot riksmålet i sentrum. Nystad (2010, s. 2) har pekt på en nyere konflikt mellom sentrum og periferi som gjaldt utbygging av kraftmaster i Hardanger. I denne saken ble konflikten dem imellom på ny aktualisert, hvor Vestlandet stod mot sentrumsmakten i Oslo.

I tillegg til den territorielle dimensjonen introduserte Rokkan (1987, s. 294) en funksjonell dimensjon. Grunnen til det var at den territorielle dimensjonen ikke tok i betraktning forklaringskraften til konfliktlinjer som omhandlet økonomiske og kulturelle interesser. Slike interessekonflikter viste seg enkelte ganger å svekke betydningen av den territorielle dimensjonen. For eksempel førte konflikten i industrien i Norge at arbeidere både i sentrum og periferien samlet seg i kampen mot industrilederne (Rokkan, 1987, s. 74). Andre ganger forsterket funksjonelle konfliktlinjer territorielle konfliktlinjer (Rokkan, 1987, s. 319).

Ved å bruke disse to dimensjonene viste han hvordan stats- og nasjonsbyggingsprosessen artet seg forskjellig fra land til land i Europa, og resulterte i ulike politiske systemer. Periferien ytte motstand av ulik grad mot sentrums forsøk på standardisering av territoriet og innlemming av periferien både militært/politisk, kulturelt og økonomisk (Rokkan, 1987). Resultatet var ulike politiske systemer, med sterke og svake periferier. Denne oppgaven vil konsentrere seg om

den territorielle sentrum-periferi dimensjonen i lys av den nasjonale vedtatt mineralsatsingen som nevnt i kapittel 1. Den påfølgende teoriutgreiingen vil rette seg mot samhandling mellom sentrum og periferi innad i en stat og ikke mellom stater i en region siden det førstnevnte er oppgavens fokus.

### 3.2.1 Sentrale elementer i teorien

Som navnet tilsier er sentrum det sentrale området i et statlig territorium, det er der makt og innflytelse er konsentrert (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999). Dermed er den svake parten i denne maktasymmetrien periferien og den står i et avhengighetsforhold til sentrum. På denne måten er sentrum og periferi et begrepspar i betydning at de kun opptrer samtidig, med andre ord forutsetter den førstnevnte den sistnevntes eksistens og motsatt. De kan med andre ord ikke eksistere uavhengig av hverandre.

For å identifisere sentrum må man undersøke hvor sentrale institusjoner er plassert (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999). Nærmere bestemt er det institusjoner innenfor det militært-administrative, økonomiske og kulturelle området som er interessante. Det er nemlig på disse tre områdene at sentrum kan vise ulik grad av maktoverlegenhet. Av denne grunn kan man skille mellom militært-administrative, økonomiske og kulturelle sentre. Et militært-administrativt sentrum kjennetegnes av å være knutepunkt for beslutningstaking som har gyldighet utover et større territorium som sentrum tilhører (Rokkan, 1987, s. 234). Med andre ord, avgjørelser som tas i organer for utøvende, lovgivende og dømmende makt får følger for hele det statlige territoriet. Økonomiske institusjoner som kontrollerer landets økonomi er konsentrert i et økonomisk sentrum. Eksempler kan være fagforeninger, børser og banker (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999, s. 111). Sentrale institusjoner innenfor et kulturelt sentrum, kan for eksempel være universiteter, teater og operahus. En slik konsentrasjon av en eller flere institusjoner på et sted, fører samtidig til en samling av innflytelsesrike og maktsterke personer. Dersom et område både er et militært-administrativt, økonomisk og kulturelt senter har man identifisert et monocefalt system (Rokkan, 1987). Med andre ord er det en sterk sentrumskerne i det territoriet det tilhører. Det motsatte er et polycefalt system som vil si at det er en spredning av de nevnte institusjoner. Rokkan identifiserte et monocefalt system i Norge (Rokkan og Urwin, 1983, s.36).

Man kan på samme måte som med sentrum skille mellom ulike typer periferier: politiske, økonomiske og kulturelle (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999, s. 113-114). En politisk periferi kjennetegnes av å bli tilsidesatt i politisk beslutningstaking. Med andre ord tar sentrum lite hensyn til periferiens interesser. Mangel på en egen enhetlig kultur og egne kulturelle institu-

sjoner kjennetegner en kulturell periferi, mens en økonomisk periferi er økonomisk tilbake- liggende sammenliknet med sentrum. Økonomien kan for eksempel være basert på primærnær- ringer. Før man undersøker om en eller flere av disse faktorene er til stede, kan man først se hvor det eventuelle perifere området befinner seg. Grunnen er at avstand er en sentral identifi- kasjonsfaktor, fordi en periferi befinner seg i ytterkanten av det territoriet det tilhører (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999, s. 114). Dette er den horisontale forståelsen av periferi. I tillegg er det nødvendig å inkludere den vertikale forståelsen av periferi. Med hensyn til innflytelse i beslutningstaking kan sentrum plasseres på toppen av denne loddrette linjen, mens periferi kan plasseres på bunnen. Det er fordi i periferien bor det folk som har minst grad av påvirk- ningsmulighet. På grunn av avstand krever det mer ressurser både i form av tid og penger, av de som bor i periferien enn av de som bor i sentrum (Rokkan, 1987, s. 235). Det er fordi di- rekte kontakt, ansikt til ansikt, blir sett på som viktig for å få gjennomslag for interesser.

Ved å undersøke kontaktflater mellom sentrum og periferi kan man undersøke periferiens avhengighet av sentrum. Politikk, økonomi og kultur er tre sentrale samhandlingsområder (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999, s. 116). Økonomisk kontakt forekommer i form av for ek- sempel subsidier, investeringer og import og eksport av varer og tjenester. På det kulturelle området får periferien presentert sentrums normer, livsstil og ideologier. Til slutt vil kontakt på det politiske området innebære for eksempel krig, konflikter over territorielle rettigheter og dannelse av allianser mellom elitene i sentrum og periferi. Et område har ikke nødvendigvis periferistatus både økonomisk, politisk og kulturelt fordi en politisk periferi kan unngå en økonomisk periferistatus (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999, s. 117). Det er tilfellet hvis perife- rien har en sterk økonomi som ikke har behov for overføringer og subsidier fra staten samtidig som den ikke er avhengig av markeder innenfor det statlige territoriet. For eksempel kan peri- ferien være selvforsynt på grunn av fiskerinæringen i kommunen og hvor fisken selges til markeder i andre land. Hvis det er tilfelle vil periferien være økonomisk uavhengig av sen- trum fordi periferien ikke er innlemmet økonomisk med sentrum. Siden sentraliseringsproses- sen omhandler økonomi, kultur og politikk på samme tid er det vanskelig å unnslipe periferi- status på alle tre områdene samtidig (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999, s. 117). Disse tre kanale- ne for samhandling mellom sentrum og periferi kan gi opphav til konflikt med påfølgende periferimobilisering. Grunnen er at i periferien «there will invariably be some minimum level and sense of separate identity (...) and this is constantly threatened by central agencies» (Flo- ra, Kuhnle og Urwin, 1999, s. 115). Med andre ord, er de menneskene som bor i periferien knyttet sammen gjennom en følelse av at de har noe felles som gjør at de føler at de er anner-

ledes enn de som bor i sentrum. Det er denne egenarten som de føler er truet av den statlige sentraliseringsprosessen. Avstand til og avhengighet av sentrum virker inn på hvor annerledes den periferiske identiteten er (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999, s.115).

Som en konsekvens av sentrums uavbrutte press på et eller alle av disse tre områdene vil periferien svare ved å verne om dens spesielle identitet (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999, s. 117-118). Men det kan også oppstå splittelser innad i periferien. Enkelte ønsker å innlemmes sterkere i det territoriet det er en del av, mens andre ønsker å beskytte periferiens særegenhet. De førstnevnte kan slik danne allianser med sentrumseliten, mens de sistnevnte kan velge å mobilisere mot sentrums press. Hvis man ønsker å mobilisere trenger man ressurser. Sentrale mobiliseringsressurser er av territoriell, økonomisk, kulturell og politisk karakter Rokkan, 1987; (Rokkan og Urwin, 1983 s. 124-134). Det sentrale er hvilke ressurser periferien har, sett i forhold til sentrum. Med territorielle ressurser menes en konsentrasjon av en kulturell gruppe innenfor et avgrenset region og som de fysisk okkuperer og derfor føler historisk tilknytning til (Rokkan og Urwin, 1983, s. 128). Et eksempel er skotter i Skottland. En periferi har økonomiske ressurser når de for eksempel har en god økonomi sett i forhold til sentrum. Det kan for eksempel være lettere å slå tilbake motargumenter fra sentrum hvis man har en sterk økonomi (Rokkan og Urwin, 1983, s. 134). Man kan for eksempel tenke seg at hvis periferien har en næring som fører til god økonomisk vekst kan det være vanskelig for sentrum å argumentere for at periferien bør satse på en annen form for næringsaktivitet. Når en gruppe har et eget språk og/eller særegne kulturelle tradisjoner kan de vise til kulturelle ressurser. Slike ressurser er nødvendig for at folk i periferien skal kunne klare å beskytte sin særegne identitet mot sentrums standardiseringsprosess (Rokkan og Urwin, 1983, s. 124). Enkelte ganger kan territorielle og kulturelle ressurser føre til at enkelte i periferien samler seg i en felles front mot sentrum, mens andre ganger kan den totale ressursbeholdningen være viktig.

Periferimobilisering kan føre til dannelse av bevegelser eller politiske partier som representerer periferiens interesser. For eksempel dannes det partier som skal representere hele periferien eller bestemte grupper innad i periferien (Rokkan og Urwin, 1983, s. 146). Slike partier kan kjempe om stemmer både i nasjonale og lokale valg. Dermed kan periferien som følge av å ha varierende grad av territorielle, kulturelle og økonomiske ressurser også oppnå det som man kan kalle politiske ressurser. Heidar og Saglie (2002, s 19) peker på at lokalavdelinger av nasjonale partier fungerer som et bindeledd mellom sentrum og periferi. Men hvis periferien har egne partier er ikke disse knyttet til nasjonale partier. Dermed er det lettere å mobilisere mot press fra sentrum når sentrum ikke kan øve direkte innflytelse gjennom sine politiske

partier. Ifølge funn i studien til Allern og Saglie (2012, s. 248) er det også forskjell på hvor frie lokale avdelinger til nasjonale partier er. For eksempel understreket Høyre nasjonalt at lokalpartiene skulle bestemme selv i lokalsaker, mens Arbeiderpartiet nasjonalt var i tillegg til lokal selvbestemmelse også opptatt av at partiet måtte gjenkjennes overalt.

Når periferien mobiliserer ressurser til motstand mot sentrum er oppnåelse av fastsatte mål det ønskede utfallet. Det kan være alt fra å sette fokus på periferiens interesser til territoriell utskillelse (Rokkan og Urwin, 1983, s. 141). Grad av suksess er avhengig av sentrums reaksjon (Rokkan og Urwin, 1983). Sentrale politiske myndigheter i sentrum kan velge å gi litt eller helt etter for periferiens krav, men de kan også tvinge periferien til lydighet. Men de må tenke på eventuelle konsekvenser av valgene de tar. Det som er viktig for sentrale myndigheter er at innbyggerne både i sentre og periferier uttrykker støtte til den statlige styringen og at det statlige territoriet ikke går i oppløsning (Rokkan og Urwin, 1983, s. 166).

Dette leder over til tre sentrale begreper i Rokkans forskning, nemlig «exit», «voice» og «loyalty» hentet fra økonomen Hirschman (1970, referert i Rokkan, 1987, s. 33-34). Med «exit» menes tilbaketrekkning, mens «voice» vil si å protestere eller gi uttrykk for divergerende interesser mot sentrum. «Loyalty» vil si å forbli lojal mot sentrum, men er til stede også når man benytter seg av «voice» fordi man etter protester likevel velger å samarbeide (Hirschman, 1979 referert i Torsvik, 1981, s. 503-504). Men nytteløse protester vil til slutt resultere i «exit» (Hirschman, 1993). Som nevnt kan periferien ha territoriale, kulturelle, økonomiske og politiske mobiliseringsressurser. For eksempel kan en periferi mobilisere for territoriell «exit» som betyr at den løsriver seg og danner en egen stat (Rokkan, 1987). Med andre ord har en kulturell gruppe en historisk tilknytning til dette området og velger dermed å bryte ut av det statlige territoriet den er tilknyttet. I tillegg til å ha en territoriell ressurs kan periferien samle seg på bakgrunn av å ha en særegen kultur og sterk økonomi. Et eksempel er Skottland (Rokkan og Urwin, 1987, s. 141). Selv om den skotske befolkningen sist høst stemte nei til uavhengighet fra Storbritannia vitner den arrangerte folkeavstemningen om en sterk mobilisering både for og imot. Valgdeltakelsen var på 84,6 prosent hvor 44,7 prosent av disse svarte ja, mens 55,3 prosent svarte nei (The Guardian, 2014).

Periferien kan føle lojalitet til den staten man tilhører hvis man lykkes med å skape et nasjonalt fellesskap i tillegg til å åpne for stemmerett («voice») og økonomisk omfordeling (Rokkan, 1987). Å stemme på et lavkirkelig religiøst parti eller et parti som støtter en annen språknorm enn sentrums, kan være uttrykk for «voice» og samtidig en kulturell mobilisering fra perife-



rien. Med andre ord er det en protest mot det dominerende språket. Sentrum kan velge å innskrenke mulighetene for «exit» og «voice» (Rokkan, 1987). For eksempel kan muligheten for å protestere («voice») bli innskrenket ved at sentrum avskaffer universell stemmerett.

### 3.2.2 Kritikk og teoriens aktualitet

Sentrum-periferi teorien forutsetter at periferien står i et motsetningsforhold til sentrum (Rokkan, 1987). Det er periferien som kjemper imot for å beskytte kultur og interesser fra sentrums press. Men ifølge Bjørklund (1992) er ikke det alltid tilfelle. Han peker på at periferien på 1980-tallet ikke motsatte seg sentrums økonomiske standardiseringsprosess. Derimot hevder han at istedenfor å kjempe imot henvendte periferien seg til sentrum for å sikre seg velferdsstatens goder. I tillegg mener Rommetvedt (1992) at man kan sette spørsmålsteget ved påstanden om at periferien har liten grad av innflytelse i sentrale politiske avgjørelser. Han peker på at utformingen av valgordningen ved Stortingsvalg fører til at periferiens interesser i stor grad blir representert på Stortinget. Det på bakgrunn av at stemmer fra Finnmark blir vektlagt mer enn stemmer fra sentrale fylker. På denne måten favoriseres periferien over sentrale områder. Med andre ord har ikke periferien i Norge nødvendigvis lite innflytelse som sentrum-periferi-teorien skulle tilsi. Det er fordi periferiens interesser blir ivaretatt blant annet gjennom valgordningen. Denne oppgaven har ikke som mål å undersøke denne påstanden. Derimot er fokuset rettet mot lokal autonomi for den enkelte kommune når det gjelder tiden etter sentralt vedtatt politikk. Slik er det en studie av maktforhold i den politiske samhandlingen mellom sentrale og lokale myndigheter.

Dermed kan man igjen returnere til diskusjonen vist i kapittel 1 rundt lokalt handlingsrom der debatten mellom sentrum og periferi når det gjelder lokal autonomi vis-à-vis sentralstyrt makt fortsatt er høyst aktuell i Norge. Nystad (2010, s. 2) omtaler konfliktdimensjonen mellom sentrum og periferi som «den evige motsetningen». Den dukker med andre ord opp fra tid til annen i ulike samfunnsproblemer. Slik kan man forstå at motstanden fra utkantkommuner mot sentrale myndigheter er et naturlig innslag i den norske samfunnsdebatten.

### 3.2.3 Casene og fokus

Ved å benytte den territoriale dimensjonen vil oppgaven belyse lokale myndigheters handlingsrom vis-à-vis sentrale myndigheter når det gjelder mineralutvinning. Det vil bli gjort ved å undersøke hvorfor kommunestyret i Kvalsund vedtok å godkjenne oppstart av gruvedrift,

mens planprosessen i Kautokeino ble stanset av kommunestyret før en slik avgjørelse kunne bli tatt. Fokuset er rettet mot Oslo som et politisk-administrativt maktsentrum og Kvalsund og Kautokeino som politiske periferier. Det er Oslo som er sentrum for lovgivende, utøvende og dømmende makt, mens Kvalsund og Kautokeino er som alle andre norske kommuner underlagt den norske staten. Følgelig blir det studert periferiens grad av avhengighet i den politiske samhandlingen med sentrum. Det vil bli gjort ved å undersøke hvorvidt de har egne økonomiske, kulturelle og politiske mobiliseringsressurser. Følgelig belyses også kommunenes avhengighetsforhold til Oslo som sentrum når det gjelder økonomi og kultur. Grunnen til at alle disse tre mobiliseringsressursene tas i betraktning er fordi teorien antar som nevnt i delkapittel 3.2.1 at økonomiske og kulturelle ressurser kan mobiliseres i kampen for å oppnå større grad av autonomi fra sentrum. Denne oppgaven studerer to kommuner og ikke et spesifikt territorium hvor en gruppe med felles kultur står sentralt. Av denne grunne regnes ikke territorielle ressurser som en sentral ressurs i denne forbindelse og blir dermed heller ikke omtalt videre i oppgaven.

For å forklare hvorfor vedtakene til kommunestyret i Kvalsund og Kautokeino avvek fra hverandre vil det bli sett etter «exit-», «voice-» og «loyalty-» aktører i de ulike politiske partiene. I denne oppgaven vil «exit» bli tolket som et nei. Med andre ord å avvise gruvedriftsvirkosomhet eller mer presist for Kautokeinos beslutning å si nei til konsekvensutredning av gruvedrift. Begrepet «voice» vil her bli forstått som at de protesterer, men under tvil blir med på mineralsatsingen, og slik åpner for gruvedrift eller konsekvensutredning på visse betingelser. Hvis de benytter seg av «voice» viser de på samme tid overordnet «loyalty», fordi de godtar regjeringens mineralsatsing, selv om de protesterer. På den andre siden hvis vilkårene ikke blir oppfylt vil slike aktører velge «exit». Et tredje alternativ er å være lojal. Med andre ord har kommunestyrerepresentantene tre muligheter: 1) nei, 2) ja med forbehold om oppfyllelse av visse krav, eller 3) ja uten protester. Argumenter som avviser, protesterer og støtter gruvedrift eller konsekvensutredning av gruvedrift vil bli studert i lys av tilgjengelige mobiliseringsressurser. Dette gjelder både kommuneadministrasjonen og de ulike politiske partiene. Ved hjelp av dette analyseverktøyet kan man identifisere eventuelle spenninger mellom statlige myndigheter på den ene siden og Kvalsund og Kautokeino på den andre. I tillegg kan det også avdekkes splittelser innad i kommunene. På denne måten kan man få kjennskap til lokalpolitikernes handlingsrom i de aktuelle kommunene.

### 3.2.4 Forventninger til funn

Problemstillingen søker å svare på hvorfor Kvalsund og Kautokeino endte opp med ulike vedtak etter å ha behandlet planforslag om gruvedrift. Som vist i kapittel 1.1. har sentrale myndigheter en uttalt satsing på mineraler. Dette må kommuner med påviste mineralressurser forholde seg til fordi realiseringen av statens vedtatte mineralpolitikk er avhengig av kommuners velvilje til å utvinne mineraler. På denne måten utsettes disse kommunene for et press til å starte opp gruvedrift. Kvalsund og Kautokeino har som nevnt i kapittel 2.1 vært nødt til å konkret ta stilling til dette spørsmålet ettersom de fikk overlevert planforslag av private gruveselskaper. Ifølge teorien vil periferiens motsvar på et slikt press være å prøve og beskytte sitt særpreg (se kapittel 3.2.1). For Kvalsunds vedkommende ville det hovedsakelig gjelde fiskerinæringen, men også reindriftnæringen, mens for Kautokeino ville det gjelde reindriftnæringen. Grunnen til det ville være frykten for konsekvensen av gruvedrift for gjeldende næringer. Derfor ville man anta at Kautokeino og Kvalsund ville først ha protestert mot statens mineralsatsing og fremsatt krav. Hvis visse betingelser ikke ville bli oppfylt ville man deretter i tråd med Hirschman til slutt velge «exit» (se kapittel 3.2.1). Men vedtakene til verken Kvalsund eller Kautokeino var et uttrykk for «voice» eller et mislykket forsøk på «voice». Det var derimot «loyalty» og «exit» fordi det var et ja og et nei. Derfor må man i samsvar med teoretiske antakelser om forholdet mellom sentrum og periferi undersøke hvilke ressurser som Kvalsund og Kautokeino hadde til rådighet for å motsette seg dette presset om oppstart av gruvedrift.

Siden teorien forutsetter protester fra periferien, men også splittelser innad i periferien forventer jeg å finne «voice-» aktører i Kvalsund. Et forventet funn er at enkelte har mobilisert på bakgrunn av ønsket om å verne om fiskeri- og reindriftnæringen. Siden fiske er den viktigste næringen i kommunen forventes det at den største mobiliseringen skjer på bakgrunn av å beskytte denne type primærnæring. Med andre ord står økonomiske ressurser sentralt. I tillegg kan også innbyggerne i periferien ha samlet seg til kamp mot gruvedrift for å bevare den samiske identiteten i kommunen. På grunn av den sjøsamiske identiteten har de dermed en kulturell ressurs. Som nevnt i kapittel 3.2.1 ovenfor kan kulturelle og/eller økonomiske ressurser føre til oppnåelse av politiske ressurser. Men dette har ikke skjedd i Kvalsund som mangler egne politiske partier i kommunestyret som kan representere kommunens næringsinteresser og samiske interesser.

I tillegg som nevnt ovenfor i kapittel 3.2.1 vil det dannes allianser mellom eliter i sentrum og periferien i sentraliserings- og standardiseringsprosessen. Det er fordi at enkelte i periferien ønsker å bli sterkere knyttet til sentrum og resten av den territorielle staten. På den måten kan kommunestyret i Kvalsund sitt ja til gruvedrift, tolkes som en allianse mellom flertallet i kommunen og regjeringen. Arbeiderpartiet har flertall i Kvalsund, og da avgjørelsen ble tatt, satt Arbeiderpartiet i flertallsregjering. På grunn av at samme partier satt med makten både i kommunen og regjeringen forventes det at kommunestyret på det tidspunktet, følte seg presset til å gi klarsignal for gruvedrift i kommunen. Med andre ord at de måtte følge opp den politikken som ble bestemt sentralt av sitt moderparti.

Man kan forvente «exit» aktører blant politikerne og det fordi kommunestyret som nevnt i kapittel 2.1 er beslutningsmyndighet i plansaker. Dermed har staten gitt kommuner mulighet til å si nei til gruvedrift. Men på grunn av beslutningsprosessens utfall må nødvendigvis både «voice-» og «exit-» aktører ha blitt satt i skyggen av «loyalty-» aktører. Grunnen er at kommunestyret valgte å være lojal. På bakgrunn av dette kan man forvente at Kvalsund måtte godkjenne reguleringsplanen på grunn av mangel på politiske ressurser samtidig som de økonomiske og kulturelle ressursene var for svake til å blir representert med egne partier i kommunestyret. Som nevnt i bakgrunnskapittelet står den samiske identiteten svakere i kommunen enn tidligere. I tillegg når det gjelder kommuneøkonomien har kommunen en middels dårlig økonomi sett i forhold til andre norske kommuner. Ifølge teorien er det sentralt at periferien har en sterk økonomi for å kunne stå imot press fra sentrum (se kapittel 3.2.1). Selv om Kvalsund har egne økonomiske ressurser i form av fiske og reindrift har kommunens økonomiske situasjon gjort det vanskelig å mobilisere.

Til forskjell fra Kvalsund har Kautokeino flere typer mobiliseringsressurser som ifølge teorien skal gjøre det lettere å stå imot presset fra sentrale myndigheter. I tillegg til kulturelle og økonomiske ressurser har også kommunen politiske ressurser. I kapittel 2 ble det nevnt at det finnes tre samiske partier i kommunestyret i Kautokeino. Et annet sentralt poeng er å se hvor sterke de kulturelle og økonomiske ressursene i Kvalsund og Kautokeino er i forhold til hverandre. Som nevnt i kapittel 2 står samisk språk sterkt i Kvalsund i motsetning til Kautokeino. Men ingen av kommunene kan vise til en sterk økonomi og verst er det med økonomien i Kautokeino. Av denne grunn er det forventet at økonomiske ressurser har hatt mindre betydning for neivedtaket i Kautokeino. Grunnen er at kommunens økonomiske situasjon svekker argumenter som gjelder beskyttelse av reindriftnæringen. Det er dermed forventet at det i Kautokeino har vært større mobilisering i protest mot sentrums mineralsatsing for å beskytte

kommunens samiske identitet enn i Kvalsund. Med andre ord at flere kommunestyrerepresentanter i Kautokeino enn Kvalsund fremfører «voice-» argumenter på bakgrunn av den førstnevnte kommunens kulturelle ressurser. Fordi Kautokeino har samiske partier i tillegg til at nesten alle i kommunen snakker samisk ser det ut til at forklaringen på ulikt utfall kan være at den samiske kulturen står sterkere i Kautokeino enn i Kvalsund. På grunn av svake kulturelle ressurser og mangel på politiske ressurser er det forventet mindre grad av mobiliseringen i Kvalsund enn i Kautokeino.

Men som med Kvalsund antar jeg at periferien er splittet og at enkelte ønsker å være lojale overfor statens mineralsatsing selv om både «voice» og «loyalty» tapte til fordel for «exit» som kommunestyret endte på. I henhold til funn i studien til Allern og Saglie (2012) er et forventet funn at Arbeiderpartiet i kommunen følte et større press enn Høyre til å realisere statens mineralsatsing. Dette kan undersøkes i Kautokeino fordi beslutningsprosessen foregikk over en periode med regjeringsskifte.

Hovedforklaringen på ulikt utfall er dermed at Kautokeino har en sterkere samisk identitet enn Kvalsund. Kvalsund følte direkte press fordi kommunen er partipolitisk knyttet til sentrum, mens Kautokeino følte ikke dette presset fordi de har et eget partisystem hvor samiske partier dominerer. Med andre ord er det forskjellen mellom kommunene med hensyn til kulturelle og politiske ressurser som kan forklare hvorfor Kvalsund valgte å være lojal og realisere statens mineralsatsing, mens Kautokeino valgte «exit».

### **3.3 Politikk og administrasjon**

Som nevnt innledningsvis er det to aktører som er involvert i beslutningsfasen. Forvaltningen eller administrasjonen som er det begrepet som blir brukt i denne oppgaven, har som oppgave å utrede sakene som politikerne skal fatte en beslutning på (Christensen m.fl. 2010). Nærmere bestemt snakker man om kommuneadministrasjonen, det vil si det administrative apparatet som omgir det politiske apparatet i enhver kommune. I utredninger av slike saker for politikerne skal administrasjonen for det første være nøytral som vil si at administrativt ansatte ikke skal la personlige meninger styre (Christensen, m.fl. 2010, s. 16-18). Med andre ord skal de være like lojale mot ethvert parti eller partier som sitter med makten i en kommune. I tillegg skal de høre på synspunktene til de som har flertallet i kommunen. Men helt sentralt står prinsippet om at all informasjon skal være grunnlagt på faglig kunnskap. Til slutt skal de sikre at vedtak som blir fattet er i tråd med gjeldende lover.

Fordi administrasjonen i kraft av sin posisjon potensielt kan ha stor makt, har påstander om «rådmannsvælde» blitt framsatt (Baldersheim, 1993, s. 71). Dermed er det administrasjonen med rådmannen i spissen i prinsippet som styrer politikken og ikke politikerne. Siden de fleste politikerne er deltidspolitikere og ikke ansatt på heltid som administrasjonen (Larsen og Of-ferdal, 1990), kan det se ut til at maktbalansen vipper i administrasjonens favør. På den andre siden støtter ikke empiriske studier denne påstanden. Baldersheim (1993, s. 76) for eksempel, hevder at det er lite som tyder på at man har et rådmannsvælde i norske kommuner. Dette be-kreftes også i en nyere studie av Jacobsen (2007, s. 23-24). Etter å ha studert tre-dve kommu-ner på Sørlandet, peker funnene isteden mot et samarbeid mellom lokalpolitikere og admini-strasjonen. Men det er store variasjoner i forhold til hvordan forholdet mellom ordfører og rådmann er organisert (Christensen m.fl. 2010, s. 174). Som en konsekvens av ulik organise-ring, kan administrasjonen i enkelte kommuner ha mer makt enn andre.

Det kan også variere fra sak til sak hvor dominerende administrasjonen er. Jacobsen (2009, s. 131) påstår følgende: «At det i mange kommuner, i konkrete enkeltsaker, kan forekomme eksempler på administrativ maktutøvelse - spesielt gjennom manipulasjon – er det liten grunn å tvile på». Hvis dette er tilfelle har man et «demokratisk dilemma» (Jacobsen, 1997, s. 15). Fordi politikerne er avhengig av fagkunnskap for å kunne ta det de mener er de rette beslut-ningene er det nødvendig med en administrasjon, men når ikke-folkevalgte aktører opptrer som politikere og forkaster nøytralitet som prinsipp, er dette et brudd med demokratiske prin-sipper om folkestyre. Sagt på en annen måte, er det når administrasjonen utelater sentral in-formasjon og isteden presenterer faktaopplysninger som stemmer overens med deres syn som velgere, at den utgjør et demokratisk problem.

På den andre siden peker Jacobsen (2000, s. 366) på at det er umulig å ha all informasjon i en sak. Det er dette (Simon, 1957, referert i Jacobsen, 2000, s. 366) kaller for «begrenset rasjona-litet». For å kunne ta et rasjonelt valg må man ha full oversikt og kunnskap over alle alternati-ver og konsekvenser av ulike valg. Siden dette ikke er tilfelle i den virkelige verden, tar man istedenfor begrenset rasjonelle valg. Politikere tar for eksempel avgjørelser på grunnlag av den informasjonen som er tilgjengelig for øyeblikket. Derfor kan man aldri vite om den fakta-informasjonen de har fått presentert av administrasjonen, er den mest korrekte og at de har fått presentert alle nødvendige fakta. For som nevnt er politikk så komplisert at man ikke kan for-vente at de har kunnskap på alle saksområder. Men som Jacobsen (2007, s. 233) studie viser, har lokalpolitikere tillit til administrasjonen. Med andre ord stoler de på den informasjonen

administrasjonen presenterer for dem. Denne tilliten er størst i de mindre kommunene. I små kommuner er det mindre kommuneadministrasjon og derfor mer oversiktlig.

### 3.3.1 Casene og forventninger til funn

Det som vil være fokus når det gjelder å studere maktforholdet mellom politikk og administrasjon er kommuneadministrasjonen inkludert rådmannens innflytelse i beslutningsprosessene. Nærmere bestemt vil det undersøkes i hvilken grad innstillinger eller tilrådingene fra administrasjonen har blitt vedtatt med eller uten endringer. Til slutt, vil intervjuer med politikere i begge kommunene kunne si noe om hvordan de oppfatter administrasjonens rolle. Ved å undersøke disse spørsmålene kan man få en viss innsikt i lokalpolitikeres makt vis-à-vis administrasjonen når det gjelder plansaker.

På bakgrunn av drøftingen omkring forholdet mellom politikk og administrasjon forventer jeg å finne at administrasjonen med rådmannen i spissen har hatt en dominerende rolle i beslutningsprosessen i begge kommunene. Grunnen er at beslutning om gruvedrift og konsekvensutredning av gruvedrift krever inngående kunnskap om både positive og negative konsekvenser, og det er i hovedsak administrasjonen som har slik fagkunnskap. Et forventet funn er at politikerne har vedtatt innstillinger eller tilrådinge som har kommet fra administrasjonen uten store endringer. Små endringer kan ha blitt gjort av politikerne, men antakelsen retter seg mot hovedsaken som handlet om hvorvidt man skulle tillate gruvedrift eller konsekvensutredning av gruvedrift. Antakelsen kan støttes på bakgrunn av at kommuneadministrasjonens redegjørelse i prinsippet skal lytte til det politiske flertallets meninger (Christensen, m.fl. 2010). I tillegg, med utgangspunkt i Jacobsens (2007) studie forventer jeg at politikerne har stor tillit til kommuneadministrasjonens utredning. Det er fordi både Kvalsund og Kautokeino er små kommuner målt i innbyggertall. Men siden denne form for næringsaktivitet antakelig fører til uttalelser fra mange fagmiljøer er det grunn til å tro at det kan ha vært uenighet dem imellom. Spørsmålet er om politikerne mente de hadde fått presentert de nødvendige fakta som tilstrekkelig belyste saken som var til behandling.

## 3.4 Oppsummering

Dette kapittelet har redegjort for teorien om forholdet mellom sentrum og periferi. Et forventet funn er at Kvalsund opplevde et større press enn Kautokeino til å godkjenne oppstart av gruvedrift. Grunnen er at Kautokeino har i tillegg til økonomiske og kulturelle ressurser også politiske ressurser til å stå imot sentrums press. Dermed har Kautokeino flere ressurser enn

Kvalsund. Siden samiske partier finnes i kommunestyret i Kautokeino i tillegg til at samisk språk står sterkt forventer jeg at det ulike innholdet i beslutningen mellom førstnevnte kommune og Kvalsund kan forklares ved at Kautokeino har en sterkere samisk identitet enn Kvalsund. Derfor kan forskjellen både med hensyn til antall ressurser og styrken på ressursene forklare ulikt utfall av beslutningsprosessene i kommunene. På grunn av politiske ressurser følte ikke Kautokeino et direkte press slik som Kvalsund og i tillegg gjorde den sterke samiske identiteten i den førstnevnte kommunen det mulig å mobilisere mot statens mineralsatsing.

I tillegg har dette kapittelet også belyst forholdet mellom politikk og administrasjon. Prosessen som har foregått i kommuneadministrasjonen kan som med den politiske prosessen settes inn i Rokkans teoretiske rammeverk. Det sentrale er å undersøke kommuneadministrasjonens anbefalinger i forhold til begrepene «exit», «voice» og «loyalty». Ved å studere beslutningsprosessen kan man se hvordan kommuneadministrasjonen stilte seg til gruvesaken. Anbefalte administrasjonen kommunestyret å si nei, protestere og kreve kompensasjon eller å være lojale mot den sentralt vedtatte mineralsatsingen? På grunn av fagkunnskap og tillit er det forventet at det empiriske materialet støtter antakelsen om at kommunepolitikernes vedtak var i tråd med kommuneadministrasjonenes anbefalinger. Dermed antas det at kommuneadministrasjonen i Kvalsund har rådet kommunestyret til å være lojale, mens administrasjonen i Kautokeino skal ha anbefalt beslutningsmyndighetene i kommunen å velge «exit». I tillegg er det interessant å se hvorvidt det er samsvar mellom begrunnelsene til administrasjonen og kommunestyret. Av denne grunn blir det også sett på hvorvidt økonomiske, kulturelle og politiske ressurser ble mobilisert. Slik kan man få et innblikk i lokalpolitikernes makt vis-à-vis kommuneadministrasjonen

## **4 Metode**

### **4.1 Innledning**

For å kunne bedømme kvaliteten på en studie er det viktig at forskeren redegjør for metodiske valg som tas i løpet av et forskningsprosjekt (Thagaard, 2013, s. 15). Det gir grunnlag for å vurdere hvorvidt resultatene både er pålitelige og gyldige. Fordi studien av beslutningene i Kvalsund og Kautokeino har som mål å etterstrebe høy kvalitet vil dette kapittelet beskrive forskningsprosessen samt begrunne mine valg. Først vil jeg gjøre rede for hvilken type studie



min studie tilhører og samtidig forklare hvordan forskningsprosessen artet seg i den innledende fasen. Deretter vil jeg rette fokus mot datainnsamlingsperioden samt på organiseringen av det empiriske materialet. Videre vil jeg foreta en vurdering av kvaliteten på min studie. Til slutt vil jeg kommentere hvordan jeg har forholdt meg til forskningsetiske retningslinjer.

## **4.2 Casestudie og kvalitativt forskningsopplegg**

Denne oppgaven foretar en sammenlikning av to caser i en casestudie. Problemstillingen som oppgaven operer med indikerer at studieenheter er en beslutning fattet i Kvalsund og en beslutning fattet i Kautokeino. Begge beslutninger angår planprogram vedrørende gruvedrift. Hensikten med å fokusere på to beslutninger er å oppnå dybdekunnskap. En studie av en eller få caser som går i dybden er ifølge Thagaard (2013, s. 56) karakteristisk for en casestudie. George og Bennett (2005, s. 17-18) framhever derimot at en casestudie fokuserer på et aspekt ved en case og ikke hele casen. Slik som forfatterne påpeker er Cuba-krisen et eksempel på krisehåndtering, men også på avskrekking. Fokuset er dermed ikke på Cuba-krisen i seg selv, men på enkelte sider ved casen. Hensikten med å studere Cuba-krisen er dermed å oppnå kunnskap eller utvikle teori innenfor for eksempel krisehåndtering. Samtidig mener George og Bennett (2005, 18) at en casestudie kan omfatte flere enn en case selv om enkelte mener at man i slike studier kun forsker på en case. Når det gjelder oppgavens to caser er de eksempler på lokalt handlingsrom vis-à-vis sentrale myndigheter. Målet er å forklare forskjellen i utfallet ved hjelp av teori om samhandlingen mellom sentrum og periferi. Slik plasserer denne studien seg innenfor gruppen av disiplinerte konfigurative casestudier (George og Bennett, 2005, s. 75). Samtidig testes teoriens forklaringskraft fordi man oppdager hvorvidt casen kan forklares ved hjelp av valgt teori (Eckstein, 1975 referert i George og Bennett, 2005, s. 75).

Oppgaven søker å belyse hvorfor Kvalsund og Kautokeino endte opp med vedtak som avvok fra hverandre etter å ha behandlet planforslag om gruvedrift. Ifølge Yin (2009, s. 9) er problemstillinger som tar sikte på å forklare og som stiller spørsmål som «hvorfor», velegnet til å foreta en casestudie. Grunnen er at man må studere en case over tid. For å forklare Kvalsund og Kautokeinos ulike beslutninger må man undersøke hva som foregikk i den kommunale behandlingen i tiden fram mot vedtakene. Begge de studerte prosessene foregikk noenlunde på samme tid. Perioden som studeres er avgrenset til litt over et år for beslutningsprosessen i Kvalsund, mens litt mer enn to år for beslutningsprosessen i Kautokeino. Dette blir nærmere spesifisert og begrunnet i avsnittet om dokumentanalyse.

Helt i starten av min forskningsprosess ble både tema og teori valgt. Deretter ble casene valgt med utgangspunkt i prinsippene utledet i «most similar systems design» (George og Bennett, 2005). Et slikt design går ut på at man skal finne caser som er mest mulig like, men som avviker på den avhengige variabelen. Begge casene skiller seg fra hverandre på en uavhengig va-

riabel og det er den som forklarer det ulike utfallet på den avhengige variabelen. Det er flere ulemper ved å velge caser på bakgrunn av denne logikken. Det er vanskelig å finne like caser samtidig som utfallet kan forklares ved andre variabler enn den det fokuseres på (George og Bennett, 2005). Denne oppgaven ønsker å forklare Kvalsunds og Kautokeinos beslutninger ved hjelp av sentrum-periferi-teori og dermed benyttes de variablene som identifiseres i denne teorien. Dermed utelukkes andre mulige variabler.

I denne oppgaven er casene beslutningene i Kvalsund og Kautokeino. Utgangspunktet var at casekommunene var tilnærmet like. Dette ble vist i oppgavens bakgrunnskapittel. For det første tilhører begge kommunene Finnmark fylke og er dermed sammenliknbar avstand til sentrum (Oslo). For det andre er begge kommunene små målt i innbyggertall. For det tredje har både Kvalsund og Kautokeino egen næringsvirksomhet. For det fjerde har begge en samisk kultur. Det som skilte casekommunene var den politiske partisammensetningen i kommunestyret. I Kvalsund er nasjonale partier representert gjennom sine lokalavdelinger, mens i Kautokeino har i tillegg samiske partier sete i kommunestyret. Dermed er politiske ressurser den uavhengige variabelen, mens beslutningene er den avhengige variabelen. Mangel på politiske ressurser førte til ja i Kvalsund, mens tilgang på politiske ressurser resulterte i nei i Kautokeino.

Fordi teorien om sentrum og periferi forutsetter at man oppnår politiske ressurser som en konsekvens av å ha kulturelle og/eller økonomiske ressurser må det undersøkes hvorvidt også disse ressursene kan forklare utfallet. Derfor kan ikke økonomiske og kulturelle ressurser være kontrollvariabler fordi det antas at det er en forskjell mellom Kvalsund og Kautokeino når det gjelder styrken på økonomien og kulturen. Begge ressurstypene er dermed også uavhengige variabler. Som vist i oppgavens teorikapittel er det forventet at forklaringen på ulikt utfall av beslutningsprosessen er at den samiske kulturen står sterkere i Kautokeino enn Kvalsund i tillegg til at den førstnevnte kommunen ikke følte et direkte press fra statlige myndigheter fordi de har egne politiske partier. Derimot i Kvalsund følte kommunen et direkte press fordi de er tilknyttet med politiske partier i sentrum.

Det er viktig å påpeke at beslutningsprosessen i Kvalsund og Kautokeino avvek fra hverandre i den betydning at de behandlet planforslag som var på ulikt stadium i planprosessen. I Kvalsund skulle kommunen ta stilling om oppstart av gruvedrift, mens i Kautokeino skulle kommunen avgjøre hvorvidt de ønsket å tillate konsekvensutredning av gruvedrift. Selv om dette kan være problematisk var det nettopp den ulikheten som fanget interessen for å studere disse to beslutningsprosessene. Det var interessant å undersøke hvorfor den ene kommunen med beslutningen viste lojalitet til statens mineralsatsing, mens den andre kommunen med beslutningen som ikke gjaldt stilling til gruvedrift, men til konsekvensutredning viste en tilbake-

trekking fra mineralsatsingen. Av denne grunn falt valget på disse to casene samtidig som de foregikk på omtrent samme tid.

### 4.3 Kvalitativt forskningsopplegg

Oppgaven søker å belyse problemstillingen ved å først fokusere på hvorvidt Kvalsund i større grad var politisk integrert og dermed opplevde et sterkere statlig press til å si ja. For det andre blir det foretatt en undersøkelse av hvorvidt de politiske partiene i Kvalsund var gjennomgående positive til gruvedrift, mens i Kautokeino mobiliserte de politiske partiene ressurser til å stå imot presset fra sentrale myndigheter. Til slutt blir det sett på hvorvidt kommuneadministrasjonen i Kvalsund var positive til statens mineralsatsting, mens det motsatte var tilfelle i Kautokeino. For å besvare disse spørsmålene blir det sett på som mest hensiktsmessig å benytte et kvalitativt forskningsopplegg. Hensikten er ikke å foreta en statistisk testing av hypoteser slik som i en kvantitativ studie, men forskningsspørsmålene setter derimot søkelys på politikernes og administrasjonens oppfatninger og opplevelse av selve saken. Thagaard (2013, s. 58) peker på at intervju egner seg til å samle inn den type informasjon. I tillegg, i motsetning til kvantitative forskningsopplegg tas kontekst med i betraktningen i analysen i kvalitative forskningsopplegg (Neuman, 2006, s. 16, referert i Thagaard, 2013, s. 17). I studiet av beslutningene og den foregående prosessen har kontekst en sentral plass i tolkningen av det empiriske materialet. Beslutningene som Kvalsund og Kautokeino må ses i lys av statens mineralsatsting og av politiske, økonomiske og kulturelle forhold i kommunene. I det følgende vil jeg gjøre rede for hvordan jeg samlet inn informasjon ved hjelp av halvstrukturerte intervju og dokumentanalyse.

#### 4.3.1 Semistrukturert intervju

En stor del av studiens empiriske materiale er samlet inn ved bruk av semistrukturert intervju. Kvale og Brinkmann (2009, s. 143) påpeker at det semistrukturerte intervjuet har en intervjuguide som viser hvilke temaer intervjuet skal komme inn på samt spørsmål. Disse spørsmålene er til hjelp for intervjueren og kan under intervjuet forkastes til fordel for andre spørsmål. Det første jeg gjorde var å velge informanter og utarbeide en intervjuguide. Intervjuguiden ble tilpasset til kommunene og hvorvidt det var informanter fra den politiske eller administrative ledelsen som ble intervjuet (se vedlegg 1, 2 og 3). Essensen var det samme i intervjuguiden for politikerne i hver kommune og kommuneadministrasjonen i hver kommune. Emner og spørsmål utgjorde hver intervjuguide. Dette var for å sikre svar som kunne belyse problemstillingen (Thagaard, 2013, s. 98). Samtidig utartet intervjuene seg forskjellig på grunn av ulike oppfølgingsspørsmål som falt naturlig i den enkelte intervjusituasjonen. Seks av syv intervjuer ble tatt opp med diktafon etter å ha først fått tillatelse fra informantene. Det siste interv-

juet var et skriftlig intervju. Thagaard (2013, s. 112) påpeker at bruk av opptaker gjør det lett for forskeren å bruke sitater samtidig som man kan få tid til å registrere kroppsspråk og ansiktsuttrykk (Thagaard, 2013, s. 112). Underveis i intervjuene noterte jeg stikkord for å ha oversikt over stilte spørsmål og svar. Etter hvert intervju foretok jeg en oppsummering av hvordan jeg oppfattet informantene.

Informantene ble valgt ved strategiske utvalg som innebar at informantene ble valgt på bakgrunn av å få belyst problemstillingen på mest mulig måte (Thagaard, 2013, s. 60). Det var viktig for meg å få et riktig bilde som mulig av beslutningsprosessene i begge kommuner. Derfor ble det gjort intervju både med politikere fra politiske partier som styrte i kommunen og politikere fra opposisjonspartiene. Tabell 1. gir en oversikt over studiens totalt syv informanter.

*Tabell 1: Oversikt over informanter.*

	<b>Informanter Kvalsund</b>	<b>Informanter Kautokeino</b>
<b>Politiske partier</b>	Arbeiderpartiet	Kautokeino Fastboendes liste
	Sosialistisk Venstreparti	Flyttsamelista
	Høyre	
<b>Administrasjonen</b>	Kommuneadministrasjonen	Kommuneadministrasjonen

I Kvalsund ble det foretatt et intervju med en fra hvert av de tre partiene som er representert i kommunestyret. Dermed fikk jeg tilgang på informasjon om beslutningsprosessen fra ulike partipolitiske synsvinkler. På denne måten fikk jeg en oversikt over debatten som hadde foregått i kommunene. Intervjuene med en informant fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Høyre ble gjennomført i februar i 2014 i Kvalsund. Jeg ble satt i kontakt med disse informantene etter å ha først sendt en epost til servicetorget i kommunen med informasjon om studien og hvem jeg ønsket å komme i kontakt med. Hver informant fikk deretter oversendt per epost intervjuguide. Intervjuene hadde en varighet på rundt en halv time.

I tillegg ble det gjort et intervju med en informant fra kommuneadministrasjonen som representerte administrasjonens synspunkter og fortalte om hvordan forholdet var mellom politikk og administrasjon i kommunen. Vedkommende hadde ikke tid til telefonintervju, men var villig til å gjøre et intervju per epost. Jeg sendte derfor intervjuguiden per epost som jeg fikk returnert med svar i mars 2014. Dette intervjuet ble dermed mer strukturert og jeg kom ikke med oppfølgingsspørsmål da jeg følte at informanten hadde gitt utfyllende svar. Som Kvale og Brinkman (2009, s. 160-161) påpeker mister intervjueren ved slike intervjuer muligheten til å kunne tolke det empiriske materialet i lys av ansiktsuttrykk, kropps- og talespråk. Men på tross av at jeg gikk glipp av slike sanseintrykk følte jeg at jeg likevel fikk nyttig og verdifull informasjon fra informanten.

Akkurat som med Kvalsund tok jeg først kontakt med servicetorget i Kautokeino per epost og spurte om de kunne videresende eposten til aktuelle informanter. Prosessen med å komme i kontakt med ønskede informanter tok lenger tid i denne kommunen, men jeg fikk avtalt tre intervjuer. Istedenfor å intervju politikere fra alle de seks politiske partiene som sitter i kommunestyret valgte jeg å gjøre intervju med et av de tre partiene som samarbeider og et fra opposisjonen. Det ene intervjuet var med en informant fra Kautokeino Fastboendes, mens det andre intervjuet var med en informant fra Flyttsamelista. I tillegg gjorde jeg et intervju med en person fra kommuneadministrasjonen. Jeg valgte å gjøre et telefonintervju med hver av informantene da jeg ikke hadde mulighet til å dra til Kautokeino. Hvert intervju varte opp mot en halvtime. Alle intervjuene ble gjennomført i løpet av mars og april i 2014.

#### **4.4 Dokumentanalyse**

I tillegg til å ha gjennomført intervjuer har jeg samlet inn og analysert dokumenter. Grunnen til at jeg har valgt å gjøre en dokumentanalyse er for å kunne detaljfølge beslutningsprosessen samt å sjekke svarene fra intervjuene opp mot andre kilder. Dette er to fordeler ved dokumentanalyse (Yin, 2009, s. 102-103). Den første kilden til empiri er saksdokumenter fra kommunestyremøter, lover, reguleringsplan og planprogram. Dokumenter fra møteinnkallinger og møteprotokoller vedrørende Kvalsund ble hentet fra nettsiden til kommunen, mens tilgang til slike dokumenter fra Kautokeino ble oversendt per epost av servicetorget. Den andre kilden til empirisk materiale er medieartikler både fra internett og papiraviser. Tilgang til medieartikler fra papiraviser ble oppnådd gjennom søk i Atekst. Starttidspunktet for beslutningsprosessen i Kvalsund er 1. juli 2011, mens for Kautokeino er den 21. oktober 2011. Grunnen er at på de to tidspunktene ble henholdsvis reguleringsplanen og planprogrammet lagt ut for

høring og samtidig offentliggjort (Saksliste kommunestyret, 2012a; Rambøll, 2012). Begge beslutningsprosessene har blitt studert til og med siste vedtak. I Kvalsund fattet kommunen endelig vedtak 25. oktober 2012, mens i Kautokeino ble siste vedtak fattet 16. desember 2013. For å få med debatten som pågikk rett etter Kautokeinos vedtak ble avissøket utvidet til 19. desember samme år. Svakheten ved en slik tidsavgrensning er at diskusjonen som eventuelt har foregått i kommunene før starttidspunktene for søk, er utelatt fra analysen. På den andre siden bør en slik tidsperiode være tilstrekkelig til å fange inn hvorfor vedtakene mellom kommunene avvek fra hverandre.

#### **4.5 Organisering av empirisk materiale**

Ettersom jeg samlet inn materiale og fikk mer oversikt var det behov for justering av både problemstilling og oppgavens flere forskningsspørsmål. En slik fleksibilitet kjennetegner en kvalitativ studie (Thagaard, 2013). Et annet kjennetegn ved kvalitativ studie er at datainnsamlings- og analyseperioden ikke er atskilte faser, men at man analyserer innsamlet empirisk materiale underveis i prosessen. Det innsamlede materiale fra transkriberte intervju, kommunestyremøter og medieartikler ble styrt av forskningsspørsmålene. Konkret ble empirien organisert i teoretiske begreper og variabler. Først ble «exit-» «voice-» og «loyalty-» elementer trukket ut av det empiriske materialet. Deretter ble argumentene til «exit-», «voice-» og «loyalty-» aktører plassert i relevante kategorier som omhandlet økonomiske, kulturelle og politiske ressurser. Etter hvert som jeg samlet inn mer empirisk materiale ble det systematisert på samme måte.

#### **4.6 Reliabilitet, validitet og overførbarhet**

Reliabilitet kan forstås som hvorvidt det empiriske materialet som er samlet inn er pålitelig (Thagaard, 2013, s.201-203). I forhold til intervjuprosessen er det viktig å være åpen for å få pålitelig og grundig informasjon. Jeg var klar over min posisjon som en utenforstående som ikke hadde kjennskap til kulturen og kommunene på samme måte som informantene. Av denne grunn forsøkte jeg å framstå som åpen og forståelsesfull noe som er nødvendig for å skape tillit (Thagaard, 2013, s. 112-113). Jeg følte at informantene både fra Kvalsund og Kautokeino var positive til å la seg intervju og ga meg nyttig informasjon. Ved enkelte anledninger stilte jeg ledende spørsmål. Selv om det er en vanlig oppfatning av at det svekker informasjonens pålitelighet er ikke det alltid tilfelle (Kvale og Brinkmann, 2009, s 183). Slike spørsmål kan derimot brukes bevisst for å sjekke hvorvidt informasjonen man får er pålitelig. For eksempel ved tilfeller der informanten motsier seg selv under intervjuet. Jeg stilte ledende spørsmål

både bevisst og ubevisst. I noen av intervjuene stilte jeg spørsmål som var ledende for å få klarhet i informantenes synspunkter. Ved andre anledninger prøvde jeg å balansere spørsmålene da jeg oppdaget at jeg stilte ledende spørsmål.

I vurderingen av påliteligheten til innsamlede dokumenter er det viktig at man tenker over at dokumentene er skrevet uavhengig av casestudien og må derfor vurderes kritisk (Yin, 2009, s. 105). Medieartikler og saksdokumenter som har blitt benyttet som empirisk materiale i denne oppgaven har blitt sjekket opp mot hverandre. I tillegg har jeg sammenliknet innhentet informasjonen fra intervjuene med medieartikler og saksdokumenter. Når jeg var usikker på hvorvidt jeg hadde ledet informantene i spørsmålsstillingen kunne jeg slik til en viss grad foreta en kryssjekking av opplysningene. Dette for å sikre mest mulig pålitelig data.

Validitet går ut på å undersøke hvorvidt tolkningene av det empiriske materialet er gyldige (Thagaard, 2013, s. 204). Det innebærer å vurdere grad av samsvar mellom tolkningene og virkeligheten. Vurderingen av validitet må ses i forhold til hvor mye kjennskap forskeren har med det som studeres (Thagaard, 2013, s. 206-207). En forsker som har tilknytning til et spesielt miljø som studeres kan få en annen forståelse enn en som er utenfor, men på den andre siden kan den utenforstående være mer åpen i tolkningsprosessen. Min forståelse av beslutningsprosessene kan for eksempel avvike fra forståelsen til en lokal forsker fra Kvalsund eller Kautokeino. Dette har jeg vært bevisst på i analysen og har underveis vært åpen for alle mulige tolkninger. I tillegg har jeg hatt et kritisk blikk på mine tolkninger noe som er sentralt for å styrke gyldigheten på de tolkningene som er gjort (Thagaard, 2013, s. 205).

Forskeren har i casestudier et ønske om å få kunnskap som har overføringsverdi (Thagaard, 2013, s. 214). I casestudier er fokuset på analytisk generalisering som vil si at man undersøker hvorvidt resultatene fra forskningen kan støtte valgt teori (Yin, 2009, s. 15, 43-44). Hvis teorien støttes utvides teoriens gyldighetsområde, men hvis ikke kan man bidra til å utvikle teorien. Casene i denne oppgaven er valgt med tanke på å forklare det ulike utfallet ved hjelp av teorien om samhandlingen mellom sentrum og periferi. Dermed testes samtidig denne teoriens forklaringskraft. Det er valgt to casekommuner som er tilnærmet like, men beslutningene som studeres avviker fra hverandre. I en casestudie med flere enn en case styrkes forskningens resultater (Yin, 2009, s. 61). Fordi studien av Kvalsund og Kautokeino undersøker to beslutninger blir resultatene noe sterkere enn hvis fokuset kun hadde vært på én beslutning. Slik kan denne studien bidra med kunnskap om lokalt handlingsrom vis-à-vis sentrale myndigheter.

#### **4.7 Etiske betraktninger**

Når er forsker samler inn empirisk materiale fra intervju må vedkommende ta etiske hensyn og det viktig å få informert samtykke samtidig som man tar stilling til konfidensialitet og eventuelle konsekvenser for informantene (Kvale og Brinkmann, 2009). I alle intervjuene jeg gjennomførte sendte jeg informasjonsskriv og samtykkebekreftelse vedlagt per epost som ble skrevet under av hver informant (se vedlegg 4). Informasjonsskrivet inneholdt informasjon om formålet med studien, konfidensiell behandling av personopplysninger, hva deltakelsen innebar og at deltakelsen var frivillig. Samtidig informerte jeg om at studien var meldt inn Personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Samtlige informanter skrev under på samtykkebekreftelsen. Jeg valgte å anonymisere studiens informanter. Opplysningene som framkommer er kun hvilket parti vedkommende tilhører. Grunnen er at jeg for det første ikke ønsket at studiens deltakelse skulle få negative konsekvenser for deltakerne. For det andre kunne det hende at jeg fikk tilgang til informasjon som de ikke ville ha sagt offentlig. Siden flere politikere fra begge kommuner har gått ut offentlig i media med sine meninger om gruveplanene kunne jeg til en viss grad kryssjekke informasjonen fra intervjuene med uttalelser i media fra personer fra samme politisk parti. Av hensyn til anonymitet har jeg i det empiriske materialet utelatt enkelte opplysninger som kunne ha identifisert deltakerne. Et sentralt poeng som Kvale og Brinkman (2009, s. 90) peker på når det gjelder anonymisering er at forskerens tolkninger baseres på uttalelser fra anonymiserte informanter som dermed ikke kan gi motsvar på tolkningene. I denne oppgaven er empiri- og analysekapittelet to atskilte kapitler. Dermed skal man kunne se hva som er informantenes uttalelser og hva som er mine tolkninger.

#### **4.8 Oppsummering**

Dette kapittelet har redegjort for mine metodiske valg. Ved å plassere min studie i forhold til benyttede metoder i samfunnsforskning har jeg beskrevet forskningsprosessen. Studien er en casestudie som sammenlikner to caser som er mest mulig like. Fordi kontekst og dybdekunnskap blir sett på som relevant for å belyse oppgavens problemstilling benyttes et kvalitativt forskningsopplegg. Innsamlet empirisk materiale stammer både fra intervju og dokumenter. For å etterstrebe en høy kvalitet på studien har reliabilitet og validitet blitt vurdert underveis i forskningen. Alle informantene har blitt anonymisert. Opplysninger som fremkommer er



hvilket politisk parti de tilhører eller at de er ansatt i kommuneadministrasjonen. Det neste kapittelet vil presentere studiens empiriske materiale.

## **5 Presentasjon av beslutningsprosessene**

### **5.1 Innledning**

Som nevnt i oppgavens bakgrunnskapittel ønsker det norske gruveselskapet Nussir ASA å utvinne mineraler i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund, mens det svenske gruveselskapet er interessert i å utvinne mineralforekomstene i Bidjovagge i Kautokeino. Begge disse selskaperne har levert planforslag til den aktuelle kommune. Det er kommunens behandling av disse planforslagene som er fokuset i dette kapittelet. Med andre ord er hensikten å beskrive prosessen fram mot endelig vedtak av kommunestyret der Kvalsund i motsetning til Kautokeino stilte seg positiv til gruveselskapets planer. Dette for å belyse forholdet mellom lokale og sentrale myndigheter. Det er viktig å understreke at det studeres to planer som er på ulikt stadium i planprosessen.

Dette kapittelet starter med en gjennomgåelse av prosessen i Kvalsund med fokus på kommuneadministrasjonens og politikernes behandling. Deretter rettes fokuset på beslutningsprosessen i Kautokeino. Hvert delkapittel avsluttes med å påpeke sentrale funn. Til slutt i dette empirikapittelet blir det foretatt en oppsummering. Dette kapitlet baserer seg på datamateriale fra sakslister og møteprotokoller fra begge kommunene samt data fra intervju og medieartikler.

### **5.2 Kvalsund**

#### **5.2.1 Beslutningens innhold**

I Kvalsund behandlet kommunen en reguleringsplan som ble fremmet av Nussir ASA (Sweco, 2011). Kommunestyret stemte for første gang over planen våren 2012 og gjorde siste vedtak i denne saken høsten 2012. Disse vedtakene var i gruveselskapets favør, og med det godkjente oppstart av gruvedrift i Nussir og på Ulveryggen i kommunen. Som man vil oppdage valgte kommunestyret å være lojal mot statens mineralsatsing. I det følgende vil denne beslutningsprosessen bli beskrevet.

### 5.2.2 Perioden før utredningen av reguleringsplanen

Før kommunestyret fattet vedtak om reguleringsplanen foreslått av Nussir ASA ble de forelagt et planprogram «som er en plan for planen» (Hanssen, 2013, s. 18). Å utarbeide et planprogram og reguleringsplan er et krav fastslått i plan- og bygningsloven (2008) henholdsvis i §§ 4-1 og 12-1 når miljø og samfunn i stor grad kan bli berørt av et planforslag. Når man lager et planprogram stilles det flere krav til innhold blant annet må man greie ut om planprosessen og hvordan berørte parter skal inkluderes og hva som må utredes, mens reguleringsplanen skal redegjøre for blant annet arealbruk med henvisning til lovbestemmelser. I forbindelse med den planlagte gruvedriften ble det vurdert at et slikt planprogram og reguleringsplan med konsekvensutredninger var nødvendig (Sweco, 2010). På denne måten var planprosessen en totrinns prosess for først ble det utarbeidet et planprogram og deretter en reguleringsplan. Etter at planprogrammet ble vedtatt av kommunestyret 20. juli 2010, startet arbeidet med å utforme en reguleringsplan. Dette arbeidet ble utført av Sweco Norge AS, et konsultantselskap (Sweco, 2011). Det er kommunens behandling av denne reguleringsplanen som er videre fokus i denne oppgaven.

### 5.2.3 Kommuneadministrasjonens første utredning

Når reguleringsplanen var ferdig utarbeidet ble den deretter lagt ut for høring sommeren 2011 og utøver høsten samme år. Slik fikk ulike aktører muligheten til å si sin mening om planforslaget. Rundt samme tid kom følgende utspill fra næringsminister Trond Giske til Aftenposten: «Det kommer til å bli en gjenåpning av en rekke gamle gruver over hele landet» (Rapp, 2011). Samtidig påpekte han at han gjerne ser at gruvedrift blir startet opp i distriktene.

I høringsperioden i forbindelse med reguleringsplanen kom det inn 31 formelle innspill, inkludert tre innsigelser (Saksliste kommunestyret, 2012a). Det var Reindriftsforvaltningen, Sametinget og Fiskeridirektoratet i Troms og Finnmark som stod bak innsigelsene. Den siste innsigelsen ble erklært ugyldig fordi den ble fremsatt etter fristen. Den førstnevnte innsigelsen som kom fra daværende Områdestyret i Vest- Finnmark omhandlet de negative konsekvensene de mente planen ville få for reindriften i området. Dette forholdet ble også omtalt i Sameingets innsigelse i tillegg til kulturminner. Etter at høringsrunden var over stod rådmannen i tillegg til lederen for teknisk avdeling og næringsavdelingen for saksutredningen (Saksliste kommunestyret, 2012abc). I den forbindelse var det tre saker som ble utredet. Den første sa-

ken var selve reguleringsplanen, den andre gjaldt utslippstillatelse, mens den tredje omhandlet utformingen av en avtale om å stifte et felles utviklingsselskap mellom Nussir ASA og Kvalsund kommune som også inkluderte bestemmelse av sted for driftsselskapet til Nussir ASA.

Når det gjelder det første punktet ble reguleringsplanen vurdert både av lederen for teknisk avdeling og rådmannen (Saksliste kommunestyret, 2012a). I denne forbindelse tok man også stilling til hvordan kommunen skulle forholde seg til de to nevnte innsigelsene. I henhold til plan- og bygningsloven (2008) § 5-6 må kommunen ta en avgjørelse hvorvidt de vedtar å endre planen på grunn av innsigelsene eller om det skal innkalles til et meklingsmøte mellom kommunen og innsigelsespartene. Hvis meklingen ikke fører fram er det departementet som tar endelig beslutning. Denne myndigheten hadde Miljøverndepartementet, men ble overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet av Solberg-regjeringen. Lederen for teknisk avdeling mente at det ikke var grunnlag for å oppfordre kommunestyret til å ta innsigelsene til følge og slik stanse planprosessen, men at det isteden burde mekles mellom partene hos Fylkesmannen (Saksliste kommunestyret, 2012a, kap. 11). Rådmannen delte samme syn, og derfor var dette innholdet i rådmannens tilråding til kommunestyret (Saksliste kommunestyret, 2012a, kap. 12.6).

I forbindelse med det andre punktet hvor man skulle ta stilling til utslippstillatelse var lederen for teknisk avdeling og næringsavdelingen i tillegg til rådmannen saksbehandlere (Saksliste kommunestyret, 2012b). For at planforslaget skulle kunne bli iverksatt måtte denne først godkjennes. En slik tillatelse blir gitt endelig av Miljødirektoratet (Bjørge og Lindaas, 2014). Men før direktoratets behandling skulle kommunen fatte vedtak i saken. Det var særlig spørsmålet rundt sjødeponi som skapte debatt både blant forskere og andre. Et sjødeponi ville bety at avgangsmasser ville bli slippet ut i Repparfjorden. Det sentrale spørsmålet var hvordan dette ville påvirke livet i fjorden. Hvorvidt man isteden skulle ha landdeponi ble avvist som et alternativ av Nussir ASA på grunn av konsekvensene det ville ha på land, i tillegg til økonomiske og tekniske hensyn (Sweco, 2011, s. 155). Det var Akvaplan-Niva på oppdrag av Nussir ASA som stod for undersøkelsene. Havforskningsinstituttet rettet kritikk mot selskapets utredninger og var uenig i Akvaplan-Nivas konklusjoner om sjødeponiets konsekvenser (Saksliste kommunestyret, 2012b, kap. 4.1). Havforskningsinstituttet anbefalte dermed direktoratet til å ikke gi utslippstillatelse. Slike uenigheter forskere imellom vanskeliggjorde kommuneadministrasjonens arbeid med å utrede saken for politikerne. Dette ble påpekt av en informant fra kommuneadministrasjonen: «Problemet var at fagfolk var uenige på enkelte om-

råder, og da er det ikke lett for oss uten spisskompetanse på fagområdene å si hva som er mere rett enn noe annet».

Resultatet var noe sprik i kommuneadministrasjonens konklusjoner. Mens lederen for teknisk avdeling mente at sjødeponiet burde plasseres innenfor det området som var foreslått i reguleringsplanen fremmet lederen for Næringsavdelingen og rådmannen et annet syn (Saksliste kommunestyre, 2012b). De foreslo å utrede nye områder for plassering av sjødeponi, den førstnevnte et nytt område, mens sistnevnte ønsket at det skulle undersøkes to nye områder. Næringslederen sa samtidig i en skriftlig uttalelse at vedkommendes avdeling var positiv til gruvedrift i kommunen på grunn av mulighetene for arbeidsplasser og den positive påvirkningen gruvedrift ville ha for andre næringer (Saksliste kommunestyre, 2012b, kap. 5.6). Men gruvedriften måtte drives slik at andre næringer slik som fiske ble minst mulig skadelidende. Rådmannen anbefalte også gruvevirksomhet i sin tilråding til kommunestyret (Saksliste kommunestyret, 2012b, kap. 6.4). Dette ble begrunnet med at kommunen ville vokse i innbyggertall og samtidig som det ville bli flere arbeidsplasser for kommunens innbyggere. I tillegg uttalte rådmannen at sjødeponi var å foretrekke framfor landdeponi (Saksliste kommunestyret, 2012b). Samtidig tok rådmannen stilling til to foreslåtte utbyggingsavtaler mellom Nussir ASA og Kvalsund kommune. Disse to avtalene gikk i korthet ut på å sikre kommunen mot ekstrakostnader og miljøskader hvis utslippstillatelsen ble innvilget slik at gruvedrift ble startet opp (Saksliste kommunestyret, 2012b). Rådmannen mente i hovedsak at Klima- og forurensningsdirektoratet nå kalt Miljødirektoratet måtte inkludere disse to avtalene i en eventuell utslippstillatelse.

Den tredje saken som på dette tidspunktet ble vurdert av kommuneadministrasjonen gjaldt utformingen av avtalen som gikk ut på å stifte et felles utviklingsselskap mellom Nussir ASA og Kvalsund kommune og lokalisering av Nussir ASAs driftsselskap (Saksliste kommunestyret, 2012c). Hensikten var å tilrettelegge for næringsutvikling i kommunen. Utredningen av denne saken ble foretatt av rådmannen. Det mest sentrale å nevne i denne forbindelse er at rådmannen anbefalte kommunestyret å vedta den foreslåtte avtalen som skulle være grunnlaget for en endelig avtale. I tillegg ble det også understreket at den skulle overholdes av gruve-selskapet så lenge gruvedriften foregikk. Det ble samtidig foreslått at kommunens forhandlingsrepresentanter i møte med Nussir ASA om en endelig avtale skulle være ordfører og rådmann. Rådmannen anbefalte også å inkludere denne avtalen i en utslippstillatelse (Saksliste kommunestyret, 2012b).

#### 5.2.4 Kommunestyrets første vedtak

Med hensyn til hvorvidt man skulle godkjenne reguleringsplanen og hvordan man skulle forholde seg til innsigelsene til planen, ble disse spørsmålene først behandlet av utviklingsutvalget, et politisk utvalg i kommunen (Møteprotokoll kommunestyret, 2012a). De hadde møte 30. april 2012. Innstillingen fra utviklingsutvalget fulgte hovedkonklusjonen fra teknisk leder og rådmannen ved at de vedtok å foreslå at kommunestyret skulle vedta reguleringsplanen og at det skulle avholdes meklingsmøte med hensyn til innsigelsene.

I den andre saken vedrørende utslippstillatelse mente utvalget at kommunestyret burde gi sin godkjennelse (Møteprotokoll kommunestyret, 2012b). Begrunnelsen var den samme som den fra teknisk leder, nemlig at gruvedrift ville være positivt for næringsutvikling. I tillegg nevnte de også at innbyggerantallet ville stige, akkurat samme begrunnelse som rådmannen. Vedrørende plassering av sjødeponi var de av samme mening som teknisk leder og godkjente dermed allerede foreliggende forslag i reguleringsplanen. Utvalget var av samme oppfatning som rådmannen da de mente at Miljødirektoratet burde inkludere i en eventuell utslippstillatelse de to utbyggingsavtalene mellom Nussir ASA og kommunen i tillegg til avtalen om et felles utviklingsselskap og lokalisering av Nussir ASAs driftsselskap. Til slutt ble saken angående den foreslåtte avtalen om et felles utviklingsselskap og lokalisering av Nussir ASAs driftsselskap behandlet. Innstillingen var den samme både fra utviklingsutvalget og personal- og økonomiutvalget (formannskapet). De hadde samme vedtak som rådmannen, men disse forslagene inneholdt en liten endring vedrørende sammensetningen av ledelsen for selskapet (Møteprotokoll kommunestyret, 2012c). Ved behandlingen av disse tre sakene i utviklingsutvalget ble lederen for Sosialistisk Venstreparti erklært inhabil. Grunnen var at Vest-Finnmark Jeger- og fiskerforening hadde han som styremedlem. Dette førte til at dette partiet ikke fikk ta del i vedtaket av innstillingen til kommunestyret. Lederen i partiet uttalte i denne forbindelse følgende til Finnmark Dagblad: «Vi mistet sjansen til påvirkning» (Johnsen, 2012b).

Til slutt i denne første fasen var det opp til kommunestyret og fatte endelig vedtak i disse tre sakene. I denne forbindelse er det relevant å nevne at det på forhånd ble kjent at kommunestyrepolitikere fra Arbeiderpartiet ville godkjenne gruvedrift i kommunen fordi de var bundet av partiprogrammet (Johnsen, 2012a). Av denne grunn ville det ikke oppstå splittelser innad i partiet i avstemningene.

Kommunen avholdt kommunestyremøtet den 8. mai 2012. For det første vedtok de å godkjenne reguleringsplanen og mekling som en løsning på de nevnte innsigelsene. Det var ikke et enstemmig kommunestyrevedtak da Sosialistisk Venstreparti stemte imot begge forslagene (Møteprotokoll kommunestyret, 2012a; Finnmark Dagblad, 2012b). Men resultatet ble likevel et overveldende flertall, tolv stemmer for, mens tre stemmer imot. For det andre ble kommunestyrepolitikerne enige om at lederen for Sosialistisk Venstreparti var habil før de stemte over saken vedrørende utslippstillatelsen (Møteprotokoll kommunestyret, 2012b). Resultatet av avstemningen ble det samme som i den forrige saken. Arbeiderpartiets ti representanter stemte for å godkjenne utslippstillatelsen, det samme gjorde de to representantene fra Høyre, mens de tre representantene fra Sosialistisk Venstreparti gikk imot dette forslaget. Sosialistisk Venstreparti foreslo istedenfor et vedtak som gikk ut på at de ønsket gruvedrift i kommunen, men at sjødeponi ikke skulle tillates. De ønsket å undersøke mulighetene for landdeponi. Slik samsvarte dette foreslåtte vedtaket med det som ble bestemt på landsmøtet til Sosialistisk Venstreparti, nemlig at partiet uttrykte motstand mot sjødeponi (Altaposten, 2012). Samtidig på kommunestyremøtet ble det vedtatt at de to utbyggingsavtalene mellom Nussir ASA og kommunen i tillegg til avtalen om opprettelsen av et utviklingselskap og lokalisering av Nussir ASAs driftsselskap skulle bli tatt med i en utslippstillatelse av Miljødirektoratet (Møteprotokoll kommunestyret 2012c). Sosialistisk Venstreparti var kun positiv til dette siste punktet i vedtaket.

I tillegg ble det gjort et vedtak i den tredje saken der kommunestyret hovedsakelig vedtok utviklingsutvalgets innstilling i behandlingen av avtale angående stiftelse av det nevnte utviklingselskapet og lokalisering av Nussir ASAs driftsselskap. Det som kan nevnes i denne forbindelse er at de la til en «næringspolitisk uttalelse» i utviklingsutvalgets innstilling og dette vedtaket var enstemmig (Møteprotokoll kommunestyret, 2012c). I den uttalelsen som kom fra Arbeiderpartiet ble det blant annet lagt vekt på at oppstart av gruvedrift ville være positivt både med hensyn til innflytting, arbeidsplasser og næringsvirksomhet. Det de tilføyde fra rådmannens innstilling var at kommunestyret skulle vedta den endelige avtalen. I denne «næringspolitiske uttalelsen» fra Arbeiderpartiet ble det i tillegg understreket at kommunen ikke kun ønsket å bli påvirket negativt av en eventuell oppstart, men at de også ville sikre at en eventuell oppstart ville tilføre kommunen noe positivt. Derfor var det viktig å inngå de to utbyggingsavtalene med Nussir ASA. Informanten fra Arbeiderpartiet sa følgende med hensyn til negative konsekvenser som følge av gruvedriften:

Den dagen gruvedriften er over så er hullene i fjellet der, deponiområdet det er fylt opp med den massen (...) man sitter også igjen med noe som er negativt (...) og derfor er det viktig at man reduserer det negative til det positive, ja vi har det, men vi har fått etter vårt skjønn mye igjen i form av arbeidsplassetableringer og å kanskje noen kroner i kassa.

Under intervjuene med informanten fra Arbeidspartiet og Høyre var de begge positive til gruvedrift og igjen ble kommunens behov for arbeidsplasser nevnt. I tillegg nevnte også informanten fra Arbeiderpartiet at en annen grunn til at vedkommende ønsket gruvedrift var å bidra til samfunnet, med andre ord å være en ressursleverandør. Dette står i kontrast til den vurderingen som informanten fra Sosialistisk Venstreparti gjorde av en eventuell gruvedrift i kommunen:

Jeg tror det blir veldig lite positivt, det har vel egentlig forrige rådmann også bekreftet i møtet som vi hadde. At kommunen har veldig lite å hente dersom Nussir bestemmer seg for å hente inn all arbeidskraft utenfra og kjøre dem på Nordsjø-turnus. Ingen flytter hit og da sitter vi egentlig igjen med bare de negative konsekvensene for hvis dem bruker eksisterende bygg også, så blir det ikke noe særlig skatting av det.

Informanten fra Arbeiderpartiet var av den oppfatning at kommunen hadde et ansvar for å utvinne mineraler lokalt, regionalt og nasjonalt. Dette ansvaret mente vedkommende også gikk utover landegrensene fordi ved slike påviste mineralforekomster var ansvaret også globalt. På den måten kunne man bidra med mineraler til alt fra maling og mobiltelefoner til sminke. For som det ble sagt av samme informant: «alt det det vi bruker i løpet av dagen (...) er det mineraler i». Derfor var vedkommende glad for statens mineralsatsing.

Derimot var informanten fra Høyre mindre opptatt av hva regjeringen hadde sagt angående ønsket om å satse på mineraler, men fokuserte isteden på at det ville være ufornuftig av kommunestyret å ikke godkjenne et prosjekt som ville gi kommunen arbeidsplasser. Begge var også av samme oppfatning om at statens mineralsatsing ikke hadde lagt press på dem til å åpne for gruvedrift, men at kommunen derimot under hele prosessen hele tiden hadde vært pådriver for oppstart av gruvedrift i regi av Nussir ASA. Blant annet skulle informanten fra Arbeiderpartiet gjerne sett at sentrale myndigheter var mer oppsøkende og hadde tatt seg tid til å komme på besøk.

Informanten fra Sosialistisk Venstreparti var i utgangspunktet heller ikke negativ til mineralsatsingen sentralt, men mente at hensynet til miljøet skulle veie tyngst. I tillegg følte ikke in-

formanten et ansvar for å utvinne påviste ressurser fordi vedkommende mente at forekomsten ikke var så stor som påstått. Dermed var hele prosessen styrt sentralt fordi gruveplanene skulle realiseres uansett negative miljøkonsekvenser: «Det er nå en gang sånn i Norge at kommer det et ønske fra Youngstorget og Arbeiderpartiet sentralt så blir det som regel utført i de mindre partiene og lokalpartiene». Videre påpekte politikeren fra Sosialistisk Venstreparti at tidligere næringsminister Trond Giske snakket varmt om sjødeponi i norske fjorder ved å presisere for fine og dype de er. Vedkommende syntes at slike uttalelser grenset til komikk fordi livet i fjorden ville uten tvil bli ødelagt.

Det punktet som splittet partiene i kommunestyret var som man ser ovenfor deponiløsningen. Arbeiderpartiet og Høyre tillot sjødeponi, mens Sosialistisk Venstreparti gikk imot forslaget. Informanten fra Sosialistisk Venstreparti nevnte at denne saken kunne bli «den her generasjonen sin Alta-aksjon». Begrunnelsene som vedkommende ga for sitt synspunkt var en frykt for at fisken i Repparfjorden ville bli skadelidende og generelt at deponiløsningen kom til å bli en «miljøbombe». Dette kunne få negative følger for fiskerinæringen som vedkommende mente var en viktig bidragsyter til kommuneøkonomien. Selv om Sosialistisk Venstreparti som man ser ovenfor presenterte et forslag som gikk ut på å tillate gruvedrift var informanten som ble intervjuet veldig i tvil om det var forsvarlig uansett deponiløsning. Når det gjaldt miljøhensyn ble det i intervjuet med informanten fra Arbeiderpartiet påpekt at man må ta miljøet i betraktning noe som vedkommende mente hadde blitt gjort i dette tilfellet: «Ut av de to (...) onder med deponiløsninger, land eller sjø, så mener jeg at sjødeponi er absolutt det beste». Høyrepolitikeren som ble intervjuet var komfortabel med sjødeponiløsningen. Samme informant mente at innbyggerne i kommunen ikke kunne leve av fiskeressursene i Repparfjorden og derfor var det behov for en ny næringsvirksomhet.

### 5.2.5 Kommuneadministrasjonens andre behandling

Som nevnt ovenfor vedtok kommunestyret å ikke stanse gruveplanene til Nussir ASA, men isteden å møtes til mekling med Områdestyret for Vest-Finnmark og Sametinget. Hensikten var å komme til enighet slik at planene kunne komme et skritt nærmere realisering. Den 19. september 2012 møttes partene til meklingsmøte (Saksliste kommunestyret, 2012d). Resultatet var enighet angående kulturminner, men fortsatt uenighet om gruveplanens konsekvenser for reindriften. Dermed måtte kommunestyret på ny ta stilling til hvorvidt de skulle godta innsigelsene fra Sametinget og Områdestyret i Vest-Finnmark.



Først ble spørsmålet behandlet av kommuneadministrasjonen og denne gangen kun av rådmannen (Saksliste kommunestyret, 2012d). Den nye tilrådingen til kommunestyret inneholdt ingen nye anbefalinger. Grunnen var at vedkommende var av den oppfatning at det ikke var grunn til å foreta en ny vurdering i spørsmålet. Anbefalingen gikk dermed hovedsakelig ut på at kommunestyret burde vedta at departementet skulle ta endelig avgjørelse i saken. I tillegg inneholdt rådmannens tilråding at kommunestyret på ny skulle vedta reguleringsplanen, men nå også ta med det innsigelsespartene hadde blitt enige om på meklingsmøtet.

### 5.2.6 Kommunestyrets andre vedtak

Den politiske behandlingen startet med at ordføreren fremmet en innstilling til kommunestyret (Møteprotokoll kommunestyret 2012d). Dette forslaget var det samme som rådmannens. På kommunestyremøtet som ble avholdt 25. oktober 2012 ble dette forslaget vedtatt med et klart flertall av de tilstedeværende på møtet. Men som ordføreren påpekte var vedtaket så vidt gyldig fordi mange kommunestyrepolitikere ikke møtte (Ballovara, 2012). Det var kun en representant fra Sosialistisk Venstreparti på kommunestyremøtet. Denne representanten stemte imot reguleringsplanen og foreslo samtidig å godta innsigelsene fra Sametinget og Områdestyret for Vest-Finnmark (Møteprotokoll kommunestyret, 2012d). Det var kun kommunestyrepolitikeren fra Sosialistisk Venstreparti som stemte på dette forslaget. I stedet ønsket flertallet at saken med hensyn til innsigelsene skulle avgjøres av departementet. Informanten fra Høyre mente at den underjordiske gruvedriften ikke ville få konsekvenser for reindriften, at det var et påstått problem som var ikke-eksisterende fordi det ikke hadde rot i virkeligheten.

Både informanten fra Arbeiderpartiet og Høyre ga uttrykk for at de var tilfredse med kommuneadministrasjonens behandling av saken. Som det ble påpekt av den intervjuede politikeren fra førstnevnte parti er Kvalsund en liten kommune med knappe ressurser, og derfor mente vedkommende at rådmannens involvering i saksutredningen «nok var nødvendig (...) for å få fortgang». I den forbindelse nevnte videre samme informant at det var forholdsvis klart på forhånd hva flertallet i kommunestyret ønsket med hensyn til gruvedrift. Slik kunne rådmannen tilpasse sin tilråding etter disse politiske signalene. Informanten fra kommuneadministrasjonen påpekte at det hadde vært løpende kontakt mellom administrasjonen og ordføreren under prosessen.

Informanten fra Sosialistisk Venstreparti var derimot ikke tilfreds med utredningen fordi vedkommende mente at dokumentasjonen bak vedtakene hadde vært selektivt plukket ut av gruveselskapet. Med det mente vedkommende at faktainformasjonen ga et skjevt bilde av konsekvensene av gruvedrift fordi dokumentasjon på negative konsekvenser ble utelatt. Samtidig kritiserte samme informant også kommunestyret for å ikke ha tatt rådmannens anbefaling til etterretning. Som nevnt i vedtaket vedrørende Nussir ASAs utslippstillatelse gikk flertallet i kommunestyret imot rådmannens anbefaling om å utrede andre sjødeponiløsninger enn det som reguleringsplanen foreslo.

### 5.2.7 Sentrale funn

De viktigste funnene i Kvalsunds første behandling av reguleringsplanen er at kommuneadministrasjonen og kommunestyrepolitikerne stort sett har vært samstemte. Med andre ord at begge aktører har vært positive til oppstart av gruvedrift i Nussir og Ulveryggen, selv om det er noe uenighet i forhold til deponiløsningen. Det er samtidig viktig å understreke at disse tre vedtakene ble fattet uavhengig av hverandre. Det vil si at flertallet i kommunestyret godkjente reguleringsplanen før de deretter vedtok utbyggingsavtalene med Nussir ASA som skulle ferdigforhandles senere.

Et annet funn er at Arbeiderpartiet og Høyre var samstemte i vedtakene. Sentralt i denne sammenheng er at begge partiene stemte for gruvedrift og sjødeponi. Hovedbegrunnelsen for det førstnevnte vedtaket var at gruvedrift ville gi økte arbeidsplasser, mens det siste vedtaket ble ansett for å være den beste deponiløsningen. Det på tross av at det var avvikende meninger forskere imellom angående konsekvensene av sjødeponi. Protestene innad i kommunen kom fra Sosialistisk Venstreparti, som ikke ønsket sjødeponi og derfor avviste reguleringsplanen som foreslo sjødeponiløsningen. Dette var av hensyn til fiskerinæringen i kommunen.

Sentrale funn i kommunens andre behandling av reguleringsplanen er at det også i denne fasen var en enighet mellom kommuneadministrasjonen og politikerne om at gruvedrift ville være positivt for kommunen. Dermed var det ikke avvikende meninger og tegn på konflikt mellom den administrative og politiske behandlingen. Men begge aktører ønsket at departementet skulle fatte en avgjørelse fordi ønsket var å få startet opp gruvedrift i kommunen.

## 5.3 Kautokeino

### 5.3.1 Beslutningens innhold

Saken vedrørende gruvedrift i Bidjovagge som kommunen tok stilling til omhandlet hvorvidt kommunen skulle gi gruveselskapet tillatelse til å foreta en konsekvensutredning av en eventuell gruvedrift i Bidjovagge (Rambøll, 2012). Med andre ord var det et planprogram som ble behandlet. I Kautokeino har gruveselskapets planer om å starte opp gruvedriftsvirksomhet blitt satt på vent. Grunnen er at kommunestyret fattet flere negative vedtak i perioden fra våren 2012 til og med 2013. Det som var spesielt var at Kautokeino var den første kommunen som avviste et planprogram (Utsi og Niittyvuopio, 2013). På den måten skilte denne beslutningsprosessen seg fra den som foregikk i Kvalsund der kommunestyret tok stilling til om de skulle tillate oppstart av gruvedrift i kommunen. Den foreløpige siste behandlingen i kommunestyret fant sted 16. desember 2013. Slik har kommunen ikke tillatt gruveselskapet å utarbeide en reguleringsplan med konsekvensutredning. Med denne avvisningen viste kommunestyret at de ikke ønsket å bli med på statens mineralsatsing. Med andre ord valgte de «exit». I det følgende vil denne beslutningsprosessen bli beskrevet.

### 5.3.2 Prosessen fram mot første kommunestyrevedtak

På grunn av det inngrepet i naturen som planforslaget til gruveselskapet Arctic Gold AB innebar, krevdes det en reguleringsplan som inneholdt konsekvensutredning (Rambøll, 2012). Men først måtte et planprogram lages og bli godkjent av kommunestyret. Det var Rambøll, et konsultentselskap som stod for det arbeidet. Dette planprogrammet ble sent på høsten 2011 lagt ut for høring (Saksliste kommunestyret, 2012e). Under høringsperioden var det 27 aktører som kom med uttalelser. Resultatet fra denne høringsrunden var at Arctic Gold AB reviderte planprogrammet for å imøtekomme enkelte ønsker.

Dette nye planprogrammet ble deretter sendt til kommunen for vedtak. Først var det kommuneadministrasjonen som fikk i oppgaven å gjøre en faglig vurdering av dette planforslaget. Ifølge informanten fra kommuneadministrasjonen var det teknisk sjef som stod for saksbehandlingen, med andre ord var ikke rådmannen involvert bortsett fra å godkjenne den foretatte vurderingen før innstillingen ble forelagt formannskapet. Videre sa vedkommende at det var slik at kommuneadministrasjonen forholdt seg til formannskapet og foretok en utredning på bakgrunn av de rådende synspunktene til formannskapsmedlemmene.

I den forbindelse ble det undersøkt hvorvidt gruveselskapet hadde imøtekommet det ønsket som planutvalget i Kautokeino hadde fremmet under høringsrunden (Saksliste kommunestyret, 2012e). Dette politiske utvalget pekte på mangler med hensyn til det foreslåtte innholdet i konsekvensutredningen. Kritikken var rettet mot at «samfunnsmessige virkninger» ikke var et planlagt utredningsområde. Selv om administrasjonen mente at gruveselskapet ikke innfridde dette ønsket, godtok de endringen som Arctic Gold hadde gjort ved at de hadde lagt til i planbeskrivelsen et delkapittel som skulle undersøke «virkninger for lokalsamfunn» (Saksliste kommunestyret, 2012e; se også Rambøll, 2012). I tillegg ble det også fra administrasjonens side påpekt at på tross av protester fra reindriften, hadde Arctic Gold AB i det nye planprogrammet valgt å holde på sitt ønske om å undersøke mulighetene for at større arealer enn det som tidligere var gruvedriftsområde, kunne tas i bruk (Saksliste kommunestyret, 2012e). Men likevel syntes ikke administrasjonen at dette var problematisk. Som de påpekte ville en eventuell konsekvensutredning svare på hvorvidt det ville være ønskelig at områdene for gruvedrift skulle bli utvidet. Konklusjonen til administrasjonen ble dermed at kommunestyret burde godkjenne det reviderte planprogrammet.

### 5.3.3 Første kommunestyrevedtak

Før kommunestyret fattet vedtak var formannskapet samlet med mål om å bli enige om en innstilling til kommunestyret (Møteprotokoll kommunestyret, 2012e). Forslaget de kom med var at kommunestyret skulle vedta planprogrammet, hvis gruveselskapet oppfylte planutvalgets krav om at «samfunnsmessige virkninger» ble tatt med i en konsekvensutredning (Møteprotokoll kommunestyret, 26.04.12). Grunnen var som ordfører Klemet Erland Hætta understreket, at det var nødvendig å få vite hvorvidt gruvedrift ville tilføre kommunen noe positivt i form av inntekter (Finnmark Dagblad, 2012a).

På kommunestyremøtet den 26. april 2012 ble det fremmet to forslag (Møteprotokoll kommunestyret, 2012e). Det ene var fra Arbeiderpartiet (AP), mens Høyre (H), Venstre (V) og Flytt-samelista (FL) stod bak det andre forslaget. Arbeiderpartiet fremmet forslag om at saken burde bli utsatt. Grunnen var at de mente det var nødvendig å innhente mer kunnskap om hvorvidt reindriftnæringen ville komme til å bli skadelidende. Dette forslaget fikk åtte av totalt 19 stemmer. Det andre forslaget gikk ut på å avvise planprogrammet.

*Tabell 2: stemmefordeling på kommunestyremøtet 26. april 2012.*

<b>Politiske partier</b>	<b>Forslag fra AP</b>	<b>Forslag fra H/V/FL</b>
Samefolkets parti	3	2
Kautokeino Fastboendes liste	3	
Arbeiderparti	2	
Flyttsamelista		5
Venstre		2
Høyre		2

Kilde: Finnmark Dagblad, (2012c).

Som man ser av tabell 2. stemte et flertall av kommunestyrerepresentantene for forslaget fra Høyre, Venstre og Flyttsamelista. Dermed ble planprogrammet avvist, og det med elleve av totalt 19 stemmer. Dermed vant forslaget som kom fra opposisjonspartiene i kommunen, for som nevnt i kapittel 2.4.2 har Samefolkets Parti, Kautokeino Fastboendes liste og Arbeiderpartiet inngått et samarbeid. Dette forslaget fikk flertall fordi som man leser av tabellen valgte to representanter fra Samefolkets parti å stemme for opposisjonens forslag.

Samtidig som dette forslaget ble vedtatt ble det gitt en forklaring på vedtaket. Det ble pekt på flere grunner til at det var riktig av Kautokeino kommune å avvise planprogrammet. For det første måtte man få klarhet i reindrifstøvernes rettigheter i det aktuelle området. (Møteprotokoll kommunestyret, 2012e). Et slikt arbeid hadde blitt påbegynt, men var ikke avsluttet da kommunen behandlet Arctic Gold ABs planforslag. For det andre var konsekvensutredning unødvendig fordi tidligere gruvedrift viste at både naturen og reindriften ville ta skade av denne typen næringsaktivitet. Påstanden i vedtaket om at naturen absolutt ville bli skadelidende ble avvist av informanten fra Kautokeino Fastboendes Liste. Vedkommende mente at man ikke trengte å gjøre ytterligere naturinngrep enn det som allerede hadde blitt ødelagt ved forrige gruvedriftsvirksomhet. Grunnen var at man allerede hadde infrastruktur i form av vei, vann- og kraftledninger. Samme informant argumenterte videre for at kommunestyret burde ha tillatt en konsekvensutredning nettopp for å undersøke hvorvidt gruvedrift ville ha ført til giftutslipp og tungmetaller, påstander som hadde blitt fremsatt i forbindelse med den forrige gruvedriften, men som vedkommende hevdet ikke var faktabasert.

For det tredje begrunnet flertallet i kommunestyret vedtaket med et ønske om å bevare den samiske kulturen i Norges urfolksgommune. For det fjerde ønsket de å beskytte reindriftsnæringen:

Kautokeino er landets største reindriftsgommune. Presset på reindriftens arealer er allerede stort og har økt betydelig de senere år. Den rød – grønne regjeringen har en politisk målsetting om at Finnmark skal bli gruvefylke nr. 1, på bekostning av samiske primærnæringer. Utbyggingsplaner i Kvalsund kommune (Nussir) viser hvor svakt vern reindriften og kystfiskerier har, og hvor lite vekt som legges på miljøvern i kystkommuner ved behandling av slike utbyggingsaker. Det er derfor viktig at kommuner i Indre-Finnmark verner de gjenstående arealer (Møteprotokoll kommunestyret, 2012e).

I denne forbindelse var hensikten med et negativt vedtak følgende:

Med å avvise planprogrammet gir kommunen et klart signal til nasjonale og internasjonale aktører som ønsker å gjøre større naturinngrep om at kommunen ønsker å ivareta eksisterende næringers eksistens. Kommunen ønsker også å gi sentrale myndigheter signal om at tålegrensen for inngrep er overskredet (Møteprotokoll kommunestyret, 2012e).

I tillegg ble det i begrunnelsen for avvisning av planprogrammet påpekt at Arctic Gold ikke hadde endret planprogrammet som følge av høringsrunden og inkludert «samfunnsmessige virkninger» i en konsekvensutredning (Møteprotokoll kommunestyret, 2012e). Samtidig ble det rettet kritikk mot det de mente var dårlig saksutredning fra administrasjonens side. Flertallet i kommunestyret stilte seg uforstående til hvordan administrasjonen kunne godta en eventuell utvidelse av området for gruvedrift uten å være skeptisk med tanke på reindriften. Det de etterlyste var en mer utførlig utredning.

Til Finnmark Dagblad (2012c) etter kommunestyrevedtaket svarte lederen for Flyttsamelista følgende på spørsmål om mulige arbeidsplassetableringer som følge av gruvedrift: «Vi har arbeidsplasser på vidda i reindriften. De kommer til å bestå hvis vi tar vare på naturen». Men informanten fra Kautokeino Fastboendes Liste pekte på kommunens høye arbeidsledighet og at det var en grunn til at vedkommende ønsket en konsekvensutredning. Informanten påstod at gruvedrift potensielt ville kunne føre til mange flere arbeidsplasser enn de 100 som hadde blitt estimert. Grunnen var at det ville bli behov for ansatte i tilknytning til gruvedriften som kokker, renholdere og liknende. Gruvedriften på 1980-tallet hadde ifølge den intervjuede gitt

positive ringvirkninger i form av arbeidsplassetableringer. I tillegg påpekte vedkommende at skatteinntektene som følge av gruvedriftsvirksomheten hadde hatt positiv effekt på kommunøkonomien.

Etter kommunestyrets vedtak uttalte stortingsrepresentant Helga Pedersen fra Arbeiderpartiet at hun var overrasket over kommunestyrets vedtak (Gaup, 2012). Grunnen var at det kun handlet om å gi gruveselskapet en tillatelse til å gjøre en konsekvensutredning, ikke om de kunne starte opp gruvedrift. Hun sa videre at kommunen burde ha sagt ja for å få informasjon om i hvilken grad gruvedrift ville ha gitt kommunen arbeidsplasser.

### 5.3.4 Kommunestyrets andre vedtak

I etterkant av kommunestyrets første vedtak ble det for det første diskusjoner om hvorvidt enkelte kommunestyrerepresentanter var inhabile på grunn av tilknytning til reindriften, og for det andre om Kautokeino hadde lov til å avvise planprogram (Mortensen, 2012a). Inhabilitetsspørsmålet involverte blant annet Høyre-politikeren Mikkel Isak Eira. Grunnen var at i det området hvor Arctic Gold AB hadde planer om gruvedrift hadde Eira reindriftsinteresser (Saksliste kommunestyret, 2012f). Det var tre kommunestyrerepresentanter som klagde på vedtaket som ble fattet 26. april 2012. Av denne grunn ble disse spørsmålene tatt opp i et nytt kommunestyremøte 6. juni samme år. Denne behandlingen var en såkalt lovlighetskontroll (Møteprotokoll kommunestyret, 2012f). Formannskapet fremmet ikke innstilling i dette spørsmålet. På kommunestyremøtet ble det fremmet et forslag av Isak Mathis O. Hætta fra Kautokeino Fastboendes liste som gikk ut på å utsette saken slik at administrasjonen kunne foreta en ny behandling. Et knapt flertall stemte imot dette forslaget. I stedet ble et forslag fra de tre opposisjonspartiene vedtatt. Det innebar at det forrige vedtaket ble erklært gyldig. Samtidig ble ingen vurdert som inhabile i saken og alle fikk derfor delta i voteringen. På bakgrunn av kommunestyrets vedtak skulle fylkesmannen ta stilling i habilitetsspørsmålet (Saksliste kommunestyret, 2013a).

Kommunestyrerepresentant for Høyre, Mikkel Isak Eira, var fornøyd med opprettholdelsen av vedtaket fordi reindriften i det planlagte gruveområdet var økonomisk viktig for reindriftnæringen (Tomassen, 2012). Tidligere hadde han uttalt at det var umulig å godkjenne Arctic Gold ABs planprogram som inneholdt det området hvor det sannsynligvis skulle bygges et slakteanlegg «der det hver høst vil bli slaktet rein til en verdi av 40 millioner kroner» (Granlien og Tomassen, 2012).

### 5.3.5 Planprogrammet til tredje gangs behandling

Planen var at kommunestyret på ny skulle behandle gruveselskapets planprogram den 3. oktober 2012 (Pulk og Guttorm, 2012). Dette ble gjort på forespørsel av Arctic Gold AB. Planprogrammet var blitt endret for å imøtekomme tidligere krav fra politikerne i kommunen (Saksliste kommunestyre, 2012g). Dermed var eventuelle konsekvenser for Kautokeinos samfunn blitt inkludert i den planlagte konsekvensutredningen i tillegg til at det omstridte området var blitt fjernet fra planforslaget. Gruveselskapet mente også at en kommune ikke kunne forkaste et planprogram og derfor måtte behandles på ny. Som et grunnlag for senere vedtak i kommunestyret foretok administrasjonen en ny vurdering, denne gangen av det endrede planprogrammet. Konklusjonen fra administrasjonen var at kommunen hadde rett til å forkaste et planprogram og viste samtidig til Miljøverndepartementets forskriftsbestemmelser fra 2009 vedrørende konsekvensutredninger (Saksliste kommunestyret, 2012g). Administrasjonen ønsket derimot ikke å komme med innstilling. Grunnen var at de mente det måtte være en politisk beslutning om hvorvidt det endrede planprogrammet skulle vedtas. Likevel sa administrasjonen følgende om planprogrammet: «Administrasjonen har tidligere vurdert planprogrammet som et godt faglig dokument. Det reviderte forslaget må sies å være enda bedre ut i fra et planfaglig ståsted, da det tar hensyn til begrunnelsene kommunestyret hadde for å avvise planprogrammet 26. april 2012» (Saksliste kommunestyret, 2012g).

På formannskapsmøtet ble det flertall for en innstilling til kommunestyret som innebar en godkjenning av planprogrammet (Møteprotokoll kommunestyret, 2012g). En av dem som fikk flertallet imot seg var Anders S. Buljo, Flyttsamelistas leder. Han uttalte til Altaposten, (2012b) etter møtet at kommunestyret i praksis ikke ville få mulighet til å si nei til oppstart av gruvedrift hvis konsekvensutredning ble gjennomført. Informanten fra Kautokeino Fastboendes liste var derimot klar i sin uttalelse om at kommunestyrets eventuelle tillatelse til konsekvensutredning ikke var det samme som et klarsignal til gruvedrift. Det var nemlig utredningen som kunne gi svar på hvorvidt gruvedrift var ønskelig.

I formannskapetets innstilling ble det fremsatt flere krav som Arctic Gold AB måtte oppfylle ved en realisering av gruveplanene (Møteprotokoll kommunestyret, 2012g). Blant annet forlangte formannskapet at selskapet måtte gi kommunen verdiandeler som ville gå utover det som var fastslått i norsk lov. Ordfører Klemet Erland Hætta mente for eksempel at årsavgiften som et gruveselskap var påkrevd av mineralloven var latterlig: «Smuler! Det koster nesten mer å sende regningen enn det man har å hente på å få inn de pengene. Det er nært sagt en



skam» (Sørenes, 2012). I formannskapetets innstilling til kommunestyret påpekte de at det var nødvendig å endre mineralloven for å sikre at kommunen fikk noe positivt ut av gruvevirksomhet (Møteprotokoll kommunestyret, 2012g). Dette var et mål de ønsket å jobbe mot.

På grunnlag av formannskapetets innstilling var det kommunestyret som skulle fatte endelig vedtak. Fortsatt gjenstod spørsmålet vedrørende habilitet da kommunestyret møttes 3. oktober 2012 (Isaksen, 2012b). På det tidspunktet hadde kommunen enda ikke fått tilbakemelding fra fylkesmannen hvorvidt enkelte kommunerepresentanter var inhabile i det vedtaket som hadde blitt fattet 26. april 2012. Isak Mathis O. Hætta fra Kautokeino Fastboendes liste mente derfor at kommunestyret måtte få svar før de tok stilling til det endrede planprogrammet. Rådmannen var av samme oppfatning, og flertallet av kommunestyret støttet dette forslaget. Sent på høsten ga fylkesmannen sitt svar til kommunen etter å ha vurdert habiliteten til fem kommunestyrerepresentanter og konkluderte med at ingen av dem var inhabile (Isaksen, 2012a).

Fylkesmannen foretok også en vurdering av kommunens andre spørsmål som gikk på hvorvidt en kommune måtte godkjenne et planprogram. Vedkommende mente at vedtaket Kautokeino hadde fattet var lovlig (Mortensen, 2012). Men fortsatt var det tvil om denne konklusjonen var riktig da et advokatfirma engasjert av Arctic Gold AB kom fram til en annen konklusjonen (Saksliste kommunestyret, 2013). Av denne grunn valgte kommuneadministrasjonen 21. november 2012 å spørre Miljøverndepartementet om hjelp til å få et endelig svar på dette spørsmålet. I desember samme år valgte formannskapet å utsette kommunestyrets behandling av det endrede planprogrammet, på ubestemt tid (Mortensen, 2012). Grunnen var at man ønsket svar fra departementet for en klargjøring av gjeldende lov.

Litt mer enn tre måneder senere presenterte den rødgrønne regjeringen «Strategi for mineralnæringen» (Nærings- og handelsdepartementet, 2013). I dette dokumentet påpekte regjeringen at statlig arealplan kunne være aktuelt i de tilfeller der en kommune motsatte seg gruvevirksomhet hvis det fantes store mineralforekomster i kommunen som var viktige for samfunnet. Men næringsminister Trond Giske fra Arbeiderpartiet sa at grunnen til at statlig arealplan ble nevnt i strategien kun var å beskrive gjeldende lovverk. Statlig arealplan er allerede fastsatt i plan- og bygningsloven (2009) § 7-1. Denne paragrafen gir departementet rett til å overstyre kommunens beslutning hvis utbyggingstiltak blir ansett for å være viktig for samfunnet. Giske sa videre at regjeringen foreløpig ikke hadde tenkt til å ta i bruk denne paragrafen for å igangsette aktuelle gruveprosjekter, men åpnet for at det kunne være en mulighet i fremtiden (Larson, Ballovara og Bjercke, 2013).

I juli fikk kommunen svar fra Justis- og beredskapsdepartementet om Kautokeino hadde lov til å si nei til Arctic Gold AB sitt planprogram. Svaret ga kommunen rett til å avvise planprogrammet: «Under tvil er vi kommet til at en kommune antakelig ikke har plikt til å fastsette planprogram for en privat planlegging av en detaljregulering i tilfeller der kommunen ikke ønsker det påtenkte tiltaket» (Saksliste kommunestyret, 2013). Informanten fra Kautokeino Fastboendes liste påpekte at dette svaret som kommunen fikk etter nesten et år til behandling i departementet kun var synsing og det viste hvor vanskelig saken var.

### 5.3.6 Kommunestyrets tredje vedtak

Etter at lovverket var på plass kunne kommunestyret ta en avgjørelse på hvorvidt det endrede planprogrammet skulle avvises. Men høsten 2013 ble saken på ny utsatt denne gangen til desember, grunnen var at Arctic Gold AB ba om utsettelse (Isaksen, 2013a). De ønsket blant annet å få til et bedre samarbeid med reindriftsnæringen.

Lederen for Flyttsamelista uttrykte seg negativt til denne utsettelsen, men Inger Marit Bongo fra Arbeiderpartiet var på den andre siden av den oppfatning at gruveselskapet burde ha fått kommunens tillatelse til å gå i gang med konsekvensutredning for å se hvorvidt gruvedrift kunne ha bedret både økonomien og sysselsettingsmulighetene i kommunen (Mortensen og Tomassen, 2013).

Igjen var det slik at administrasjonen stod for saksutredningen og på bakgrunn av det fremmet et forslag til vedtak til kommunestyret (Saksliste kommunestyret, 2013). Forslaget innebar at kommunestyret skulle avvise planprogrammet. Med andre ord at kommunestyret burde opprettholde sitt tidligere vedtak. Grunnen var at kommunen hadde fått svar fra Justis- og beredskapsdepartementet at de hadde lov til å forkaste planprogrammet. I tillegg mente administrasjonen at kommunestyret ved sitt første vedtak hadde vist hva de mente om eventuell oppstart av gruvedrift i kommunen. Derfor mente administrasjonen at det var galt av dem å komme med et annet forslag til vedtak. Begrunnelsen var den samme som ved utredningen fram mot kommunestyrets tredje behandling. De fryktet at endring av forslaget «kunne oppfattes som en invitasjon til omkamp fra administrasjonen» (Saksliste kommunestyret, 2013). Informanten fra kommuneadministrasjonen påpekte at de i deres saksutredninger hadde vært lojale i forhold til de vedtakene som flertallet i kommunestyret hadde fattet. Vedkommende mente samtidig at det hadde vært en åpen prosess. Informanten fra Kautokeino Fastboendes liste syntes administrasjonen hadde presentert saken på en god måte. Politikeren fra Flyttsamelista som

ble intervjuet sa følgende om administrasjonens arbeid: «Så lenge jeg ikke vet noe annet må jeg jo (ha) tillit til administrasjonen, at de gjør sin jobb».

På formannskapsmøtet 9. desember vedtok flertallet å godkjenne det endrede planprogrammet og dette var dermed innholdet i formannskapets innstilling (Møteprotokoll kommunestyret, 2013). Denne innstillingen inneholdt ingen krav. Samtidig var flertallet av formannskapsmedlemmene positive til en avtale med Arctic Gold AB som skulle tre i kraft ved oppstart av gruvedrift. Blant annet ville kommunen få 20 millioner kroner av gruveselskapet (Larsen og Somy, 2013). Men veien dit viste seg igjen å ikke være lett for gruveselskapet. Den 16. desember 2013 vedtok kommunestyret for tredje gang å avvise Arctic Gold ABs planprogram. Dermed hadde ikke de endringene som ble gjort i planprogrammet betydning for utfallet. Men det ble et knapt flertall da ti representanter stemte for å avvise planprogrammet, mens ni stemte for innstillingen fra formannskapet. Forslaget om å avvise planprogrammet kom som ved første kommunestyrevedtak fra Høyre, Venstre og Flyttsamelista (Møteprotokoll kommunestyret, 2013).

*Tabell 3: Stemmefordeling vedtak.*

<b>Politiske partier</b>	<b>Formannskapets innstilling</b>	<b>Forslag fra H/V/FL</b>
Samefolkets parti	3	2
Kautokeino Fastboendes liste	3	
Arbeiderpartiet	2	
Flyttsamelista		5
Venstre		2
Høyre	1	1

Kilde: Vuolab og Gaup (2013).

Stemmefordelingen partimessig var den samme som ved kommunestyrets første vedtak (se tabell 2) bortsett fra at Høyre denne gangen var splittet i spørsmålet. Grunnen var at Mikkel Isak Eira endret mening fra første kommunestyrevedtak. Som nevnt i kapittel 5.3.4 begrunnet Mikkel Isak Eira fra Høyre sitt nei med at Arctic Gold AB ønsket gruvedrift i et område som det tidligere ikke hadde vært slik aktivitet og at bruk av dette området ville skade reindriftsnæringen. Dette området var ikke lenger en del av gruveplanene i det planprogrammet som

kommunestyret vedtok å avvise 16. desember 2013 (se kapittel 5.3.5). Likevel sørget to stemmer fra Samefolkets parti, fem stemmer fra Flyttsamelista, to stemmer fra Venstre og én stemme fra Høyre for at gruveplanene ikke kunne bli realisert.

Forklaringen var omtrent den samme som ved første kommunestyrevedtak (se kapittel 5.3.3). Med andre ord et ønske om å verne om reindrift, natur og samisk kultur (Møteprotokoll kommunestyret, 2013). Ellen J. Sara Eira fra Samefolkets Parti understreket reindriftens betydning for samisk kultur: «Reindriften er det viktigste i samisk kultur, og dersom reindriften forsvinner vil også den samiske kulturen forsvinne» (Isaksen, 2012c).

I dette vedtaket som ble fattet kort tid etter at Solberg-regjeringen tiltrådte nevnte ikke noe om den nye regjeringens mineralsatsing (Møteprotokoll kommunestyret, 2013). Men som ved det opprinnelige vedtaket ville de vise den nye regjeringen at de ikke ønsket ytterligere skade på naturen av hensyn til reindriftsnæringen. I tillegg meddelte de at de ville henvende seg til sentrale myndigheter med en anmodning om å foreta en vurdering av gruvedrift i forbindelse med skatt- og avgiftslegging (Møteprotokoll kommunestyret, 2013). Det ble samtidig påpekt at i motsetning til gruvedrift førte vannkraft med seg betydelige inntekter.

Som man ser av tabell 3 var Samefolkets Parti splittet der tre av fem representanter ønsket konsekvensutredning. En av dem var ordføreren som var opptatt av å gi gruveselskapet en slik tillatelse fordi han ønsket å vite konsekvensene av gruvevirksomhet (Vuolab og Gaup, 2013). Men Susanne Vars Buljo fra samme parti var ikke enig. Hun mente at samenes rettigheter ikke var beskyttet av mineralloven (Isaksen, 2013c). Daværende kommunestyrerepresentant for samme parti Kesitalo (2013) utdypet dette i en kronikk der hun påpekte at denne loven ikke gir reindriftsutøvere rett til å kunne nekte gruveselskaper å ta i bruk områder som dem har brukt i flere hundreår.

Et parti som derimot ikke var splittet var et annet samisk parti, Flyttsamelista. Som vist i tabell 3 var alle partiets fem representanter enige i å avvise planprogrammet. Informanten fra Flyttsamelista mente at gruvedrift ville gi for lite gevinst for kommunen i forhold til ødeleggelsene. Vedkommende var av den oppfatning at oppstart av gruvedrift ville ha negativ konsekvenser for reindriften også utover de direkte berørte områdene. Grunnen var at det ville gi ringvirkninger for hele reindriftsnæringen i Finnmark. Selv om informanten mente at det var viktig å tenke helhetlig som lokalpolitiker var vedkommende av den oppfatning at en lokalpolitiker først og fremst stod til ansvar overfor innbyggerne i kommunen. I denne saken var det

spesielt viktig å representere reindriften fordi konsekvensene for reindriftsnæringen ville bli for store til at vedkommende kunne ta andre hensyn enn lokale.

Det tredje samiske partiet i kommunen, Kautokeino Fastboendes liste hadde også oppnådd enighet innad i partiet, men hadde i motsetning til Flyttsamelista en positiv holdning til konsekvensutredning. I tabell 3 kan man se at alle de tre representantene fra Kautokeino Fastboendes liste stemte på formannskapetets innstilling som innebar å godkjenne planprogrammet. Informanten fra dette partiet understreket at den samiske befolkningen generelt som vedkommende anslo utgjorde rundt 75 prosent av kommunens innbyggere ikke var imot en konsekvensutredning. Motstanden kom derimot fra et mindretall av den samiske befolkningen, nærmere bestemt reindriftssamer som den intervjuede antok utgjorde et sted mellom 30-40 prosent av den totale samiske befolkningen. Som informanten understreket var det dermed ikke «storsamfunnet mot den samiske befolkningen», men istedenfor splittelse mellom fastboende samer og reindriftssamer i synet på konsekvensutredning. Et liknende syn hadde informanten fra kommuneadministrasjonen som påpekte at reindriftsutøvere satt i kommunestyret og som reflekterte at mange i kommunen var sysselsatt i reindriftsnæringen. Dette mente vedkommende hadde avgjørende betydning for utfallet.

Etter kommunestyrets vedtak 16. desember uttalte Jan-Henrik Fredriksen, stortingsrepresentant for Fremskrittspartiet i Finnmark, at han så for seg at det ville komme endringer som ville gi staten endelig beslutningsmyndighet i slike saker (Mortensen og Møller, 2013). Informanten fra Flyttsamelista hadde følgende mening om statlig arealplan: «Det er jo en trussel mot lokaldemokratiet og rettighetshaverne». Samtidig forstod politikeren at staten ønsket å satse på mineralutvinning, men foreslo isteden å rette fokuset mot områder som ikke allerede var tatt i bruk av reindriftsutøvere. Samme informant ga uttrykk for at sentrale myndigheter gjennom media presset lokalpolitikere i Kautokeino til å godkjenne planprogrammet, men hadde samtidig tro på at det i praksis ikke ville være like lett som det hadde blitt fremstilt, at man bare kunne ta fra reindriften og rettighetsbærerne deres områder. Oppfatningen av sentrale myndigheter var at de hadde vært offensive og påpekt rikdommene som finnes i Finnmark uten å ta hensyn til at det faktisk er områdene i lang tid hadde vært i bruk av reindriften.

Høyrepolitikeren og statssekretær Eirik Lae Solberg i Nærings- og handelsdepartementet prøvde å dempe rykter om en statlig overkjøring med å si at han ikke trodde at sentrale myndigheter ville komme til benytte denne muligheten i denne saken (Kalstad og Utsi, 2013). Informanten fra Kautokeino Fastboendes liste var på sin side usikker på om sentrale myndig-

heter ville la være å overprøve kommunestyrets beslutning. Det vedkommende fryktet mest var at «en beslutning blir tatt over hodet på kommunen» som vil medføre at kommunen blir holdt utenfor prosessen. Av denne grunn ønsket politikeren en konsekvensutredning: «Det har vært gruvedrift i området der siden 1950, og det kommer til å bli tatt ut mineraler som er der, det er jeg sikker på». Men samme informant mente at kommunen ikke hadde et ansvar for å realisere regjeringens politikk, men istedenfor et ansvar for å gi arbeid til innbyggerne i kommunen. Samtidig følte ikke politikeren et press til å godkjenne planprogrammet som følge av den erklærte mineralsatsingen til Solberg-regjeringen, men som følge av en frykt for at kommunen ville bli overstyrt. Informanten var ikke i tvil om at Arctic Gold AB ville fortsette å kjempe for å få realisert gruveplanene fordi selskapet hadde brukt masse ressurser på prosjektet. Vedkommende var også rimelig sikker på at hvis ikke regjeringen bestemte seg for å overkjøre kommunestyrets vedtak ville saken bli behandlet på ny etter neste kommunevalg hvis valget endret partisammensetningen i kommunestyret.

### 5.3.7 Sentrale funn

I løpet av den perioden planprogrammet var til behandling i kommunen fattet kommunestyret tre vedtak. Første gangs behandling av saken i administrasjonen og kommunestyret viste at det var avvikende meninger mellom den faglige og den politiske utredningen av saken. I administrasjonens første utredning leverte de en innstilling med forslag om å vedta planprogrammet. Formannskapet var enig i administrasjonens innstilling bortsett fra at de mente at kommunestyret kun skulle vedta planprogrammet hvis den etterfølgende konsekvensutredningen inkluderte en utredning av en eventuell gruvedrifts virkning på Kautokeino samfunn. Flertallet i kommunestyret var uenig i formannskapets konklusjon. På kommunestyret 26. april 2012 var det elleve av totalt 19 kommunestyrerepresentanter som valgte å stemme på forslaget om å avvise planprogrammet (se tabell 2). Hensynet til reindriften, den samiske kulturen og naturen var nevnte grunner.

På grunn av at planprogrammet hadde blitt endret ble den på ny behandlet av kommunestyret. Etter å ha avklart både habilitetsspørsmål og hvorvidt kommuner kan avvise planprogram ble foreløpig siste vedtak fattet av kommunestyret den 16. desember 2013. På forhånd hadde kommuneadministrasjonen avgitt innstilling og i den foreslo at kommunestyret skulle stå ved sitt forrige vedtak. Formannskapet hadde derimot vedtatt å godkjenne planprogrammet. Da kommunestyret møttes gikk flertallet bak et forslag som gikk ut på å avvise planprogrammet. Det var ti stemmer for og ni stemmer imot dette forslaget (se tabell 3). Innad i Samefolkets

Parti og Høyre var det delte meninger. Motstanderne av konsekvensutredning ga omtrentlig samme forklaring som ved første vedtak, nemlig å beskytte reindriftsnæringen, naturen og den samiske kulturen. Tilhengerne av en konsekvensutredning pekte på at kommunen trengte både arbeidsplasser og inntekter, men fryktet også statlig overkjøring.

### 5.3.8 Oppsummering

Dette kapitlet har gjennomgått beslutningsprosessen i både Kvalsund og Kautokeino. Det som er sentralt å nevne er at prosessen i den førstnevnte kommunen forløp uten betydningsfull motstand. Det motsatte var tilfelle i den sistnevnte kommunen hvor beslutningsprosessen var preget av uenighet både mellom politikerne og administrasjonen, men også mellom partiene og innad i partiene. I Kvalsund var det et klart flertall bak kommunestyrevedtaket, mens i Kautokeino var det et knapt flertall. Etablering av arbeidsplasser ble fremsatt som et argument i begge kommuner for å tillate henholdsvis gruvedrift og konsekvensutredning. Motstanden i Kvalsund kom fra Sosialistisk Venstreparti som ønsket å verne om fiskerinæringen i kommunen. I Kautokeino var Flyttsamelist, Venstre, to representanter fra Samefolkets Parti og en enkelt representant fra Høyre enige om å beskytte reindriften. Kommuneadministrasjonen og kommunestyret i Kvalsund var samstemte i at gruvedrift ville være positivt for kommunen. I Kautokeino avvek kommuneadministrasjonens første innstilling fra kommunestyrets vedtak, men deretter samsvarte både den administrative og den politiske behandlingen. Neste kapittel vil analysere oppgavens funn i lys av teori om samhandlingen mellom sentrum og periferi, og om forholdet mellom politikk og administrasjon.

## 6 Analyse av beslutningsprosessene

### 6.1 Innledning

Som nevnt i kapittel 1 setter denne oppgaven søkelys på lokal autonomi vis-a-vis sentrale myndigheter innenfor mineralpolitikk. Med andre ord er fokuset på den politiske samhandlingen mellom sentrale og lokale myndigheter. I tillegg blir også lokale maktforhold undersøkt da dette er knyttet til maktforholdet mellom sentrale og lokale myndigheter. Dette kapitlet vil drøfte problemstillingen i lys av de tre presiserte forskningsspørsmålene som samtidig ble presentert i introduksjonskapitlet. Oppgavens overordnede spørsmål er følgende:

*Hvorfor endte Kvalsund og Kautokeino opp med ulike vedtak i behandlingen av planforslag om gruvedrift?*

Med andre ord er hensikten å forklare hvorfor Kvalsund valgte å være lojal, mens Kautokeino valgte å ikke bli med på statens mineralsatsing. Dette spørsmålet blir belyst ved å drøfte beslutningsprosessene i et sentrum-periferi perspektiv. I tillegg blir også empiriske funn om lokale maktforhold betraktet i lys av utgreiingen i kapittel 3 om forholdet mellom politikk og administrasjon. Slik blir det empiriske materialet som ble presentert i forrige kapittel knyttet til teori. Analysen vil vise i hvilken grad mine forventningene til funn som ble presentert i oppgavens teorikapittel stemmer overens med det empiriske materialet.

I dette kapitlet vil jeg først presentere en tabell med en oversikt over tilgjengelige kulturelle, økonomiske og politiske ressurser som finnes i casekommunene. Grunnen er at en slik oversikt kan tjene som et nyttig analyseverktøy. Deretter vil jeg foreta en sammenliknende analyse av Kvalsund og Kautokeino. Strukturen i analysen vil bli styrt av oppgavens tre forsknings-spørsmål med et delkapittel for hvert spørsmål. Til slutt vil jeg foreta en oppsummering av hovedmomentene i de tre delkapitlene.

## **6.2 Oversikt over periferikommunenes ressursbeholdning**

I redegjørelsen av Rokkans teori om sentrum og periferi introduserte jeg tre ressurser som er sentrale i mobiliseringen av periferien. Disse er som nevnt i kapittel 3.2 kulturelle, økonomiske og politiske ressurser (Rokkan og Urwin, 1983; Rokkan, 1987). I følge teorien står en periferi lettere imot sentraliserings- og standardiseringspress fra sentrum dersom den kan vise til slike ressurser. En ressurs er med andre ord å ha noe som avviker fra sentrum i form av egen kultur, økonomi og politiske partier. Før jeg søker å gi et svar på oppgavens problemstilling er det hensiktsmessig å organisere faktainformasjonen om casekommunene presentert i kapittel 2 i en tabell. Denne tabellen viser hvilke ressurser Kvalsund og Kautokeino har tilgjengelig i forhold til sentrum:

*Tabell 4: Ressursfordeling i Kvalsund og Kautokeino.*

	Kvalsund	Kautokeino
Kulturelle ressurser	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sjøsamisk kultur</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Samisk kultur</li></ul>
Økonomiske ressurser	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fiske</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reindrift</li></ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reindrift</li> </ul>	
Politiske ressurser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samiske politiske partier: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samefolkets Parti</li> <li>- Kautokeino Fastboendes liste</li> <li>- Flyttsamelista</li> </ul> </li> </ul>

Kilde: kapittel 2 i denne oppgaven.

Som tabellen viser har Kvalsund og Kautokeino kulturelle og økonomiske ressurser til å stå imot dette presset. For det første har samer kulturelle ressurser i form av en egen kultur med eget språk. På den måten har de en kultur som avviker fra den norske kulturen. For det andre har begge kommunene en type næringsaktivitet som skiller seg fra sentrum. De har begge primærnæringer. Fiske er en sentral næring i Kvalsund, men også reindrift utøves også i kommunen, mens i Kautokeino er det reindriftnæringen som er den viktigste (se kapittel 2.4.1 og kapittel 2.4.2). Til slutt ser man at Kvalsund ikke har politiske ressurser i form av egne politiske partier. Derimot er samene i Kautokeino representert med egne politiske partier i kommunestyret. Disse partiene er Samefolkets parti, Kautokeino Fastboendes liste og Flyttsamelista. Dette er en ressurs i forhold til sentrum, fordi disse partiene ikke er representert i det politiske maktsentrum med nasjonale moderpartier. Dermed har Kautokeino flere ressurser til å bruke i mobiliseringen mot statens press.

Det som er interessant med denne oversikten er for det første å undersøke hvilken betydning avvikende ressurser har hatt for utfallet. For det det andre er det sentralt å se på hvilke av disse ressursene som har blitt mobilisert i kampen mot statens mineralsatsing. På den måten kan man få innsikt i hvor fremtredende de ulike kommuners ressurser er.

### 6.3 Hvorvidt Kvalsund opplevde sterkere statlig press enn Kautokeino?

Et forventet funn som nevnt i kapittel 3, er at Kvalsund opplevde av å ha mindre grad av lokalt handlingsrom enn Kautokeino fordi de hadde færre antall mobiliseringsressurser til å stå

imot presset fra sentrale myndigheter. Med færre ressurser vil det ifølge teoriutgreiingen i kapittel 3 være vanskeligere å stå imot sentrums sentraliserings- og standardiseringspress. Som man ser i tabell 3 har ikke Kvalsund politiske ressurser. Med andre ord er det lokale avdelinger av nasjonale partier som sitter i kommunestyret. Dermed antok jeg at Arbeiderpartiet lokalt følte et press fra Arbeiderpartiet nasjonalt til å godkjenne oppstart av gruvedrift. Som nevnt i introduksjonskapittelet var mineralnæringen et satsingsområde til den rødgrønne regjering som bestod av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Det var under denne regjeringen kommunestyret i Kvalsund vedtok å godkjenne reguleringsplanen.

På den ene siden støtter funn i det empiriske materialet opp under disse antakelsene. Som man ser i forrige kapittel mente informanten fra Arbeiderpartiet at kommunen hadde et nasjonalt ansvar for å utvinne mineraler. Grunnen var at det var påvist store mineralforekomster i kommunen. Denne uttalelsen kan tyde på at lokalpartiet følte et ansvar overfor sitt nasjonale moderparti. Det ansvaret bestod i å støtte opp under Arbeiderpartiet nasjonalt ved å realisere dens politikk. På den måten blir sentrum og periferi forbundet ved at nasjonale partier har lokalavdelinger i utkantområdene. Dette ble påpekt av Heidar og Saglie (2002) (se kapittel 3.2.1). Informanten fra Sosialistisk Venstreparti var overbevist om at beslutningsprosessen var en politisk prosess styrt fra Arbeiderpartiet sentralt.

På den andre siden er hovedfunnet i det empiriske materialet at lokalpartiet ikke følte et press, men derimot var pådriver for å få startet opp gruvedrift i kommunen. Som vist i redegjørelsen av beslutningsprosessen kom denne informasjonen fram under intervju av en politiker fra Kvalsund Arbeiderparti. Under intervjuet uttrykte informanten entusiasme over det planlagte prosjektet og var overveiende positiv. I tillegg ble oppfatningen styrket fordi partiet ikke følte et press styrket. Istedenfor etterlyste informanten mer interesse for prosjektet fra Arbeiderpartiet nasjonalt.

Det er viktig å understreke at det kun var en informant fra Kvalsund Arbeiderparti som ble intervjuet. Derfor må man være forsiktig med å påstå at meningene fra vedkommende representerte alle kommunestyremedlemmene i partiet. Men på bakgrunn av at det ikke var splittelser innad i partiet kan man påstå at informantens mening var den rådende i partiet. Men det trenger nødvendigvis ikke å bety at alle representanter var av samme mening fordi som vist i forrige kapittel måtte alle Arbeiderparti-politikerne stemme for en godkjenning av oppstart av gruvevirksomhet for å følge opp et av løftene partiet hadde gått til valg på. Dermed kan det

være tilfelle at enkelte var mer skeptiske til prosjektet og muligens også følte et press fra Arbeiderpartiet nasjonalt. Men det finnes ikke empirisk materiale til å verken støtte eller svekke en slik påstand.

Det er mulig at situasjonen hadde vært annerledes hvis Kvalsund Arbeiderparti hadde protestert mot gruvedrift. Det kan være at den manglende interessen for prosjektet som informanten fra lokalpartiet påpekte, kan forklares ved at moderpartiet visste at gruveplanene ville bli realisert siden det stod i partiprogrammet til lokalpartiet. Dermed var det ikke nødvendig å ta direkte kontakt eller på andre måter legge press på lokalpolitikere siden sentralpolitikere var trygge på at de skulle følge opp deres mineralsatsing. For eksempel kan uttalelsen til daværende næringsminister Trond Giske under høringsrunden av reguleringsplanen vitne om dette. Som nevnt i kapittel 5.2.3. utalte han at gruvedrift ville bli gjenopptatt flere steder i Norge.

I motsetning til Kvalsund har Kautokeino politiske ressurser i form av tre samiske partier i kommunestyret. To av dem, Samefolkets Parti og Kautokeino Fastboendes liste, samarbeider med Arbeiderpartiet og har dermed flertall i kommunestyret, mens det tredje samiske partiet Flyttsamelista er det største opposisjonspartiet. På grunn av denne ressursen antok jeg at lokalpolitikere i disse partiene følte de kunne ta et selvstendig valg. Grunnen var at de ikke opplevde et direkte press til å realisere statens mineralsatsing av nasjonale moderpartier i sentrum. Dermed følte de heller ikke et nasjonalt ansvar for å utvinne mineraler. På denne måten er Kautokeino svakere integrert enn Kvalsund med det politiske sentrum fordi nasjonale partier i sentral maktposisjon ikke kan øve innflytelse gjennom sine lokalavdelinger. Følgelig er Kautokeino mer politisk uavhengig av sentrum enn Kvalsund.

Empirien som ble presentert i forrige kapittel er på den ene siden i tråd med disse forventningene. Som vist følte ikke informanten fra Kautokeino Fastboendes liste et ansvar overfor regjeringen verken overfor Stoltenberg II- regjeringen eller Solberg-regjeringen. Det samme var tilfellet for informanten fra Flyttsamelista. Dette kan forklares ved at begge er samiske partier, og på den måten er løsrevet fra nasjonale partier som sitter med makt i sentrum. I tillegg ga informanten fra Flyttsamelista klart uttrykk for at vedkommende ikke følte seg presset av sentrale myndigheter selv om de hadde vært pågående i media. Slik ser man at politiske ressurser er en mobiliseringsressurs til å stå imot presset fra sentrum som er i tråd med teorien om samhandlingen mellom sentrum og periferi (Rokkan, 1987; Rokkan og Urwin, 1983).

På den andre siden var informanten fra Kautokeino Fastboendes veldig bekymret for statlig overkjøring. Slik merket politikeren et indirekte press i form av åpningen i plan- og bygningsloven for statlig arealplan som ble påpekt i strategien for mineralnæringen utarbeidet av den rødgrønne regjeringen (se kapittel 5.3.5). Vedkommende var dermed usikker på suksessen med mobiliseringen fra flertallet av kommunestyrerepresentantene. Som teorien om samhandlingen mellom sentrum og periferi ser man at det er sentrum som bestemmer i hvilken grad periferien lykkes med mobiliseringen (Rokkan og Urwin, 1983). Sentrum kan velge å lytte til svaret fra periferien om at de ikke ønsker oppstart av konsekvensutredning av gruvedrift i kommunen eller de kan overkjøre lokaldemokratiet. Dette usikkerhetsmomentet var en grunn til at informanten fra Kautokeino Fastboendes liste valgte å stemme for konsekvensutredning fordi det var viktig å sikre kommunens innflytelse i planprosessen (se tabell 3). Dermed på tross av politiske ressurser følte informanten seg tilstrekkelig presset til å godkjenne planprogrammet. Dette funnet samsvarer slik ikke med den teoretiske antakelsen om at tilgangen på ressurser gjør at periferien kan stå imot sentrums press (Rokkan, 1987; Rokkan og Urwin, 1983). I dette tilfellet var sentrums usikre tilnærming til periferiens svar på statens mineralsatsing avgjørende for beslutningen til vedkommende.

Basert på funn i studien til Allern og Saglie (2012) var et forventet funn at lokalavdelingene til Arbeiderpartiet og Høyre ville føle et ulikt press fra sine moderpartier. Beslutningsprosessen i Kautokeino foregikk gjennom et regjeringsskifte og derfor har man grunnlag til å undersøke denne påståtte ulikheten. I kommunestyret er Arbeiderpartiet og Høyre kun representert med to medlemmer hver. Det ble ikke foretatt intervjuer av representanter fra noen av disse partiene. Men ved å studere partistemmingen i to vedtakene kan man til en viss grad si noe om dette. Da kommunestyret fattet sitt tredje vedtak den 16 desember 2013 stemte begge Arbeiderparti-politikerne for å godkjenne planprogrammet, mens Høyre-politikerne var splittet (se tabell 3, kap. 5.3). Dermed valgte Arbeiderpartiet å følge opp moderpartiets mineralsatsing fra sin regjeringstid. Høyre på den andre siden ser ut til å ha stemt mer fritt. Selv om det siste kommunestyrevedtaket ble fattet etter at Solberg-regjeringen tiltrådte valgte en representant fra Høyre å avvise planprogrammet. Ut fra dette kan man påstå at Arbeiderpartiet følte seg mer bundet enn Høyre av sitt moderparti. I studien til Allern og Saglie (2012, s. 248) ble det nevnt av en informant innenfor Arbeiderpartiet at det var viktig å kjenne igjen partiet uansett hvor partiet har lokalavdeling. Som man så i forrige kapittel pekte Inger Marit Bongo fra Kautokeino Arbeiderparti på muligheter for arbeidsplasser som en følge av etablering av gruve-

drift. Dette kan sies å være en av Arbeiderpartiets hjertesaker nemlig å skape arbeidsplasser. Men man må være forsiktig å trekke en slik konklusjon når det finnes lite empirisk materiale som kan støtte en slik tolkning. Istedenfor press kan det hende at lokalpartiet har vært positiv til konsekvensutredning av gruvedrift hele tiden og ikke nødvendigvis følt på et ansvar for å følge opp statens mineralsatsing, men derimot ment at det ville være fornuftig med en utredning for en kommune som har dårlig økonomi og høy arbeidsledighet.

#### **6.4 Hvorvidt de politiske partiene i Kvalsund var gjennomgående positive til gruvedrift, mens de politiske partiene i Kautokeino mobiliserte ressurser til å stå imot presset fra sentrale myndigheter**

Dette delkapittelet vil fokusere på oppgavens andre forskningsspørsmål. Ved å studere beslutningsprosessen kan man identifisere «exit-», «voice-» og «loyalty-» aktører i begge periferikommunene. I denne forbindelse er det relevant å undersøke hvilke typer ressurser som ble mobilisert av lokalpolitikere som fremla «exit-» og «voice-» argumenter. I tillegg blir det også sett på argumentene til «loyalty-» aktører. På bakgrunn av en slik drøfting kan man få kjennskap til hvorfor beslutningsprosessen resulterte i ja-vedtak i Kvalsund og nei-vedtak i Kautokeino.

I forrige delkapittel ble det sett på den politiske samhandlingen mellom sentrum og periferi. I dette delkapittelet vil fokuset være lagt på ressursmobilisering, men også på alliansebygging mellom sentrum og periferi. Med andre ord blir det undersøkt hvordan lokalpolitikerne svarte på statens mineralsatsing. Derfor blir det også her fokus på den politiske samhandlingen mellom sentrum og periferi. Ved å studere grad av politisk avhengighet kommer man også inn på grad av kulturell og økonomisk avhengighet. Grunnen er at jo mindre kulturelt og økonomisk avhengig periferien er av sentrum jo sterkere er dens ressurser til å stå imot politisk press fra sentrum (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999; Rokkan og Urwin, 1983).

##### **6.4.1 «Voice-» aktører**

På bakgrunn av teorien om sentrum og periferi ville man anta at «voice» ville være den naturlige responsen på den statlige mineralsatsingen. Grunnen er at ifølge Rokkan (1987, s. 294) vil periferiens reaksjon på sentrums standardisering- og sentraliseringsforsøk være motstand på grunn av et ønske om å bevare dens identitet. På denne måten avviker både Kvalsunds og

Kautokeinos vedtak fra teorien. På den andre siden og som vist i forrige kapittel kan man identifisere «voice-» aktører i begge kommuner.

Som nevnt i oppgavens teorigapittel betyr «voice» å protestere mot den nasjonalt vedtatte mineralpolitikken, men samtidig å være villig til å bli med på statens mineralsatsing dersom visse vilkår innfris. Dermed viser slike aktører samtidig lojalitet overfor sentrale myndigheter. I forhold til Kvalsund viser «voice-» aktører lojalitet fordi de velger å realisere statens mineralsatsing, med andre ord å godkjenne oppstart av gruvedrift i kommunen. Med hensyn til Kautokeino er også slike aktører lojale fordi de så langt i planprosessen velger å akseptere sentrale myndigheters politikk, med andre ord å godkjenne konsekvensutredning av gruvedrift. Men kravene som «voice-» aktører stiller må først oppfylles (Hirschman, 1993, se kapittel 3.2.1).

Ved å studere beslutningsprosessen i Kvalsund ser man at det er lite protester fra politikerne. Dette er et funn som ikke samsvarer med teorien om at det først og fremst vil være motstand fra periferien for å beskytte sin særegne identitet (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999). Derfor var et forventet funn at mobiliseringen mot gruvedrift ville handle om å beskytte kommunens samiske identitet og fiskerinæringen, men også reindriftnæringen. Dermed ble det antatt at politikerne som protesterte fryktet konsekvensene for fiske og reindrift og dermed også for den sjøsamiske identiteten. Med andre ord at økonomiske og kulturelle ressurser ville bli mobilisert selv om motstanden ville være lavere enn i Kautokeino som hadde politiske ressurser i tillegg til en sterk samisk kultur.

I kommunen er det Sosialistisk Venstreparti som fremmet «voice-» argumenter. Et eksempel er som vist i empirikapittelet at partiet på kommunestyret den 8. mai 2012 satte en betingelse for at de skulle godkjenne reguleringsplanen. Vilåret var at landdeponi skulle undersøkes som en mulighet, med andre ord at sjødeponi ikke skulle tillates. Dette vilåret gjentatte informanten fra Sosialistisk Venstreparti flere ganger under intervjuet. Vedkommende var ikke motstander til oppstart av gruvedrift, men først og fremst til deponiløsningen. Som vist i empirikapittelet mente vedkommende at fiskerinæringen var en viktig bidragsyter til kommuneøkonomien. Denne informanten fryktet konsekvensene for denne næringen. Slik pekte informanten på økonomiske ressurser som kommunen har og mente at fiske er en viktig økonomisk næring for kommunen. Det var på det grunnlaget informanten argumenterte for at det ikke burde etableres en annen form næringsvirksomhet i kommunen. Det var kun de tre repre-

sentantene fra Sosialistisk Venstreparti som framsatte «voice-» argumenter. Man kan ikke identifisere andre «voice-» aktører blant de totalt femten representantene. Det var kun økonomiske ressurser som ble mobilisert. Men det var til forsvar for fiskerinæringen og ikke reindriftsnæringen. Slik viste Sosialistisk Venstreparti lojalitet til statens mineralsatsing når de uttalte at de kunne godkjenne gruvedrift på visse vilkår.

I motsetning til Kvalsund ser det ut til at det under beslutningsprosessen i Kautokeino har vært flere «voice-» aktører. For det første kan man identifisere elementer av «voice» i formannskapetets innstilling til kommunestyret som avholdt møtet 26. april 2012. Som man ser i forrige kapittel var innholdet i dette forslaget at kommunestyret skulle godkjenne planprogrammet dersom Arctic Gold AB oppfylte kravet om konsekvensutredning av virkninger for samfunnet. Dette kravet ble ifølge ordføreren satt fordi man måtte sikre at gruvedrift ville være positivt for kommuneøkonomien (se kapittel 5.3.3). Dermed var ikke vilkåret for å godkjenne planprogrammet relatert til å beskytte reindrift eller samisk kultur. I empirikapittelet ser man at formannskapetets andre innstillingsmøte i september 2012 satte vilkår for en eventuell realisering av gruveplanene. Også denne gangen var fokuset på gevinst for økonomien. Samtidig vedtok de å godkjenne planprogrammet. Ved begge tilfellene viste flertallet i formannskapet samtidig lojalitet overfor nasjonalt vedtatt politikk. I det endrede planprogrammet som formannskapet behandlet i september 2012 hadde Arctic Gold AB valgt å oppfylle formannskapetets tidligere krav til innholdet i konsekvensutredningen. Med andre ord fikk de i tråd med Hirschman gjennomslag for sine krav og valgte dermed ikke «exit» (se kapittel 3.2.1).

Høyrepolitikerens Mikkel Isak Eira kan identifiseres som en «voice-» aktør. Denne tolkningen støttes av det empiriske materialet presentert i forrige kapittel hvor han etter første kommunestyrevedtak utalte at han ikke kunne stemme for en godkjenning av planprogrammet. Han motsatte seg på grunn av reindriftens økonomiske betydning i det området som var planlagt for gruvedrift. Dermed viste han til kommunens økonomiske ressurser. Med andre ord at kommunen ikke hadde behov for gruvedrift fordi reindriften var viktig for kommuneøkonomien. De hadde en type næringsaktivitet og ønsket ikke en ny som ville ødelegge for reindriftsnæringen. Men på grunn av at Arctic Gold AB valgte å innfri Eiras krav valgte høyrepolitikerens å stemme for planprogrammet ved kommunestyrets siste vedtak den 16. desember 2013. Slik gikk Eira fra å være en «exit-» aktør på grunn av kommunens tidligere mislykket

«voice» til å være lojal overfor statens mineralsatsing som følge av å til slutt lykkes med «voice».

#### 6.4.2 «Exit-» aktører

Et forventet funn var at det fantes «exit-» aktører i begge kommuner. Grunnen til det er som nevnt i kapittel 2.1, at kommunen er beslutningsmyndighet i plansaker. Staten tillater dermed kommunen å si nei selv om redegjørelsen av beslutningsprosessen i Kautokeino i forrige kapittel sådde tvil om hvorvidt kommunestyret kunne avvise et planprogram. Slik åpner sentrum for at periferien ikke følger nasjonal politikk innenfor planlegging. Som nevnt i teorikapittelet påpeker Rokkan og Urwin (1983) at det er sentrum som bestemmer hvor lojale periferien skal være. Selv om Sosialistisk Venstreparti ovenfor ble plassert i kategorien «voice-» aktør kan man på den andre siden argumentere for at Sosialistisk Venstreparti også var en «exit-» aktør. I det første vedtaket som ble fattet 8. mai 2012 stemte partiet imot reguleringsplanen. Men grunnen til at partiet valgte å si nei var fordi partiet visste at de ikke ville få oppfylt sitt krav i den neste saken de skulle stemme over, nemlig deponiløsningen. Denne påstanden støttes av informanten fra partiet som sa at vedkommende ikke kunne godkjenne gruvedrift fordi flertallet i kommunestyret ønsket sjødeponi. Også på kommunestyremøtet 25. oktober 2012 valgte Sosialistisk Venstreparti å stemme nei til reguleringsplanen. Av denne grunn valgte partiet «exit», med andre ord å si nei til statens mineralsatsing. Dette er dermed i tråd med teorien om «exit», «voice» og «loyalty» fordi hvis man ikke får oppfylt visse krav vil man til slutt velge «exit» (Hirschman, 1993). Dermed ble lojaliteten brutt når kravet om sjødeponi ikke ble innfridd.

I «exit-» vedtaket til kommunestyret den 26. april 2012 ble det påpekt som vist forrige kapittel at Arctic Gold AB ikke hadde oppfylt planutvalgets krav om å utrede virkninger for kommunen. Det var en grunn til at kommunestyret valgte «exit» fordi bruk av «voice» hadde vært nytteløst. Men oppfyllelse av dette kravet hindret ikke et nytt negativt vedtak fra kommunestyret for gruveselskapet. Det foreløpige endelige kommunestyrevedtaket til Kautokeino vitner om at flertallet av kommunestyrepolitikerne var «exit-» aktører. Men det var et knapt flertall og dermed ikke rådende enighet om å avvise planprogrammet. Det empiriske materialet viser at både økonomiske og kulturelle ressurser ble mobilisert. Hovedforklaringen på valget av «exit» ser ut til å ha vært at man ønsket å beskytte reindriftsnæringen (se kapittel 5). Den ble for det første fremhevet som en viktig økonomisk næring og Kautokeino ble omtalt som



en reindriftskommune. Det var en frykt for at arbeidsplasser ville gå tapt i reindriftsnæringen dersom det ble oppstart av gruvedrift. I tillegg ser man at lokalpolitikere som argumenterte mot gruvedrift også viste til at man måtte få en avklaring på rettighetene til reindriftsutøverne i området. Som man ser i forrige kapittel mente informanten fra Flyttsamelista at reindriftsutøvere i det planlagte området over tid hadde opparbeidet seg rettigheter i området. Slik var også mobiliseringen knyttet til rettighetsspørsmålet som igjen angår det som ser ut til å være hovedfokuset nemlig å verne om reindriftsnæringen og dens arbeidsplasser.

Dermed ser man at lokalpolitikerne mobiliserte økonomiske ressurser for å klare å motsette presset fra sentrale myndigheter. I denne forbindelse kan man henviser til uttalelsen fra informanten fra Kautokeino Fastboendes liste i forbindelse med kommunestyrets tredje vedtak. Vedkommende påpekte at den samiske befolkningen var splittet i spørsmålet om hvorvidt man skulle tillate konsekvensutredning. Reindriftsutøverne uttrykte seg negativt, mens resten av den samiske befolkningen var overveiende positive. Informanten fra kommuneadministrasjonen pekte også på det faktum at reindriftsutøvere satt i kommunestyret. Men kulturelle ressurser ble samtidig mobilisert fordi som nevnt i forrige kapittel påpekte Ellen J. Sara Eira fra Samefolkets parti at reindriften er bærebjelken i den samiske kulturen. Derfor var det viktig å bevare reindriften. Men som tabell 2 og 3 og i empirikapittelet viser var samiske partier splittet. Alle representantene for Flyttsamelista var imot og uttalelser fra dette partiet både av informanten og i media peker mot at på beskyttelse av reindriftsnæringen var den viktigste grunnen. Det gjenspeiles også i begrunnelsen av første og siste kommunestyrevedtak. Samefolkets parti hadde representanter med forskjellig mening, mens alle representantene for Kautokeino Fastboendes liste var samstemte og ville at Arctic Gold AB skulle foreta en konsekvensutredning.

Dette funnet avviker fra forventningen om at kulturelle ressurser i hovedsak ble mobilisert i Kautokeino. Selv om det empiriske materialet tilsier at den samiske kulturen er sterkere i Kautokeino enn i Kvalsund er ser det ut til at reindriftsnæringens mobilisering var større. I tillegg til at reindriftsinteressene var representert under hele beslutningsprosessen med egne politiske partier. Empirien viser at Flyttsamelista var det partiet som klart kjempet mest for å verne om reindriftsnæringen i kommunen. Det er mulig «exit-» vedtaket kan forklares ved at kommunen kunne sammenlikne seg med prosessen som hadde foregått i Kvalsund. Det ble henvist til beslutningsprosessen i Kvalsund ved kommunestyrets første vedtak. Kvalsund hadde på et tidligere tidspunkt behandlet planprogrammet. Av denne grunn er det ikke nødven-

digvis tilgangen på ressursene som alene kan forklare vedtaket, men isteden at man lærer av hverandre og oppdager at det for eksempel ikke nytter å protestere.

#### 6.4.3 «Loyalty-» aktører

Et forventet funn i tråd med teorien var at det ble dannet allianser mellom politikere nasjonalt og lokalt (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999). Grunnen er at enkelte lokalpolitikere ønsket å bli sterkere integrert med sentrum. Flertallet av kommunestyrepolitikere i Kvalsund ga uttrykk for et slikt ønske da de stemte ja til reguleringsplanen. Som vist i forrige kapittel begrunnet informanten fra Arbeiderpartiet sitt standpunkt med at kommunen trengte arbeidsplasser og ønsket samtidig å være ressursleverandør. Informanten fra Høyre nevnte også på behovet for å skape flere arbeidsplasser i kommunen og mente at fiskerinæringen ikke skaffet nok arbeidsplasser. Slik ser man at ingen av disse argumenterte for å beskytte fiskerinæringen. Forklaringen ser ut til å være at denne økonomiske ressursen er svak fordi kommunen trenger arbeidsplasser. Dette samsvarer med teorien i den forstand at en svak økonomi gjør det vanskelig for lokalpolitikere å argumentere for at man ikke har behov for ny næringsaktivitet i kommunen (se kapittel 3.2.1). I tillegg viser det empiriske materiale at ingen av politikere trekker frem den sjøsamiske kulturen som et argument mot gruvedrift. Dette er dermed i tråd med forventningene om at kommunens økonomiske og kulturelle ressurser var for svake til å stå imot sentrums press for gruvedrift i Nord-Norge.

I Kautokeino kan man i det empiriske materialet også identifisere «loyalty-» aktører. I den forbindelse er det viktig å understreke at disse aktørene ikke hadde gjort seg opp en mening om hvorvidt de ønsket å realisere statens mineralsatsing. Med andre ord ønsket de i første omgang å godkjenne en konsekvensutredning av gruvedrift. Det er usikkert hvorvidt det var ren lojalitet i kommunen. Som man ser i oppgavens empirikapittel ønsket informanten fra Kautokeinos Fastboendes utredning blant annet på grunn av behov for arbeidsplasser og inntekter. Men hovedoppfatningen er at de isteden viste lojalitet ved å være «voice-» aktører fordi som vist i forrige kapittel framsatte formannskapet helt i starten av prosessen et krav om at man skulle undersøke hvilke virkninger gruvedrift fikk for kommunen i forhold til arbeidsplasser og kommuneøkonomi. Viktigheten av en slik utredning ble under intervjuet påpekt gjentatte av informanten fra Kautokeino Fastboendes liste. Av denne grunn er det antakelig mest riktig å påstå at det ikke var noen rene «loyalty-» aktører blant politikere i kommunen.

Samtidig må det presiseres at denne påstanden kun er basert på et begrenset empirisk materiale.

## **6.5 Hvorvidt kommuneadministrasjonen i Kvalsund var positiv til statens mineralsatsing, mens det motsatte var tilfelle i Kautokeino**

Et forventet funn var at begge kommuneadministrasjonene har hatt betydelig innflytelse i beslutningsprosessene. Med andre ord at innstillinger og tilrådinger fra kommuneadministrasjonen ville bli vedtatt uten endringer. Derfor antok jeg at kommuneadministrasjonen i Kvalsund anbefalte kommunestyret å være lojal, mens kommuneadministrasjonen i Kautokeino foreslo at kommunestyret skulle velge «exit». Funnene presentert i empirikapittelet viser at dette var tilfellet i Kvalsund, men ikke i Kautokeino. Kommuneadministrasjonen i Kvalsund mente at kommunestyret burde godkjenne reguleringsplanen. Men det var et punkt hvor teknisk leder og rådmannen hadde avvikende meninger fra flertallet i kommunestyret. I rådmannens tilråding til det første kommunestyremøtet 30. april 2012 ble det anbefalt å utrede nye områder for sjødeponi, men dette valgte kommunestyret å ikke følge opp (se kap. 5.2.3; kap. 5.2.4). Begrunnelsen for at kommunestyret burde godkjenne reguleringsplanen var den samme som kommunestyrepolitikere pekte på, nemlig for å skape arbeidsplasser. I tillegg som nevnt i forrige kapittel påpekte også rådmannen at innbyggertallet ville stige.

Dette vitner om stor grad av tillit til kommuneadministrasjonens saksutredning som er i tråd med Jacobsens funn (2007). Både informanten fra Arbeiderpartiet og Høyre uttrykte tillit til administrasjonen. I tillegg som vist i forrige kapittel ble det påpekt av førstnevnte informant at det var klare politiske signaler på at flertallet ønsket gruve drift og derfor var det enkelt for kommuneadministrasjonen å komme med en anbefaling om «loyalty». Informanten fra Sosialistisk Venstreparti mente at faggrunnlaget som kommunestyret fattet beslutning på var for dårlig. I henhold til Simons (referert i Jacobsen 2000, s. 366) begrepsbruk kan man kalle dette for utilstrekkelig «begrenset rasjonalitet». Dette ser ikke ut til å være kritikk rettet direkte mot kommuneadministrasjonen, men isteden mot gruveselskapet.

Det empiriske materialet i Kautokeino viser at det var avvik mellom kommuneadministrasjonens første innstilling og kommunestyrets vedtak. Kommuneadministrasjonen foreslo at kommunestyret skulle velge å være lojal overfor statens mineralsatsing (se kapittel 5.3.2).

Man kan ikke identifisere «voice-» eller «exit» elementer i kommuneadministrasjonens første utredning. Et slikt avvik mellom administrasjonens innstilling og kommunestyrets vedtak var på den ene siden et uventet funn. Det finnes ikke empirisk materiale der administrasjonen argumenterte for konsekvensutredning, fordi det kunne tilføye kommunen noe positivt. Derfor har man ikke grunnlag til å hende at det var av hensyn til kommuneøkonomien slik som administrasjonen i Kvalsund påpekte. På den andre siden om man sammenlikner de to casekommunene ser det ut til at saksutredningen for kommuneadministrasjonen var vanskeligere i Kautokeino enn Kvalsund, med tanke på å følge politiske signaler i utredningen. Grunnen er at kommunestyret i Kautokeino var omtrent delt på midten i spørsmålet om konsekvensutredning.

Som vist i forrige kapittel førte kommunestyrets motsatte vedtak til at administrasjonen ikke ønsket å avgi ny innstilling. Grunnen var at de var redde for at det ville bli oppfattet som at de tredde inn i politikerrollen. Men som nevnt i empirikapittelet påpekt de at det endrede planprogrammet var enda bedre faglig sett fordi Arctic Gold AB hadde oppfylt enkelte av kravene til «voice-» aktører. Dette kan tolkes som om administrasjonen mente at kommunestyret burde vedta planprogrammet og slik utvise lojalitet.

Hovedinntrykket er at det ser ut til at tilliten til kommuneadministrasjonen var noe lavere enn i Kvalsund. Siden begge er små kommuner i innbyggertall forventet jeg høy tillit i begge kommuner i tråd med Jacobsens (2007) studie. I samme studie ble det slått fast at lokalpolitikere i mindre kommuner har mer tillit til kommuneadministrasjonen. Dette samsvarer dermed med funnet i denne oppgaven fordi Kvalsund har færre innbyggere enn Kautokeino.

## **6.6 Oppsummering**

Denne analysen viser at det var splittelser innad i periferikommunene uttrykt i form av en blanding av «exit-», «voice-» og «loyalty-» aktører. Dette funnet er dermed i tråd med teorien om sentrum og periferi som forventer splittelser innad i en periferi som følge av en sentralisering- og standardiseringsprosess (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999). I tillegg var det som forventet at det var mindre mobilisering i Kvalsund på grunn av svake økonomiske og kulturelle ressurser samtidig som kommunen manglet politiske ressurser. I Kvalsund var det kun økonomiske ressurser som ble mobilisert og det var Sosialistisk Venstreparti som stod for mobili-

seringen. Men dette partiet hadde for få representanter i kommunestyret til å mobilisere nok motstand mot gruvedrift med sjødeponiløsningen. Selv om Kvalsund hadde lite ressurser følte ikke kommunens største politiske parti, Arbeiderpartiet et press til å godkjenne gruvedrift. Derimot hadde partiet hele tiden vært positive til gruvedrift.

I Kautokeino var det som forventet sterk mobilisering fordi kommunen hadde tilgang på økonomiske, kulturelle og politiske ressurser. Selv om kommuneøkonomien var svak var det reindriftsnæringen som i hovedsak mobiliserte mot statens press. Dette var ikke i tråd med antakelsen om at kommunens sterke samiske identitet ville mobilisere kulturelle ressurser. Isteden var det splittelse både mellom og innad i samiske partier. Til forskjell fra Kvalsund kunne reindriftsnæringen fremme sine interesser i egne politiske partier i kommunestyret. På tross av at slike partier er løsrevet fra det nasjonale partisystemet var det noe følt press for å godkjenne start av konsekvensutredning. Men dette kan forklares ved at det er sentrum som bestemmer hvor lojal periferien skal være som blir påpekt i teorien.

## **7 Konklusjon**

### **7.1 Hovedfunn**

Denne oppgaven har belyst følgende problemstilling: *Hvorfor endte Kvalsund og Kautokeino opp med ulike vedtak i behandlingen av planforslag om gruvedrift?* For å svare på dette spørsmålet stilte jeg tre presiserte spørsmål som ble drøftet i forrige kapittel. Det første forskningsspørsmålet omhandlet hvorvidt Kvalsund i større grad følte et statlig press enn Kautokeino. Det andre forskningsspørsmålet så på hvorvidt de politiske partiene i Kvalsund var gjennomgående positive til gruvedrift, mens de politiske partiene i Kautokeino mobiliserte ressurser til å stå imot presset fra sentrale myndigheter. Det tredje og siste forskningsspørsmålet dreide seg om hvorvidt kommuneadministrasjonen var positive til statens mineralsatsing, mens det motsatte var tilfelle i Kautokeino. Analysen baserte seg på materiale fra syv intervjuer i tillegg til saksdokumenter fra kommunene og medieartikler. Beslutningsprosessen i Kvalsund ble studert fra 1. juli 2011 til og med 25. oktober 2012, mens i Kautokeino ble prosessen undersøkt fra 21. oktober 2011 til og med 19. desember 2013.

Hovedfunnet ser ut til å være at forklaringen på ulikt vedtak i behandlingen av planforslag om gruvedrift er at det er forskjell mellom kommunene med hensyn til økonomiske og politiske ressurser. Dette er et overraskende funn da jeg antok at forklaringen var at Kautokeino i større

grad enn Kvalsund har en sterkere samisk identitet som kommunepolitikerne i egne politiske partier ønsker å verne om. Det ble forventet at Kvalsunds svake økonomiske og kulturelle ressurser samt mangel på politiske ressurser gjorde det vanskelig for kommunen å være annet enn positiv til statens mineralsatsing. Kautokeino hadde som Kvalsund dårlig økonomi og dermed antok jeg at denne ressursen i mindre grad var en forklaringsfaktor.

I motsetning til forventningen ser det ut til at hovedsakelig økonomiske ressurser ble mobilisert i Kautokeino. Reindriftsnæringen ble ansett av «exit-» aktørene å være en viktig økonomisk næring i Kautokeino både for kommunens inntekter og sysselsetting. Vern av reindriftsnæringen var hovedargumentet mot konsekvensutredning av gruvedrift og det på tross av at kommunen hadde svak økonomi. Dette står i kontrast til den teoretiske forventningen om at sterk økonomi fører til at man kan stå imot sentrums press (Rokkan og Urwin, 1983). I denne forbindelse er det sentralt å nevne at interessene til reindriftsnæringen ble frontet av egne politiske partier. Flyttsamelista var klar forkjemper for denne næringen. I tillegg var reindriftsnæringen direkte representert ved at flere reindriftsutøvere var kommunestyrepolitikere. Alle medlemmene fra Flyttsamelista klarte sammen med lokalavdelinger av nasjonale partier og enkelte utbrytere av et annet samisk parti å samle flertall for å avvise planprogrammet. Slik var det ikke kun samiske partier som ønsket et «exit-» vedtak. Derimot var alle representantene fra et annet samisk parti, Kautokeino Fastboendes liste positive til konsekvensutredning. I tillegg var flertallet av kommunens tredje samiske parti, Samefolkets Parti av samme mening.

Det var forventet større mobilisering i Kautokeino enn Kvalsund på grunn av kommunens kulturelle og politiske ressurser. Det var et knapt flertall som støttet den endelige beslutningen til kommunestyret i Kautokeino. Dermed var det ikke klart nei til statens mineralsatsing på dette stadiet i planprosessen. Et knapt mindretall ga uttrykk for «voice» og deretter «loyalty» når de hadde fått oppfylt kravet om å utrede konsekvenser av gruvedrift for Kautokeino kommune. Det er mulig at støtten til kommunestyrevedtaket hadde vært større hvis de hadde vært samstemte i at eventuell gruvedrift ville få negative konsekvenser for den samiske kulturen. Grunnen er at kommunen har sterke kulturelle ressurser. Derimot var det økonomiske ressurser som ble mobilisert. Et slikt vedtak med knappst mulig flertall ser ut til å kunne forklares ved at kommunen har dårlig økonomi og høy arbeidsledighet. Det virker sannsynlig at flere hadde stilt seg bak vedtaket hvis arbeidsledigheten hadde vært lav og økonomien hadde vært god. Hovedinntrykket er at de som ønsket konsekvensutredning pekte på kommunens behov for sysselsettingsmuligheter og inntekter.

En annen tendens i det empirisk materialet er at i Kvalsund var det stor enighet om å støtte oppstart av gruvedrift. Dette funnet avviker fra teorien fordi når sentrum utøver press på periferien vil periferiens svar være å verne om sin identitet (Flora, Kuhnle og Urwin, 1999, s. 117-118). Arbeiderpartiet følte ikke et press fra moderpartiet til å følge opp nasjonal politikk, men var istedenfor pådriver for gruvedrift. Flere politikere fra dette partiet pekte på at gruvedrift ville ha være positivt for kommunen i form av arbeidsplasser og inntekter. Dette var et uventet funn fordi man antar at gruvedrift vil føre med seg negative konsekvenser og at de derfor ville ha protestert og satt noen krav, men samtidig vist lojalitet. Selv om Oslo og Kvalsund er forbundet gjennom nasjonale partier slik som Heidar og Saglie (2002, s 19) skulle man tro at på grunn av avstand og en tradisjonell samisk identitet ville det være motstand mot gruvedrift. Lojaliteten til statens mineralsatsing i kommunen er derfor uventet i forhold til teorien. Samtidig mangler Kvalsund politiske ressurser i tillegg til at økonomien er svak og den samiske kulturen ikke er sterk nok til å samle motstand. Det var ingen av informantene som nevnte noe om den sjøsamiske kulturen i kommunen. I tillegg følte Arbeiderpartiet et ansvar nasjonalt for å utvinne mineraler. Dermed ser det ut til at det kunne ha vært vanskelig for kommunen å gjøre annet enn å godta oppstart av gruvedrift. Grunnen er at ressurser er nødvendig for å kunne stå imot presset fra sentrum (Rokkan, 1987; Rokkan og Urwin, 1983). Men det er mulig at det er andre forklaringer på kommunens lojalitet. Det er i denne oppgaven for eksempel ikke undersøkt forholdet mellom kommunen og private gruveselskaper.

I Kvalsund var det kun protester fra Sosialistisk Venstreparti som hovedsakelig rettet seg mot sjødeponi og ikke gruvedrift. Dermed ble økonomiske ressurser mobilisert fordi partiet ønsket å verne fiskerinæringen i kommunen. Fordi økonomien var svak og at fiskerinæringen ikke var sterkt representert i kommunestyret var det vanskelig å mobilisere. Som forventet opplevde ikke informanten fra Flyttsamelista et press til å følge sentrale myndigheters politikk. Derimot følte informanten fra Kautokeino Fastboendes liste et press til å godkjenne planprogrammet på grunn av frykt for statlig overkjøring. Siden partiet er løsrevet fra nasjonale partier i sentrum var det ikke et direkte press i form av direkte kontakt mellom partifeller i sentrum og periferi. Likevel var bekymringen en grunn til at informantene fra partiet ønsket konsekvensutredning.

Vedrørende forholdet mellom politikk og administrasjonen var det i Kvalsund enighet mellom kommuneadministrasjonen og kommunestyrepolitikere om å være lojal overfor statens mine-

ralsatsing. På forhånd visste kommuneadministrasjonen i Kvalsund at politikerne ønsket gruvedrift fordi Arbeiderpartiet var bundet av partiprogrammet. Derfor ser det ikke ut til at kommuneadministrasjonen hadde påvirkning på kommunestyrets beslutning. Selv om kommuneadministrasjonen i Kautokeino foreslo helt i starten av beslutningsprosessen et lojalitetsvedtak som var i strid med kommunestyrets tilbaketrekingsvedtak fulgte ikke kommunestyret opp dette vedtaket. Følgelig ser det ut at også i denne kommunen hadde kommuneadministrasjonen begrenset innflytelse på kommunestyrets beslutning. Likevel var avviket mellom kommuneadministrasjonens forslag og kommunestyrets vedtak et overraskende funn. Dette avviket ser ut til å kunne forklares ved at det var vanskelig for administrasjonen å følge politiske signaler når det ikke var klart flertall verken for eller imot planprogrammet.

Det er viktig å understreke at tolkningene som er gjort i denne oppgaven baserer seg på en begrenset tidsperiode og få intervjuer. Selv om det ble gjennomført få intervjuer fikk jeg intervjuet politikere som var for og imot gruvedrift og konsekvensutredning av gruvedrift. I ettertid ser jeg at det hadde vært interessant å intervju flere fra hvert parti for å se hvorvidt det finnes andre meninger. Dette gjelder særlig Arbeiderpartiet i Kvalsund, men også de nasjonale partiene i Kautokeino. Slik kunne man ha i større grad ha undersøkt hvorvidt det var avvik mellom lokalavdelingene til de nasjonale partiene i synet på statens mineralsatsing og den kommunale beslutningen. Gjennomgangen av et rikt dokumentmateriale veier noe opp for disse svakhetene ved denne studien.

## **7.2 Lokal autonomi i mineralsaker**

Lokal autonomi er som nevnt i introduksjonskapittelet et mye debattert tema. Makt- og demokratiutredningen fra 2003 hevdet at lokalt handlingsrom er begrenset (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003). Samtidig ble det påstått at samfunnsutvikling er et område hvor det er stor grad av handlingsrom. I henhold til Plan- og bygningsloven (2009) er det kommunene som fatter vedtak. Funn i min studie viser at politikerne i Kvalsund ikke opplevde å ha innskrenket lokalt handlingsrom. Arbeiderpartiet som har flertall i kommunen var positiv til gruveplanene og følte ikke et press fra sentrale myndigheter. Det er mulig at partiet hadde hatt en annen oppfatning hvis de hadde protestert. Grunnen er at når kommunen tok avgjørelse satt moderpartiet med regjeringmakten. I tillegg hadde kommunen svak økonomi og svakere sjøsamisk kultur. I Kautokeino var det et litt annet syn på lokalt handlingsrom. Informantene fra de samiske partiene følte ikke et direkte press, men de mente at sentrale myndigheter presset indirekte i media. I tillegg ble det påpekt at staten kunne overkjøre kom-



munens beslutning med statlig arealplan. Dette usikkerhetsmomentet som er nevnt i plan- og bygningsloven (2009) og den rødgrønnes «Strategi for mineralnæringen» (Nærings- og handelsdepartementet, 2013) gjør at opplevelsen av det store handlingsrommet som følge av å ha mobiliseringsressurser i noe grad blir begrenset. På den måten er ser man at lokal autonomi ikke er en fastsatt størrelse, men varierer fra kommune til kommune. Dette ble påpekt av utredningen av Lokaldemokratikommisjonen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005).

### **7.3 Videre forskning**

Hvis man skal forsket videre på temaet kan man studere flere kommunale beslutninger som omhandler planforslag om gruvedrift. På den måten kan man undersøke hvorvidt funnene i denne oppgaven styrkes når man inkluderer flere caser i en studie. For å styrke eller svekke støtten til funnene i denne studien kan man inkludere flere kommunale beslutninger som omhandler planforslag om gruvedrift. Det er andre steder i Norge som også har tatt stilling til gruvedrift. I Finnmark er det andre kommuner som har startet opp gruvedrift, men også periferikommuner på Vestlandet kan inkluderes i en framtidig studie. For eksempel kunne man ha sammenliknet beslutningsprosessene i Kvalsund og Kautokeino med prosessen som har foregått vedrørende gruvedrift på Engebøfjellet i Sogn-Fjordane. Dermed kan det samtidig undersøkes hvorvidt det er forskjell på kommuner i Finnmark og på Vestlandet når det gjelder samhandlingen mellom sentrum og periferi. I en kvantitativ studie kan det være interessant å undersøke hvordan innbyggerne i kommunene stiller seg til gruvedrift og synet på lokalt handlingsrom.

## 8 Litteraturliste

### Litteraturliste

- Allern, E. og Saglie, J. (2012) Partiene mellom kommune og stat- organisatorisk bindeledd eller «missing link? I: Reitan, M, Saglie, J. & Smith E. red. *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo, Abstrakt forlag, s. 225-256.
- Angell E, Eikeland, S. og Selle, P. (2010) Utfordringer sett fra nord. I: Angell, E, Eikeland, S. og Selle, P. red. *Nordområdepolitikken sett fra nord*. Bergen, Fagbokforlaget, s. 15-38.
- Altaposten. (2012a) Avgjørende vedtak for Nussir. *Altaposten*, 9. mai.
- Altaposten (2012b) Hætta er ikke inhabil. *Altaposten*, 25. september.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2003) *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. NOU: 2003:19. Oslo, Statens forvaltningstjeneste. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2003-019/id118893/>> [Lest 19. november 2011].
- Baldersheim, H. (1993) Rådsmannen – frå politisk embetsmann til lojal manager? I: Baldersheim, H. red. *Ledelse og innovasjon i kommunene*. 2.utg. Oslo, Tano, s. 58-81.
- Ballovara, M. (25. oktober 2012) *Går inn for gruvedrift i Kvalsund* [Internett], (NRK Sápmi. Tilgjengelig fra: <<http://www.nrk.no/sapmi/kvalsund-sier-ja-til-gruvedrift-1.8372501>> [Lest 11. mai 2014].
- Beite, S. og Fredriksen, P.R. (20. august 2008) *Kvalsund*. [Internett], Kvalsund, Kvalsund kommune. Tilgjengelig fra: <<http://kvalsund.kommune.no/index.php?id=4502473>> [Lest 22. mars 2014].
- Beite, S. og Fredriksen, P.R. (u.å) *Kommunestyre repr.* [Internett], Kvalsund, Kvalsund kommune. Tilgjengelig fra: <<http://kvalsund.kommune.no/index.php?cat=40120b>> [Lest 22. mars 2014].
- Bjørgero, K. og Lindaas, A.K. (20. mars 2014) *Reguleringsplanen for Nussir og Ulveryggen er godkjent* [Internett], Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Reguleringsplan-for-Nussir-og-Ulveryggen/id753353/>> [Lest 22. mars 2014].
- Bjørklund, I. (2013) Gruvedrift og reindrift – om nordområdesatsing, folkerett og trojanske hester i Sápmi. I: Jentoft, S, Nergård, J.I. og Røvik, K.A. red. *Hvor går Nord-Norge? Bind 3. Politiske tidslinjer*. Stamsund, Orkana Akademisk, s. 417-428.
- Bjørklund, T. (1992) Sentrum-periferi dimensjonen: Gir norske valg fra 1945 til 1985 støtte til Stein Rokkans modeller? I: Hagtvet, B. red. *Politikk mellom økonomi og kultur: Stein Rokkan som politisk sosiolog og forskningsinspirator*. Oslo, Ad Notam Gyldendal, s. 339-363.
- Christensen, T, Egeberg, M, Larsen, H.O. Læg Reid, P. og Roness, P.G. (2010) *Forvaltning og politikk*. 3.utg. Oslo, Universitetsforlaget.
- Fimreite, A.L. (2002) Kommunene og framtiden, *Plan: Tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig, og byplan og regional utvikling*, 34 (6), s. 26-29.

- Fimreite, A.L. (2003) Velferdsstat og lokaldemokrati – uforenlige størrelser? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 19 (3), s. 334-359.
- Finnmark Dagblad. (2012a) Gruve-nei kan ikke klages. *Finnmark Dagblad*, 11. mai 2012 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.finnmarkdagblad.no/nyheter/article6054196.ece>> [Lest 3. mai 2014].
- Finnmark Dagblad. (2012b) Går for sjødeponi. *Finnmark Dagblad*, 9. mai 2012 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.ifinnmark.no/nyheter/article6049049.ece>> [Lest 27. mai 2015].
- Finnmark Dagblad. (2012c) Nei til gruvedrift. *Finnmark Dagblad*, 27. april 2012 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://finnmarkdagblad.no/nyheter/article6031505.ece>> [Lest 14. januar 2014].
- Flora, P, Kuhnle, S. og Urwin, D. red. (1999) *State formation, nation-building and mass politics in Europe: The theory of Stein Rokkan*. Oxford, Oxford University Press.
- Gaup, B.S. (22. mai 2012) *Forundret over gruve-nei, men vil ikke tvinge Kautokeino* [Internett], NRK Sápmi. Tilgjengelig fra: <<http://www.nrk.no/sapmi/er-forundret-over-gruve-nei-1.8149060>> [Lest 14. januar 2014].
- George, A.L. og Bennett, A. (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Massachusetts, MIT press.
- Granlien, S.E. og Tomassen, J.H. (26. april 2012) *Valgte rein foran gruve* [Internett], NRK Troms. Tilgjengelig fra: <<http://www.nrk.no/troms/valgte-rein-foran-gruve-1.8105519>> [Lest 14. januar 2014].
- Guttorm, K.A. (8. oktober 2011) *Skal fortsatt styre i Kautokeino* [Internett], NRK Sápmi. <Tilgjengelig fra: <http://www.nrk.no/sapmi/skal-fortsatt-styre-i-kautokeino-1.7825166>> [Lest 13. mars 2014].
- Hanssen, G.S. (2013) Medvirkning med virkning. *Plan: Tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig, og byplan og regional utvikling*, 45 (3), s. 18-23.
- Hansen, T. (2004) Lokalpolitisk uavhengighet og statlig styring, vedlegg 6. I: NOU 2005:6. *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Oslo, Statens forvaltningstjeneste, s. 201-215.
- Heidar, K. og Saglie, J. (2002) *Hva skjer med partiene?* Oslo, Gyldendal akademisk.
- Hirschman, A.O. (1993) Exit, voice, and the fate of the german democratic republic: An essay in conceptual history. *World politics*, 45 (2), s. 173-202.
- Informant Arbeiderpartiet, Kvalsund. Intervju, 12. februar 2014.
- Informant Flyttsamelisten, Kautokeino. Intervju, 28. april 2014.
- Informant, kommuneadministrasjonen, Kvalsund. Intervju, 28. mars 2014.
- Informant Høyre, Kvalsund. Intervju, 13. februar 2014.
- Informant Kautokeino Fastboendes liste, Kautokeino. Intervju, 25. mars 2014.
- Informant kommuneadministrasjonen, Kautokeino. Intervju, 3. mars 2014.
- Informant Sosialistisk Venstreparti, Kvalsund. Intervju, 13. februar 2014.

- Isaksen, O. (2012a) Erklært habil. *Finnmark Dagblad*, 31. oktober 2012 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://finnmarkdagblad.no/nyheter/article6317625.ece>> [Lest 4. april 2014].
- Isaksen, O. (2012b) Gruveselskap venter og venter, og må vente mer. *Finnmark Dagblad*, 4. oktober, s. 12, del 1.
- Isaksen, O. (2012c) Politikere avviser inhabilitet. *Finnmark Dagblad*, 9. mai 2012, s. 11, del 1.
- Isaksen, O. (2013a) Arctic Gold ber nå selv om utsettelse. *Finnmark dagblad*, 4. oktober, s. 8, del 1.
- Isaksen, O. (2013b) Kautokeino inn i ROBEEK. *Finnmark Dagblad*, 27. september 2013 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.finnmarkdagblad.no/nyheter/article6887091.ece>> [Lest 30. april 2014].
- Isaksen, O. (2013c) 24 åring på vippen. *Finnmark Dagblad*, 17. desember 2013 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://finnmarkdagblad.no/nyheter/article7051705.ece>> [Lest 14. januar 2014].
- Jacobsen, D.I. (1997). *Administrasjonens makt- om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2000) Forholdet mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå – ulike bilder av situasjonen. I: Johnsen, Å, Loe, L.A. og Vabo, S.I. red. *Styring og medvirkning i forvaltningen*. Oslo, Cappelen akademisk forlag, s. 359-391.
- Jacobsen, D.I. (2007) *Politikk og administrasjon på lokalt nivå – Den lokale politiske administrasjonens makt*. Tromsø, Universitetet i Tromsø, Institutt for statsvitenskap. Doktoravhandling.
- Jacobsen, D.I. (2009) *Perspektiver på kommune-Norge: En innføring i kommunalkunnskap*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Johnsen, E. (2012a) Går for gruve - Programfestet mål om drift. *Finnmark Dagblad*, 21. februar 2012, s. 8.
- Johnsen, E. (2012b) Tatt inn i varmen igjen. *Finnmark Dagblad*, 8. mai 2012 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.finnmarkdagblad.no/nyheter/article6048717.ece>> [Lest 1. mai 2014].
- Josefsen, E. (2010) Samiske rettigheter og utvikling i nord – et uløselig spenningsfelt eller to sider av samme sak? I: Angell, E. Eikeland, S. og Selle, P. red. *Nordområdepolitikken i nord*. Bergen, Fagbokforlaget, s. 277-298.
- Kalstad, A.K. og Utsi, J.A. (19. desember 2013) *Lokaldemokratiets vedtak er endelig* [Internett], NRK Sápmi. Tilgjengelig fra: <[http://www.nrk.no/sapmi/\\_lokaldemokratiets-vedtak-enderlig-1.11428176](http://www.nrk.no/sapmi/_lokaldemokratiets-vedtak-enderlig-1.11428176)> [Lest 14. januar 2014].
- Kartverket. (16. oktober 2014) *Arealstatistikk for Norge* [Internett], Kartverket. Tilgjengelig fra: <[http://www.kartverket.no/Kunnskap/Fakta-om-Norge/Arealstatistikk/Oversikt/?\\_ga=1.194583973.961685648.1432576194](http://www.kartverket.no/Kunnskap/Fakta-om-Norge/Arealstatistikk/Oversikt/?_ga=1.194583973.961685648.1432576194)> [Lest 28. april 2014].
- Kautokeino kommune. (1998) *Reglement for Kautokeino kommunestyre*. Kautokeino, Kautokeino kommune. Tilgjengelig fra: <<http://www.kautokeino.kommune.no>> [Lest 20. januar 2014].

- Kautokeino kommune. (2013) *Kautokeino kommune*. Kautokeino, Kautokeino kommune. Tilgjengelig fra: <<http://www.kautokeino.kommune.no>> [Lest 3. mars 2014].
- Keskitalo, A. (8. september 2013) *Gruvebølgen i nord er et overgrep* [Internett], NRK Ytring. Tilgjengelig fra: <<http://www.nrk.no/ytring/gruvebolgen-i-nord-er-et-overgrep-1.11225008>> [Lest 7. januar 2014].
- Kleven, T, Naustdalslid, J. og Bjørn, C. (2011) *Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge*. NIBR-rapport 2011:14. Oslo, Norsk institutt for byforskning.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2005) *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. NOU 2005:6. Oslo, Statens forvaltningstjeneste. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2005-06/id390194/>> [Lest 4. februar 2014].
- Kommuneloven. (1992) *Lov om kommuner og fylkeskommuner m. av. 25. september 1992*. Tilgjengelig fra: <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>> [Lest 20. januar 2014].
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utg. Oslo, Gyldendal akademisk.
- Kvalsund kommune. (2012) *Kommunal planstrategi 2012-2015*. Kvalsund, Kvalsund kommune. Tilgjengelig fra: <<http://www.kvalsund.kommune.no/kommunal-planstrategi-2012-2015.5073659.html>> [Lest: 6. mai 2015].
- Kvalsund kommune. (2013) *Reglement for politiske styrer, råd og utvalg*. Kvalsund, Kvalsund kommune. Tilgjengelig fra: <<http://kvalsund.kommune.no/reglement.290824.no.html>> [Lest: 20. januar 2014].
- Kvalsund kommune. (2014) *Kommuneplanens samfunnsdel: For Kvalsund kommune 2014-2024*. Kvalsund, Kvalsund kommune. Tilgjengelig fra: <<http://kvalsund.kommune.no/plan-og-utbygging.49693.no.html>> [Lest 29. april 2014].
- Langørgeren, S. og Tønseth, M. (2011) 100 mill. til gulljakt. *Aftenposten*, 12. oktober [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/100-mill-til-gulljakt-5347681.html>> [Lest: 16. april 2014].
- Larsen, D.R. og Somby, L.I. (9. desember 2013) *Kautokeino sier ja til gruvedrift* [Internett], Oslo, NRK Sápmi. Tilgjengelig fra: <<http://www.nrk.no/sapmi/kautokeino-sier-ja-til-arctic-gold-1.11406767>> [Lest 1. mai 2014].
- Larsson, C.G. (10. april 2014) *Blandede følelser omkring samisk språk-område* [Internett], Norsk rikskringkasting (NRK). Tilgjengelig fra: <<http://www.nrk.no/sapmi/blandede-folelser-omkring-samisk-1.11661122>> [Lest 3. mai 2014].
- Larsson, C.G, Ballovara, M. og Bjercke, B. (13. mars 2013) *Har ikke planer om å gripe inn*, [Internett], NRK Sápmi. Tilgjengelig fra: <<http://www.nrk.no/sapmi/giske-planlegger-ikke-a-gripe-inn-1.10947536>> [Lest 1. mai 2014].
- Larsen, H.O. og Offerdal, A. (1990) *Demokrati uten deltakere?: Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Lieungh, E, Mortensen, R. og Ballari, A. (10. oktober 2013) *Gigantiske mineralverdier i Nord-Norge* [Internett], NRK Troms. Tilgjengelig fra: <<http://www.nrk.no/troms/gigantiske-mineralverdier-i-nord-1.11290034>> [Lest 7. januar 2014].

Mortensen, R. (2012a) Avviste inhabilitet. *Altaposten*, 1. oktober 2012 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.altaposten.no/lokalt/nyheter/article552634.ece>> [Lest 1. mai 2014].

Mortensen, R. (2012) Gruvesaken utsatt et halvt år, *Altaposten*, 4. desember 2012 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.altaposten.no/lokalt/nyheter/article6763671.ece>> [Lest 1. mai 2014].

Mortensen, R. og Møller, S.S. (17. desember 2013) *Vedtaket er tragisk* [Internett], NRK Troms. Tilgjengelig fra: <[http://www.nrk.no/troms/\\_vedtaket-er-tragisk-1.11424314](http://www.nrk.no/troms/_vedtaket-er-tragisk-1.11424314)> [Lest 14. januar 2014].

Mortensen, R. og Tomassen, J.H. (30. september 2013) *Utsatte gruvesaken nok en gang* [Internett], Norsk rikskringkasting (NRK). Tilgjengelig fra: <<http://www.nrk.no/troms/utsatte-gruvesaken-nok-en-gang-1.11270962>> [Lest 4. april 2014].

Møteprotokoll kommunestyret. (2012a) Reguleringsplan med konsekvensutredninger – Ulveryggen og Nussir. I: *Hovedutskrift kommunestyret*, 8. mai 2012. Arkivsaksnummer, 10/53. Kvalsund, Kvalsund kommune.

Møteprotokoll kommunestyret. (2012b) Søknad om utslippstillatelse for Nussir ASA. I: *Hovedutskrift kommunestyret*, 8. mai 2012. Arkivsaksnummer, 12/412. Kvalsund, Kvalsund kommune.

Møteprotokoll kommunestyret. (2012c) Forslag til avtale mellom Kvalsund kommune og Nussir ASA om felles utviklingsselskap og lokalisering av Nussir ASAs driftsselskap. I: *Hovedutskrift kommunestyret*, 8. mai 2012. Arkivsaksnummer, 12/419. Kvalsund, Kvalsund kommune.

Møteprotokoll kommunestyret. (2012d) Regueringsplan – Ulveryggen og Nussir. I: *Hovedutskrift kommunestyret*, 25. oktober 2012. Arkivsaksnummer, 10/53. Kvalsund, Kvalsund kommune.

Møteprotokoll kommunestyret. (2012e) Fastsetting av planprogram for reguleringsplan med konsekvensutredning for etablering av gruvedrift i Biedjovággi. Kautokeino og Nordreisa kommune. I: *Møteprotokoll kommunestyret*, 26. april 2012. Ephortesaksnummer, 2011/1637. Kautokeino, Kautokeino kommune.

Møteprotokoll kommunestyret. (2012f) Lovlighetskontroll av KST sak 13/12 Planprogram – Gruvedrift i Biedjovaggi. I: *Møteprotokoll kommunestyret*, 6. juni 2012. Ephortesaksnummer, 2012/665. Kautokeino, Kautokeino kommune.

Møteprotokoll kommunestyret. (2012g) Planprogram for reguleringsplan med konsekvensutredning for etablering av gruvedrift i Biedjovággi. Kautokeino og Nordreisa kommuner – Behandling av revidert planprogram. I: *Møteprotokoll kommunestyret*, 3. oktober 2012. Ephortesaksnummer, 2011/1637-34. Kautokeino, Kautokeino kommuner.

Møteprotokoll kommunestyret. (2013) Planprogram for reguelringplan med konsekvensutredning for etablering av gruevdrift i Biedjovággi, Kautokeino og Nordreisa kommuner – Behandling av revidert planprogram. I: *Møteprotokoll kommunestyret*, 16. desember 2013. Ephortesaksnummer, 2011/1637. Kautokeino, Kautokeino kommune.

Møteprotokoll personal- og økonomiutvalget. (2012) *Hovedutskrift Personal- og økonomiutvalget*, 26. april 2012. Kvalsund, Kvalsund kommune.

Møteprotokoll utviklingsutvalget. (2012) *Hovedutskrift Utviklingsutvalget*, 30. april 2012. Kvalsund, Kvalsund kommune.

Norges geologiske undersøkelse (4. februar 2015) *Her starter gulletingen i nord*. [Internett], Norges geologiske undersøkelse. Tilgjengelig fra: <http://www.ngu.no/en/node/2953> [Lest 13. mai 2015].

Nystad, J.F (2010) Den evige motsetningen. *Plan: Tidsskrift for samfunnsplanlegging*, bolig og byplan og regional utvikling. 42 (5), s. 2.

Nærings- og handelsdepartementet. (2013) *Strategi for mineralnæringen*. Oslo, Nærings- og handelsdepartementet. Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/rapporter\\_planer/rapporter/20121/strategi-for-mineralnaringen.html?id=717109](http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/rapporter_planer/rapporter/20121/strategi-for-mineralnaringen.html?id=717109) [Lest 18. april 2014].

Olsen, R. og Heggheim, O. (2012) *Planprogram for reguleringplan med konsekvensutredning for etablering av gruvedrift i Biedjovággi, Kautokeino og Nordreisa kommuner*. Alta, Rambøll. Tilgjengelig fra: <http://www.arcticgold.se/bidjovagge.html> [Lest 15. januar 2014].

Pedersen, O.P. (2013) Sjekk din plassering på kommunebarometeret. *Kommunal rapport*, 15. august 2013 [Internett]. Tilgjengelig fra: [http://kommunal-rapport.no/artikkel/Sjekk\\_din\\_plassering\\_p\\_Kommune\\_173\\_barometeret](http://kommunal-rapport.no/artikkel/Sjekk_din_plassering_p_Kommune_173_barometeret) [Lest 11. april 2014].

Pettersen, E. (2. september 2011) *I denne kommunen har de store partiene ingen innflytelse* [Internett]. Bergen, TV2. Tilgjengelig fra: <http://www.tv2.no/a/3573005> [Lest 28. april 2014].

Plan- og bygningsloven. (2008) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling m. v. av 27. juni nr. 71*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71> [Lest 15. januar 2014].

Pulk, Å. og Guttorm, K.A. (21. august 2012) *Arctic Gold gir ikke opp – vil til Biedjovággi*. [Internett]. NRK Sápmi. Tilgjengelig fra: <http://www.nrk.no/sapmi/arctic-gold-gir-ikke-opp-1.8288802> [Lest 14. januar 2014].

Rambøll. (2012) *Planprogram for reguleringplan med konsekvensutredning for etablering av gruvedrift i Biedjovággi, Kautokeino og Nordreisa kommuner*. Alta, Rambøll. Tilgjengelig fra: <http://www.arcticgold.se/bidjovagge.html> [Lest 15. januar 2014].

Rapp, O.M. (2011) Det blir nytt liv i gamle gruver. *Aftenposten*, 12. oktober 2012 [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/okonomi/innland/Det-blir-nytt-liv-i-gamle-gruver-5119704.html> [Lest 28. oktober 2014].

Reitan, M, Saglie, J. og Smith, E. (2012) Det norske flernivådemokratiet- sett ovenfra og nedenfra. I: Reitan, M, Saglie, J. og Smith, E. red. *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo, Abstract forlag, s. 9-30.

Risan, L. og Zeiner, H.H. (2012) *Overordnet planlegging og akademisk kompetanse i norske kommuner*. NIBR-rapport 2012:6. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.

Rokkan, S. (1987) *Stat, nasjon, klasse: Essays i politisk sosiologi*. Oslo, Universitetsforlaget.

Rokkan, S. og Urwin, D.W. (1983) *Economy, territory, identity: Politics of West European peripheries*. London, Sage.

Rommetvedt, H. (1992) The Norwegian Storting: The central assembly of the periphery. *Scandinavian political studies*, 15 (2), s. 79-97.

- Rose, L.E. (1993) Staten – bremsekloss eller smørekopp for kommunal ledelse og innovasjon? I: Baldersheim, H. red. *Ledelse og innovasjon i kommunene*. 2.utg. Oslo, Tano, s. 186-208.
- Rose, L.E. (2005) Demokratiteori- forventninger og virkelighet. I: Baldersheim, H. og Rose, L.E. (red.) *Det kommunale laboratorium*. 2.utg. Bergen, Fagbokforlaget, s. 53-86.
- Røvik, K.A. og Jentoft, S. (2013) Det politiske Nord-Norge. I: Jentoft, S, Nergård, J.I. og Røvik, K.A. red. *Hvor går Nord-Norge? Bind 3. Politiske tidslinjer*. Stamsund, Orkana Akademisk, s. 11-25).
- Saksliste kommunestyret. (2012a) Reguleringsplan med konsekvensutredninger – Ulveryggen og Nussir. I: *Møteinnkalling kommunestyret*, 8. mai 2012. Arkivsaksnummer, 10/53. Kvalsund, Kvalsund kommune.
- Saksliste kommunestyret. (2012b) Søknad om utslippstillatelse for Nussir ASA. I: *Møteinnkalling kommunestyret*, 8. mai 2012. Arkivsaksnummer, 12/412. Kvalsund, Kvalsund kommune.
- Saksliste kommunestyret. (2012c) Forslag til avtale mellom Kvalsund kommune og Nussir ASA om felles utviklingsselskap og lokalisering av Nussir ASAs driftsselskap. I: *Møteinnkalling kommunestyret*, 8. mai 2012. Arkivsaksnummer, 12/419. Kvalsund, Kvalsund kommune.
- Saksliste kommunestyret. (2012d) Reguleringsplan – Ulveryggen og Nussir. I: *Tilleggs-saksliste kommunestyremøte 25. oktober 2012*. Arkivsaksnummer, 10/53 Kvalsund, Kvalsund kommune.
- Saksliste kommunestyret. (2012e) Fastsetting av planprogram for reguleringsplan med konsekvensutredning for etablering av gruvedrift i Biedjovággi. Kautokeino og Nordreisa kommuner. I: *Møteinnkalling kommunestyremedlemmer for valgperioden 2011-2015*, 26. april 2012. Arkivsaksnummer, 2011/1637-27. Kautokeino, Kautokeino kommune.
- Saksliste kommunestyret. (2012f) Lovlighetskontroll av KST sak 13/12 Planprogram – gruvedrift i Biedjovaggi. I: *Møteinnkalling kommunestyremedlemmer*, 6. juni 2012. Arkivsaksnummer, 2012/665-2. Kautokeino, Kautokeino kommune.
- Saksliste kommunestyret. (2012g) Planprogram for reguleringsplan med konsekvensutredning for etablering av gruvedrift i Biedjovággi, Kautokeino og Nordreisa kommuner – Behandling av revidert planprogram. I: *Møteinnkalling kommunestyremedlemmer*, 3. oktober 2012. Arkivsaksnummer, 2011/1637-34. Kautokeino, Kautokeino kommuner.
- Saksliste kommunestyret. (2013) Planprogram for reguleringsplan med konsekvensutredning for etablering av gruvedrift i Biedjovággi, Kautokeino og Nordreisa kommuner – Behandling av revidert planprogram. I: *Møteinnkalling kommunestyret*, 16. desember 2013. Arkivsaksnummer, 2011/1637-47. Kautokeino, Kautokeino kommune.
- Selle, P. (2010) Nordområdesatsinga i det nordlege offentlege rommet. I: Angell, E., Eikeland, S. og Selle, P. red. *Nordområdepolitikken i nord*. Bergen, Fagbokforlaget, s. 352-379.
- Statistisk sentralbyrå. (2015) *Folkemengde og befolkningsendringar* [Internett]. Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTab-le=Rd1222Kv&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=befolkning&KortNavnWeb=folkendrkv&StatVariant=&checked=true> [Lest 27. april 2014].



Statsministerens kontor. (2013) *Politisk plattform: Sundvollen-plattformen*. Oslo, Statsministerens kontor. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>> [Lest 18. oktober 2013].

Stenersen, J. (9. desember 2004) *Politisk organisering* [Internett], Kvalsund, Kvalsund kommune. Tilgjengelig fra: <<http://kvalsund.kommune.no/organisering.29349.no.html>> [Lest 20. januar 2014].

Sweco. (2010) *Reguleringsplan med konsekvensutredning for planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune. Planprogram. Vedtatt av kommunestyret 20.7.2010*. Alta, Sweco. Tilgjengelig fra: <[http://www.nussir.no/no\\_enviro\\_scoping.php](http://www.nussir.no/no_enviro_scoping.php)> [Lest 15. januar 2014].

Sweco. (2011) *Reguleringsplan med konsekvensutredning for planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune*. Alta, Sweco. Tilgjengelig fra: <[http://www.nussir.no/no\\_enviro\\_zoning.php](http://www.nussir.no/no_enviro_zoning.php)> [Lest 15. januar 2014].

Sørenes, K.M. (2012) Åpner for avgift. *Finnmarken*, 4. februar 2012. Tilgjengelig fra: <[http://www.finnmarkdagblad.no/finnmarken/lokale\\_nyheter/article5914188.ece](http://www.finnmarkdagblad.no/finnmarken/lokale_nyheter/article5914188.ece)> [Lest 1. november 2014].

Thagaard, T. (2013) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 4.utg. Bergen, Fagbokforlaget.

The Guardian. (2014) Scottish independence referendum: final results in full. *The Guardian*, 18. september 2014 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2014/sep/18/-sp-scottish-independence-referendum-results-in-full>> [Lest 23. oktober 2014].

Tomassen, J. H. (6. juni 2012) *Fortsatt nei til gruvedrift* [Internett], NRK Troms. Tilgjengelig fra: <<http://www.nrk.no/troms/fortsatt-nei-til-gruvedrift-1.8184139>> [Lest 20. januar 2014].

Torsvik, P. red. (1981) *Mobilization center-periphery structures and nation-building. A volume in commemoration of Stein Rokkan*. Bergen, Universitetsforlaget.

Utenriksdepartementet (2009) *Nye byggesteiner i nord-neste trinn i regjeringens nordområdesatsing*. Oslo, Utenriksdepartementet. Tilgjengelig fra: <[https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nordstrategi\\_trinn2/id548803/](https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nordstrategi_trinn2/id548803/)> [Lest 22. april 2015].

Utsi, J.A. og Niittyvuopio, A.L. (16. juli 2013) *Kommune kan avvise planprogram* [Internett], NRK Sápmi. Tilgjengelig fra: <<http://www.nrk.no/sapmi/kommuner-kan-nedstemme-planprogram-1.11135932>> [Lest 14. januar 2014].

Vabo, S. (2012) Tiltakende styring av kommunesektoren- også på eldreområdet? I: Reitan, M, Saglie, J. og Smith, E. red. *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt forlag, s. 97-135.

Valio, K. (6. februar 2015a) *Kommunestyret 2011-2015* [Internett], Kautokeino, Kautokeino kommune. Tilgjengelig fra: <<http://www.kautokeino.kommune.no/no/suohkanstivra-2011-2015>> [Lest 26. mai 2015].

Valio, K. (6. februar 2015b) *Stivrrat ráđit ja lávdegottit* [Internett], Tilgjengelig fra: <<http://www.kautokeino.kommune.no/no/stivrrat-rait-ja-lavdegottit>> [Lest 26. mai 2015].

Viken, T. og Clark, S. (7. februar 2014) *Med god grunn. Regjeringens politikk for mineralnæringen: Med god grunn* [Internett], Oslo, Nærings- og fiskeridepartementet. Tilgjengelig fra:

<<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/regjeringens-politikk-for-mineralnaringe/id750607/>>  
[Lest 24. mars 2014].

Vuolab, S.E. og Gaup, B.S. (16. desember 2013) *Trist og forunderlig* [Internett], NRK Sápmi.  
Tilgjengelig fra: <<http://www.nrk.no/sapmi/arctic-gold-skuffet-over-gruve-nei-1.11421746>>  
[Lest 20. januar 2014].

Yin, R.K. (2009) *Case study reserach: design and methods*. 4.utg. Thousand Oaks, California, Sage Publications.

## Vedlegg: 1

### Intervjuguide

#### Mineralutvinning

- 1) Hva er ditt standpunkt om gruvedrift i Nussir og på Ulveryggen? Begrunn.
- 2) Beskriv prosessen.
- 3) Hva mener du om at den endelige avgjørelsen nå skal tas av Kommunal- og moderniseringsdepartementet istedenfor Miljøverndepartementet? Ser du på det som positivt eller negativt for ditt syn i saken?
- 4) AP var i regjering da flertallet i kommunestyret åpnet for gruvedrift. Har det hatt en påvirkning på utfallet i saken? I tilfelle hvordan.
- 5) Hva synes du om rollen administrasjonen har hatt i saken?

#### Mineralsatsing og statlige myndigheter

- 1) Hva er ditt syn på at regjeringen i sin plattform erklærer at «mineralutvinningen vil være et viktig satsingsområde»? Føler du at din kommune har et ansvar i forhold til dette? (store mineralforekomster).
- 2) Føler du et press fra statlige myndigheter om å starte i gang gruvedrift i kommunen? I hvilken grad.
- 3) Hvordan har kontakten vært/er med statlige myndigheter i denne prosessen?
- 4) Plan- og bygningsloven åpner for at staten kan presse en kommune til gruvedrift med statlig arealplan. Hvordan stiller du deg til dette?

#### Accountability/ansvarlighet

- 1) Som lokalpolitiker, føler du at du først og fremst står til ansvar overfor innbyggerne i kommunen, overfor statlige og regionale myndigheter eller begge deler?

## Annet

- Noe du vil tilføye?

## Vedlegg: 2

### Intervjuguide

#### Mineralutvinning

- 6) Hva er ditt standpunkt om gruvedrift i Bidjovagge? Begrunn.
- 7) Beskriv prosessen
- 8) Hva synes du om rollen administrasjonen har hatt i saken?

#### Mineralsatsing og statlige myndigheter

- 5) Hva er ditt syn på at regjeringen i sin plattform erklærer at «mineralutvinningen vil være et viktig satsingsområde»? Føler du at din kommune har et ansvar i forhold til dette?
- 6) Føler du et press fra statlige myndigheter om å starte i gang gruvedrift i kommunen? I hvilken grad.
- 7) Hvordan har kontakten vært/er med statlige myndigheter i denne prosessen?
- 8) Plan- og bygningsloven åpner for at staten kan presse en kommune til gruvedrift med statlig arealplan. Hvordan stiller du deg til dette?

#### Accountability/ansvarlighet

- 2) Som lokalpolitiker, føler du at du først og fremst står til ansvar overfor innbyggerne i kommunen, overfor statlige og regionale myndigheter eller begge deler?

#### Annet

- Noe du vil tilføye?

## Vedlegg: 3

### Intervjuguide for intervju av administrasjonen

#### Administrasjonens rolle

- 1) Ut fra ditt synspunkt, hva er administrasjonens oppgave?
- 2) Hvordan forholder administrasjonen og lokalpolitikere seg til hverandre i kommunen?
- 3) Hva tenker du om at administrative personer kommer med innstillinger/utreder saker for politikerne?

#### Mineralutvinning

- 1) I hvilken grad har du vært involvert i prosessen?
- 2) Føler du at prosessen har foregått på en tilfredsstillende måte, eller er det noe du mener burde vært gjort annerledes? Begrunn.
- 3) I hvilken grad har du samarbeidet med ordføreren og eventuelt andre lokalpolitikere i denne saken?
- 4) Føler du at du har forholdt deg nøytralt uavhengig av ditt standpunkt? Begrunn.

#### Lokal administrasjon og statlige myndigheter

- 1) Har du vært i kontakt eller blitt kontaktet av statlige myndigheter?

#### Annet

- 1) Noe du vil tilføye?

## Vedlegg 4:

# Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

### **Bakgrunn og formål**

Formålet med studien er å undersøke lokalpolitisk handlingsrom. Fokuset er på forholdet mellom statlige og lokale myndigheter når det gjelder mineralutvinning. Den sentrale problemstillingen lyder som følger: I hvilken grad har lokale myndigheter i Kautokeino og Kvalsund makt til å bestemme hvorvidt gruvedrift skal startes opp i deres kommuner, og hva kan forklare de to kommunestyrenes ulike standpunkt i saken? Dette er et mastergradsprosjekt ved Universitetet i Tromsø- Norges arktiske universitet. Utvalget er valgt ut fra en liste over lokalpolitikere og administrasjonen i de aktuelle kommunene.

### **Hva innebærer deltakelse i studien?**

Det vil bli gjennomført et intervju på omtrent en time, og spørsmålene vil omhandle mineralutvinning i egen kommune. Mer spesifikt vil det bli spurt om selve prosessen med gruvedrift i saken, regjeringens mineralsatsing, plan- og bygningsloven, forholdet mellom statlige og lokale myndigheter o.l. Data vil bli registrert i form av notater og lydopptak.

### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun student og veileder som vil ha tilgang til personopplysninger. Personopplysninger vil bli adskilt fra øvrige data og erstattet med et referansenummer. Deltakerne vil ikke være direkte gjenkjennbare i oppgaven. Ingen navn vil bli nevnt. Men i oppgaven vil det stå at informanten tilhører den politiske- eller den administrative toppledelsen der det er tilfelle, og eventuelt hvilket politisk parti vedkommende tilhører.

Prosjektet skal etter planen avsluttes i løpet av juni 2014. Ved prosjektets slutt vil personopplysninger og lydopptak bli slettet.

### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke deg uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli slettet.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Marianne Lund Syvertsen, tlf. 970 97 799, eller Marcus Buck (veileder), tlf. 77645641

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

## **Samtykke til deltakelse i studien**

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)