

Peer reviewed article

## Samiske interessers legitimitet og status i politiske og forvaltningsmessige plan- og beslutningsprosesser

Vigdis Nygaard<sup>1</sup>, Espen Carlsson<sup>2</sup> og Niels Arvid Sletterød<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Norut, Forskningsparken, 9294 Tromsø

<sup>2</sup> Trøndelag forskning og utvikling, Kongens gate 42, 7729 Steinkjer

Kontaktperson: Vigdis Nygaard, vigdisn@norut.no

### Ingress

Denne artikkelen viser hvilken legitimitet samiske interesser gis i kommunale plan- og beslutningsprosesser om store ressursbaserte industriutbygginger<sup>1</sup>. Den ser på hvordan samiske næringsinteresser deltar og får innflytelse i planprosessene, og hvordan de vurderes opp imot andre lokalsamfunnsinteresser i forbindelse med planlagte gruveetableringer og vindkraftutbygginger. Vi analyserer tre konkrete planprosesser i forbindelse med planlagt gruvedrift i Kautokeino og Kvalsund kommuner, samt planleggingen av et vindkraftverk i Meråker.

**English title:** The legitimacy and status of political and administrative planning and decision-making processes for Saami indigenous interests

### Abstract

This article presents a study of the legitimacy given to Saami indigenous interests in municipal planning processes regarding huge resources based industrial development. The article reveals how Saami business actors participate and influence in the planning process, as well as how municipal planners value Saami interests towards other local community interests when planning mining activities and wind parks. We analyse three specific planning processes in connection to planned mining activity in Kautokeino and Kvalsund municipalities, as well as a planned wind park in Meråker municipality.

**Keywords:** Saami indigenous, interests, resource based industries, planning processes

### Bakgrunn og formål

Globalisering og økt etterspørsel etter fornybar energi og mineraler har økt presset på - og åpnet for – naturressursbaserte industrietableringer på nye steder, også i Norge. I følge regjeringens Mineralstrategi (Nærings- og handelsdepartementet 2011) kan mineralprosjekter gi økt verdiskaping og arbeidsplasser i distriktene og store positive ringvirkninger i norske lokalsamfunn. Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) påpeker at Norge har noen av Europas beste forutsetninger for etablering av vindkraftproduksjon, da det er mye vind spredt over store arealer<sup>ii</sup>. Realiseringen av disse mulighetene kan imidlertid utfordre tradisjonell samisk næringsutøvelse som utnytter de samme arealene. Samisk fiske- og utmarksbruk og i særdeleshet reindriftas arealbehov, er historisk sett under press fra flere hold og av ulike nærings- og samfunnsinteresser. Hovedtemaet i artikkelen er hvordan samiske interesser blir fremmet, definert, vurdert og hensyntatt eller eventuelt oversett i lokalpolitiske beslutningsprosesser for store arealkrevende industrielle utbygginger. Vi ser på tre konkrete planprosesser i forbindelse med planlagt gruvedrift i Kautokeino og Kvalsund kommuner, samt planleggingen av et vindkraftverk i det sørsamiske området i Meråker.

---

Samene har rett til selvbestemmelse, og samiske interesser har et særskilt juridisk vern gjennom norsk lovverk<sup>iii</sup> og gjennom at Norge har tilsluttet seg internasjonal folkerett og konvensjoner<sup>iv</sup>. Etableringen av Sametinget kan forstås som en institusjonalisering av den nye samepolitikken (Bjerkli og Selle 2015), og gjennom Finnmarksloven og Konsultasjonsordningen fra 2005 ble Sametingets makt ytterligere styrket gjennom muligheten til å påvirke statlig politikk som angår det samiske folk. Reindrifta har også et selvstendig rettsgrunnlag basert på alders tids bruk og sedvane, hjemlet i Reindriftenloven av 2007 og internasjonale konvensjoner. Samiske næringsinteresser har altså rett og reell mulighet til å utøve makt og innflytelse i planprosesser om industriutbygginger i samiske områder, enten gjennom sine organisasjoner eller gjennom Sametingets innsigelse. Denne muligheten ble ytterligere styrket da ny Plan- og bygningsloven (PBL) ble vedtatt i 2008.

Den viktigste endringen i PBL sett i et samisk perspektiv, er at planmyndigheter i tradisjonelle samiske områder<sup>v</sup> gis et større ansvar for å ivareta samiske interesser i all planlegging. Dette skal skje gjennom å «sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv» (§ 3.1.c). Bestemmelsen har betydning for kommunenes arealmessige disposisjoner og tilrettelegging for næringsutvikling. Vindkraftutbygging og mineralutvinning er eksempler på store industriutbygginger hvor PBLs paragrafer skal legges til grunn. Således er kommunen som planmyndighet i mineralsaker premisseleverandør for hvorvidt arealkrevende næringer kan etablere seg lokalt. Kommunen er ansvarlig for plan- og beslutningsprosessen, først med godkjenning av planprogram, som skal lede fram til godkjent reguleringsplan med tilhørende konsekvensutredninger (Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven 2014). Etter dette skal reguleringsplanen videre godkjennes på statlig nivå, som også gir utslippstillatelse før endelig driftskonsesjon.

Større vindkraftutbygginger behandles etter energi- og vassdragslovgivningen og omfatter f.eks. åpne høringer, offentlige møter og møter med lokale og regionale myndigheter (NVE 2009: 6). De krever fastsettelse av konsekvensutredningsprogram og konsesjonsvedtak fra NVE, og har status som statlig arealplan<sup>vi</sup>. Vertskommunen behandler konsesjonssøknaden i forhold til kommunens arealplan, og kan om ønskelig gjennomføre folkeavstemning. Selv om kommunen ikke har veto rett, vil deres samlede argumenter veie tungt i NVEs behandling, og det er etablert forvaltningspraksis at kommunen må gi sin aksept til utbygging. Dette betyr at lokaldemokratiske prosesser er medbestemmende for om utbyggingsinitiativ kan realiseres.

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private (PBL §5.1). Praksis i utbyggingssaker som krever konsekvensutredninger er ofte slik at utbygger selv inviterer til folkemøter og gjennomfører dialog med ulike interessegrupper i de berørte lokalsamfunn, men det skjer gjerne i samarbeid eller koordinert med kommunens lovpålagte oppgaver. Kommunen har mulighet til å stille krav til utbygger/konsesjonssøker om hvordan de ulike interessene skal involveres i slike medvirkningsprosesser, eller kommunen kan velge å styre og legge opp prosessen helt på egen hånd.

I arealplan- og konsekvensutredningsprosesser om vindkraft og mineralutvinning, er Sametinget formell høringsinstans når samiske interesser er berørt. Sametinget kan fremme innsigelser i saker som er av vesentlig betydning for naturgrunnlaget for samiske kultur og næringsutøvelse. Slik kan Sametinget framstå som en viktig «garantist» for at de samiske interessene blir ivaretatt i plan- og beslutningsprosesser. I plansaker der reindrifta er berørt har også Områdestyret/Fylkesmannens reindriftsavdeling<sup>vii</sup> innsigelsesmulighet.

Ambisjonen med artikkelen er å presentere en analyse av hva som faktisk skjer på lokalt nivå når samiske interesser og nasjonale/internasjonale interesser for etablering av ressursbaserte næringer i samiske områder «støter sammen» og blir satt opp mot hverandre. Bli forpliktelsene overfor samene som urfolk overholdt, følges pålagte prosedyrer og rutiner i plan og beslutningsprosessen, hvordan fremmes samiske interesser, når kommer de på banen, og hvordan får de innflytelse? Hvilken reell mulighet har disse interessene for å påvirke utfallet av industriutbyggingene? Artikkelen søker svar på i hvilken grad de tilhørende politiske og forvaltningsmessige beslutningsprosesser i forbindelse med etablering av ressursbaserte næringer i samiske områder, hensyntar ulike samiske interesser. Implisitt ligger også at en slik ivaretagelse av samiske næringsinteressene skal bidra til å styrke

---

grunnlaget for å opprettholde samisk kultur og næringsliv i disse lokalsamfunnene. Vi mener at plan- og beslutningsprosesser knyttet til vindkraft og mineralutvinning er gode eksempler for å belyse disse spenningen mellom ny og tradisjonell næringsutvikling i samiske lokalsamfunn. Slik sett er konsekvensutredningsprosesser rammer for legitime prosedyrer og prosesser for å håndtere og balansere ulike motsetninger.

Det er også viktig å presisere at beslutningsprosesser knyttet til slike utbygginger fort kan bli lange og strekke ut i tid. Disse prosessene foregår ikke i et lokalt vakuum, men er innvevd i andre viktige beslutninger av politisk og økonomisk karakter på regionalt og nasjonalt nivå, som også er en del av internasjonale prosesser og utviklingstrekk. Likevel er det de lokalpolitiske beslutningsprosessene knyttet til vedtak av reguleringsplan (mineralsaker) eller konsesjonssøknad (vindkraft) vi primært fokuserer på i denne artikkelen.

Det finnes en rik litteratur på studier av medvirkning i plan- og beslutningsprosesser, men få som spesielt omhandler hvordan samiske interesser medvirker og blir hensyntatt. De studiene som finnes dreier seg primært om reindrifta og kommuneplanprosesser. Bongo (2012) studerer hvordan reindrifta medvirker i kommuneplanprosessen i Alta, og det er også gjort en KU-studie av reindrifta i forbindelse med kommuneplanprosessen i Karlsøy kommuner (Riseth og Kramvik, 2012). Videre har Winge (2015) skrevet om Reindriftas rettsvern i konsekvensutredningsprosesser. Det finnes imidlertid ingen studier som ser eksplisitt på de lokaldemokratiske sidene ved kommunale beslutningsprosesser for store utbyggingsprosjekter, og hvor samiske interesser blir berørt i Norge. I Sverige er det skrevet noe om å skape gode dialoger om arealbruk mellom reindrifta og andre arealbrukere samt myndigheter gjennom co-produksjon av kunnskap (Sandstøm 2015), og det er gjort en analyse av vindkraftutbygginger og kumulative effekter av ulike utbygginger på reindrifta (Kløcker Larsen et. al 2016). Blant annet er myndigheter (kommune, länsstyrelse og sektormyndigheter) intervjuet om hvordan de ser på regelverket, sin praksis, og hvordan praksisen kan forbedres.

## Problemstillinger

I de tre kommunene som studeres observerer vi at samisk kultur-, samfunns- og næringsinteresser har varierende mulighet til å engasjere seg i de lokalpolitiske prosessene. Vår første problemstilling omhandler derfor de samiske interessenes deltakelse i plan- og beslutningsprosessen:

- *På hvilken måte har samiske interessegrupper deltatt i plan- og beslutningsprosesser knyttet til industriutbygging i de tre kommunene?*

Her ligger en antakelse om at samiske interesser må uttrykkes eksplisitt og at noen må fremme disse interessene, enten gjennom egne organisasjoner, andre institusjoner eller talspersoner. Samiske interesser er ikke alltid entydige, og noen ganger kan flere ulike samiske interesser være berørt. Disse kan opptre med ulik tyngde og på ulike måter, samt benytte ulike arenaer for å nå fram med sine argumenter. Ulike samiske interesser kan også stå sammen eller mot hverandre i synet på nye næringsetableringer. Dette åpner for interessante komparasjoner av medvirkningsprosesser i lokalpolitiske plan- og beslutningsprosesser i de tre eksempelkommunene som er valgt, og hvordan varierende grad av medvirkning kan forstås og forklares.

I andre del av artikkelen rettes fokus mot hvilke interesseavveininger og vurderinger som lokalpolitikere gjør når de vurderer effekter og konsekvenser av større arealinngrep og næringsetableringer samtidig som de skal sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsnivå i planleggingen. Dette omfatter artikulering av fremtidsperspektiv og forventinger som lokalpolitikere og andre premissgivere gjør mht. ønsket lokalsamfunnsutvikling. Vi er interessert i vurderinger som gjøres basert på egne erfaringer og forståelser av virkeligheten. Hvilket kunnskapsgrunnlag har politikerne når de former sine standpunkter og fatter sine beslutninger? Hvordan brukes forskningsbaserte kunnskapen som produseres gjennom konsekvensanalysene? Hvilken kunnskap vektlegges og hvilke kilder brukes? Vår andre problemstilling omhandler samiske interessers innflytelse på plan- og beslutningsprosessen og utfallet av denne:

- *Hvordan vurderes og legitimeres samiske hensyn opp mot andre lokalpolitiske hensyn i beslutningsprosesser om ny næringsutvikling?*

---

Denne problemstillingen er blant annet nært knyttet til kommunepolitikernes kjennskap til - og kunnskap om - den samiske tilstedeværelsen og bruk av arealer i kommunen, tilegnelse av ny kunnskap gjennom konsekvensutredningsrapporter og ulike møter og medvirkningsprosesser med berørte samiske interesser. Spørsmålet er så hvordan denne kunnskapen brukes og veies opp mot andre viktige lokalsamfunnsforhold knyttet til utvikling, vekst og verdiskaping. Politikernes partipolitiske og personlige holdninger kan selvsagt også ha stor betydning for hvilke hensyn som vektlegges i planprosessen, likeså administrativ forvaltningspraksis i kommuneorganisasjonene.

### **Teoretiske perspektiver og analytisk rammeverk**

Denne artikkelen trekker vekslers på ulike teoretiske perspektiver knyttet til demokratiteori, planteori og makt. Planlegging er verktøy i samfunnsutviklingen. Enten det dreier seg om overordnet samfunnsplanlegging eller planlegging av industrietableringer, involverer slike planprosesser mange aktører med ulike interesser. Utfordringen er å komme frem til kloke og gode løsninger på tross av motstridende interesser. Den kommunikative planleggingsmodellen vokste fram på 90-tallet, og er utviklet for å håndtere denne typen utfordringer. Offentlig planlegging har generelt sett utviklet seg fra et rasjonelt planleggingsideal til et mer prosessorientert ideal med vekt på dialogbaserte forhandlings- og samarbeidspregede arbeidsformer (Aarsæther 2012, Allmendinger 2002). Dette skiftet kjennetegner også norsk planlegging (Kleven 2011, Amdam og Amdam 2000, Amdam 2012). Den «kommunikative vendingen» (Healey, 2006) brukes som begrep for å beskrive at planlegging skjer på basis av ulike former for brede kommunikative prosesser, der dialog (diskusjon og debatt) på tilrettelagte møteplasser og -fora er sentrale virkemidler. Det står i kontrast til den instrumentelle, tradisjonelle planleggingen der selve prosessen og rutinene gjerne får større oppmerksomhet enn interessentene og hvordan dialogen disse imellom tilrettelegges (Amdam & Veggeland 2011). Medvirkning, læring, dialog, forhandlinger og samarbeid er fremtredende i prosessorienterte og kommunikative planleggings- og beslutningsprosesser (Amdam 2012, Sletterød et al. 2014). Kommunikativ planlegging hvor målet er å komme fram til omforente beslutninger ved konsensus, kritiseres for å ikke ta hensyn til maktforhold mellom ulike interessenter. Asymetriske maktforhold gir ikke alle parter samme mulighet til å nå fram. Politikk er å kjempe for ulike kollektive identiteter eller meningsbetydninger (Mouffe 1999) og teorien overser enkeltpersoners iboende makt (Flyvberg 1998). Mouffe og Laclau (2001) har utviklet en modell for agonistisk pluralisme som anerkjenner at planlegging må bringe fram og akseptere ulikheter mellom parter; «oss» og «dem». Agonistisk pluralisme krever at en ikke ser på de andre som fiender, men som motstandere hvis ideer kan bekjempes, men uten å trekke i tvil deres legitime rett til å forsvare akkurat disse ideene. Dette synet på plankultur er mer tolerant ovenfor komplementære synspunkter. Bäcklund og Mäntysalo (2010) anser agonistisk planlegging og demokratiteori som det mest interessante steg i ny teoriutvikling, og de er brukt på ulikt empirisk materiale som arealplanlegging i norske fjellområder (Skjeggedal et al 2016), byplanlegging i finske storbyer (Bäcklund og Mäntysalo 2010), og stedsattraktivitet i små norske distriktskommuner (Lysgård og Cruichshank 2013). Det er likevel ulike oppfatninger om agonistisk planteori er tilstrekkelig utviklet som en teoretisk tilnærming (Sager 2013).

I den nye Plan og bygningsloven fra 2008 er medvirkningsaspektet videreført og til dels styrket. «*Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private*» (§5.1). Kommunen har et særlig ansvar for å sikre interesser som ikke er i stand til å delta direkte, og som ikke er organisert. Uansett er medvirkning viktig fordi man ellers ikke vil kunne skape medborgerengasjement, legitimitet og forpliktelser i slike lokale beslutnings- og utviklingsprosesser. Dette bringer fram behovet for å se på ulike forståelser av demokrati og forventninger til hvordan de demokratiske prosessene skal fungere og legitimeres. De tar utgangspunkt i ulike kunnskapssyn og forventninger til byråkratiet. Vik m.fl (2011) referer til tre av Helds demokratimodeller (Held 2006). Den første modellen er *legalt konkurransedemokrati* som en styreform hvor ulike eliter konkurrerer om velgernes gunst innenfor rammen av lovbasert styre. Valg og et effektivt byråkrati er det som legitimerer folkelig innflytelse. Riktige og legitime beslutninger forutsetter at kunnskap er objektiv og tilgjengelig. Den andre modellen kalles *det deliberative demokratiet eller samtaledemokrati* og vektlegger at deltakelse gjennom prosesser gjør borgerne mer kunnskapsrike og ansvarlige. Resultatet kommer fram gjennom et samspill mellom borgere. Bred deltakelse i prosessen gir den legitimitet, og misforståelser kan oppklares tidlig i prosessen. Den tredje modellen er

---

*deltakerdemokrati* hvor inkludering av berørte parter og interesser skal sikre et resultat hvor disse interessene i størst mulig grad blir representert. Denne pluralismens mål er å bygge politiske allianser gjennom lobbyisme og involvering – å delta i det politiske spillet. Legitimiteten gis i at beslutninger skal tas på lavest mulig nivå der kunnskapen til de som blir berørt er best. Kunnskapssynet er her rettet mot lokal kunnskap.

De lokaldemokratiske prosessene rundt store industrielle utbygginger av vindkraft og gruvedrift er både kjente for lokalpolitikere, da de følger mye av de samme strukturene som andre kommunale reguleringsplaner angående arealbruk, men er også i omfang og kunnskapsgrunnlag svært annerledes. Dette utfordrer politikere som beslutningstakere, høringsparter og andre interessenter som engasjerer seg i prosessen. Når vi videre skal følge kommunale beslutningsprosesser som blant annet skal støtte seg på forskningsbasert kunnskap utarbeidet gjennom fagspesifikke konsekvensutredningsrapporter, er det relevant å bringe inn tanker fra Foucault om sammenhengen mellom makt og kunnskap (Foucault 1999). Han mener at den kunnskap som uttrykkes gjennom vitenskapens språk både kan være styrende og ekskluderende.

### **Casestudie som metodisk tilnærming**

Det empiriske grunnlaget for artikkelen er casestudier i to Finnmarkskommuner og én kommune i Nord-Trøndelag. Det finnes mange definisjoner på hva et casestudie er (jf. Andersen (1997, Ragin 1999, Flyvbjerg 2004, Gerring 2007, Van Wynsberghe & Khan 2007). I vår tilnærming er valget forankret i en forståelse av at et fenomen er sosialt innvevd (jf. Yin 2014), det handler om en empirisk undersøkelse av et (sosialt) fenomen med utgangspunkt i en reell geografisk kontekst. Casestudiet er velegnet når man vil analysere kompleks sosial interaksjon for å avdekke sammenknyttede faktorer som er elementer i et fenomen (Van Wynsberghe & Khan 2007:84). Kjennetegn ved casestudier er at antallet variabler ofte er stort, noe som fordrer et mangfoldig kildetilfang (Yin 1981, 1994, Flyvbjerg 1991, 2004, Olsen 2002). Det lave antall studieenheter i case tillater at man ser på et større antall «variabler» eller årsaksfaktorer som analytisk betingelse for casestudiet som forskningsstrategi, da kontekstuell forståelse og forklaring er det primære.

Datagrunnlaget for artikkelen er naturlig nok basert på analyse av et mangfold av data fra ulike kilder. Intervjuer med kommunepolitikere og administrasjon er brukt som viktig bakgrunnsinformasjon for å forstå konteksten i hvert enkelt case, og er supplert med intervjuer med regional forvaltning, reindriftsforvaltning, samt samiske interesseorganisasjoner/aktivister og andre lokalsamfunns- og næringsaktører. Totalt ble det gjennomført 32 intervjuer<sup>viii</sup>. Som hovedregel gjennomførte to forskere intervjuene sammen, og det ble benyttet digital opptaker. Det ble også gjort omfattende supplerende notater underveis, og intervjuene ble delvis transkribert i etterkant og systematisert etter spørsmål, tema og anonymisert respondent. Intervjuene er gjennomført i tidsperioden januar-april 2015. For å ha nødvendig bakgrunnskunnskap i forkant av og underveis i intervjuene, og for å supplere det primære datamaterialet i etterkant, har det vært spesielt viktig med gjennomgang av et stort antall dokumenter knyttet til planprosessen. Dette har vært plandokumenter fra kommunen eller utbyggingsaktør (saksfremlegg og politiske vedtak, planprogram, reguleringsplan med konsekvensutredninger). Videre har vi benyttet medieoppslag rundt planprosessene og annet skriftlig kildemateriale fra kommunene, departementer og Sametinget.

### **Nærmere om de tre eksempelkommunene og casene**

Utbyggingsaktører som ønsker å etablere gruvedrift må forholde seg til kommunen som planmyndighet der tiltaket fysisk skal lokaliseres. Slik sett har de to casene fra Finnmark de samme rammene for hvordan planprosessen foregår, og hvordan samiske interesser skal ivaretas i planprosessen. Grunneieren, Finnmarkseiendommen er også den samme. Som planmyndighet er kommunen ansvarlig for å gjennomføre de nødvendige medvirkningene i planprosessene som skal lede fram til kommunal beslutning, dvs. godkjenning eller avslag på reguleringsplan for utbyggingstiltaket.

I **Kautokeino** kommune, lengst sør på Finnmarksvidda, ønsker det svenske investeringsselskapet Arctic Gold å gjenåpne en gullgruve som ble lagt ned på 1990-tallet i Biedjovággi. Arbeidet med prøveboringer startet opp i 2010, og selskapet fikk utvinningsrett for gull og kobber for 5 felt året etter. I selskapets planforslag (Arctic Gold 2012) er både dagbrudd og underjordisk drift vurdert, og utvinningen kan beslaglegge opptil 200 km<sup>2</sup> for deponi av avgangsmasser. I plandokumentene ble det antatt at det er ressurser for minst 10 års drift. Kommunen er sammen

---

med Karasjok de eneste kommunene i Norge hvor den samiske befolkningen er i flertall, og hvor samisk kultur, språk og næringsutøvelse er innvevd i all aktivitet. Kautokeino er landets største reindriftskommune med vinterbeite for reindriften i Vest-Finnmark og Nord-Troms, og en rekke reinbeitedistrikt vil bli berørt av tiltaket<sup>ix</sup>.

I kystkommunen **Kvalsund** ønsker det norske selskapet NUSSIR<sup>x</sup> å starte gruvedrift for kobberdrift i området Ulveryggen og Nussir (Nussir 2011). Det ble sist drevet gruvedrift i området på 1970-tallet. Forekomstene er svært gode, og det forventes at gruva kan driftes i flere tiår. Kommunen har historisk vært et sjøsamisk område med fjordfiske og jordbruk som levevei, men sterk fornorskning og fraflytting har redusert disse næringenes sysselsettingsmessige betydning (Nygaard, 2016a). Det samiske står likevel sterkest i bygda Kokelv, hvor språket er i daglig bruk. Selv om det samiske er marginalisert, opplever kommunen nå en revitalisering, og stadig flere innbyggere ønsker å ta tilbake den samiske identiteten. Kommunens arealer, og særlig der Nussir planlegger gruvedrift, er viktig sommerbeite for reinbeitedistrikt 22 Fiettar med base/vinterbeite i Kautokeino, og brukes av en rekke andre distrikt som trekkei mot kysten på våren og høsten (Vistnes & Nellemann 2011). Flere reinbeitedistrikt vil altså bli berørt av en gruvedriftsbygging. Selskapet planlegger for underjordisk gruvedrift og har lagt opp til at avgangsmasser skal deponeres i Repparfjorden (Nussir 2011). Dette er en nasjonal laksefjord og utløp for en viktig lakseelv i Finnmark. Både dagens fjordfiske, rekreasjonsfiske i elv og fjord, samt fjorden som gyteplass for fisk vil bli berørt av deponeringen.

I fjellkommunen **Meråker** i Nord-Trøndelag har E.ON Wind Norway<sup>xi</sup> ønsket å etablere en vindmøllepark som vil dekke 40 km<sup>2</sup> på Kopperaafjellet, 0,8 km fra grensen til Sverige, langs en 8 km lang strekning mot svenskegrensen/Jämtlands len. I konsesjonssøknaden for Kopperaa vindkraft (E.ON 2013) ble det lagt til grunn en utbyggingsløsning med 50 vindturbiner. AS Meraker Bruk<sup>xii</sup> er grunneier i utbyggingsområdet. Det er sørsamiske næringsinteresser på både norsk og svensk side av grensa. I Meråker kommune og nabokommunene drives det fjellreindrift på tvers av kommunegrenser med alle årstidsbeiter i innlandet. Blant annet bruker Essand (Saantin sijte) reinbeitedistrikt arealer på sørsiden av hovedvegen gjennom kommunen. På nordsiden finner vi Feren (Gaasken-Laante sijte) reinbeitedistrikt. Feren er innenfor området til den planlagte vindparken. Kalls sameby på svensk side har for øvrig sine beiteområder nær riksgrensen i dette området, og vil også bli berørt. Ett av netttilknytningsalternativene i utbyggingsplanen går over grensen og inn i dette området.

## Resultater og diskusjon

### Planstatus i de tre kommunene

De industrielle planprosessene som vi her studerer startet opp forholdsvis kort tid etter at ny plan- og bygningslov ble gjeldende i 2009. Krav om medvirkning, dialog, samarbeid og læring var ikke nytt i den nye PBL, selv om det ble ytterligere forsterket. Paragrafen om å *sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv* var derimot noe helt nytt. Vi er derfor interessert i å se om nye planpraksiser nedfeller seg i våre casekommuner som følge av endringer i loven. De nye kommunestyrene, valgt i 2011, skulle innen 2012 vedta et planprogram og vurdere behovet for å utarbeide nye overordnede planer som kommuneplanens samfunnsdel og arealplan. Sametingets planveileder (2010) skal legges til grunn for arbeidet. Vi har derfor en antakelse om at måten de samiske interessene involveres og hensyntas i de industrielle planprosessene henger sammen med hvordan dette er gjort i de mer overordnede kommunale planprosessene som pågikk mer eller mindre parallelt<sup>xiii</sup>. Dette bygger på en forventning om at erfaringer og læring fra en planprosess kan overføres til en annen. Samtidig viser annen forskning (Bongo 2012) at reindriftsinteresser ofte kommer for seint inn i kommunale planprosesser til å få en reell innflytelse. Derfor er det særdeles viktig at de samiske interessene gis legitimitet og blir ivaretatt i de overordnede kommunale arealplanprosessene.

**Kautokeino kommunes** arealplan var fra 1992, og med et så gammelt dokument var kommunens arealdisponeringer preget av omfattende bruk av dispensasjon fra plan. Da arbeidet med ny kommuneplan etter ny PBL startet opp, hadde ikke kommunen hverken kompetanse eller kapasitet til å gjøre arbeidet, og valgt å bruke konsultentselskapet Rambøll til å utarbeide de overordnede planene og kjøre planprosessene med involvering av innbyggere. Planprogrammet var ferdig i 2012 mens kommuneplanens samfunnsdel, arealdel og kommunedelplan for tettstedet Kautokeino først ble lagt ut for offentlig ettersyn i november 2014, men er ennå ikke politisk vedtatt<sup>xiv</sup>.



---

Planarbeidet har hatt stort fokus på medvirkning og inkludering av ulike interesser, og er etter vår vurdering godt faglig fundert og i tråd med intensjonen i PBL. Med bakgrunn i manglende politisk vedtak kan det likevel synes som arbeidet har vært dårlig forankret i kommunes politiske og administrative strukturer. Slike utfordringer er ikke uvanlige når kommunen ikke selv står for arbeidet, men viser også små kommuners dilemma mht. planfaglig kompetanse og kapasitet. Rambøll er dessuten det samme konsultentselskapet som har jobbet med Arctic Gold og deres reguleringsplanprosess.

**Kvalsund kommune** som på tross av å være befolkningsmessig en enda mindre kommune enn Kautokeino, kjørte hele sin arealplanprosess selv uten bruk av konsulenter. Arbeidet med en ny planstrategi startet opp i 2012, og kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt året etter. Det er kjørt en rekke folkemøter i de ulike bygdene for god innbyggerinvolvering. Planprogram for arealdelen har imidlertid tatt mer tid, og ble først vedtatt i juni 2016. I følge planteksten vil den videre planprosessen ha fokus på å involvere de samiske interessene (Kvalsund kommune, 2016). Kommunen håper å ha planen endelig utarbeidet og vedtatt ved utgangen av 2017. Da planprosessen for gruvetiltaket startet opp, var det altså den gamle arealplanen fra 2004 som var gjeldende. Da denne ble utarbeidet kom det under planprosessen flere innsigelser fra reindrifta som ikke ble hensyntatt og saken ble bragt videre til mekling hos fylkesmannen. Den gamle planen ble altså vedtatt før den nye PBL og Sametingets mulighet til å levere innsigelse. Slik sett kan en anta at de samiske interessene kan ha hatt et svakt planmessig vern for å nå fram i saker som omhandler bruk av arealer, men at dette har fått adskillig mer fokus i den inneværende planperioden. Imellom disse to planprosessene kom altså NUSSIRs reguleringsplanprosess.

Parallelt med vindkraftprosessene ble det i **Meråker kommune** arbeidet med revidering av kommuneplanens arealdel for perioden 2014–2024. Plankontoret<sup>xv</sup> har bistått kommunen i arbeidet. Et planprogram for arbeidet med samfunnsdelen ble vedtatt i mars 2009, men stoppet imidlertid opp og ble lagt på is i 2010, for så å bli gjenopptatt i 2012. Blant annet ble det som en del av prosessen gjennomført dialogmøter med reindriftsnæringen<sup>xvi</sup>, og det er jobbet mye med å kartfeste hensynssoener for reindrifta. Forslag til kommuneplanens arealdel for 2014–2023 ble lagt ut til offentlig ettersyn, reindrifta leverte skriftlig innspill, og Sametinget leverte høringsuttalelse med innsigelse (Meråker kommune 2014). Selv om mange av reindriftas momenter er imøtekommet av kommunen, fremmet Sametinget innsigelse til planen som helhet på grunn av manglende vurdering av samlede konsekvenser for naturgrunnlaget for reindriftsnæringen (Sametinget, 20.10.2014). Innsigelsen støttes i et avisoppslag (Stjørdalens Blad 28.11.2014) av representanter for de to reinbeitedistriktene i Meråker som vektlegger et helhetssyn på reindriften med arealer som går ut over Meråker kommuners grenser. Innsigelsen ble delvis tatt til følge, delvis trukket, og planen ble vedtatt i kommunestyret i april 2015. Med bakgrunn i usikkerheten om realiseringen av vindkraftutbyggingen skriver Meråker kommune (2014:9) i sitt forslag til kommuneplanens arealdel, at de ut ifra en samlet vurdering ikke legger planområdet for Kopperaa vindkraftverk inn i kommuneplanens arealdel.

Vi ser altså at det bare er Meråker av de tre casekommunene som (per mars 2017) har vedtatt en arealplan etter de nye bestemmelsene i PBL, og hvor vi kan gjøre en vurdering av om de samiske interessene faktisk er ivaretatt i planprosessen. Sametingets innsigelse kan ses på som et korrektiv til kommunens arbeid. At arealplanprosessen foregikk parallelt med planprosessen til vindkraftverket kan ha bidratt til at det samiske fokuset ble styrket i begge prosessene. Vi skal senere i analysen se om dette har virket inn på utfallet av vindkraftsaken. I de to andre kommunene er det påbegynte arbeidet med ny arealplan kommet i etterkant av de lokalpolitiske prosessene med gruvetiltaket. Formelt er det da de gamle arealplanene som har vært retningsgivende for utbyggingstiltakene. Spørsmålet blir om dette har ført til et svakere vern av de samiske næringsinteressene.

### **Demokratiske medvirkning i de tre casene**

Her vil vi gjennomgå selve planprosessen og drøfte om og på hvilken måte de samiske interessene deltok i de demokratiske beslutningsprosessene i de tre casene. I **Kautokeino** er «det samiske» innvevd i alle samfunnsinteresser, og reindrifta fremstår som den tydeligste markøren ved å bidra til å videreføre og utvikle samisk næringsvirksomhet, kultur og språk. I følge informanter i kommunestyret engasjerer reindrifta seg i planprosessen gjennom sine organisasjoner, men dens interesser ivaretas også av mange andre høringsparter og ved den sterke representasjonen i kommunestyret. Flyttsamelista fremstår som reindriftsfamilienes parti, men også andre partier har aktive reindriftsaktører representert i kommunestyret. Slik sett vektlegger og gir mange aktører

---

reindrifta en sentral plass som grunnlag for det samiske lokalsamfunnets framtid. Gjennom deltakerdemokratiet legitimeres de reindriftssamiske interessene inn i politikken. Disse interessene målbæres i kontakten med det politiske og administrative nivået i kommunen, og i kontakt med selskapet Arctic Gold. Dette må forstås som et resultat av at store deler av lokalsamfunnet direkte eller indirekte gjennom slektskap har et sterke bånd til reindrifta.

Omfanget av medvirkning og deltakelse gjennom den formelle og lovpålagte planprosessen for gruvetiltaket i Kautokeino ble noe mindre enn forventet. Vi skal kort gjengi hva som skjedde da normal planprosess med utarbeidelse av planprogram, gjennomføring av KU-prosess og vedtak av reguleringsplan ble stoppet av lokaldemokratiet i en tidlig planfase. Første steg i denne prosessen var utarbeidelse av **forslag til planprogram** som er tiltakshavers plan for videre planlegging med beskrivelse av tiltak, antatte problemstillinger som skal belyses og hvilke alternativer som skal vurderes, samt opplegg for medvirkning. I denne prosessen ble det avholdt møter mellom selskapet og politisk og administrativ ledelse i kommunen, og i fellesskap inviterte kommunen og selskapet til folkemøte samt befaring i planområdet. Planprogrammet, som konsultentselskapet Rambøll utarbeidet på oppdrag fra selskapet, ble oversendt Kautokeino kommune i høsten 2011, og ble straks lagt ut til offentlig ettersyn med nytt folkemøte hvor planene ble mer inngående presentert. Mange ulike interessenter var representert på møtet, og ved høringsfristens utløp var det kommet inn 27 uttalelser. Vi ser altså at medvirkningsprosessene har vært gode, og mange ulike synspunkter har framkommet både i de muntlige og skriftlige møteplassene. De negative konsekvensene for reindrifta fikk et stort fokus i mange av høringsuttalelsene, og flere etterlyste analyser av lokalsamfunns effekter. Høringsuttalelser ble innarbeidet av konsulentene i revidert planprogrammet som ble oversendt til kommunen. 26 april 2012 var kommunestyret klar for å behandle fastsetting av planprogrammet, og kommunestyret vedtok med 11 mot 8 stemmer at planprogrammet skulle **avvises i sin helhet**. Vedtaket kom som en stor og ubehagelig overraskelse på Arctic Gold, men selskapet var beredt til å gjøre justeringer i tråd med kommunestyrets begrunnelse for avslaget, og selskapet ønsket ny behandling. I mellomtiden foregikk det en juridisk prosess der Arctic Gold stilte spørsmål ved lovligheten av avvismingen, og engasjerte advokater for å utrede dette<sup>xvii</sup>. Dette skrittet tyder på at selskapet ikke ville godta at de deltakerdemokratiske prinsippene om at beslutningen skulle fattes på lavest mulig nivå når resultatet gikk mot industrietableringen. Samtidig tok kommunen kontakt med Justisdepartementets lovavdeling for å få en juridisk avklaring som etter hvert ble: *«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»*<sup>xviii</sup>. Ved neste kommunestyrebehandling (16. desember 2013), ble på nytt det reviderte planforslaget **avvist i sin helhet**, denne gang med knappest mulig margin; 10-9<sup>xix</sup>. Selv om det foregikk åpne medvirkningsprosesser, som teoretisk kan relateres til deliberal demokartiprosesser, maktet ikke utbyggingsselskapet i tilstrekkelig grad å inkorporere disse interessene i planprogrammet slik at flertallet i kommunestyret ble fornøyd.

De samiske reindriftsinteressene i Kautokeino oppnådde å nå fram med sin motstand gjennom den formelle og lovpålagte planprosessene på tross av at kommunen på dette tidspunktet ikke hadde et oppdatert planverk hvor disse interessene var sikret. Deres interesser ble legitimert gjennom den demokratiske kanal. Noen av de berørte reinbeitedistriktene benyttet også andre (alternative) kanaler for påvirkning. Alt i 2010 inngikk reinbeitedistrikt 34 og 30A en intensjonsavtale med Arctic Gold og Sametinget om faktisk undersøkelsesarbeid, mens kommunen ikke ble invitert inn. Denne avtalen ble i ettertid kritisert for mer å gagne selskapets sak enn reindriftings sak, men var nok ment som en mulighet til å sikre innflytelse hvis det ble en utbygging. Avtalen ble etterhvert opphevet. Selve medvirkningsprosessen fra de ulike interessentene lokalt, ble kjørt etter boka i regi av det innleide konsultentselskapet Rambøll. På mange måter kan medvirkningsprosessen i Kautokeino oppfattes som en slags selskapsstrategi for å binde de lokalpolitiske planprosessene. Etter kommunestyrets første avslag var selskapet villig til å yte direkte pengebidrag inn i kommunekassa for å endre beslutningen, men dette hadde ikke den ønskede effekt. Forsøk på å forhandle seg fram til et kompromiss, lyktes altså ikke. I tråd med teoretiske bidrag om agonistisk pluralisme var det altså ikke mulig å enes, og de to motstridende synspunktene for og imot gruve drift forble en stilling mellom oss og dem.

I **Kvalsund** har både samiske reindriftsinteresser og samiske fjordfiskeinteresser engasjert seg i planprosessen, men på veldig ulike måter og til tider med forskjellige holdninger til planene om gruveutbygging. Debatten rundt deponiløsning av gruveavfall har splittet de to interessegruppene ved at reindrifta primært er avhengig av å beholde



---

landarealene intakt, og en deponiløsning på land vil være en katastrofe med tapte landarealer. Selskapet har gått inn for fjorddeponi, noe som i større grad vil ramme de samiske interessene knyttet til fjordfisk og laksefiske i Repparfjordelva, men dette er også interesser som andre innbyggere, friluftinteressenter, hytteeiere med bosted utenfor kommunen, er opptatt av.

Kommunen innkalte til folkemøter i forbindelse med planarbeidet i 2011-12, men det er primært Nussir som har stått for kontakten med de samiske interessegruppene gjennom alternative/supplerende medvirkningsprosesser. Dette er gjort gjennom opprettelse av to ressursgrupper; en for lokalsamfunn og en for reindrift hvor det ble avholdt flere møter (Nussir 2011). I følge informanter har reindriftprioritert arbeidet med å dokumentere og fremme gruveprosjektets uforenlighet med fortsatt reindrift i området, og har hatt juridisk kompetanse i dette arbeidet. De har levert høringsuttalelser til de ulike planutkastene, deltatt i ressursgruppe, og har møtt til forhandlingsmøter med selskapet og til meklingsmøter med fylkesmannen. Både Reindriftsadministrasjonen/Fylkesmannen og Sametinget har talt reindrifts sak gjennom å levere innsigelse til planene.

De sjøsamiske interessene har hatt en adskillig svakere organisering og deltakelse i planprosessen, og etter en gjennomgang av dokumentene fremstår de i høringsprosessen som fragmenterte og delvis med synspunkter som endret seg i løpet av prosessen. Kvalsund kystfiskarlag leverte en uttalelse som er kritisk til selskapets dokumentasjon av virkninger på liv i fjorden. Kystfiskarlaget mente at alt liv i fjorden vil utsettes og tiltaket vil ha alvorlig negativ innvirkning for fiskerinæringen. Den lokale avdelingen av Samenes folkeforbund (Vest Finnmark sjøsameforening) uttalte seg ført skepsis til fjorddeponi ved første høringsuttalelse i 2010, men endret mening og leverte en felles høringsuttalelse sammen med Fjordfiskernes forening og Samenes folkeforbund i 2012 som gir sin tilslutning til tiltaket<sup>xx</sup>. Selv om en rekke andre høringsparter uttrykte bekymring rundt utslipp og effekter på livet i fjorden, var det få som knyttet dette til sjøsamiske interesser, men snakket om dette som generelle fiskeriinteresser eller interesser knyttet til fritidsfiske og friluftsliv. I perioden fram til reguleringsplanene ble godkjent i kommunestyret var det ingen formelle allianser mellom samiske interessegrupperinger og miljø- og naturverninteresser.

Kommunens rolle har vært begrenset til de formelle forberedelsene til de kommunale beslutningsprosessene. Forslag til planprogram ble lagt ut til offentlig ettersyn i mars 2010, og etter at høringsfristen var gått ut kom det også her inn 27 uttalelser. Disse ble fulgt opp med en rekke møter med ulike interessenter, ressursgrupper og ved folkemøter. Som vanlig i slike store industrielle planprosesser var det selskapets innleide konsultantselskap Sweco, som styrte hele arbeidet, innarbeidet høringsuttalelser, og sørget for at programmet ble justert. Før sommeren ble planprogrammet fastsatt av kommunestyret, og konsekvensutredningene (KU) og arbeidet med forslag til reguleringsplan ble påbegynt. Et 20-talls ulike KU-rapporter ble utarbeidet som grunnlag for reguleringsplanen (inklusive tre samiske; kulturminner, reindrift, fjordfiske), og kommunen la forslag til reguleringsplan ut til offentlig ettersyn sommeren 2011. Reindriftsrapporten konkluderte med at gruveindustri vil medføre et meget stort inngrep i reindriften i Vest Finnmark (Vistnes og Nellemann 2011). Tiltak med sjødeponi anses for å ha middels negativ effekt på den sjøsamiske bruken av fjorden (Eythorsson 2011).

Kommunestyret behandlet saken to ganger i 2012, først i mai hvor det ble stemt over foreslått deponiløsning, og hvor tre representanter stemte mot sjødeponi. 25. oktober ble det innkalt til ekstraordinært kommunestyre på kort varsel hvor selve reguleringsplanen ble behandlet. Den ble vedtatt med 7 mot 1 stemme. Den kommunepolitiske prosessen gikk altså raskt, og vi kan ikke se at de samiske interessene; hverken de reindriftssamiske eller sjøsamiske interessene oppnådde legitimitet hos kommunestyret. På tross av at den demokratiske kanal ble brukt, hadde hverken de reindriftssamiske eller sjøsamiske interesser tilstrekkelig makt til å nå fram. Både Områdestyret for reindrift i Vest-Finnmark og Sametinget leverte innsigelse til planen, og dette førte til at saken ble løftet ut av kommunestyret, og opp på statlig nivå.

Vår vurdering er at både de reindriftssamiske og sjøsamiske interessene har hatt et svakt kommunalt «planvern» i og med at gjeldende arealplan ikke var oppdatert etter nye krav i PBL da de lokalpolitiske prosessene pågikk. Reindriftprioriterte de formelle høringskanalene og ekstraordinære kanaler gjennom ressursgruppa, fikk støtte fra Reindriftsadministrasjonen og Sametinget, men vant likevel ikke fram i de lokalpolitiske beslutningene med sine krav om å stoppe gruveindustri. Den svake og fragmenterte sjøsamiske deltakelsen i de formelle høringsprosessene

---

gjør det vanskelig både å definere hvem som ivaretar disse interessene, og hva som er den konkrete holdningen til gruveprosjektet. Slik sett har de sjøsamiske interessene som ønsket en realisering av prosjektet vunnet fram i den lokaldemokratiske beslutningsprosessen, men vi kan ikke se at det er drevet noen aktiv påvirkning. Aksjonskanalen for påvirkning var i denne fasen lite brukt av de samiske interessene, men vi skal se senere i artikkelen at disse ble styrket gjennom allianser med miljøinteresser da planprosessen ble løftet opp på statlig nivå.

Når det gjelder vindkraft- og vassdragsutbygging som Kopperaasaken i **Meråker**, er det NVE som forbereder planprosessen, vurderer ulike sider ved utbyggingen og behandler søknad om konsesjon. Målet er at alle som har krav på det, skal høres og at alle sider ved saken belyses, slik at det kan fattes et vedtak der fordeler og ulemper er veid opp mot hverandre. De offentlig høringsmøtene om utbyggingsprosjektet til E.On, startet i juni 2012 og utbyggers konsultantselskap Rambøll, bistod både i utredningsfasen og med konsesjonssøknaden, samt styrte de lokale medvirkningsprosessene. I tre samrådsmøter i perioden august 2012-september 2013, ble det åpnet for innspill og informasjon til arbeidet med konsekvensutredningen E.On (2013:21) skriver i konsesjonssøknaden at deltakerne fra lokalmiljøet ble valgt av Meråker kommune, og representerte lag, foreninger, grunneiere og annet utmarksbasert næringsliv. Dette kan tolkes som at kommunen var ansvarlig for å invitere de berørte partene. Meråker utvikling<sup>xxi</sup> og E.On inviterte til et åpent møte for lokalt og regionalt næringsliv samme år, og her var det altså andre som inviterte. I følge vår informasjon deltok ikke representanter fra reindriftsnæringen i noen av disse møtene. Konsesjonssøknaden ble sendt på høring høsten 2013, og det kom inn 62 høringsuttalelser på vårparten i 2014. Etter våre opplysninger leverte ikke de to berørte reinbeitedistriktene på norsk side noen egen høringsuttalelse, mens Kalls sameby på svensk side gjorde det. Viktigst for å tale reindriftas interesser var derfor fylkesmannen i Nord-Trøndelag sin innsigelse til søknaden: «*Planene for Kopperaa vindkraftprosjekt, vil sammen med E.On sine øvrige vindkraftplaner i Nord-Trøndelag (Verdal og Steinkjer) og nærliggende områder i Sør-Trøndelag, innebære vindkraftanlegg i helt nye områder (...). Fylkesmannen mener dette vil være svært konfliktfylt på en rekke områder både for viktige miljøinteresser, og for reindriftsinteresser og andre sør-samiske interesser*» (FMNT 2014: 2). Innsigelsen omhandler altså både reindriftsnæringen som næringsinteresse, og andre sør-samiske interesser uten av dette er nærmere spesifisert.

De samiske interessene i Kopperå-caset defineres både i dokumenter og intervju som reindriftas interesser. De berørte reinbeitedistriktene på norsk side har i liten grad deltatt direkte i planprosessen, verken på folkemøter, i ulike kommunale fora, eller med høringsuttalelser. Som sådan oppfattes næringa å være usynlig i diskusjoner og medvirkningsprosesser lokalt. Fra informanthold ble det fortalt at både E.On og kommuneadministrasjonen forsøkte å få reindrifta i tale uten å lykkes. Det ble hevdet at E.ON har opptrådt formelt riktig og i overenstemmelse med krav gitt av NVE i slike saker, men at Meråker kommune derimot, kunne vært mer offensive for å sikre at alle interesser deltok. Her kan en nok stille spørsmål ved om planmyndighet har gjort tilstrekkelige tiltak for å sikre medbestemmelse og gitt reindriftsinteressene legitimitet i planprosessen. Politikerne mente likevel at reindrifta har blitt hørt etter gjeldende regler i Plan- og bygningsloven, selv om synspunkter og meninger fra de samiske interessegruppene har blitt formidlet via andre alternative kanaler, f. eks. gjennom advokater og reindriftsavdelingen til fylkesmannen. At de berørte reinbeitedistriktene benytter advokater for å tale og prosedere sin sak forklarer informantene med deres historiske erfaringer, da flere vanskelige og konfliktfylte saker er havnet i rettsapparatet de seneste årene. Vi vurderer likevel at reindrifta i denne perioden hadde deltatt aktivt inn i den kommunale planprosessen i arbeidet med arealplan, slik at reindriftas behov og ønsker rundt bruk av arealene burde være godt kjent for kommunen, og at denne kunnskapen kan overføres til planprosessen med vindkraft. Annen forskning viser at reindrifta hele tiden må delta i planprosessesser for ulike utbyggingstiltak i flere kommuner, og må av kapasitetshensyn ofte velge hvilke arenaer de kan delta på (Riseth 2016). I dette tilfellet ser det ut til at reindrifta ikke har prioritert å delta i de formelle kanalene som ledet opp til den kommunale beslutningsprosessen for vindkraftprosjektet. En mulig forklaring kan være at reindrifta ikke fant det formålstjenlig å delta på de premisene for medvirkning som er utformet av kommunen eller utbygger. Da saken skulle behandles politisk hadde administrasjonen innstilt nei til utbygging pga. store negative konsekvenser for urørt natur, friluftsliv, reiseliv og reindrift. Lokalpolitikere vedtok likevel på et ekstraordinært kommunestyremøte juni 2014 - med 12 mot 9 stemmer i, å si ja til bygging av Kopperaa vindkraftverk i Meråker.

---

## Hvordan ble de samiske interessene vektlagt?

Gitt at det er mange interesser som knytter seg til lokal etablering av arealkrevende næringer, vil det være mange interessegrupper som søker å påvirke lokaldemokratiet gjennom ulike kanaler. I dette avsnittet skal vi diskutere hvordan de lokalpolitiske beslutningstakerne i de tre utbyggingssakene vektla de samiske interessene og vurderte disse opp imot andre interesser når de argumenterer for sitt politiske standpunkt og stemmegivning. Vi er særlig opptatt av hvilket kunnskapsgrunnlag politikerne og administrasjonen bygger sine vurderinger på. I våre to gruvecase vektlegges næringsetableringens mulighet til å skape nye arbeidsplasser i lokalsamfunn som trenger et mer variert arbeidsliv og tilflytting. Dette er særlig uttalt av informantene i Kvalsund som har hatt en negativ befolkningsutvikling med stor utflytting av ungdom, og hvor store deler av den arbeidsføre befolkningen jobber i nabokommunen Hammerfest. Kommunen har knapt arbeidsledighet, og lokalpolitikere snakker derfor om industrietableringen ikke først og fremst som en mulig arbeidsplass for nåværende innbyggere, men som en mulighet til å få økt tilflytting, tilbakeflytting, flere barnefamilier osv. Hvilke muligheter dette skaper for eksisterende næringsliv i kommunen blir i liten grad problematisert, kanskje med bakgrunn i at politikerne ser at det svake næringslivet i begrenset grad er rustet til å være med på en slik utvikling.

Informantene fra kommunestyret i Kvalsund gir uttrykk for ulike oppfatninger om de har hatt tilstrekkelig informasjon til å foreta gode politiske beslutninger i reguleringsplansaken. De som har vært positivt innstilt til gruveprosjektet har satt sin lit til utredningene som er lagt fram, mens de som har vært mer skeptiske har vektlagt den korte tiden kommunestyret hadde til å sette seg inn i flere tusen siders dokumentasjon<sup>xxii</sup>. Rapportene har vært utfordrende å forstå med et komplisert fagspråk hvor det har vært vanskelig å sammenstille kunnskapen fra ulike og delvis motstridende fagmiljøer, sier en informant. På tross av at det i kommunestyret i Kvalsund er flere representanter som framstår med en sjøsamisk bakgrunn, har disse i liten grad framhevet spesifikke sjøsamiske interesser som viktige for sin beslutning. De snakker heller om generelle lokalsamfunnsinteresser, og at det ikke er noen forskjell mellom slike og sjøsamiske interesser. Uttalelsene til støtte for gruveprosjektet kan tolkes dit hen at nye arbeidsplasser veier tyngst og kommer også de sjøsamiske miljøene til gode. Det må tolkes slik at informanten ikke ser noen motsetning mellom utbygging og ivaretagelse av sjøsamiske interesser. De reindriftssamiske interessene er godt kjent blant kommunepolitikere, men disse har ingen målbærere inn i det politiske systemet, og det blir sagt at disse bruker sine organisasjoner for å fremme sine saker. Reindrifta har begrenset sympati blant lokalpolitikere, og blir omtalt som «de som sier nei til alt», basert på erfaring med andre utbyggingprosesser i kommunen som hyttefelt, vei, kraftlinjer, vindkraft osv. De av kommunestyrerepresentantene (representantene fra SV) som har uttrykt motstand til gruveprosjektet har vektlagt miljø/forurensingsperspektivet i forbindelse med fjorddeponering, og verken hatt de reindriftssamiske eller sjøsamiske interessene spesielt høyt oppe på dagsorden. Uten slik drahjelp ble reindriftsinteressene stående uten lokale støttespillere. Kommunestyrerepresentantene gir altså disse interessene en viss legitimitet og anerkjennelse, men når disse skal veies opp mot andre interesser er det muligheten til å skape arbeidsplasser, aktivitet og tilflytting som veier tyngst. For motstanderne av gruve drift var det primært miljøhensynet med deponeringsløsning i sjø som var avgjørende for beslutningen.

I **Kautokeino** blir også muligheten til å skape nye arbeidsplasser brukt som et argument for å etablere gruve drift. Her er imidlertid arbeidsledigheten høy, og vil kunne åpne for større sysselsetting blant bygdas egne beboere. Innbyggerne har også erfaring med tidligere sysselsetting da det sist var drift i gruva på 90-tallet. Her vises det også til at kommunen har to selskaper som har spesialisert seg på boring, og at disse vil kunne styrke sin arbeidsstokk om gruva blir etablert. Selskapene har alt jobbet for Arctic Gold i prosjekteringsfasen, og ett av selskapene har gått ut og sagt at uten gruve drift vil de vurdere å flytte virksomheten ut av kommunen. Noen informanter trekker også fram at reinstallstilpasning vil føre til at folk presses ut av reindrifta og trenger alternativ sysselsetting. Blant annet vises det til at unge reindriftsgutter har hatt sesongjobb hos borreselskapene og at dette kan bli mer permanent med gruve drift.

Utfordringen er likevel at en del av arbeidskraften til slike gruveprosjekter må finnes utenfor kommunen, og disse er nødvendigvis ikke interessert i å bosette seg permanent, men foretrekker en pendlertilværelse. Arbeidstidsordninger med stor grad av turnusarbeid bidrar ikke til permanent tilflytting og bærekraft i lokalsamfunnet. Dette blir i liten grad problematisert i Kvalsund, mens det opptar mange av informantene i Kautokeino. Her blir det blant annet snakket om mulig utenlandsk arbeidskraft som en trussel mot samiske kultur. Usikkerheten som fremkommer om dette temaet kan ha sin årsak i at det er lite omtalt i Arctic Golds planarbeid,

---

og at selskapet ikke fikk mulighet til å utdype temaet da kommunestyret sa nei til planprogram og mer informasjon. Noen kommuneinformanter som er positive til gruvedrift framstiller det som et paradoks at «nei-politikerne» ikke ønsker mer informasjon som kan synliggjøre de positive effektene, men blir avvist av motstanderne med at de har tilstrekkelig kunnskap om konsekvensene tiltaket vil ha for reindrifta som er bærebjelken for sysselsetting, språk og kultur i kommunen. Her er det altså lokal kunnskap og erfaring fra tidligere gruvedrift som brukes som kunnskapsgrunnlag, og disse informantene har liten tro på at ekspertkunnskap gjennom konsekvensutredningsrapporter kan gi den informasjonen som trengs for å fatte en god beslutning. Disse vektlegger reindriftas betydning, ikke bare som næringsgrunnlag, men også som språklig og kulturell målbærer for å bevare det samiske lokalsamfunnet og innbyggernes samiske identitet. Enkelte informanter kobler også nei-holdningen mot miljøvern. Det blir sagt at reindrifta er den beste ivaretaker av miljøet og vern av arealene. Beslutningen om å gå mot gruvedrift legitimeres også av informanter som strategisk. Lokalpolitikere med sterk motstand mot gruvedrift mener at om kommunestyret først hadde sagt ja til å utrede tiltaket nærmere, vil det bli umulig å stoppe på et senere tidspunkt. Det er i prosjektets tidlige fase hvor kommunestyret med hjemmel i PBL kan sette ned foten og være føre var. Senere frykter informanten at et kommunalt nei til tiltaket vil kunne overprøves på statlig hold. I den lokalpolitiske prosessen rundt de to behandlingene av planprogrammet fremgår en viktig skillelinje mellom Flyttsamelisten og Venstre på nei-siden, Fastboendes liste og Arbeiderpartiet på ja-siden. Disse partiene har framstått som samlet, mens representanter fra Samefolkets parti og Høyre har hatt ulikt syn. Enkelte informanter mener at disse partiene har stilt sine representanter fritt til å følge sin egen overbevisning og ikke utøvd partipolitisk press, mens andre, mindre erfarne kommunestyrerepresentanter uttrykker at det har vært vanskelig å stå for sin overbevisning mot de mer erfarne<sup>xxiii</sup>

Lokalpolitikerne i **Meråker** vektla ulike meninger for og mot planene om vindkraftutbygging i Kopperaa-området. Her ble miljø, vilt, friluftsinnteresser og rein som næring nevnt. Under intervjuene var kun en av informantene for de politiske partiene spesielt opptatt av eksplisitt å tale reindriftssamenes sak. Flere av gruppelederne snakket sympatisk om sørsamiske interesser i et kulturelt perspektiv, men ikke eksplisitt vurdert som næringsinteresse på linje med andre slike i kommunen. Våre data viser entydig at de samiske interesser ble vektlagt «minst» i den lokalpolitiske debatten og hadde minst legitimitet. Alle samfunnsinteressene i Meråker hadde sine egne agendaer, verdier og interesser, men det kom aldri til noen alliansebygging mellom disse, selv om de hadde samme negative holdning til utbygging. Her eksisterte det vi kan kalle «interessenes slagmark» selv om man hadde «en felles fiende» å stå opp imot. Ambivalente synspunkter framkom når det gjelder oppfatning og vurdering av det samiske i kommunen, og de samiske interessers legitimitet og anerkjennelse. Politikerne er klar over hva en eventuell utbygging vil kunne innebære for reindrifta og følgelig samisk kultur, uten at det siste er blitt inkludert eksplisitt i argumentasjonen bak partienes beslutning og standpunkt i saken. Det blir hevdet at de samiske interessene selv har ekskludert seg fra den offentlige politiske debatt og meningsutveksling ved ikke å delta på de tilrettelagte arenaene, selv om de har vært i media.

Alle gruppeledere i de politiske partier som ble intervjuet, hevdet unisont at Kopperaa-saken hadde vært grundig diskutert, og at de respektive partienes politikere som regel var fristilte under voteringen i kommunestyret. Det har tilsynelatende vært lite partipisk, selv om taus sosial kontroll alltid virker bak kulissene i slike saker. Informantene hadde dog ulikt syn på E.On og kommunen når det gjaldt åpenhet, kvalitet og tilgjengelighet på informasjon som ble gitt. Noen var derfor kritiske til det presenterte kunnskapsgrunnlaget<sup>xxiv</sup>, og mente det manglet en helhetlig vurdering. Denne kritikken belyser utfordringene med ekspertutviklet kunnskap og sammenstilling av ulike fagspesifikke kunnskapsbaser. Noen partier måtte sågar hente det de kalte «objektiv» informasjon fra andre kilder. Men de argumenterte allikevel for at man hadde godt nok informasjonsgrunnlag til å fatte beslutning. Det er altså en bemerkelsesverdig motsigelse i dette, på den ene siden har man for dårlig kunnskapsgrunnlag til å kunne etablere en helhetlig og fyllestgjørende oppfatning eller mening, men på den annen side var det samme grunnlaget godt nok for å fatte beslutning. Det synes derfor som om de fleste politiske partier på forhånd hadde gjort seg opp en mening om saken, og at de påfølgende prosesser, med dialog og debatt, faglige utredninger og saklig informasjons ikke rokket ved dette. Meråkerpolitikerne trakk frem positive lokaløkonomiske effekter av utbyggings- og driftsfasen, og betydningen vindkraftverket vil ha for økte skatteinntekter og opprettholdelse av kommunalt tjenestetilbud. Det var likevel en klar tosidighet som kom til uttrykk blant informantene: noen tror på lokaløkonomiske effekter, herunder ringvirkninger for næringsliv og arbeidsplasser, mens andre ikke ser det sannsynlig (utover skatteinntekter) og uttrykte generell skepsis for samfunnsøkonomien i slike utbygginger.

---

## Etterspill

Alle de tre utbyggingssakene har på ulike måter blitt løftet opp på statlig nivå i etterkant av de lokalpolitiske beslutningene. I Kautokeino hadde Arctic Gold vanskelig for å akseptere at et knapt lokalpolitisk flertall med grunnlag i PBLs § 3.1 kunne velte planene for et viktig nasjonalt gruveprosjekt. De ønsket derfor omkamp og statlig inngripen, men møtte lite forståelse først hos Justisdepartementets lovavdeling og senere hos Kommunal- og moderniseringsministeren som sa at det lokale selvstyret ikke ville bli overprøvd (Nygaard 2016b). Selskapsstrategien til Arctic Gold har etter dette vært å jobbe for endring av lovverket, samt å vente på et mer «mineralvennlig» kommunestyre. Valgresultatet i 2015 ga i så måte ikke det ønskede virkningen da Arbeiderpartiet inngikk samarbeid med Flyttsamelisten, og ble enige om å avstå fra en konsekvensutredning om fremtidig gruvedrift i valgperioden. Med dette ble punktet for utbyggingstiltaket satt.

I de to andre casene ble den statlige inngripen i prosessen mer omfattende. Siden både Sametinget<sup>xxv</sup> og Områdestyret for reindrift i Vest-Finnmark leverte innsigelse til gruveprosjektet i Kvalsund, ble beslutningsprosessen flyttet opp til statlig nivå, og flere ulike departement hadde saken til uttalelse<sup>xxvi</sup>. Reguleringsplan ble endelig vedtatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i mars 2014, men vedtaket<sup>xxvii</sup> hadde en formulering som ikke gir reindriften den avklaring som trengs. *Det legges til grunn at tiltakshaver i samråd med reindriftnæringen kommer frem til avbøtende tiltak som legger grunnlaget for videreføring av reindriften i området. Dette må skje før tiltaket iverksettes. Innsigelsene fra Sametinget og Områdestyret for reindrift i Vest-Finnmark er ikke tatt til følge.* Det overlates med andre ord til selskapet og reindriften å finne en løsning, og staten frasier seg ansvaret for å ivareta de samiske interessene. Reindriften mener det ikke er mulig å videreføre drift i utbyggingsområdet og komme fram til et kompromiss, mens utbygger og kommunestyrets flertall vektlegger kommunestyrets suverene rett til å bestemme, hjemlet i det legale konkurransedemokratiet. Staten mener altså at det er mulig å komme til enighet gjennom kompromiss. Slik sett forutsettes det at prinsippet om agonistisk pluralisme er gjeldende. For andre fremstår saken med urokkelige posisjonene hvor det ikke er mulig å oppnå konsensus. Nussir fikk utslippstillatelse fra Miljødirektoratet i desember 2015, og selv om vedtaket ble påklaget av fem ulike instanser, blant annet Sametinget, ble ikke klagen tatt til følge, og vedtaket ble opprettholdt av Klima- og miljødepartementet 19.12.2016. Selskapet og kommunen mener at bare driftskonsesjon gjenstår før tiltaket kan realiseres, men forutsetningene for vedtatt reguleringsplan, avtale om avbøtende tiltak med reindriften, er ikke på plass.

Ettersom prosessen på statlig nivå har dratt ut, og kravet om flere fagutredninger ble fremsatt, kom den sjøsamiske fangst- og fiskeriorganisasjonen Bivdi på banen, og det ble inngått samarbeid med blant annet Vest-Finnmark jeger og fiskeforening og Fiskarlaget. Det har også vært et visst samarbeid med lokale og nasjonale aksjonsgrupper (Natur og Ungdom, Naturvernforbundet). Vi ser altså at de sjøsamiske interessene inngår konkrete allianser med andre organisasjoner som jobber mot gruveprosjektet, men dette skjedde altså etter at saken var avgjort på det lokalpolitiske nivået, og har ikke hatt betydning for beslutningen på statlig nivå.

I Meråker fikk også den kommunale beslutningsprosessen et statlig etterspill da NVE 13 april 2015 avsløp konsesjonssøknad fra E.ON Wind Norway om å bygge og drive Kopperaa vindkraftverk, og dermed tilsidesatte det kommunale vedtaket som støttet utbyggingen. I avslagsbegrunnelsen (NVE 2015:1) blir de viktigste negative virkningene av inngrepet knyttet til samiske interesser, friluftsliv, reiselivsnæring og landskap. *«Det er usikkerhet knyttet til virkningene for reindrift, og NVE mener området med sin funksjon som blant annet oppsamlingsområde og flyttlei tilsier at føre var-prinsippet bør vektlegges i avgjørelsen av konsesjonsspørsmålet».* NVE vektla altså innsigelsen fra fylkesmannen i Nord-Trøndelag og fylkeskommunens motstand, samt den grenseoverskridende effekten på reindriften på svensk side. E.On vurderte så å endre den opprinnelige utbyggingsskissen for å redusere de negative effektene. Blant annet ble det utarbeidet en ny reindriftsfaglig rapport (Naturrestaurering 2015) antallet turbiner ble redusert, og vedtaket ble påklaget av både E.On og grunneier Meråker bruk. NVE anså at ingen nye opplysninger eller argumenter var framkommet, og opprettholdt derfor avslaget og oversendte saken til Olje- og energidepartementet.<sup>xxviii</sup> Da departementet inviterte til befaringsreise i forbindelse med klagebehandling deltok både Feren reinbeitedistrikt og deres advokat som vil ta saken til folkeretten: *«Den sør-samiske minoriteten tåler ikke at vindmølleparkene både på Fosen og i Meråker bygges ut.»* (NRK Trøndelag 19.10.2016). Per mars 2017 er saken ennå til behandling i departementet. Den institusjonelle muligheten Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har til å



---

levere innsigelse til vindmølleparken blir dermed avgjørende for utfallet. Slik fremstår fylkesmannen som talsperson for de sør-samiske reindriftsinteressene. Når saken løftes fra det lokaldemokratiske til statlige forvaltningsnivået åpner det seg en mulighet til å se mer helhetlig på reindriftas interesser; både geografisk/grenseoverskridende, men også ved å se den aktuelle utbyggingen i sammenheng med annen inngripen i reindriftas arealer.

## Oppsummering

Artikkelen viser at kommunens rolle som planmyndighet i arealbaserte utbyggingssaker i samiske områder utfordres av nasjonale og internasjonale industriaktører med makt og ressurser. Det er kommunen som planmyndighet som skal sikre at PBLs forholdsvis nye § om å *sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv* etterleves i kommunale plan- og beslutningsprosesser. Samtidig fordrer store industriutbygginger som planlegges i befolkningsmessig små distriktskommuner en kommunal plankapasitet som mange kanskje ikke har, og kunnskap om et stort og tungt saksfelt som få kommuner har erfaring med. En proaktiv og stødig hånd på planleggingsrattet er nødvendig, og forutsetter integritet, kompetanse, kapasitet og evne til å følge de formelle premisene for slike planprosesser. Samtidig må kunnskapen om lokale og regionale arealinteresser være til stede, og aktuelle høringsparter og interessenter må sikres medvirkning i plan- og beslutningsprosessene. Vi finner ikke klare holdepunkter for at kommuner som nylig har vært gjennom en kommuneplan/arealplanprosess med god medvirkning, dialog, forhandlinger og samarbeid med aktuelle samiske næringsinteresser, er bedre rustet til å ivareta de samme interessene i andre planprosesser. Vår antakelse om at læring fra en prosessorientert og kommunikativ planprosess vil overføres til en annen, mangler empirisk grunnlag i vår studie. Trolig må dette studeres over litt lenger tid. Praksis viser imidlertid at kommunens arealplanarbeid ofte utføres av innleide konsultentselskap, og at planprosesser i forbindelse med gruve- og vindkraftutbyggingers reguleringsplan/KU-arbeid alltid gir konsultentselskaper en dominerende rolle. Det er betimelig å stille spørsmål ved om konsulentene også tar med seg kunnskapen og dialogen med interessentene når arbeidet er avsluttet. Vi observerer dessuten at samiske næringsinteresser deltar på en bedre måte i planprosessene med utarbeidelse av kommunal arealplan enn i prosesser med vindkraft- og gruveutbygginger. Meråker-caset illustrerer særlig dette. Kanskje er slike prosesser bedre tilrettelagt for deltakelse og medvirkning på de samiske næringsinteressenes premisser, kanskje er prosessen mindre konfliktorientert?

Analysen viser at samiske næringsinteressers deltakelse i de formelle plan- og beslutningsprosessene i vind- og gruvesakene varierer sterkt og må kontekstualiseres både i forhold til ulike næringsinteressers stilling i de aktuelle områdene, eventuelle konkurrerende samiske næringer, samt sammenfallende eller divergerende samiske/lokalsamfunns interesser. Hvilke kanaler som benyttes avhenger både av de samiske aktørenes evne og vilje til å mobilisere samt planleggers og utbyggingsselskaps tilretteleggelse for slik deltakelse. Empirien viser at medvirkning/mobilisering/inkludering av samiske interesser kan skje på fire forskjellige måter: For det første kan deltakelse og ivaretagelse av de samiske interessene skje gjennom **overordnet kommuneplanlegging** hvor viktige avklaringer legger et godt grunnlag for senere involvering/interesseivaretagelse. Dette kan være et langsiktig arbeid der kommunen dokumenterer arealbruk og formulerer betingelser og strategier i plandokumenter f. eks planprogram eller arealplaner, som ivaretar de ulike nærings- og samfunnsinteresser og gir dem legitimitet. For det andre kan dette skje gjennom de **formelle** (lovpålagte eller forskriftsmessige) krav om medvirkning/deltakelse som stilles gjennom selve konsekvensutredningsprosessen til den konkrete utbyggingssaken. Kommunen kan for eksempel sende plandokumenter ut på formelle høringer, der adressatene enten inviteres eller plikter å bli inkludert pga. kompetanse, forvaltningsansvar eller -myndighet i det aktuelle saksområde. Delaktighet og innflytelse via høringer krever derfor ofte formell legitimitet, kompetanse, kapasitet og ressurser for å utforme gode og adekvate høringsuttalelser. For det tredje kan aktørene benytte seg av **alternative og/eller supplerende medvirkningsprosesser** som skapes gjennom tilrettede arenaer for dialog, bred medvirkning og informasjonsutveksling i den aktuelle utbyggingssaken. Dette kan være å delta på folkemøter/dialogmøter og/eller samrådsmøter med ulike parter, inngå avtaler eller beslutninger om å avholde folkeavstemming. Den fjerde innflytelseskanalen skjer gjennom **lokale aksjoner eller protester**. Dette kan være offentlig protest eller markedsføring av alternative synspunkter, dersom aktørenes interesser og behov ikke blir adekvat og relevant behandlet og satt på den politiske dagsorden. Å ikke delta kan også være en slik protest som gir et signal om at aktøren ikke godtar spillereglene (som reindrifta i Meråker). En annen form for «protest» er når de samiske interessene ikke lenger kan bruke den demokratiske kanalen for innflytelse og må koble på det juridiske gjennom å



---

ta saken til retten, slik det nå ligger an for de berørte reindriftsinteressene i Nussir-saken. Samiske interessers deltakelse i plan- og beslutningsprosessene i Kvalsund har altså vært som høringspart, deltaker i ressursgrupper, gjennom møter og meklinger, og til slutt ender saken trolig i rettsapparatet. I Kautokeino deltok de samiske interessentene gjennom partipolitikken, som høringspart, og ved deltakelse på møter. I Meråker valgte de berørte samiske interessentene å delta utenfor den demokratiske kanal gjennom sine advokater.

Hva som defineres som en samisk interesse, varierer i de tre kommunene. Det er bare i Kvalsund vi kan snakke om ulike samiske interesser, da både de sjøsamiske og reindriftssamiske næringsinteressene divergerer og inntar ulike standpunkt til utbyggingstiltaket. I Kautokeino dominerer reindrifta som næring og som markør for «det samiske», men også som grunnlag og forutsetning for opprettholdelse og utvikling av samisk språk, kultur og identitet. I Meråker ses de samiske interessene utelukkende på som en næringsinteresse på linje med andre næringer.

Men analysen viser også at det ikke alltid er så enkelt å skille de samiske interessene fra andre lokalsamfunnsinteresser, noe de sjøsamiske interessene i Kvalsund er et eksempel på. Derfor kan det argumenteres, slik enkelte informanter gjør, for at ny næringsutvikling kan styrke bosetningen og sysselsettingen i kommunen, og dermed indirekte bidra til at de sjøsamiske næringene og tradisjonene opprettholdes. Dette er en problemstilling som i liten grad løftes i den politiske debatten, og som krever mer kunnskap.

Dette bringer oss over til de samiske interessenes **legitimitet** blant beslutningsdeltakerne i kommunestyret. Også her ser vi klare forskjeller der Kautokeino er i en særstilling hvor reindriftsinteressene er inkludert i partipolitikken og dermed inkorporert i de formelle demokratiske kanalene, noe som resulterte i at nettopp disse interessene ble oppfattet så tungtveiende at de stoppet utbyggingsvedtak i kommunestyret. Dette skyldes nok samisk kultur, språk og næringslivs sterke stilling i Norges viktigste reindriftskommune, og en situasjon som nok neppe vil oppstå i kommunale beslutningsprosesser hvor samene er i mindretall. Hverken i Kvalsund eller Meråker ble de samiske interessene gitt tilstrekkelig legitimitet da de manglet viktige talspersoner inn i den demokratiske kanal. Det ser heller ikke ut til at reindriftas juridiske rettigheter gjennom alders tids bruk av arealene er gitt særlig legitimitet. Kanskje har politikerne vurdert at dette er noe som i så fall må løses juridisk mellom reindrifta og utbyggingsselskapet eller ved bruk av økonomisk kompensasjon.

Nettopp derfor er **kunnskapsgrunnlaget** om den samiske tilstedeværelsen og næringsaktiviteten hos de som skal forberede og fatte de lokaldemokratiske beslutningene viktig, både den kunnskapen som er opparbeidet over lang tid, og den som en kan lese seg til gjennom konsekvensutredningsrapporter. I slike omfattende utbyggingsprosesser drukner kanskje enkeltrapporter om den samiske bruken i havet av andre forskningsbaserte publikasjoner. Empirien i denne artikkelen viser også at både mengde, tidspress, vanskelig fagterminologi og manglende oversikt om sammenhenger utfordrer kommunestyrerepresentantene når de skal absorbere kunnskapen som er stilt til rådighet gjennom KU-prosessen. Idealet om at politiske beslutninger tas i et landskap med full oversikt over konsekvenser er illusorisk for kunnskap er ikke nøytral. Slik sett har Foucaults ideer om sterke sammenhenger mellom kunnskap og makt stor relevans. Faren er da at de politiske beslutningen løftes opp fra lokalpolitikken til fagekspertene. Sammenhengen mellom samiske interessers legitimitet i kommunestyret, kommunestyrerepresentanters kunnskapsgrunnlag og lokaldemokratiske beslutninger, kan sammenstilles i tabellen under:

Tabell 1: Casenes variasjon mht. samiske interessers legitimitet, kommunestyrets kunnskapsgrunnlag og beslutninger i utbyggingssakene

	De samiske interessers legitimitet	Kunnskapsgrunnlag	Lokaldemokratisk beslutning
Kvalsund	Svakt	Stoler på KU, men etterlyser sammenstilling	Ja
Kautokeino	Sterk	Lokal kunnskap og erfaring	Nei
Meråker	Svak	Delvis skepsis til KU, gjort seg opp egen mening	Ja

Erfaringen fra de tre casene viser at det lokaldemokratiske nivået ikke bestandig er i stand til å komme fram til endelige beslutninger, og at de planteoretiske tilnærmingene om medvirkning og deltakelse ikke alltid finner sin

---

løsning i lokalpolitikken og gjennom den demokratiske kanalen. Det viser også behovet for at samiske næringsinteresser noen ganger bør løftes opp på et høyere plan- og forvaltningsnivå der Sametinget og reindriftsforvaltningen/fylkesmannen kan komme inn i en tidlig fase og sikre de samiske interessene deres formelle og rettmessige legitimitet og anerkjennelse gjennom bruk av konsultasjonsordningen, høringsmulighet og innsigelse. Men artikkelen viser også gjennom Kautokeino-caset at det lokalpolitisk nivå alene kan sikre samisk interessehevding og medbestemmelse i arealkrevende plan- og beslutningsprosesser. Dette er nok mer unntaket enn regelen da det er få kommuner der de samiske næringsinteressene finner støtte i et flertall blant kommunestyrerepresentantene.

Allikevel vil enkelte ressursbaserte utbygginger ikke være forenlige med fortsatt samisk næringsutøvelse, og det vil ikke være mulig å komme fram til et kompromiss. Dette er i tråd med tenkning om agonistisk pluralisme. En av partene må vike. Forsøk på å inngå kompromiss ved å endre/minske tiltaket eller stille finansielle ressurser til disposisjon (som i Kautokeino) førte ikke til enighet. Denne artikkelen har bidratt til å kaste lys over en liten del av plankomplekset der samiske næringsinteresser i ulik grad og på ulike måter utfordrer prinsippet om medbestemmelse i lokale beslutningsprosesser. Vår artikkel viser at lokal deltakelse i demokratiske prosesser er vanskelig når de som er berørt av tiltaket ikke er bosatt eller registrert i kommunen der plantiltaket finner sted. Dette er et kjent dilemma for reindrifta som må engasjere seg i mange planprosesser i flere kommuner langs flyttleia eller i de ulike beiteområdene de benytter gjennom året. Dette kan naturligvis påvirke muligheten til å delta på de ulike arenaene som tilrettelegges på lokalt nivå fordi de kanskje ikke fysisk til stede men befinner seg i andre områder med reinen. Tidsbegrenset tilstedeværelse kan også redusere lokalpolitikernes fokus på at disse interessenes næringsgrunnlag må hensyntas. Slik sett kan det oppstå en spenning mellom medbestemmelse hjemlet i blant annet PBL, og mangel på demokratisk deltakelse i lokalvalg. Selv om reindrifta formelt gis medbestemmelse gjennom planprosessen, kan de ikke bruke den demokratiske kanal og deltakelse i valg for å påvirke kommunestyrets sammensetning.

---

## Litteratur

- Aarsæther, N. m.fl. (2012): Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati. Cappelen Damm Høgskoleforlaget
- Allmendinger, P. (2002): The Post-Positivist Landscape of Planning Theory. I Allmendinger, P & Tewdwr-Jones, M red. Planning Futures - New Directions for Planning Theory. London: Routledge.
- Amdam J. og R. Amdam (2000): Kommunikativ planlegging. Det norske samlaget
- Amdam, R. (2012): «Fokus på prosesser: kommunikativ og samarbeidende planlegging». I Nils, Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen. Utfordringer for norsk planlegging – kunnskap, bærekraft, demokrati. Kristiansand: Cappelen Damm Høgskoleforlaget.
- Amdam, J. og Veggeland, N. (2011): Teorier om samfunnsstyring og planlegging. Oslo: Universitetsforlaget
- Andersen S. S. (1997): Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design. Oslo: Fagbokforlaget.
- Arctic Gold (2012): Planprogram for reguleringsplan med konsekvensutredning for etablering av gruvedrift i Biedjovaggi, Kautokeino og Nordreisa kommuner. Revidert og justert utgave etter offentlig høring og vedtak i Kautokeino kommunestyre 26.04.12. Datert 15.05.2012
- Bäcklund, P. & R. Mäntyselä. (2010): Agonism and industrial ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning theory* 9 (4) 2010.
- Bioforsk (2013) Kopperaa vindkraftverk. Konsekvensutredning reindrift, Bioforsk rapport Vol 8. Nr. 103 2013
- Bjerkli, B. og P. Selle (2015): Samepolitikkens utvikling. Oslo: Gyldendals akademiske
- Bongo, M.A.J. (2012): Reindriffts medvirkning i en kommuneplanprosess – en casestudie av planlegging i Alta. Masteroppgåve i samfunnsplanlegging og leiting, 12/2012. Høgskulen i Volda.
- Eythorson, E. (2011): Konsekvenser for sjøsamisk bruk av Repparfjorden og sjønære arealer. NIKU Oppdragsrapport 70/2011.
- E.ON (2013): Kopperaa vindkraftverk Meråker kommune, Nord-Trøndelag. Konesjonssøknad med sammendrag av konsekvensutredning. November 2013
- Foucault, M. (1999): Diskursenes orden. Oslo: Spartacus
- Flyvbjerg, B. (1991): Rationalitet og magt. Bind I. Det konkrete vitenskap. København: Akademisk Forlag
- Flyvbjerg, B. (1998): Rationality and Power. Democracy in Practice. Chicago/London: University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2004): Five Misunderstandings About Case-Study Research. I: Seale C, Gobo G, Jaber F, Gubrium J F, & Silverman D (eds), *Qualitative Research Practice*. London and Thousand Oaks, CA: Sage, 2004, pp. 420-434.
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag. (2014): Fylkesmannens uttalelse til konsesjonssøknad for Kopperaa vindkraftverk med tilhørende nett-tilknytting Meråker kommune.
- Gerring, J. (2007): Case study research. USA: Cambridge University Press.
- Healy, P. (2006): Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. Palgrave Macmillan.
- Kleven, T. (2011): Fra gjenreising til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965-2005. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Kløcker Larsen, R., Raitio, K., Sandstrøm, P., Skarin, A., Stinnebom, M., Wik-Karsson, J., Sandström, S., Österlin, C., Buholt, Y. (2016) Kumulative effekter av exploatering på renskøtsel. Naturvårdsverket, Rapport 6722, august 2016
- Kvalsund kommune (2016): Planprogram for Kommuneplanens Arealdel 2017-2027.
- Lovdata (2008): Plan- og bygningslov.
- Lovdata (2014): Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven.
- Lysgård, H. K. & J. Cruckshank (2013): Creative attractive places for whom? A discourse-theoretical approach to knowledge and planning. *Environment and Planning*, 2013, Volume 45.
- Meråker kommune (2014): Forslag til kommuneplanens arealdel for Meråker kommune 2014-2024. Planforslag til førstegangsbehandling for offentlig ettersyn og høring.
- Meråker kommune (2015): Kommuneplanens arealdel for Meråker 2014-2013. Innspill til konsekvensutredning
- Mouffe, C. (1999): Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Social Research*: 66 (3):745-758
- Mouffe, C. & Laclau, E. (2001): Hegemony and Socialist strategy: Towards a Radical Democratic Politics. London/New York: Verso
- Naturrestaurering (2015): Forslag til nytt planutkast for Kopperaa vindkraftverk i Meråker kommune. Vurderinger av avbøtende tiltak for Færen reinbeitedistrikt.
- NRK Trøndelag (19.10.2016)
- NUSSIR (2011): Reguleringsplan med konsekvensutredning for planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune.
- NVE (2015): E.ON Wind Norway og Jämtkraft Elnät AB. Kopperaa vindkraftverk med tilhørende nettilknytning i Meråker og Stjørdal kommuner. Vedtak om avslag på søknad om konsesjon. Oslo/Trondheim, Norges vassdrags- og energidirektorat

- 
- Nygaard, V. (2016a): Do indigenous interests have a say in planning of new mining projects? Experiences from Finnmark, Norway. *The Extractives Industries and Society* 3, pp. 17-24
- Nygaard, V. (2016b): Samiske interesser – bremsekloss for utvikling av mineralnæringen? I Angell, E., Eikeland, S., Selle, P. Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling. Oslo: Gyldendal Akademiske
- Nærings- og handelsdepartementet (2011): Strategi for mineralnæringen
- Olsen, H. (2002): Kvalitative kvaler: Kvalitative metoder og danske kvalitative metoders kvalitet København: Akademisk Forlag 2002
- Riseth, J. Å. og I. Lie (2016). Reindrifta i Finnmarks betydning for næringsutvikling og samfunnsutvikling. I Angell, E., Eikeland, S., Selle, P. Nordområdene i endring. Urfolkspolitikk og utvikling. Oslo: Gyldendal Akademiske
- Ragin, C. C. (1999): The distinctiveness of case-oriented research. *Health Services Research* 34 (5 Pt 2) (Dec): 1137-51.
- Sager, T. (2013): Reviewing Critical planning Theory. Aldershot: Ashgate.
- Sandström, P. (2015): A toolbox for Co-production of Knowledge and Improved Land Use Dialogues. The perspective of reindeer Husbandry, Doctoral Thesis, Swedish University of Agricultural Sciences.
- Sametinget (2010): Sametingets planveileder
- Skjeggedal, T., Overvåg, K. & J-Å. Riseth. (2016) Land-use planning in Norwegian Mountain Areas: Local development or nature protection? *European Planning Studies* 23:2, 2016
- Sletterød, N. A., Carlsson, E., Kleiven, H.H. & H. Sivertsen (2014): Ungdom og medvirkning i planlegging og lokalt utviklingsarbeid. "Å slippe til og bli sluppet løs er to sider av samme sak". Rapport 2014:8. Trøndelag Forskning og Utvikling. Steinkjer
- Stjørdalens Blad (2014): Det er forskjell på bruk og forbruk av naturen.
- Van Wynsberghe, R. & Khan, S. (2007): Redefining case study. *International Journal of Qualitative Methods*, 6(2), 1-10.
- Vik, J., Bay\_Larsen, I. og J. Aasetre (2011) Bruk og vern – brytning om demokrati i Haugen, M. og E. P. Stræte *Rurale brytninger*. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.
- Vistnes, I. I. og C. Nellemann (2011): Foreslått utbygging av Nussir gruver i reinbeitedistrikt 22 Fiettar - konsekvenser for reindriften i 22 Fiettar og 20 Fálá. Norut Alta rapport 2011:2
- Winge, N. K. (2016) Konsekvensutredninger i reindriftsområder. *Tidsskrift for eiendomsrett*, nr. 2, 2016, Universitetsforlaget.
- Wøhni, A. (2007): Virker medvirkning virkelig? Sluttrapport av evaluering av planmedvirkning i storbyer. Asplan Viak AS.
- Yin, R. K. (1981): The case study as a serious research strategy. I: Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization 3 (1981), September
- Yin, R. K. (2014): Case Study Research: Design and Methods. Fifth edition. London: Sage

---

<sup>i</sup> Arbeidet med artikkelen er en del av prosjektet *Hva er samiske interesser i nye næringer?* finansiert av Regionalt forskningsfond. Prosjektnummer 228 952.

<sup>ii</sup> Siden de første vindkraftanleggene ble etablert i Norge på begynnelsen av nittitallet, er det pr. 2016 21 vindkraftverk i drift og en rekke under planlegging Kilde: [www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vindkraft/](http://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vindkraft/) Lastet ned 25. november 2016.

<sup>iii</sup> Blant annet slår Grunnlovens § 108, fast: «Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

<sup>iv</sup> Spesielt viktige er FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 som slår fast at minoriteter ikke skal nektes retten til sin kultur, sitt språk eller sin tro, ILO konvensjon 169 og FNs erklæring om urfolks rettigheter.

<sup>v</sup> Sametingets planveileder (Sametinget 2010) angir hvilke fylker og kommuner som anses for tradisjonelle samiske områder og som særlig omfattes av bestemmelsen.

<sup>vi</sup> Se [www.vindportalen.no](http://www.vindportalen.no) for de ulike etappene i konsesjonsprosessen.

<sup>vii</sup> Omorganisering av reindriften demokratiske organer har ført til ulike betegnelser til ulike tider. I dag ligger Reindriftsforvaltningen under Fylkesmannen.

<sup>viii</sup> De aller fleste ble gjennomført som enkeltintervju. I forbindelse med Meråker-caset ble det gjennomført et gruppeintervju med ulike fagpersoner ved Nord-Trøndelag fylkesmannsembete og i Nord-Trøndelag fylkeskommune for å få en best mulig forvaltningsmessig kontekstuell beskrivelse og forståelse av caset.

<sup>ix</sup> Distrikt 42 Beahcegealli blir berørt i de vestlige og sørlige delene av planområdet, og for resten av planområdet vil fellesområdet for Kautokeino vestre sone/distrikt 30A Oarjabealli blir berørt. I tillegg blir distrikt 34 Ábborássa, 35A Fávrosorda, og 36 Cokholat berørt med trekklei og gjerdeanlegg rett sør for planområdet (Arcic Gold 2012).

<sup>x</sup> Selskapet har ingen annen aktivitet enn å forberede oppstart av prosjektet. NUSSIR er grunnlagt på nord-norsk kapital, men gradvis er mer utenlandske kapital fra banker og investeringsselskap hentet inn.

<sup>xi</sup> E.ON er tyskeid og verdens største private energikonsern med virksomhet i en rekke land.

<sup>xii</sup> Selskapet er hovedsakelig eid av en stiftelse som domineres av familiene Astrup Fearnley, og har 79 ulike aksjonærer. I tillegg til skog- og utmarksdrift driver selskapet med eiendomsutvikling og kapitalforvaltning.

<sup>xiii</sup> Vi vil se variasjon i hvilke planprosesser som ligger først i løypa i de tre kommunene, men også planprosessenes utstrekning i tid og endelig avslutning.

<sup>xiv</sup> Planstrategi for ny periode 2016-2019 ble vedtatt i november 2016. I følge denne skal de tre planene vedtas i 2017.

<sup>xv</sup> Et interkommunal samarbeid mellom kommunene Rennebu, Oppdal og Rindal.

- 
- <sup>xvi</sup> Det går frem at det har vært tre møter. Meråker kommune (2015) Kommuneplanens arealdel for Meråker 2014-2013. Innspill til konsekvensutredning.
- <sup>xvii</sup> Advokat Hjort skriver at: «... en kommune ikke kan unnlate å fastsette planprogram med den begrunnelse at kommunen ikke ønsker den arealbruk som privat tiltakshaver legger opp til»
- <sup>xviii</sup> Svar fra Justis- og beredskapsdepartementet 5. juli 2013
- <sup>xix</sup> Partier som stod samlet i å avvise planprogrammet var Flyttsamelisten og Venstre, Fastboendes liste og Arbeiderpartiet stemte for planprogram. Representanter fra Samefolkets parti og Høyre var delt.
- <sup>xx</sup> Alle høringsuttalelser finnes på: [http://www.nussir.no/en\\_enviro\\_zoning.php](http://www.nussir.no/en_enviro_zoning.php)
- <sup>xxi</sup> Et næringsutviklingsselskap utskilt fra kommunen.
- <sup>xxii</sup> Reguleringsplansaken ble behandlet på et ekstraordinært kommunestyremøte som ble sammenkalt på kortvarsel og hvor flere kommunestyrerepresentanter var fraværende.
- <sup>xxiii</sup> Det forholdsvis nyvalgte kommunestyret fikk inn flere unge, kvinnelig politikere uten tidligere erfaring fra kommunepolitikken.
- <sup>xxiv</sup> Som en del av konsesjonssøknaden ble det utarbeidet en KU for reindrift (Bioforsk 2013). Denne konkluderte med at vindkraftverket vil ha stor til middels negativ effekt på reindrifta.
- <sup>xxv</sup> Sametingets innsigelse omhandlet utelukkende reindriftas interesser
- <sup>xxvi</sup> Se Nygaard 2016a for en beskrivelse av prosessen
- <sup>xxvii</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Kvalsund-kommune---innsigelse-til-reguleringsplan-for-Nussir-og-Ulveryggen/id753930/>
- <sup>xxviii</sup> Se NVEs side om konsesjonssaken ad Koperaa vindkraftverk: <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=229&type=A-1,A-6> lastet 20.6.2016