

# Kommunenes rolle ved store industrietableringer i nordområdene:

Hvordan styre rask vekst?

---

Frode Bjørgo

FAKULTET FOR SAMFUNNSVITENSKAP



# Kommunenes rolle ved store industrietableringer i nordområdene:

Hvordan styre rask vekst?

Frode Bjørgo

Ph.d. i sosiologi  
Fakultet for samfunnsvitenskap  
Nord universitet

Ph.d. i sosiologi nr. 49 (2021)

**Kommunenes rolle ved store industrietableringer  
i nordområdene: Hvordan styre rask vekst?**

Frode Bjørgo

© Frode Bjørgo, 2021

ISBN: 978-82-92958-47-6

Trykk: Trykkeriet, Nord universitet  
[www.nord.no](http://www.nord.no)

*Alle rettigheter forbeholdes.*

*Kopiering fra denne bok skal kun finne sted på institusjoner som har inngått  
avtale med Kopinor og kun innenfor de rammer som er oppgitt i avtalen.*

## Forord

Denne avhandlingen er et eksempel på at det er mye her i livet som ikke kan planlegges. For mye har skjedd i løpet av årene som har gått siden jeg begynte å planlegge dette arbeidet. Først med kommunene jeg studerte, og deretter med meg. I kommunene ble utsiktene til rask vekst erstattet av konkurser og nye utsettelse. Selv ble jeg alvorlig syk. Forskning ble erstattet av venting, analyse av dialyse. Etter tre år kom endelig beskjeden om at en nyre ventet på meg på Rikshospitalet, og etter en vellykket transplantasjon, kan jeg nå vende tilbake til en mer normal hverdag.

Like avgjørende for avhandlingen nå som for tre år siden, er selvfølgelig mine informanter i de tre kommunene jeg har besøkt. Jeg er dypt takknemlig for at dere tok dere tid og delte av deres kunnskap, enten jeg ble presset inn i en allerede full rådmannskalender, eller dere som lokalpolitikere nok en gang måtte ofre en kveld borte fra familien. Jeg vet at noen av dere kjørte langt for å møte meg.

Denne avhandlingen hadde heller ikke sett dagens lys om det ikke hadde vært for min hovedveileder, Asbjørn Røiseland. Takk for gode spørsmål og kritiske kommentarer, takk for støtte underveis, og takk for evnen til å løfte fram muligheter i selv den mest uferdige kladd. Jeg vil også benytte anledningen til å takke Asbjørn for hans ukuelige innsats for å bygge faglige fellesskap på universitetet. Asbjørn er den typen professor som banker på døra til stipendiatene for å høre hvordan det går, og som understreker at det er et felles ansvar å hjelpe hverandre fram. Slike professorer får et universitet aldri nok av.

Takk også til biveileder Jon Pierre for uvurderlig hjelp, ikke minst på oppløpssiden. Nyttige kommentarer har jeg også fått fra mine opponenter på midtveis- og sluttseminaret, henholdsvis Håkan Sandersen og Stig Montin.

Jeg vil også takke alle som har vært med i forskningsgruppa for statsvitenskap (Asbjørn Røiseland, Håkan Sandersen, Christian Lo, Camilla Risvoll Godø, Ragnhild Holmen Waldahl, Janne Breimo, Mikel D. Cainzos, Anne Kamilla Lund, Maja Nilssen, Anne Tjønnndal og Tanja Ellingsen). Det som startet som en liten gjeng, vokste etter hvert til et levende forskerfellesskap der verdifull tid ble brukt til å kommentere hverandres tekster.

Nordområdesenteret har både finansiert dette doktorgradsarbeidet og vært en viktig arena for diskusjon og oppdatering av hva som skjer i Arktis. En særlig takk til Frode Mellempvik og til Linda Storholm.

Selv om det har vært dager hvor skriving og tenking butter, har jeg alltid gledet meg til å gå på jobb. Det skyldes i første rekke mine mange gode kolleger. Vi ble etter hvert så mange i gangen på Fakultet for samfunnsvitenskap at det er umulig å nevne alle, men dere skal vite at jeg har satt stor pris på å arbeide sammen med dere. En særskilt takk går til Christian Lo, Camilla Risvoll Godø, Gøril Ursin, Hilde Åsheim, Anne Kamilla Lund, Elisabeth Tømmerbakk og Mikel D. Cainzos for faglige innspill og diskusjoner.

Å bale med en avhandling kan til tider være energitappende. Det var derfor en lykke at jeg fant min egen ungdomskilde; nemlig Lytring-gjengen med Ingrid Bay-Larsen, Ragnhild Holmen Waldahl, Anki Gerhardsen og Lotte Grepp Knutsen.

En stor takk må også sendes til mine mest kritiske lesere, språkvaskerne Eileen og Tone. Takk for at dere har pløyd gjennom side på side med tekst!

Og så til slutt: Kjære Line, Synne, Åsne og Une. Dere er det beste som har hendt meg.

## Sammendrag

Denne avhandlingen analyserer hvordan tre nordiske kommuner, to norske og én svensk, håndterer utfordringene som oppstår når de blir vertskap for store industriprosjekter. Avhandlingen sammenlikner hvordan kommunene forsøker å styre den raske veksten som følger med, eller forventes å følge med, etableringene. På den måten rettes søkelyset både mot kommunenes avgjørende betydning for industrietableringer, men også mot hvordan store industrietableringer setter kommunenes institusjonelle kapasitet på prøve. Grunnlaget for disse sammenlikningene er data fra dokumentanalyser og intervjuer med kommunale nøkkelpersoner. Dataene er analysert ved hjelp av tverrfaglig styringslitteratur om governance eller samstyring, men trekker også på sosiologisk litteratur om rask vekst. Avhandlingen består av fire frittstående, men beslektede artikler. Artikkene belyser ulike aspekter ved styringsutfordringene som oppstår. De viser også hvordan kommuner som står overfor forholdsvis like utfordringer, kan velge vidt ulike strategier. Dette reflekterer hvordan tilpasningen mellom ny næringsaktivitet og lokal samfunnsutvikling ikke er spontan og friksjonsfri. Det finnes ingen «usynlig hånd» som sørger for at den økonomiske veksten et stort industriprosjekt fører med seg, automatisk løser et lokalsamfunns utfordringer. Om industriprosjektet bidrar til å realisere kommunens framtidsvisjoner, er det et resultat av strategier, konflikt og vanskelige prioriteringer. Disse strategiene og prioriteringene må studeres og problematiseres.





## **Abstract**

This dissertation analyses how three Nordic municipalities – two Norwegian and one Swedish – handle the challenges that arise when they become the hosts of industrial megaprojects. The dissertation compares the ways in which the municipalities attempt to manage the growth that follows, or is expected to follow, from the project. Thus the dissertation focuses both on the ways in which municipalities are of crucial importance for industrial projects, but also how such projects test the institutional capacity of the affected municipalities. These comparisons are based on data from document analyses and interviews with key municipal personnel. The data was analysed using interdisciplinary management literature on governance as well as literature from sociology on rapid growth. The dissertation consists of four independent but interlinked articles. The articles highlight different aspects of the management challenges that arise, and also show how municipalities that face relatively similar challenges may choose very different strategies. This reflects the fact that the adaptation of new business and local community development to the industrial megaproject is not spontaneous and frictionless. There is no "invisible hand" that ensures that the economic growth from an industrial megaproject automatically solves local community challenges. If the industrial project helps realise the municipality's vision for the future, this is a result of strategies, struggles, and difficult prioritisations. These strategies and priorities must be studied and problematised.



# Innhold

Forord .....	iii
Sammendrag .....	v
Abstract .....	vii
Medforfattererklæring .....	xi
Kapittel 1 Introduksjon .....	1
1.1 Begrunnelse for valg av tema .....	1
1.2 Problemstilling .....	6
1.2.1 Artikkel I: .....	6
1.2.2 Artikkel II: .....	6
1.2.3 Artikkel III: .....	7
1.2.4 Artikkel IV .....	7
1.4 Hva er valgt bort .....	11
Kapittel 2 Tidligere forskning og teoretisk rammeverk .....	13
2.1 «Problemet Nord-Norge» og «Mulighetenes landsdel», men nesten ingen studier av vekst i nord .....	13
2.2 Styring av rask vekst i litteraturen om «urban governance» .....	18
2.3 Boomtown-litteratur – men ikke om nordiske velferdskommuner .....	23
2.4 Teoretisk rammeverk .....	27
Kapittel 3 Metode .....	33
3.1 Valg av case .....	33
3.2 Datainnsamling og framgangsmåte .....	41
3.3 Analyse .....	46
3.4 Etikk .....	48
3.5 Styrke og svakheter ved metoden .....	48
Kapittel 4 De tre kommunene .....	53
4.1 Sør-Varanger kommune .....	53
4.1.2 Kommunens rolle ved gjenåpningen .....	56
4.2 Pajala kommune .....	58
4.2.1 Kommunens rolle i gruveetableringen .....	60
4.3 Kvalsund kommune .....	63
4.3.1 Nussir og gruveprosjektet .....	64

4.3.2 Planprosessen .....	65
Kapittel 5 Artikkene i kortform .....	71
Artikkel I .....	71
Artikkel II .....	73
Artikkel III .....	75
Artikkel IV .....	77
Kapittel 6. Oppsummering og mulige framtidige forskningsområder .....	79
6.1 Casekommunene i dag .....	79
6.2 Boomtown governance – skisser til en ny analytisk modell.....	81
6.3 Egne kommunale konsekvensutredninger – boomtown governance i praksis? .....	90
6.4 Vekst og fall i nordområdene .....	92
7. Artikkene .....	105
7.1 Metagoverning the interdependence of municipalities and mining companies in the Scandinavian Arctic. ....	105
7.2 Taming wickedness. Industrial megaprojects and local governance strategies. ....	137
7.3 The Nordic municipality and industrial megaprojects – balancing growth and welfare .....	167
7.4 The speed limits of democracy: Democratic anchoring in times of rapid growth .....	195
8. Vedlegg .....	225
8.1 Intervjuguide.....	225
8.2 Godkjenning opplæringsdel.....	227
8.3 Godkjenning NSD.....	228

## Medforfattererklæring

Medforfattere:

Artikkel 2: Frode Bjørge planla studien, utførte datainnsamlingen, analyserte data og skrev artikkelen. Asbjørn Røiseland bidro i analysen og skriving av artikkelen.



# Kapittel 1 Introduksjon

Målet med denne avhandlingen er å studere kommunenes rolle ved store industrietableringer i nordområdene. Ved hjelp av et komparativt case-design som involverer tre nordiske kommuner, besvarer jeg fire forskningsspørsmål knyttet til kommunenes styring og problemløsning når store gruveprosjekter planlegges og realiseres.

Arbeidet med avhandlingen ble primært utført i perioden fra 2013 til 2017. Deretter fulgte en lang pause grunnet alvorlig sykdom, før arbeidet ble gjenopptatt høsten 2020. Avhandlingen dekker derfor kun kommunenes situasjon fram til 2017 og er ikke oppdatert til å dekke de siste tre års hendelser.

## 1.1 Begrunnelse for valg av tema

«Om Norge er mulighetenes samfunn, så er det nordlige Norge mulighetenes landsdel» (Støre, 2005).

I over ti år har en rekke politikere, næringslivsaktører og offentlige styringsdokumenter oppfordret alle til å se mot nord. Om man fulgte oppfordringen, ville man finne et «ressurskammer for fisk, petroleum og mineraler» (Støre, 2011). Her lå «en stor del av verdens uoppdagede petroleumsressurser» (Meld. St. 7 (2011-2012), s. 12) og «et av verdens rikeste geologiske områder» (Utenriksdepartementet, 2009, s. 27). Ved hjelp av målrettede politiske tiltak skulle staten skape «en ny industriæra i nord» (Meld. St. 7 (2011-2012), s. 15).

Fram til 2014 lå alt til rette for at visjonene skulle materialisere seg og at vekst og velstand skulle erstatte den kalde krigens mistro og frykt. Kina ville ha mer olje og mer stål, råvareprisene steg og næringslivet arrangerte konferanser hvor mulighetene framsto ubegrensede.

I dag er situasjonen en annen. Oljeprisen ligger rundt 50 dollar fatet, jernmalmprisen har stupt og flere gruveselskaper har gått konkurs. Likevel snakkes det fortsatt om nordområdene. På tross av hyppige anklager om at satsingen mer representerer en ny og svulstig retorikk enn konkrete politiske prioriteringer, er nordområdepolitikken blitt en felles referanse og rammebetingelse for politikkutvikling i nord. Nordområdesatsingen har også fått mye oppmerksomhet i media, og det har blitt arrangert talløse konferanser der nordområdene har vært tema. Satsingen har vært preget av et bredt register av politikkområder og målsetninger. Regjeringen Solberg har for eksempel løftet fram fem fokusområder: Internasjonalt samarbeid, næringsliv, kunnskap, infrastruktur og miljøvern, sikkerhet og beredskap (Utenriksdepartementet, 2014, s. 3). Disse satsingsområdene avviker lite fra Stoltenberg-regjeringenes prioriteringer (se for eksempel Utenriksdepartementet, 2006; 2009; Nordområdeutvalget, 2013), og viser at nordområdepolitikken i stor grad har blitt politisk felleseie (se også St.Meld 30 (2004-2005)); NOU 2003:32). Særlig har forventningene om økonomisk vekst knyttet til utnyttelse av rike naturressurser stått sentralt i programerklæringene.

Samtidig som nordområdene har fått betydelig oppmerksomhet i det politiske ordskiftet, har det i lengre tid blitt hevdet at nordområdepolitikken viser en begrenset forståelse for den rollen de lokale politiske institusjonenes har i tilrettelegging for økonomisk aktivitet. I nasjonale nordområdepolitiske dokumenter presenteres det en strategi for samfunnsutvikling som i liten grad inkluderer kommuner eller lokalsamfunn. Slik kan det virke som om man antar at tilpasningen mellom ny næringsaktivitet og lokal samfunnsutvikling er noe som vil skje spontant, og ikke være et resultat av strategier, konflikt og vanskelige prioriteringer. Manglende tematisering av det lokale politiske nivået er særlig tankevekkende når man ser den i lys av den uttalte ambisjonen om at økt verdiskapning også skal bedre levekårene i nord (se for eksempel Utenriksdepartementet, 2009). Som vertskap for store industrietableringer og som tjenesteleverandør til folket som bor og jobber der, har kommunene en sentral



rolle. Til tross for denne kjensgjerningen er kommunen som institusjon og ramme for konkret politikkkutforming nærmest oversett.

Mens det regionale aspektet lenge har blitt ivaretatt gjennom blant annet Barentssamarbeidet (Landsem, 2013; Neumann, 2002; Tunander & Stokke, 1994), har det lokale blitt skrevet inn i den nordområdepolitiske diskursen fra et ovenfra og ned perspektiv. Her er det Utenriksdepartementet, ikke lokale aktører, som definerer rammene for politikkkutviklingen. Det er med andre ord sentrale myndigheter som formulerer problemet og kommer med løsningen. Eller som Jensen (2012, s. 22) skriver i sin avhandling:

The findings from this project document the need to look further into whether the High North Strategy, as a major national policy platform aimed specifically at Norway's northerly regions, is considered legitimate by local authorities and other stakeholders in North Norway. (...).The data from this project may also indicate a democracy deficit, as local (bottom-up) voices seem rather silent in the national High North discourse, relative to their importance to the political undertaking itself.

I tillegg reiser nordområdepolitikken tydelige fokus på råvarebasert næringsliv viktige spørsmål om vertskommunenenes kapasitet og de lokale effektene av en slik politikk. Kommunene spiller en sentral rolle i arbeidet med å realisere det store næringspotensialet som stadig blir framhevet når nordområdene omtales. Enten det er snakk om reguleringsplaner eller tjenesteyting er det vanskelig å tenke seg landbaserte industriprosjekter uten at vertskommunen er tungt involvert. Det er derfor gode grunner til å undersøke hvordan kommunen håndterer møter med mektige, ofte internasjonale, bedrifter, hvilke strategier kommunen tyr til når problemer skal løses, og i hvilken grad det lokale politiske nivået opplever at de kan styre utviklingen. Denne avhandlingen er et forsøk på å svare på noen av disse spørsmålene.

Avhandlingen er imidlertid ikke bare motivert ut fra et ønske om å belyse et manglende fokus på den lokale dimensjonen ved nordområdepolitikken. Den har også en ambisjon om å bidra til empiriske, metodiske og teoretiske emner i styringslitteraturen.

Empirisk er det behov for flere studier av vekst og utvikling i de nordligste fylkene. År med befolkningsnedgang og utfordringer innen viktige næringer har ført til mange studier av lokalsamfunn i tilbakegang. Utgangspunktet er ofte lokalsamfunn som setter i verk tiltak for å snu en negativ utvikling. Denne utviklingen kan være relatert til utflytting (Bjørnå & Aarsæther, 2009), til økonomisk-strukturelle endringer (Brox, 1966), eller problemer relatert til globalisering (Røiseland, Jenssen, & Aarsæther, 2008). De tre nordligste fylkene har fortsatt utfordringer knyttet til folketall, næringssvake kommuner og råvarebasert industri sårbar for konjunktursvingninger (OECD, 2017). Likevel er det med landsdelens ressursrikdom og dagens nyliberale forvaltningsregime (Tennberg et al., 2014), gode grunner til å studere håndteringen av økonomisk vekst knyttet til utnyttelse av naturressurser i nordområdene.

Metodisk er det behov for å inkludere flere stemmer i studiet av rask vekst. Store industriprosjekter kan føre til betydelige endringer på en rekke kommunale politikkområder. Likevel er det offentlige ordskiftet om disse prosjektene først og fremst preget av spørsmål knyttet til arealforvaltning og næringspolitikk. Det er ikke overraskende at disse temaene får stor oppmerksomhet. Det vil nesten alltid oppstå interessekonflikter når et industriprosjekt legger beslag på store arealer. Videre vil miljøkonsekvensene av slike prosjekt også vekke debatt. Næringspolitisk vil det være mange sentrale spørsmål omkring eksempelvis lokale sysselsettingseffekter og utvikling av underleverandører. Samtidig er det god grunn til å anta at også politikkområder som skole, barnehager, kultur- og fritidstilbud og for den saks skyld også eldreomsorg vil bli påvirket når et stort industriprosjekt realiseres. For å undersøke hvordan kommunen planlegger, styrer og prioriterer på disse områdene, må metodevalget i slike forskningsprosjekter sørge for å inkludere dem som er ansvarlige og har mest kunnskap om dette. Her ligger det trolig også en

kjønnsdimensjon som forskere må være bevisste på, ettersom kommunale velferdstjenester sysselsetter mange kvinner. (SSB, 2019).

Mer overraskende er det kanskje at styring av rask vekst heller ikke er godt dekket i den internasjonale litteraturen om lokal styring. Økonomisk utvikling i byer og lokalsamfunn har riktignok alltid vært en hjørnestein i amerikanske og europeiske studier innen såkalt urban governance, men det skiller sjelden mellom vekst og raskt vekst (noen bruker også begrepet imbalanced growth, se for eksempel Kantor & Turok, 2012). Dermed mister man også muligheten til å stille spørsmål ved om rask vekst er annerledes eller byr på andre utfordringer enn den økonomiske veksten som nær sagt alle etterspør i en kapitalistisk markedsøkonomi. Riktignok finnes det bidrag innen sosiologiske studier av såkalte boomtowns (se for eksempel Freudenburg, 1984; Keough, 2015; Lawrie, Tonts, & Plummer, 2011; Smith, Krannich, & Hunter, 2001), men denne litteraturen tar som regel utgangspunkt i en annen institusjonell kontekst med sine mange studier fra perifere områder i USA og Australia. Kontrasten blir derfor stor til nordiske velferdskommuner, der folk har bodd før industrietableringen og der folk fortsatt kan bli boende etter at et industriprosjekt er lagt ned, på grunn av rause velferdsytelser. Til tross for denne kontrasten kan det likevel være fruktbart å kombinere innsiktene fra boomtown-litteraturen med teoretiske bidrag innen urban governance-litteraturen.

Den nordiske velferdsmodellen og kommunenes ansvar for velferdstjenester er et sentralt element i denne studien (se for eksempel Pedersen & Kuhnle, 2017), og det er en av årsakene til valget av et nordisk perspektiv. Valget er imidlertid ikke bare begrunnet i kommunens tjenesteproduksjon, men henspiller også på lokale myndigheters betydning for samfunnsutvikling og kommunen som demokratisk kanal (Bukve, 2012; Rose & Ståhlberg, 2005). Denne avhandlingen skal derfor se nærmere på rask økonomisk vekst i en nordisk empirisk kontekst preget av sterke kommunale myndigheter med brede oppgaveporteføljer.

## 1.2 Problemstilling

Denne avhandlingen stiller spørsmålet: Hvordan håndterer nordiske kommuner styringsutfordringene som oppstår når de er vertskap for store industrietableringer?

Avhandlingen svarer på dette spørsmålet ved å se nærmere på fire underordnede problemstillinger som blir drøftet i hver sin artikkel.

### 1.2.1 Artikkel I:

*Metagoverning the interdependence of municipalities and mining companies in the Scandinavian Arctic.*

Forholdet mellom lokale myndigheter og store bedrifter er ofte preget av gjensidig avhengighet: Kommunen er avhengige av bedriftenes evne til å skape arbeidsplasser, for uten lokal verdiskaping reduseres den kommunale skatteinngangen. Bedriftene er på sin side avhengig av kommunale vedtak og tjenester, herunder arealplanlegging, infrastruktur og velferdstjenester. Mer intensiv gruvedrift, større bruk av pendlere og mer uforutsigbar driftsperiode setter imidlertid denne avhengigheten under press. Gjensidig avhengighet er også et premiss i definisjoner av nettverksstyring, men i den teoretiske litteraturen blir det sjelden redegjort for hvordan denne gjensidige avhengigheten oppstår og hvordan den eventuelt kan vedlikeholdes.

Artikkelen stiller spørsmålet: Hvordan kan kommunale myndigheter utforske, konstruere og vedlikeholde gjensidig avhengighet?

### 1.2.2 Artikkel II:

*Taming wickedness. Industrial megaprojects and local governance strategies.*

Det er kostbart for vertskommuner å tilrettelegge for store industriprosjekter, og det er ikke overraskende om kommunene har sterke interesser knyttet til hvor mye av den forventede verdiskapningen fra et industriprosjekt som kommer kommunen til gode.

Spørsmålet er særlig relevant der politikerne har grunn til å frykte at deler av arbeidsstokken ved et industriprosjekt vil pendle. Hvordan man best kan finansiere framtidig samfunnsutvikling er imidlertid et komplekst problem der mange aktører har ulike oppfatninger både av problemet og løsningen. Denne artikkelen sammenlikner derfor hvordan to kommuner forsøker å løse et slikt gjenstridig problem, og med hvilke konsekvenser. Teoretisk problematiserer artikkelen hvordan det ofte blir gjort nære koblinger mellom gjenstridige problemer og samarbeidsorienterte løsningsstrategier.

Artikkelen stiller spørsmålet: Hvilke strategier velger lokale politiske ledere i møte med store industriprosjekter, og hva blir resultatet av å ta i bruk disse strategiene?

### **1.2.3 Artikkel III:**

*The Nordic municipality and industrial megaprojects – balancing growth and welfare*

Når forventninger om vekst erstatter år med befolkningsnedgang og pessimisme, er det mye som må forberedes og planlegges i en kommune. Særlig gjelder dette nordiske kommuner ettersom disse også har ansvar for en rekke velferdstjenester. Hvilken utviklingsstrategi kommunen velger i en slik situasjon er imidlertid et empirisk spørsmål hvor svaret vil være avhengig av institusjonell kapasitet, hvilke aktører kommunen velger å samarbeide med, og hvilke overordnede tanker og visjoner som ligger til grunn for det politiske arbeidet. Teoretisk gjør artikkelen bruk av en typologi av ulike styringsmodeller der nyere styringsteori er kombinert med institusjonell teori.

Artikkelen stiller spørsmålet: Hvordan påvirker den nordiske kommunens ansvar for velferdstjenester den utviklingsstrategien som kommunen velger?

### **1.2.4 Artikkel IV**

*The speed limits of democracy. Democratic anchoring in times of rapid growth.*

Hvordan ulike former for interaktiv styring påvirker den demokratiske kvaliteten, er mye diskutert i den teoretiske litteraturen. Flere har tatt til orde for at slike

styringsformer må forankres i det representative demokratiet. Få har imidlertid sett nærmere på hvordan rask vekst påvirker muligheten for forankring. I denne artikkelen brukes en av case-kommunene som illustrerende eksempel på hvilke demokratiske utfordringer som oppstår når et stort industriprosjekt blir bestemmende for tempoet i beslutningsprosessene.

Artikkelen stiller spørsmålet: Hvordan påvirker raske avgjørelser den demokratiske forankringen av interaktiv styring?

### **1.3 Avhandlingens bidrag**

Avhandlingen bidrar til den empiriske, metodiske og teoretiske kunnskapsutviklingen på ulike måter gjennom fire artikler. Dette er nærmere konkretisert i den enkelte artikkel, men under følger en oppsummering av de viktigste momentene.

#### **1.3.1 Empirisk**

Avhandlingen retter et tydelig fokus mot det lokale nivåets styringsmuligheter når store industriprosjekter planlegges og realiseres. Gjennom intervjuer med lokale politikere og ansatte i kommuneadministrasjonen, tegnes et annet og mer komplekst bilde av veksten som følger med etableringene enn hva offentlige styringsdokumenter beskriver. Et slikt lokalt perspektiv er etterlyst i andre studier (se for eksempel Jensen, 2012). At det er verdifullt å problematisere og analysere den raske veksten, betyr ikke det samme som at prosjektene er uønsket. I det empiriske materialet i denne studien er det lite motstand å spore mot gruveprosjektene. Men selv om etableringene i hovedsak er velkomne, stiller de store krav til kompetanse og kapasitet, både i det politiske og det administrative leddet. For kommuneadministrasjonen i de undersøkte kommunene, er dette en utfordring ettersom fagmiljøene er små og det er høy utskifting av personell. På politisk nivå viser avhandlingen at selv om kommunene velger ulike strategier i møte med gruveselskapene, er det også en rekke fellestrekk. For det første vies rollen som velferdsprodusent liten oppmerksomhet. Dette er

overraskende ettersom en stor industrietablering kan føre til økt etterspørsel og behov for andre typer tjenester. For det andre viser avhandlingen hvordan det oppstår store forskjeller mellom politikere i graden av kjennskap til og kunnskap om industriprosjektene. Politikerne som deltar i nettverk der eksterne partnere er involvert i gruveprosjektet, får raskt en strategisk oversikt over problemstillinger og behov. Denne oversikten mangler mer perifere politikere. Det svekker deres mulighet til å debattere, kontrollere og styre den lokale utviklingen.

### **1.3.2 Metodisk**

Avhandlingen skiller seg ut ved å intervjuet et bredt spekter av kommunale aktører, både politisk og administrativt. Med et teoretisk perspektiv som er sterkt inspirert av nettverk og samstyring, blir man som forsker fort oppmerksom på styringsnettverk som påvirker både problemløsning og politisk agenda. Metodisk argumenterer imidlertid avhandlingen for at det er viktig å intervjuet også dem som ikke deltar i slike nettverk, men som like fullt spiller en sentral rolle i kommunens arbeid. Dette er en påminnelse om at nettverk virker i en kontekst hvor inkludering og ekskludering av deltakere i seg selv er et tydelig signal med politisk betydning (Granovetter, 1973; Zølner, Rasmussen og Hansen, 2007). Konfigurasjonen av relevante nettverk kan også være et særskilt tema i dokumentanalyse (Esmark og Triantafillou, 2007). Avhandlingens tredje artikkel som drøfter balansen mellom vekst og velferd, viser hvordan enkelte med ledende posisjoner i kommuneadministrasjonen blir overrasket over intervjuforespørselen. Når de blir intervjuet, kommer de samtidig med informasjon om at de selv har etterlyst en tydeligere strategisk rolle for velferdstjenestefeltet. Det er i seg selv en påminning om verdien av å tenke grundig gjennom hvilket utvalg man som forsker velger å intervjuet. Denne innsikten har også betydning for hvilke dokumenter man etterspør og på hvilken måte man analyserer disse.

### 1.3.3 Teoretisk

Teoretisk bidrar denne avhandlingen til å tematisere rask vekst i nyere styringslitteratur. Det gjøres ved å kombinere teoretiske innsikter fra governance-litteraturen med den sosiologisk baserte litteraturen om boomtowns. De senere år har det kommet enkelte akademiske bidrag som har sett nærmere på hvordan interaktiv styring kan anvendes av lokale myndigheter for å håndtere utfordringene som oppstår i kjølvannet av rask vekst (Cheshire, Everingham og Lawrence 2014; Prno og Slocombe 2014). Det er imidlertid færre studier som legger vekt på virkningen andre veien, altså hvordan rask vekst utfordrer de teoretiske forutsetningene for interaktiv styring. Denne avhandlingen argumenterer for at kombinasjonen av boomtown- og governance-litteraturen er fruktbar for begge teoritradisjoner. Inspirert av boomtown-litteraturens beskrivelser av hvordan rask vekst kan medføre ustabile sosiale forhold i de berørte lokalsamfunnene, får governance-litteraturen både et mer nyansert bilde av økonomisk vekst og skarpere blikk for hvordan rask vekst kan gi opphav til styringsrelaterte ubalanser. Artikkene i denne avhandlingen viser hvordan rask vekst resulterer i et betydelig press på vertskommunenes institusjonelle kapasitet. Manglende evne til å løse problemer alene, er i governance-litteraturen ofte brukt som et argument for horisontale styringsrelasjoner (Koiman, 1993). Ved å innlemme private aktører og ressurser, økes kapasiteten. Rask vekst vil ytterligere forsterke et slikt argument, men samtidig vil en presset situasjon for kommunen gi begrenset mulighet til å kontrollere og holde oversikt over aktiviteten i slike styringsnettverk.

For boomtown-litteraturen gir koblingen til governance-litteraturen et bedre grunnlag for å bedømme og analysere lokale styresmakters muligheter til å bestemme og forme egen utvikling. Den nær deterministiske utviklingen i retning av problemer og uro som enkelte av bidragsyterne innen boomtown-litteraturen beskriver, reduserer lokale myndigheter til viljeløse aktører uten evne til å gripe inn og styre utviklingen i kjølvannet av en stor industrietablering (Lawrie, Tonts og Plummer, 2011). Denne avhandlingen viser at kommunene handler, prioriterer og forsøker å styre.



## 1.4 Hva er valgt bort

De tre prosessene jeg har studert har alle vært komplekse, langvarige og med effekter på en rekke samfunnsområder. Det førte til at mye måtte velges bort. Disse valgene er nærmere beskrevet i metodekapittelet, men jeg vil allerede her nevne to sentrale problemfelt som ikke er vektlagt i avhandlingen:

- Miljøkonsekvenser av industriprosjektene
- Samiske spørsmål

Å skrive om kommunens rolle ved store industriprosjekter i nordområdene uten å tematisere miljøkonsekvensene, kan framstå som et underlig valg. Som med all annen industri, påvirker også gruvedrift miljøet. Ikke minst er deponiløsninger for avgangsmassene ofte omdiskutert: på land tar de stor plass og hindrer andre brukere av arealet, som reindriften (Nelleman & Vistnes, 2011), og i sjøen skader gruveavfallet marint liv og fiskeri (Fauchald, 2014; Ramirez-Llodra et al., 2015). Flere har derfor analysert reguleringsprosessene og hvordan disse varierer mellom land i nordområdene (se for eksempel Bickford, Hollman, Nenasheva, Lesser, & Koivurova, 2016; Koivurova, Lesser, Bickford, Kankaanpää, & Nenasheva, 2016; Nenasheva, Bickford, Sonja, Lesser, Koivurova, & Kankaanpää, 2015; Nygaard, Koivurova, Masloboev, Petreitei, & Hossain, 2014).

Derimot er det færre bidrag som ser mer eksplisitt på hvordan kommunepolitikere og ansatte i kommuneadministrasjonen forholder seg til konsekvensutredningen forut for en gruveetablering. Kompleksiteten i slike planprosesser ble likevel tydelig under intervjuene i en av casekommunene. Analysen av disse intervjudataene danner derfor utgangspunkt for en egen artikkel hvor analysen bygger på aktør-nettverk teori (Bjørge & Bay-Larsen, 2017). På grunn av den teoretiske analyserammen som er brukt, inngår ikke denne artikkelen i avhandlingen.

Samiske spørsmål er heller ikke vektlagt i denne avhandlingen. Dette kan også betraktes som et kontroversielt valg ettersom alle de tre casene ligger i sentrale områder for samisk reindrift. Oppstyking av areal og båndlegging av viktige kalve- og flytteområder er blant reindriftenes største utfordringer, og industriprosjekter griper derfor direkte inn i samisk næringsdrift (se for eksempel Nelleman & Vistnes, 2011). Når jeg likevel ikke har skrevet om dette aspektet ved mine casekommuner, skyldes det primært to forhold. For det første tar mye av forskningen på lokale effekter av industriprosjekter nettopp utgangspunkt i urfolks rettigheter og utfordringer (se for eksempel Heikkinen, Lépy, Sarkki, & Komu, 2016; Koivurova et al., 2015; Lerner, Koshurina, Chistanova, & Wheeler, 2017; Nygaard, 2015; Angell, Nygaard og Selle, 2020). For det andre ønsket jeg å kunne generalisere mine funn til en videre populasjon av case enn hva et spesifikt urfolksperspektiv med medfølgende institusjonelle kontekst ville kunne gjøre.

## Kapittel 2 Tidligere forskning og teoretisk rammeverk

I dette kapittelet skal jeg gjennomgå og presentere tidligere forskning som er relevant for studien. Ved hjelp av tre delkapitler om den eksisterende litteraturen, meisler jeg også ut mitt eget teoretiske rammeverk.

### 2.1 «Problemet Nord-Norge» og «Mulighetenes landsdel», men nesten ingen studier av vekst i nord

Nord-Norge er problemenes landsdel! Folketallet raser nedover. Fiskerinæringen sliter med ressurskrise og stadige konkurser. Ensidige industristeder mister hjørnesteinsbedriften. Arbeidsledigheten er høyest i landet. Sykdom og dødelighet er på topp. Kompetanse og lønnsomhet er på bønn. Nord-Norge er i krise! Samtidig er Nord-Norge mulighetenes landsdel! Landsdelen grenser til et av verdens biologisk rikeste fiskefelt. 4/5 av den norske kontinentalsokkelen ligger utenfor Nord-Norge og gir store muligheter for funn av olje og gass. Her er rike mineralske ressurser.

(Pedersen, 1990, s. 11)

Tidligere finansminister Karl Erik Schjøtt Pedersen la ikke skjul på utfordringene da han i 1990 redigerte debattboka «*Fra problemer til muligheter. Framtid i Nord-Norge*». Med sin karakteristikk av tilstanden nordpå, skrev han seg inn i en lang tradisjon. Det har nemlig ikke manglet på dystopiske skildringer av folk og næringsliv i Norges tre nordligste fylker. Paradoksalt nok har Nord-Norge med sine rike naturressurser i lang tid også vært mulighetenes landsdel. Denne tvetydigheten finner vi også i den rådende diskursen om Nord-Sverige. *Norrlandsparadoxen*, som Müller (2015) har kalt sin debattbok, beskriver avstanden mellom potensialet i *Framtidslandet* (Sörlin, 1988) og årtiene med fraflytting og pessimisme.

«*Problemet Nord-Norge*» var tittelen på den første rapporten fra Studieselskapet for nordnorsk næringsliv (1948). Rapporten pekte på Nord-Norges svake verdiskaping og

lave produktivitet sammenlignet med landet for øvrig. For å løse problemet måtte næringsstrukturen legges om til mer kapitalintensive næringer:

[...] det viktigste nordnorske problemet før krigen var å få produksjonen lagt om innenfor hver enkelt næring i retning av større kapitalanvendelse, samtidig med en forskyvning av næringslivets struktur over til de næringer som viser høyest avkastning pr ervervsfØr – fortrinnsvis industri, sjØfart og handel.

(GrØnaas, Halvorsen og Torgersen, 1948, s. 20).

En slik strukturendring kunne ikke skje uten betydelige bidrag fra staten. Også fra lokalt hold ble industrielle prosjekter, med staten som fødselshjelper, sett på som lØsningen på Nord-Norges problem. VaraordfØrer i Kåfjord, Hans Berg, sa det slik (sitert i Zachariassen, 1998, s. 89):

For å få næringslivet i gang må der sprØytes inn noen millioner, og den kapitalen må komme utenfra. Det kan best skje ved at staten tar initiativet. Skal det monne noe, må gruvedriften komme i gang.

Nord-Norge ble hardt rammet av krigshandlingene under andre verdenskrig, og da freden kom, var det behov for ekstraordinære tiltak. Bekymringen for Nord-Norge var imidlertid velkjent også før krigen brØt ut (se for eksempel Fulsås, 1996). Mellomkrigstiden var en svært krevende periode for mange nordnorske kommuner, og selv om landsdelen kun hadde 12 % av folketallet, mottok nordnorske kommuner 35 % av de statlige overfØringene til kriserammede lokalsamfunn (Fulsås, Gjerdåker & Strand, 1994). Ambisjonen om industrireisning kom imidlertid fØrst for fullt med Nord-Norge-planen.

Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge, eller Nord-Norge-planen, har en sentral plass i norsk etterkrigshistorie. Programmet, som var virksomt fra 1952 til 1960, skulle øke verdiskapningen i Nord-Norge ved å bedre tilgangen på kapital, tilby skatteincentiver

og støtte opp om viktige utbygginger som kraftverk og infrastruktur. Slik skulle arbeidskraften flyttes fra lite produktive primærnæringer til kapitalintensive bransjer som bergverk, og andelen ansatte i industrien skulle økes fra beskjedne 10 % opp mot landsgjennomsnittet på 25 % (Hersoug & Leonardsen, 1979, s. 113). En slik industrialisering ville redusere den sesongmessige arbeidsledigheten som oppsto på vinterhalvåret når fiskerbønder og andre småbrukere ikke var i arbeid på grunn av klimatiske forhold. Nord-Norge-planen kan således betraktes som et uttrykk for Arbeiderpartiets parole om full sysselsetting, økonomisk vekst og inntektsutjevning mellom ulike landsdeler. Planen er også et tydelig uttrykk for sterk statlig styringsvilje.

Statens styringsvilje er senere kritisert av flere sentrale nordnorske forskere. Ifølge Hersoug og Leonardsen (1979, s. 113-114) var politikken som ble ført ovenfor landsdelen et uttrykk for «*koloniale forhold som hersket mellom Nord-Norge og Sør-Norge/utlandet, der Nord-Norges rolle stort sett besto i å utvinne råvarer for sør-norsk og utenlandsk bearbeidelse*». En annen og kanskje mer kjent kritikk av Nord-Norge-planen, er Ottar Brox berømte bok *Hva skjer i Nord-Norge*. Brox kritiserer i boka den teknokratiske tilnærmingen til utvikling som Nord-Norge-planen er et uttrykk for. Nord-Norge-planens industrialisering og urbanisering var ikke i nordlendingenes interesse, hevder Brox. I stedet tar han til orde for sterkt lokalt selvstyre, fokus på småskalaproduksjon og investering i perifere strøk.

Politisk sett tilhører Nord-Norge-planen en forgangen tid, og Brox' *Hva skjer i Nord-Norge* er polemisk snarere enn vitenskapelig i sin form og sitt innhold. Likevel er både den statlige ambisjonen om strukturendringer og Brox sin reaksjon på denne politikken vesentlig for å forstå sentrale diskurser som har preget forståelsen av Nord-Norge og nordnorsk politikkutvikling, både nasjonalt og regionalt i nord. Det er nettopp det tvetydige bildet av Nord-Norge som både «problem» og «mulighetenes landsdel» som preger de politiske ambisjonene i etterkrigstiden, helt fram til våre dager, slik det innledende sitatet fra Schjøtt Pedersen viser. Ja, mange vil hevde at dette dobbelblikket på Nord-Norge, som særskilt utfordring og som landsdel rik på

naturressurser og store næringsmuligheter, også er å finne i dagens nordområdesatsing. Både ressursrikdommen og de særskilte behovene legitimerer sterk statlig inngripen, noe blant annet Eriksen (1996, s. 11) har pekt på:

Selv om denne delen av landet er svært uensartet hva gjelder natur og miljø, kultur og økonomi, er den oppfattet som en enhet. Ikke minst gjelder dette når en er opptatt av dens problemer. Ingen andre områder har fått krisebetegnelsen så hyppig knyttet til seg, og ingen andre steder har statlige myndigheter engasjert seg så direkte i å initiere, utvikle og styre samfunnsøkonomiske prosesser.

Fokuset på krise gjelder også deler av den samfunnsvitenskapelige forskningen. Mange forskningsmessige bidrag om lokal styring og utvikling i Nord-Norge kretser rundt spørsmål knyttet til sentrum-periferi, naturressurser, manglende økonomisk utvikling og fraflytting. Dette skyldes i stor grad at mye av den tidligere forskningen har tatt utgangspunkt i lokalsamfunn i motgang. Befolkningsnedgang eller tilbakegang i den lokale økonomien på grunn av omstrukturering av eksempelvis fiskeindustrien eller forsvaret, har ofte motivert disse studiene. Det har gitt en rik forskningslitteratur om lokalsamfunns strategier for å snu nedadgående trender. Disse studiene er likevel lite dekkende for nye industrielle satsninger i nordområdene (se for eksempel Aarsæther, 2010; Aarsæther & Bærenholdt, 2001; Aarsæther, Røiseland, & Jenssen, 2008; Jentoft, Nergård, & Røvik, 2011).

Riktignok finnes det unntak. Hammerfest har på 2000-tallet opplevd rask vekst som en følge av petroleumsprosjektene Snøhvit og Goliat. Begge utbyggingene har blitt dokumentert gjennom følgeforskning (se for eksempel Eikeland, Karlstad, Ness, Nilsen & Nilssen, 2009; Nilsen & Karlstad, 2016), og Hammerfest er også brukt som case i flere vitenskapelige publikasjoner (Eikeland, 2014; Eikeland & Nilsen, 2016; Fløysand, Njøs, Nilsen, & Nygaard, 2016). I følgeforskningsprosjektene er perspektivet bredt og inkluderer temaer som regionale ringvirkninger, kontraktstrategier, støtte til

kulturtiltak og stedsattraktivitet. Likevel, også i den grundige dekingen av petroleumsnæringens møte med Hammerfest, er det andre forhold enn det lokale styringsnivåets evne til å møte rask vekst som er tillagt mest vekt. Dessuten er det grunn til å stille spørsmålsteget ved om petroleumsprosjekter er best egnet til å studere lokale strategier ved rask vekst, ettersom denne næringen er tilgodesett med særlig gunstige rammebetingelser (Arbo & Hersoug, 2010). Snøhvitutbyggingen ble for eksempel tilgodesett med betydelige skatteletter, og anlegget for avkjølt gass (LNG) genererer store inntekter til kommunen i form av eiendomsskatt. Gruvedrift er, på den annen side, ikke tilgodesett på samme måte, og selv om kommunene også her mottar eiendomsskatt, er takseringen av denne en helt annen. Dessuten, der hvor mange petroleumsprosjekter foregår langt til havs og således ikke på samme måte er synlige i et lokalsamfunn, er gruvedrift tydelig tilstede. Det gjelder ikke minst miljøkonsekvensene, som primært er lokale. Derfor er også gruvedrift mer representativt for utfordringer knyttet til industrialisering enn petroleum.

Det tvetydige bildet av befolkningsnedgang, krise og svak økonomi på den ene siden, og forventninger om storstilt utnyttelse av naturressurser og påfølgende rask vekst på den andre siden, er for øvrig ikke et unikt norsk fenomen. I Arktis finnes også eksempler, blant annet fra Grønland, Sverige og Finland (Nuttall, 2013; Olsen & Hansen, 2014; Tennberg et al., 2014). Også der er tilbakegangen godt dekket i forskningslitteraturen. Grepene som må gjøres for å håndtere rask vekst, er derimot dårligere beskrevet.

Tilbakegang er ikke utgangspunktet for denne studien. Tvert imot. Med fokus på større industrietableringer er vekst og forventninger om vekst et mer sentralt premiss. Samtidig må det understrekes at den store, overgripende fortellingen om vekst som lå til grunn for denne studien, endret seg da råvareprisene falt. Det betyr imidlertid ikke at kommunale strategier for å håndtere vekst er et irrelevant forskningsområde i et Arktis som forventer økt næringsaktivitet. Mangel på studier av vekst er dessuten ikke bare et fenomen som gjelder arktiske strøk.

## 2.2 Styring av rask vekst i litteraturen om «urban governance»

Økonomisk vekst er et sentralt tema i studier av lokal politikkutvikling og styring. Pierre (2011, s. 68) understreker hvordan *“urban governance geared to boost the local economy has been a leitmotif in urban political research for decades”*. Ikke minst har balansen, spenningen og mulighetene i forholdet mellom lokalt demokrati og privat kapital vært en gjenganger. Nettopp denne spenningen er ifølge John (2009, s. 18) det som *‘consolidated urban politics as a sub-discipline’*.

Her kan vi spore en teoretisk tradisjon fra community power-debatten i USA på 50- og 60-tallet med kjente studier fra Hunter (1953) og Dahl (1961), via studier av politisk økonomi med Molotch (1976) sin hypotese om vekstmaskiner og, med en litt annen innfallsvinkel, de regimeteoretiske bidragene fra Stone (1989, 2015). Selv om det naturlig nok er mange nyanser i denne omfattende litteraturen, er konklusjonen ofte at bedriftseiere sitter på ressurser som lokalsamfunn er helt avhengige av: verdiskaping, arbeidsplasser og skatteinntekter er tre stikkord. I tillegg er bedrifter ofte dyktige til å organisere seg og koordinere innsats på en slik måte at de kan mobilisere store ressurser. Samtidig trenger bedriftene ressurser som lokale politikere rår over, enten det er ferdigregulerte arealer eller barnehageplasser. Dette skaper en gjensidig avhengighet som lett fører til tette bånd mellom næringsliv og ledende lokalpolitikere. Når store industribedrifter skal etablere seg i relativt små kommuner, blir slike problemstillinger ikke mindre relevante.

Det er imidlertid verd å merke seg at heller ikke i den amerikanske litteraturen er rask vekst spesielt vektlagt. Også her er utgangspunktet ofte økonomisk krise og dystre framtidsutsikter (se for eksempel Digaetano & Lawless, 1999; Guerrieri, Hartley, & Hurst, 2012). I en kritisk merknad til en tilsynelatende trend-styrt forskningsfront, skriver Jones (1989, s. 35, i Pierre, 2011, s. 4-5):

[W]hen there are riots in cities, we write much about social justice, the entrance of new participants, and racial discrimination. When cities cannot balance their



budgets, the fiscal crisis literature gets a boost. When city economics are in the doldrums, books on economic development appear.

Selv om Jones først og fremst kritiserer en kortsiktig forskningsagenda, er sitatet også et uttrykk for at forskere innen urban governance ofte befatter seg med temaer knyttet til nedgangsperioder. I sin artikkel med den talende tittelen «*Everything is always going to Hell. Urban Scholars as end-times prophets*», peker Judd (2005) også på hvordan en overdrevet retorikk rundt lokalsamfunn i vanskeligheter har farget faget og redusert dets relevans (se også Sapotichne, Jones & Wolfe, 2007). Her kan man innvende at ønsket om økonomisk vekst er et underliggende premiss i studier av lokalsamfunn i krise, men den empiriske konteksten er likevel ulik mellom krise og vekst. Videre skiller urban governance-litteraturen sjelden mellom vekst og rask vekst. En enkel, men talende illustrasjon på dette er *Oxford Handbook on Governance* (Levi-Faur, 2012) hvor ingen av de 52(!) kapitlene tematiserer rask vekst, og *Oxford Handbook of Urban Politics* (Mossberger, Clarke, & John, 2012) hvor rask vekst bare er nevnt i en parentes (Kantor & Turok, 2012, s. 472).

Samtidig skal man være varsom med å generalisere fra den, i hovedsak, amerikanske litteraturen til nordiske forhold. Den institusjonelle rammen for amerikanske lokalsamfunn, som i stor grad utgjør det empiriske grunnlaget for de allerede refererte studiene, er ulik konteksten for lokalnivået i europeiske land (Davies, 2002b; Pierre, 2014), for ikke å snakke om nordiske kommuner. Her mottar kommunene overføringer fra staten (Baldersheim & Rose, 2011), de politiske partiene spiller en større rolle og binder slik sammen ulike styringsnivåer (Mossberger, 2008). Dessuten har kommunene en bredere oppgaveportefølje og dermed en annen institusjonell kapasitet (Knutsen, 2017).

Pierre (2014) peker på forskjellene mellom regimeteori, som han anser som en abstraksjon av amerikansk politisk økonomi, og urban governance, i denne sammenheng forstått i en europeisk tradisjon. Ifølge Pierre (2014) er regimeteori et

dårlig analytisk verktøy for å studere europeisk lokalpolitikk. Regimeteori (Stone, 1989) var et uttrykk for etterkrigstidens industrielle økonomi, og har ikke tilpasset seg det økende mangfoldet av aktører som i dag deltar i politikktutforming og iverksettelse (for en detaljert framstilling, se Davies & Imbroscio, 2009). Skillet som Pierre (2014) tegner opp mellom regimeteori og urban governance, krever her en nærmere utlegning av governance-begrepet slik det i dag brukes i studier av styring.

En avhandling som skal se på kommunal styring ved store industriprosjekter, må ha et teoretisk rammeverk som legger til rette for et bredt perspektiv på styring. Videre er det viktig å kunne analysere horisontale styringsrelasjoner mellom ulike aktører, deriblant kommune og industriselskap, ettersom slike forbindelser kan forventes. Denne avhandlingen anvender derfor en overordnet forståelse av styring som best resonnerer med deler av den mangfoldige litteraturen om «governance».

Governance er i løpet av de siste 20 årene blitt et hyppig brukt begrep innen samfunnsvitenskapene (Peters & Pierre, 2004; Torfing et al. 2011). Begrepet omtales ofte som en nyere styringsform og henspiller på styring og kontroll av samfunnet og økonomien gjennom felles innsats, hvor et mangfold av aktører på tvers av offentlig og privat sektor deltar (Pierre, 2011). Begrepet forstås og brukes imidlertid på mange måter, og governance kan derfor referere til ulike empiriske fenomener (Kersbergen & Waarden, 2004; Rhodes, 2000; Røiseland & Vabo, 2008). *The Oxford Handbook of Governance* (Levi-Faur, 2012) tydeliggjør også hvordan governance-begrepet brukes både som politisk teori, om empiriske fenomener og som normativt begrep om god styring. Som Peters (2012, s. 19) skriver i samme verk:

The ambiguity of the concept of governance has been one of the reasons for its popularity; it can be shaped to conform to the intellectual preferences of the individual author and therefore to some extent obfuscates meaning at the same time that it perhaps enhances understanding.

Fordi ulike fagdisipliner bruker governance-begrepet forskjellig, og fordi begrepet kan bøyes og tøytes slik Peters viser til (se også Sartori, 1970), risikerer governance å bli en «empty signifier» (Offe, 2009). For å øke presisjonsnivået legges det ofte til ulike adjektiver som for eksempel «collaborative» (Ansell & Gash, 2008), «interactive» (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012) eller «urban» (Warren, Rosentraub, & Weschler, 1992). Alle disse tilnærmingene tas i bruk i denne avhandlingen. Selv om forskjellene mellom de tre nevnte eksemplene er forholdsvis små, kan bruken av governance-begrepet på tvers av fagdisipliner og perspektiver ha en brobyggende rolle og bidra til konstruktive tilnærminger til styring, styringsutfordringer og problemløsning (Kersbergen & Waarden, 2004).

Governance er et styringsbegrep. Samfunnet består av en rekke kollektive problemer som krever styring, enten det handler om veibygging, hvordan man skal utvikle et godt helsevesen eller løse klimautfordringene. For å løse slike problemer må man først bli enige om hva man ønsker å oppnå, og deretter mobilisere tilstrekkelig med ressurser til å nå disse målene. En slik ressursmobilisering innebærer bidrag fra ulike aktører. Governance er slik sett et inkluderende begrep ettersom det både omfatter et bredt spekter av aktører og et bredt spekter av politikkområder. Et slikt perspektiv er ikke bare opptatt av det institusjonelle rammeverket som gjør styring mulig, men bringer samfunnet og styringen av det tettere på hverandre. Konteksten for hvordan dette gjøres, er imidlertid ulik. Inkluderingen av ikke-statlige aktører, samt måten de blir inkludert på, er derfor velegnet til komparative studier, både mellom politikkområder og mellom ulike politiske systemer (Peters, 2000).

Et alternativ til en generisk forståelse av begrepet governance som bredt styringsbegrep, finner vi i forståelsen av *governance* som noe annerledes enn, ja til og med erstatning for, *government*. I sin mest slagordmessige form møter vi denne forståelsen av begrepet igjen i frasen «fra government til governance» (Bevir & Rhodes, 2003; Rhodes, 2007; Rhodes, 1997). En slik tilnærming forstår staten som svekket, uthult (Rhodes, 1994), og ute av stand til å styre effektivt på egenhånd.

Årsakene til denne svekkelsen er mange, og flere forskere peker også på at dette er en villet politikk (Pierre & Peters, 2000). I dag har nasjonalstaten overlatt viktige oppgaver til delvis overnasjonale institusjoner, som for eksempel EU og Verdens Handelsorganisasjon (WTO). Slik har staten redusert sin kontroll over viktige politikkområder. Samtidig er makt og myndighet også blitt desentralisert til regioner og endog lokale myndigheter. Lokale og regionale myndigheter arbeider også for sine interesser på en internasjonal arena og knytter kontakter med myndigheter på tilsvarende nivå i andre land. Sist, men ikke minst, har direktorater og byråer innad i staten fått økt autonomi. I sum utgjør dette en svekkelse av staten oppover, nedover og innad (Jessop, 2002).

Påstanden om et skifte fra government til governance kan også tolkes som en metodologisk ambisjon om å fokusere mindre på de formelle institusjonenes rolle og mer på hvordan styringsprosessen faktisk utspiller seg. Påstanden om et skifte er likevel høyst problematisk. Det er flere årsaker til det (Davies, 2002a; Lo, 2017). For det første skaper påstanden et inntrykk av et nullsum-spill hvor staten mister makt dersom governance-inspirerte styringsformer overtar for klassiske, hierarkiske styringsformer. Governance-litteraturen understreker imidlertid hvordan de ulike styringsformene hierarki, marked og nettverk sameksisterer i ulike lag (Torfing et al., 2012). For det andre representerer bildet av en tidligere mektig stat som nå bare er en av flere aktører, en kraftig forenkling. Staten fortsetter å spille den viktigste rollen i svært mange styringsrelasjoner, men dens rolle i samfunnsstyringen er likevel endret (Davies, 2011; Pierre & Peters, 2000). En av årsakene som ofte nevnes i den teoretiske litteraturen, er framveksten av stadig mer sammensatte problemer.

En vanlig påstand i governance-litteraturen er at samfunnsproblemene som skal løses, er blitt vanskeligere og mer komplekse enn før (Pierre & Peters, 2005; Sørensen & Torfing, 2011; Torfing, 2012a, 2012b; Torfing et al., 2012; van Bueren, Klijin, & Koppenjan, 2003). Når slike problemer, ofte kalt *wicked problems*, eller på norsk, *gjenstridige problemer* (Bjørgero, Sandvin, & Hutchinson, 2015), skal løses, kan aktørene

velge mellom ulike strategier. Mange har tatt til orde for at nettverksbaserte løsninger egner seg best (se for eksempel Roberts, 2000). Det sentrale er da hvilke ressurser den enkelte aktør rår over og kan bidra med, ikke hvorvidt aktøren representerer offentlig, privat eller frivillig sektor. *Makt til* å løse problemer har derfor blitt vektlagt framfor *makt over* andre aktører (Sørensen, 2006). Governance handler derfor både om struktur - i form av institusjoner, og prosess - i form av styring (Pierre & Peters, 2000). Slik sett er det en parallell mellom governance og den institusjonelle vendingen i samfunnsvitenskapene (DiMaggio & Powell, 1991; March & Olsen, 1984).

Den institusjonelle dimensjonen ved litteraturen om urban governance forsvinner lett i jungelen av begreper som partnerskap og nettverk (Pierre, 2011). Davies og Trounstone (2012) peker på det samme når de skriver at formelle politiske institusjoners rolle lett havner i skyggen av partnerskap og nettverk når det mer inkluderende styringsbegrepet *governance* anvendes. Det er derfor nødvendig å inkludere de formelle institusjonenes funksjon som infrastruktur for styring i en analyse av lokal styring. Dette er et argument for å bringe institusjonsteori inn i en urban governance litteratur som fortsatt er preget av amerikansk politisk økonomi (Lowndes, 2001, 2008; Pierre, 2011).

For å summere opp er urban governance-litteraturen rik på studier av økonomisk vekst og hvordan slik vekst, eller ønske om det, påvirker demokratisk styring. Rask vekst, derimot, er ikke undersøkt på samme, grundige måte. Denne avhandlingen skal derfor tematisere rask vekst. I arbeidet med å gjøre det, benytter jeg meg av et teoretisk rammeverk preget av nyere styringslitteratur og av governance-begrepet, forstått som et inkluderende begrep om styring.

### **2.3 Boomtown-litteratur – men ikke om nordiske velferdskommuner**

Som vi har sett, er rask vekst sjelden tematisert i norske studier om nord-norsk lokalpolitikk. Og selv om økonomisk vekst er utførlig behandlet i den mer generelle

urban governance-litteraturen, er det også her få eksempler på studier av *rask* vekst. Derimot er den sosiologiske boomtown-litteraturen full av eksempler på utfordringene og mulighetene som kommer i kjølvannet av plutselig og rask vekst.

Boomtown-litteraturen vokste fram i kjølvannet av energikrisen på begynnelsen av 70-tallet. Da førte utbygging innen kull, olje og vannkraft til en rekke store industriprosjekter i amerikanske stater som Colorado, Wyoming og Utah (Cortese & Jones, 1977). Investeringene førte til sterk befolkningsvekst for små og ofte avsidesliggende lokalsamfunn og en total omkalfatring av den lokale økonomien. Dette var for så vidt ikke et nytt fenomen for denne regionen. Opp gjennom årene hadde ikke minst ulike former for mineralutvinning ført til en rekke tilfeller av kraftig vekst. Veksten hadde imidlertid fulgt et mønster av «booms and busts», slik at den kraftige veksten hadde blitt erstattet av brå nedgang, konkurser og utflytting (se for eksempel Brown, Dorins, & Krannich, 2005; Hayter, 2000; Smith et al., 2001 for beskrivelser av «booms» og «busts»).

Selv om regionen var vant med plutselige endringer, påpeker Cortese og Jones (1977) at den kraftige veksten etter energikrisen var annerledes enn i tidligere vekstperioder. For det første var veksten kraftigere, og på grunn av økt mobilitet påvirket veksten flere lokalsamfunn enn før, blant annet fordi arbeidsfolk pendlet. Også lokalsamfunn som lå langs transportruta for varene som skulle ut, ble påvirket. Det gjaldt for eksempel stasjonsbyer langs jernbanen som fraktet kull. For det andre ble industriprosjektene betraktet med mer skepsis enn tidligere, ikke minst fordi innbyggerne i de berørte lokalsamfunnene var mer miljøbevisste. For det tredje, og kanskje viktigst, var stedene som ble påvirket ikke øde, men allerede eksisterende lokalsamfunn. Dette medførte særskilte sosiale utfordringer som ga opphav til det som på slutten av 1970-tallet ble kalt boomtown-modellen eller social disruption-modellen (Cortese & Jones, 1977; England & Albrecht, 1984; Jacquet, 2009). Ifølge boomtown-forskere var det blandet støtte for hvorvidt de store industriprosjektene hadde positiv innvirkning på den

økonomiske situasjonen for dem som i utgangspunktet bodde i lokalsamfunnet. De sosiale konsekvensene var imidlertid svært negative (England & Albrecht, 1984).

Boomtown-modellen ble brukt til å beskrive hvordan rask vekst endrer sosiale relasjoner og utfordrer lokalsamfunnets institusjonelle kapasitet. Parallellen til klassisk sosiologi og Marx (1995 [1867]), Tönnies (2001 [1887]), Durkheim (1991 [1897]) og Webers (1995 [1905]) studier av den industrielle revolusjon er således tydelig. Ifølge Gilmore (1976) havner kommuner med rask vekst i et uføre fordi befolkningsveksten langt overstiger kapasiteten på tilgjengelige tjenester. Under ingressen: *“Isolated rural communities cannot handle sudden industrialization and growth without help”* (1976, s. 535), peker Gilmore på hvordan rask vekst kan føre til dårligere livskvalitet for innbyggerne:

As population grows at boom rates, existing local services fall short of need. School classrooms, retailing inventories, housing, and the number of physicians in the community do not grow as rapidly as the number of people increases. Many people’s recreational requirements are not satisfied by the available opportunities. The quality of life in the community is degraded.

Selv om Gilmore (1976) hevder at livskvaliteten for de opprinnelige innbyggerne svekkes som følge av rask vekst, betyr ikke det at lokalbefolkningen er motstandere av investeringene som gjøres. Tvert imot. Innbyggerne er som regel positive som følge av nye jobbmuligheter og økt verdiskapning, i alle fall før veksten faktisk skjer. Gilmore (1976) har hevdet at innbyggerne i boomtowns går gjennom fire ulike stadier i møte med rask vekst (se også Freudenburg, 1981): 1) Entusiasme, 2) usikkerhet, 3) tiltakende panikk og 4) tilpasning.

Entusiasmen kommer naturlig nok av utsiktene til et sårt tiltrengt oppsving. Det er altså forventningene til bedre økonomiske utsikter som skaper begeistring blant folk. Få snakker derimot om mulige utfordringer eller problemer. Usikkerheten setter inn når

endringene i lokalsamfunnet blir tydeligere. Befolkningsvekst og åpenbare utfordringer knyttet til denne skaper tvil om framtida. Panikken kommer når endringene går fortere enn forventet. Lokale myndigheter får problemer med å tilfredsstille etterspørselen etter offentlige tjenester, og kommunale aktører forstår også at de har vært uforberedt på hva som kommer. Dessuten oppstår det tvil om inntektene av industrietableringen veier opp for kostnadene som påløper i arbeidet med å tilpasse seg en ny situasjon. Tilpasningen kommer til slutt, etter langvarig og målrettet innsats for å håndtere utfordringene som følger med vekst.

Boomtown-litteraturen har imidlertid blitt både kritisert og nyansert i etterkant av den største bølgen av studier på 70-tallet. Mange studier kritiseres for svak metodologi og for korte studier. Øyeblikksbilder er lite egnet til å forstå endring og konsekvensene av denne endringen, ikke minst fordi man ikke har studert lokalsamfunnene over tid. Det finnes riktignok longitudinelle studier, som for eksempel Smith et al. (2001) sin studie av fire lokalsamfunn. Deres funn tyder på at selv om rask vekst kan skape problemer, varer disse problemene sjelden lenge. Andre forskere har også påpekt hvordan boomtown-litteraturen la for stor vekt på negative konsekvenser og for liten vekt på fordeler av veksten (Krannich & Greider, 1984; Wilkinson, Thompson, Reynolds, & Ostresh, 1982).

Et sentralt spørsmål er imidlertid om funnene fra disse studiene lar seg generalisere, og om de lar seg generalisere til nordiske forhold. Tre momenter er i tilfelle verd å vurdere nøye: For det første er det et spørsmål om selve industriprosjektet er sammenlignbart. Boomtown-litteraturen studerte primært prosjekter innen energi, og det var i stor grad anleggsfasen som ble undersøkt. Anleggsfaser er alltid preget av mange arbeidere, tunge investeringer og høy aktivitet. Den er likevel midlertidig.

For det andre er den politiske økonomien i boomtown-litteraturen annerledes. Boomtown-litteraturen har som nevnt utgangspunkt i en amerikansk kontekst. Her har lokalsamfunnene et svakere ressursgrunnlag, og man er mer avhengig av private



bedrifter enn tilfellet er i Europa og ikke minst Norden (Mossberger 2008; Pierre, 2005). Dette har innvirkning på hvordan et industriprosjekt blir håndtert.

For det tredje, og i forlengelse av punkt to, er den institusjonelle konteksten i disse studiene helt annerledes enn hva tilfellet er for nordiske velferdskommuner. Utfordringer som er knyttet til kommunen som lokal demokratisk institusjon og til de styringsutfordringer som kommunen opplever, er sentrale spørsmål denne avhandlingen tar opp. Men disse er ikke et prioritert tema i boomtown-litteraturen. Den legger snarere vekt på sosiale utfordringer som kriminalitet, samlivsbrudd og rusmisbruk.

For å summere opp inneholder boomtown-litteraturen en rekke studier av rask vekst. Denne avhandlingen ser på lignende problemstillinger, men studerer veksten i en helt annen institusjonell kontekst med nordiske velferdskommuner som case.

## **2.4 Teoretisk rammeverk**

I det foregående har jeg presentert tre ulike forskningsretninger som alle er relevante for denne avhandlingen. Mens det første delkapittelet argumenterte for flere studier av rask vekst i nord, refererte de to neste delkapitlene til to ulike teoretiske retninger som begge hver for seg er brukt til å studere hvordan endringer i økonomiske betingelser virker inn på samfunnsutviklingen i lokalsamfunn. Denne avhandlingen går imidlertid et skritt videre og kombinerer disse to teoretiske retningene til et helhetlig teoretisk rammeverk. Jeg har kalt dette rammeverket for boomtown governance.

Boomtown governance betegner de endringene i styringsformer, styringsrelasjoner og styringsprioriteringer som oppstår når et lokalsamfunn opplever en rask endring av den lokale økonomien. Boomtown governance omhandler således både prosess, i form av en endring i måten det styres på, og substans, i form av en endring i prioriteringer, målsetninger og ambisjoner. Boomtown governance er derfor, paradoksalt nok, også

et nyttig analytisk perspektiv på rask nedgang. Boomtown governance er med andre ord også «busttown governance».

Teoretisk perspektiv	Sentrale kjennetegn	Unik teoretisk inspirasjon	Vektlegger	Sentrale verdier	Aktører	Typisk anvendelsesområde	Mulig konflikt i forhold til demokrati
Regimeteori	Stabil styringskoalisjon mellom privat kapital og politisk elite	Politisk økonomi	Sikre økonomisk vekst og politisk stabilitet	Stabilitet	Eliteaktører	Industriell økonomi i etterkrigstiden med få og store aktører	Stabilitet vs. demokrati
Demokratisk nettverksteori	Nettverk av autonome aktører	Bytteteori, teorier om gjensidige avhengigheter, nettverksteori	Løse kompliserte og gjenstridige problemer	Problemløsning	Bred deltagelse fra relevante interesser	Postindustriell økonomi med mange små og mellomstore aktører	Beslutnings-effektivitet vs. demokrati
Boomtown governance	Nyopprettet samarbeid for å håndtere rask vekst	Boomtown, rural-sosiologi, teorier om governance	Håndtere rask vekst	Ressursmobilisering	Eliteaktører	Lokal råvareøkonomi i en globalisert verden	Ressursmobilisering vs. demokrati

Tabell 1: Regimeteori, demokratisk nettverksteori og boomtown governance.

Tabell 1 oppsummerer hvordan boomtown governance skiller seg fra de nært beslektede teoretiske perspektivene demokratisk nettverksteori og regimeteori på syv områder. Denne formen for interaktiv styring kjennetegnes av betydelig grad av pragmatisme og en sterk vektlegging av output-legitimitet. I forsøket på å håndtere rask vekst og sikre lokale ringvirkninger av et stort industrielt prosjekt, opprettes samarbeid mellom lokale politiske eliter og private aktører som enten selv er ansvarlige for hovedprosjektet eller er nært knyttet til dette. Formålet med samarbeidet er i første rekke å mobilisere ressurser. Disse ressursene vil både befinne seg spredt blant nettverkets medlemmer og på andre styringsnivåer. Lokale politiske ledere vil for eksempel kunne bidra med lokalkunnskap og prosedyrelegitimitet, mens felles fremstøt for å sikre statlige investeringer i nødvendig infrastruktur kan være et eksempel på ressursmobilisering fra andre myndigheter. Ressursmobiliseringen bidrar også til en spenning vis-a-vis demokratiske prosedyrer, normer og idealer. Grupper som ikke har etterspurte ressurser, eller som tvert imot kan tenkes å mobilisere mot

et stort industriprosjekt, vil ikke bli inkludert i de sentrale styringsnettverkene. Vanlige borgere blir også i begrenset grad involvert ettersom behovet for effektiv styring er stort og man derfor ønsker å involvere et begrenset antall deltakere. I motsetning til regimeteori og demokratisk nettverksteori, henter boomtown governance inspirasjon fra rural sosiologi og boomtown-litteraturen.

Boomtown-litteraturen beskriver hvordan rask økonomisk vekst kan være en kraftig endringsimpuls som forandrer eksisterende sosiale strukturer og relasjoner. I en rekke boomtown-studier er dette kjent som sosial disrupsjonsteori (se for eksempel Smith, Krannich & Hunter, 2001). Disrupsjon har kraft nok til å forstyrre, fortrenge og ødelegge gamle strukturer. Ingen av avhandlingens artikler tar i bruk disrupsjonsbegrepet, men i det teoretiske rammeverket er det eksogene sjokket som gruveetableringene innebærer, sentralt. Sjøkket endrer både hvilke aktører som deltar i styringen av den lokale samfunnsutviklingen, forholdet mellom disse aktørene, den politiske agendaen og rollen de lokale demokratiske institusjonene spiller. I sum utfordrer dette den nåværende governance-litteraturen på flere områder.

Avhandlingen tematiserer fire slike områder: gjensidig avhengighet, gjenstridige problemer, svekkelse av helhetlig styring og utfordringer knyttet til den demokratiske forankringen av interaktiv styring.

Gjensidig avhengighet er et premiss i horisontale styringsnettverk. Det at ulike aktører besitter ressurser som andre trenger, blir av flere betegnet som limet i et styringsnettverk (Heclo, 1978; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Jessop, 1998). Det er gjennom å samle disse ressursene man øker problemløsningskapasiteten og kan bidra til nødvendig og effektiv styring. Dette står i motsetning til teoretikere som legger stor vekt på tillit som bærende element (se for eksempel Agranoff & McGuire, 2003; Leach & Sabatier, 2005; Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010; Moyson, van de Welle & Groeneveld, 2016). Som vist i artikkel I, er imidlertid ikke den gjensidige avhengigheten gitt. Ved en industrietablering vil det gjerne komme nye aktører på banen, og selv om

etableringsfasen i seg selv kan stimulere til ulike avhengighetsbånd, vil det ikke være åpenbart hvordan kommunen kan skape og opprettholde gjensidig avhengighet til industriselskapet. I artikkel I bidrar kombinasjonen av boomtown-litteraturen og governance-perspektivet særlig til å vektlegge hvordan aktørene må utforske mulige avhengighetsrelasjoner. I motsetning til mer tradisjonelle nettverk, hvor lokalt næringsliv og lokale myndigheter deltar og hvor relasjonene er preget av langvarig samhandling, er det i denne sammenheng snakk om en eller flere nye aktører som på kort tid oppnår betydelig innflytelse. Den gjensidige avhengigheten må derfor etableres mellom aktører som i begrenset grad kjenner hverandre fra før.

Gjenstridige problemer blir som tidligere nevnt ofte ansett for å være en drivkraft for nye former for styring (Koppenjan & Klijn, 2004; Torfing, Peters, Pierre & Sørensen, 2012). I artikkel II nyanseres imidlertid denne antakelsen gjennom en analyse av hvordan to av casekommunene håndterer gjenstridige problemer som oppstår ved rask vekst. I artikkelen analyseres to kommuners bruk av ulike styringsstrategier i forsøket på å løse et problem velkjent fra boomtown-litteraturen, nemlig asymmetrien som oppstår når kostnader påløper og skatteinntekter kan påregnes fra store industriprosjekter (se for eksempel Jacquet & Kay, 2014). Artikkelen viser at de gjenstridige problemene som oppstår ikke nødvendigvis løses ved hjelp av samarbeidsdrevne former for problemløsning. Tvert imot tar kommunene i bruk både autoritative og konkurransebaserte strategier.

Interaktive former for styring blir ofte framhevet som en velegnet strategi for å øke den totale styringskapasiteten, særlig i møte med komplekse utfordringer (Kooiman, 2000; Mayntz, 1991). Artikkel III argumenterer imidlertid for at slike styringsformer også kan svekke den helhetlige styringen av en kommune, og at dette er en særlig relevant problemstilling i kommuner som opplever rask vekst. Artikkelen beskriver hvordan et stort industriprosjekt fører til såkalte governance gaps når ulike deler av en kommuneadministrasjon jobber etter ulike målsetninger og prioriteringer (Pierre, 2011). Boomtown governance synliggjør i denne artikkelen hvordan rask vekst legger

press på kommunens kapasitet. Kapasitetsproblemene avhjelpest noe av styringsnettverk som inkluderer private aktører, men disse nettverkene engasjerer seg hovedsakelig i spesifikke problemstillinger. De delene av kommuneadministrasjonen som ikke deltar i nettverkene, blir i mindre grad involvert i planlegging og strategiske beslutninger.

Forholdet mellom interaktiv styring og representativt demokrati er grundig analysert og debattert i den akademiske litteraturen (se for eksempel Klijn og Skelcher, 2007; Warren, 2009; Sørensen & Torfing 2005; van Kersbergen og van Waarden, 2004; Røiseland & Vabo, 2016). I artikkel IV problematiseres imidlertid tidsaspektet ved demokratisk forankring av interaktiv styring. Her er boomtown governance-rammeverket nyttig for å argumentere fram hvordan tidsnød kan svekke demokratisk oversikt og kontroll over styringsnettverkene. Artikkelen beskriver et blandet bilde med tanke på effektene av tidsnød. Flere etterfølgende ordførere er svært delaktige i de aktuelle nettverkene, og dette gir en tydelig forankring til det lokale, representative demokratiet. Samtidig peker artikkelen på utfordringer. Disse relaterer seg både til en voksende asymmetri i kunnskap om planer og behov hos dem som selv deltar i de relevante nettverkene og hos dem som er satt til å holde oppsyn med disse. En manglende kritisk offentlighet, forsterker asymmetrien. Boomtown governance retter på denne måten søkelyset mot en situasjon hvor tid er en begrenset ressurs og analyserer hvilke konsekvenser dette kan få for demokratisk kontroll.



## Kapittel 3 Metode

Denne avhandlingen er en eksplorativ case-studie av tre kommuner med etablert eller planlagt gruveaktivitet, to i Norge og en i Sverige. Den overordnede problemstillingen, knyttet til kommunenes rolle ved store industrietableringer i nordområdene, stiller krav til en metode som kan generere bred forståelse og innsikt, samtidig som den legger til rette for komparasjon. Komparasjon er her benyttet som en praktisk forskningsstrategi for å få fram vesentlige poenger som er felles for kommuner som opplever rask vekst. Studien som helhet bygger derfor ikke på en komparativ logikk hvor formålet er å finne kausale effekter eller teste teori (Przeworski & Teune, 1970; Przeworski, 1987). I det følgende skal jeg beskrive min framgangsmåte i arbeidet med denne studien. Deretter skal jeg se nærmere både på det jeg oppfatter som styrken ved arbeidet og det jeg ser som svakheter. Til slutt knytter jeg dette opp mot pågående metodologiske debatter.

### 3.1 Valg av case

Beslutningen om hvilke case som skal inkluderes i studien er et viktig valg i enhver case-studie. Selv om det i liten grad eksisterer standarder for hvilket forskningsdesign som passer best (Yin, 2014, s. 27), har mange kommet med råd om hvordan case kan velges. De fleste av disse rådene har imidlertid inngående kjennskap til hvert enkelt case som et sentral premiss (Seawright & Gerring, 2008, s. 294). Framgangsmåten jeg selv valgte, var å la casevalget bli styrt av spørsmålene: 3.1.1) Hva er tema for studien, 3.1.2) hva er målet med studien og 3.1.3) hva er variablene jeg ønsker å undersøke, og hvilken variasjon ønsker jeg at disse skal ha (George & Bennett, 2005). Samtidig er det ingen grunn til å legge skjul på at valg av case er en prosess som både er strukturert ut fra bestemte kriterier, og en prosess som kan være opportunistisk. Pragmatiske hensyn vil derfor spille en rolle.

### 3.1.1. Tema for studien

Utlysningen for stipendet til denne avhandlingen la klare rammer for tematikk og geografisk område. «Kommuner med store industrietableringer i nordområdene» gir i seg selv rammer for hvilken populasjon casene kan velges fra. Likevel er det flere avveininger og avgrensninger som må gjøres. Kommuner er ingen enhetlig størrelse, men varierer sterkt mellom ulike institusjonelle kontekster, også i nordområdene (Aarsæther, Røiseland og Jenssen, 2008) For min del var det nærliggende å ta utgangspunkt i den nordiske velferdskommunen. Dette valget var både motivert ut fra praktiske hensyn og ut fra ønsket om å anvende innsikter fra boomtown-litteraturen på kommuner med et bredt spekter av oppgaver og ansvarsområder.

Store industrietableringer valgte jeg å behandle noe mer pragmatisk, ettersom det her er den relative størrelsen som er avgjørende. Selv det som sammenlignet med internasjonale «megaprojects» er små utbygginger (Flyvbjerg, 2003, 2014), vil trolig ha store konsekvenser for en liten kommune. Samtidig lå det implisitt i den tematiske rammen for prosjektet at næringer som var spesifikt nevnt i offentlige nordområdedokumenter, var av spesiell interesse. Under deloverskriften «*En ny industriæra i nord*» i Meld. St. 7 (2011-2012) er både petroleum, mineraler, industriell bruk av gass og fisk nevnt. For prosjekter innen de tre førstnevnte vil en industrietablering innebære milliardinvesteringer og en betydelig endring av den lokale økonomien. En nærmere operasjonalisering av hva en stor industrietablering er, anså jeg derfor ikke som nødvendig, men jeg utelot prosjekter innen fiskeri og havbruk.

Nordområdene har ingen presis geografisk definisjon, men omfatter «våre nærområder av det store arktiske området som går rundt klodens nordligste halvkule» (Støre, 2006). Begrepet er imidlertid tøyelig og vil variere i takt med norske utenrikspolitiske interesser. I tråd med ønsket om å studere den nordiske kommunen, har jeg i denne studien valgt å holde meg til Norge og Norges nærområder, avgrenset sørover til polarsirkelen.



### **3.1.2. Målet med studien**

Målet med studien var todelt. For det første var det en klar ambisjon å beskrive kommunal styring og oppgaveløsning i møte med en stor industrietablering. Ulike lokale styringsmåter, styringsutfordringer og –konflikter var her av særlig interesse. Det samme var kommunens håndtering av nye utfordringer knyttet til ulike deler av kommunens oppgaveportefølje. En bakenforliggende antakelse var at den lokale dimensjonen av ny industriell virksomhet i nord verken var viet særlig plass i offentlige styringsdokumenter eller var grundig studert. Dette kan betraktes som et politisk problem som i seg selv kan bli styrende for valg av case. Samtidig kan et slikt case-valg redusere mulighetene til å videreutvikle teori (George & Bennett, 2005). Teoriutvikling var imidlertid min andre ambisjon med dette prosjektet. Ut over en god beskrivelse av kommunale utfordringer ved rask vekst, ønsket jeg å bidra til den teoretiske diskusjonen innen nyere styringslitteratur gjennom å kombinere denne litteraturen med den sosiologiske boomtown-litteraturen. Dette stiller krav til et mer strukturert og bevisst valg av case

### **3.1.3. Variabler i studien**

Denne studien er et eksempel på det som i komparativ politikk er kjent som en prosess- og institusjonsstudie:

Another long and honorable strand of comparative political analyses is to select a small number of instances of a process or an institution that appear similar (or at least appear 'comparable ') in some important ways and then use those instances to illuminate the nature of either the process or the institution itself, or the politics of the countries within which it occurs.

(Peters 2013, s. 11).

Formålet med en slik studie er å utvikle sammenligninger av særskilte prosesser eller institusjoner, og på denne måten utvikle teoretiske antakelser om relevante politikkområder. En slik tilnærming passer også godt med et eksplorerende design ettersom hensikten ikke er å finne årsaken til et bestemt fenomen, men snarere å øke forståelsen av fenomenet (Peters, 2013, s. 59). De fire artiklene er sammenliknende på ulike måter. Mens artikkel I presenterer alle tre case og peker på likheter og forskjeller mellom dem, sammenlikner artikkel II to kommuners respons på en lik utfordring. Artikkel III benytter seg av en mer strukturert komparasjon, mens artikkel IV kun presenterer empiri fra én kommune. En prosess- og institusjonsstudie vil også foreta en avveining mellom kompleksitet og det som lar seg generalisere. Dette blir tematisert senere i dette kapittelet.

Forut for denne studien gjennomførte jeg en liten pilotstudie på den samme tematikken (Bjørge, 2013). Erfaringene fra denne studien gjorde at jeg hadde tanker om hvilke variabler jeg ønsket å trekke inn i studien og hvilke jeg ville holde utenfor. For å begynne med det siste først; jeg ønsket å unngå utbyggingsprosjekter hvor debatten i første rekke handlet om samiske spørsmål. Dette ønsket hadde sin begrunnelse i behovet for å unngå den spesifikke institusjonelle rammen som ofte omgir urfolksspørsmål (se også kapittel 1.3). Samtidig er det ingen tvil om at ethvert case i nordområdene vil ha større eller mindre innslag av problemstillinger hvor det samiske står i sentrum. Ettersom jeg ville studere industrietableringer, ønsket jeg heller ikke å inkludere klassiske ensidige industristeder eller «mono-industrial cities» i utvalget (Hayter, 2000). Dette er byer eller steder med særegne historier hvor kommunale institusjoner og styringsarenaer er svært tett integrert med den ene hjørnesteinsbedriften i byen. Jeg anså derfor ikke disse som egnede case for å studere styringsutfordringer som gjerne oppstår ved en ny industrietablering. Riktignok er det stadig nye prosjekter i kommuner som over lengre tid har hatt et nært hopehav med industrielle aktører, men i hvilken grad disse representerer noe genuint nytt, er et betimelig spørsmål. Jeg hadde også en klar målsetting om å være tydelig på at det var

*kommunen* som politisk-administrativ enhet som var caset, ikke industriprosjektet eller industriselskapet i seg selv.

Som nevnt i kapittel 1, er nordiske kommuner et premiss i denne studien. I kombinasjon med min andre geografiske avgrensning, nordområdene, ble antall mulige case redusert. Den norske nordområdepolitikken var et tredje sentralt element i studien, og det var derfor naturlig å ta med i alle fall ett norsk case. Jeg hadde også et ønske om å variere nasjonal kontekst for mulige sammenligninger mellom norske kommuner og kommuner fra et annet nordisk land. Ingen av de fire artiklene som inngår i denne avhandlingen har benyttet et komparativt design hvor nasjonal kontekst har betydning som eksplisitt analysevariabel.

I søket etter aktuelle case baserte jeg meg i stor grad på kjennskap til industriprosjekter. Etableringene jeg ønsket se nærmere på, var såpass store og såpass få at jeg fikk god oversikt gjennom å lete i regionale og nasjonale media og snakke med andre forskere innenfor samfunns- og næringslivsforskning. For å finne case utenfor Norges grenser, benyttet jeg meg av samme strategi. I tillegg kontaktet jeg bransjeorganisasjoner i Sverige og Finland. Jeg brukte også artikler og kart fra Nordisk ministerråd som omhandlet industri i nordområdene (Nordisk ministerråd, 2011).

I søket etter aktuelle case baserte jeg meg i stor grad på kjennskap til industriprosjekter. Etableringene jeg ønsket se nærmere på, var såpass store og såpass få at jeg fikk god oversikt gjennom å lete i regionale og nasjonale media og snakke med andre forskere innenfor samfunns- og næringslivsforskning. For å finne case utenfor Norges grenser, benyttet jeg meg av samme strategi. I tillegg kontaktet jeg bransjeorganisasjoner i Sverige og Finland. Jeg brukte også artikler og kart fra Nordisk ministerråd som omhandlet industri i nordområdene (Nordisk ministerråd, 2011).

Kommune	Selskap	Industri	Type prosjekt	Status	Hindringer	Gjennomførbart?
Kvalsund, Norge	Nussir	Gruve-drift	Ny-etablering.	Reguleringsplan hos Miljøvern-departementet p.g.a. innsigelser	I beste fall beslutning om investering i 2014	Ja
Gällivärre, Sverige	Boliden	Gruve-drift	Utvidelse	Utvidelse igangsatt	Mono-industriell	Ja
Qeqqata, Grønland	Alcoa	Aluminium	Nyetablering	Forhandlinger pågår	Kostbar data-innsamling. Usikker realisering.	Ikke uten ekstra reise-støtte
Sør-Varanger	Stolt-Nielsen	Olje-terminal / havn	Nyetablering	Planprosess igangsatt	Mulig anleggsstart i 2015	Ja
Sør-Varanger	Syd-Varanger	Gravedrift	Reetablering, men nytt ikke-statlig selskap	Startet opp	Trekk av mono-industriell	Ja
Nordkapp	Statoil	Oljeterminal for Castberg	Ny-etablering	Usikker	Usikkerhet om lønnsomhet og realisering	Neppe realisert
Pajala, Sverige	Northland	Gruve-drift	Ny-etablering	I drift	Ingen kjente	Ja
Kiruna, Sverige	LKAB	Gruve-drift	Utvidelse	I drift	Mono-industriell	Ja
Kautokeino	Arctic Gold	Gravedrift	Re-etablering	Usikker, kommunen sier nei	Samisk konflikt	Ja
Storuman, Sverige	Nickel Mountains	Gravedrift	Ny-etablering	Usikker tidshorisont	Samisk konflikt	Ja
Jokkmokk, Sverige	Jimba	Gravedrift	Ny- etablering	Usikker, mye motstand	Samisk konflikt	Ja

Tabell 2: Tabell utarbeidet i starten av prosjektet som en hjelp til valg av case.

Etter en vurdering av de ulike mulige casene, konkluderte jeg med at det institusjonelle rammeverket mellom ulike industrier tilsa at jeg burde velge kommuner med samme type industri. Forskjeller mellom for eksempel kommuner som huser gruveindustri versus kommuner som er vertskap for petroleumsindustri, er en interessant problemstilling, men er ikke tema for denne studien. Kombinert med tabellen over og med kriteriene jeg hadde utarbeidet, valgte jeg Kvalsund, Sør-Varanger og Pajala. Dette er et utvalg bestående av kommuner som huser gruveprosjekter, selv om prosjektene

varierer med tanke på hvor modne de er og hva som utvinnes. Videre ivaretar inkluderingen av Pajala et nordisk perspektiv ut over to norske case. I sum består utvalget av case som er «typiske» for populasjonen av case som er listet opp i tabell 1, altså kommuner som er vertskap for store industriprosjekter (Seawright og Gerring, 2008).

Som nevnt innledningsvis, er valget av et nordisk perspektiv faglig begrunnet. Sterke kommuner med brede oppgaveporteføljer er med andre ord et premiss i studien. Dette skyldes ikke bare at kommuner med vide ansvarsområder har en annen og mer betydningsfull rolle ved etableringen av store industriprosjekter, men også at det nordiske perspektivet synliggjør hvordan det i denne delen av Arktis finnes moderne velferdssamfunn. Ettersom de nordiske landene har en annen kommunerolle enn de andre arktiske landene, vil jeg med valg av case fra dette området belyse utfordringer som i omfang og karakter er annerledes enn utfordringene som beskrives fra for eksempel nordlige Canada eller Alaska. Jeg betraktet altså de valgte casene som forholdsvis like. Det betyr ikke at jeg ikke var klar over forskjeller som finnes mellom landene, både generelt (se Baldersheim & Rose, 2011; Lidström, 2011) og i gruveindustrien spesielt (Hojem, 2015; Pettersson, Oksanen, Mingaleva, Petrov, & Masloboev, 2015).

#### **3.1.4 Utfordringer ved case-valget**

Det er primært fire utfordringer med dette valget av case: spørsmålene om hva som er nyetablering og hva som er reetablering, i hvilken grad Sør-Varanger er en ensidig industrikommune, den ulike tidslinjen for hvert gruveprosjekt og hvorvidt disse tre prosjektene er eksempler på rask vekst.

Jeg har valgt å behandle Kvalsund som en nyetablering, selv om det tidligere har vært gruvedrift i kommunen. Dette fordi dagens planer er betydelig større enn tidligere prosjekter, både i volum og i forventet levetid. Dessuten er det mellom 30 og 40 år siden forrige, korte driftsperiode. Hvorvidt Sør-Varanger er en ensidig

industrikommune, er et vanskeligere spørsmål. Det er liten tvil om at byen var det tidlige (Viken, Granås, & Nyseth, 2008; Viken & Nyseth, 2009; Wikan, 2006), men etter gruvekonkursen på 90-tallet ble økonomien diversifisert, og i dag er den mer allsidig med blant annet reiseliv, logistikk og maritime næringer (Granås, 2012; Tennberg et al., 2014). Jeg har valgt å betrakte begrepet ensidig industristed som et kontinuum, ikke som en dikotomi. Med det mener jeg at det ikke er snakk om et enten eller, men at et sted eller en kommune kan ha trekk av å være et ensidig industristed. Sør-Varanger har i dag få trekk av å være et ensidig industristed, men den industrielle erfaringen og kompetansen som de har opparbeidet seg, er fortsatt betydelig, noe som også kommer fram i artiklene.

Relatert til Sør-Varangers industrielle erfaring, er utfordringen knyttet til den ulike tidslinjen for hvert prosjekt. Gruveprosjektene har hatt ulik oppstart, og som vi vet nå i ettertid, også ulik videre skjebne. Fordi datainnsamlingen har foregått forholdsvis parallelt, betyr det at prosjektene har vært i ulike faser når jeg har gjort intervjuene. Dette er en utfordring i et komparativt prosjekt. Jeg har imidlertid benyttet forskjellen i driftsfase mellom Kvalsund og Pajala til en mer strukturert sammenligning i artikkel III. Generelt dekker datainnsamlingen perioden 2006 til våren 2015.

For å svare på spørsmålet om de tre casene er gode eksempler på kommuner som opplever rask vekst, vil jeg i denne omgang kun bemerke at da casene ble valgt i 2014, var det gode grunner til å forvente at kommunene ville oppleve rask vekst. Veksten i private investeringer i de tre kommunene har også vært både rask og kraftig (se for eksempel Poelzer og Ejdemo, 2018). En mer utfyllende refleksjon om vekst og fall, samt det faktum at ingen av prosjektene førte til kraftig befolkningsvekst, kommer jeg tilbake til i avslutningskapitlet.

Endelig er det grunn til å minne om at alle case på en eller annen måte må konstrueres (Peters, 2013, s. 155). Selv om det umiddelbart er tydelig hva caset er et case på, må det likevel avgrenses og tydeliggjøres av forskeren selv. Dette innebærer å bestemme

hvilke spørsmål som er interessante og hvilket begrepsmessig rammeverk som caset skal passes inn i (George og Bennett, 2005, s. 70). I dette tilfellet er sammenlikning anvendt som en praktisk forskningsstrategi for å avdekke mest mulig av forhold som er relevante for studiens tema. Som redegjort for over, reduserer en slik strategi kontekstuelle faktorer som kan tenkes å skygge for studiens faktiske forskningsobjekt. Slik forsøker jeg å finne en balanse mellom fyldige skildringer av den enkelte kommune og mer nøkterne beskrivelser som vil passe studiens formål på best måte. Det må også tas et forbehold om at likheten mellom casene er en likhet som framgår av min sammenstilling og det rammeverket jeg velger å konstruere casene innenfor. Derfor varierer også bruken av casene i de fire artiklene. Mens én artikkel inkluderer alle de tre casene, er to artikler basert på sammenlikning av to case. I den fjerde artikkelen er kun én case brukt. Disse valgene er basert på bakgrunn av artiklenes problemstillinger, men også fordi artikkelformatet gir begrenset plass til å utbrodere empiri når det er snakk om få case. Muligheten for å generalisere er uansett begrenset, og økes etter min mening ikke nevneverdig ved å presentere samtlige case i alle artiklene.

### **3.2 Datainnsamling og framgangsmåte**

Studien bygger på data fra intervjuer og dokumentanalyser. Jeg har intervjuet totalt 37 personer i de tre kommunene. Dette er i hovedsak administrative og politiske ledere i de respektive kommunene, samt en representant fra det aktuelle gruveselskapet. I to av kommunene er også en representant fra næringshage/næringsforening intervjuet. Før datainnsamlingen laget jeg en liste over hvilke kommunale roller jeg ønsket å dekke: Ordfører, opposisjonsleder, rådmann, økonomisjef, næringssjef, personalsjef, helse- og omsorgsleder, barnehage- og skoleleder, leder for plan- og utviklingsavdeling, teknisk leder og representant fra gruveselskapet. Denne lista er i store trekk fulgt, men de ulike kommunene har hatt ulik organisasjonsstruktur, slik at stillingstitler har variert noe.

I intervjuene har jeg også spurt om det er andre sentrale personer jeg bør snakke med. En slik snøballsteknikk (se for eksempel Ryen, 2002; Zølner, Rasmussen, & Hansen, 2007) har hatt to funksjoner. For det første har det vært et hjelpemiddel til å forstå hvilke aktører som de som ble intervjuet anså for å være sentrale. For det andre ga det meg navn som jeg ikke hadde planlagt å intervju. I noen av kommunene har jeg derfor også intervjuet tidligere sentrale deltakere, som for eksempel tidligere ordførere eller saksbehandlere med særlig ansvar for relevante områder. Dette har også gjort sitt til at listen over intervjuede varierer noe fra kommune til kommune.

Intervjudeltakerne er rekruttert via telefon, epost eller på stedet. Intervjuene har naturlig nok hatt ulik varighet. Et omtrentlig gjennomsnitt er 40 minutter, hvorav intervjuer med nøkkelinformanter som ordfører, rådmann og selskapsrepresentant som regel har vart over en time. Intervjuene er gjennomført i løpet av vinteren 2014-15, og jeg har oppholdt meg omtrent en uke på hvert sted. Ett intervju er gjort i etterkant på telefon.

Alle intervjuene har i utgangspunktet fulgt samme intervjuguide, og har tatt form som fenomenintervju hvor hensikten har vært å kartlegge og utdype vurderinger, erfaringer og nyanser (Kvale og Brinkmann, 2015). Intervjuene har likevel vært ledige i formen med rom for å utforske nye momenter underveis. Dette fungerte godt for de fleste informantene, men var ikke like godt egnet for intervjudeltakere med mer spesifikke ansvarsområder. Eksempler på slike intervjudeltakere er teknisk leder og personalsjef. Ved slike tilfeller er derfor intervjuguiden tilpasset ganske mye underveis i intervjuet ut fra vedkommende sitt ansvarsområde. Intervjuene med ordførere og administrasjonssjefene skiller seg også noe ut. Dette var personer som i større grad var vant med intervjusituasjoner, deltok mer aktivt i intervjuet og hadde tydelige budskap de ønsket å formidle. Dette tok jeg hensyn til både i intervjusituasjonen, ved at intervjuene fikk en mer samtalende form, og i den etterfølgende analysen, ved at jeg var oppmerksom på at enkelte av disse kunne ha en større egeninteresse i å



rettferdiggjøre egne valg (Aberbach & Rockman, 2002; Berry, 2002). Intervjuguiden er vedlagt.

I teoretisk forstand skulle intervjuene avdekke svært kompliserte prosesser og egenskaper. Disse egenskapene inngår i det teoretiske rammeverket og består av blant annet «gjensidig avhengighet», «konflikt» og «metastyring». Spørsmålene i intervjuguiden er derfor å forstå som operasjonaliseringer av teoretiske egenskaper og begreper. Det sentrale her er at spørsmålene er egnet til å fange opp det jeg ut fra det teoretiske rammeverket har ønsket å måle, eller med andre ord, i hvilken grad operasjonaliseringene av de teoretiske begrepene har definisjonsmessig validitet (Hellevik, 2009).

Det er visse forskjeller i operasjonaliseringen av begrepene som inngår i det teoretiske rammeverket. Som det også framgår av den vedlagte intervjuguiden, har jeg altså nærmet meg de teoretiske begrepene på ulikt vis i intervjuene. *Gjensidig avhengighet* er berørt direkte i spørsmålstillingen gjennom to spørsmål om ulike former for avhengighet. Avhengighet er et alminnelig ord, og det teoretiske begrepet om gjensidig avhengighet lar seg derfor lettere operasjonalisere. Det var heller ingen signaler underveis i intervjuene om at spørsmålene om avhengighet mellom ulike aktører ikke ble forstått, eller at intervjudeltakerne la helt andre forståelsesrammer til grunn for sine svar. Her har spørsmålsstillingen såkalt åpenbar validitet (Peters, 2013). Graden av *konflikt* er også dekket i intervjuguiden ved at jeg har stilt spørsmål om graden av debatt, styrkeforhold og ulike meninger mellom for eksempel politisk og administrativt nivå i kommunene. Når det gjelder det teoretiske begrepet *metastyring*, forholder det seg noe annerledes. Dette er et begrep som tilhører en bestemt teoretisk kontekst og som i begrenset grad kan oversettes til alminnelige ord eller uttrykk. Svært mange av spørsmålene jeg har stilt i intervjuene, handler imidlertid om styring, direkte eller indirekte. Selv om det ikke er mulig å peke på ett eller to spørsmål som en nøyaktig operasjonalisering av det teoretiske begrepet, mener jeg likevel av summen av spørsmål som omhandler styring gir valide data, altså data med høy relevans for

problemstillingen (Hellevik, 2009, s. 183). Sammenhengen mellom spørsmålene som indikatorer for de anvendte teoretiske begrepene og analysen av svarene i etterkant, henger naturlig nok sammen. Operasjonaliseringen av de teoretiske begrepene er derfor også kort nevnt i avsnittene om analyse litt senere i dette kapittelet.

Spørsmålene i intervjuguiden er utarbeidet på bakgrunn av erfaringene fra pilotundersøkelsen, og inkluderer spørsmål om hvordan samarbeidet med gruveselskapet er organisert, forskjeller mellom politikere og administrasjon, maktforhold mellom selskapet og kommunen, og hvordan de tror kommunen vil se ut om ti år (Bjørge, 2013). I Kvalsund stilte jeg i tillegg spørsmål om konsekvensutredningen med vekt på problemer knyttet til deponering, og hvordan de kommunale aktørene forholdt seg til vitenskapelige kontroverser. Disse dataene fra Kvalsund er benyttet i en annen artikkel som ikke er inkludert i denne avhandlingen (Bjørge og Bay-Larsen, 2017). Alle intervju er tatt opp på bånd, men i enkelte intervjuer har jeg stoppet båndopptakeren i korte perioder på forespørsel fra intervjudeltakeren. Jeg har også tatt notater under intervjuene. Disse notatene har beskrevet visuelle ledetråder og stemningen underveis i intervjuet, og fungert som huskelapper for momenter som jeg måtte følge opp. I notatene har jeg også skrevet ned umiddelbare ideer jeg har fått underveis i intervjuet og som kunne antyde en analytisk retning.

Dokumentanalysen har vært viktig for å skaffe oversikt over hendelsesforløpet, og har ikke minst vært nyttig i arbeidet med å forstå hvordan kommunens håndtering av industriprosjektet utviklet seg over tid. I tillegg gir dokumentanalyse særskilte fordeler sammenlignet med intervjuer (Esmark og Triantafillou, 2007). Intervjuer kan også gi informasjon om hendelser og prosesser som ligger forut i tid, men med intervjuer er risikoen større for at informasjonstilfanget blir preget av personlig agenda, kunnskap og hukommelse. Dokumentanalyser, på den annen side, har i mindre grad dette problemet. Videre var forståelsen av ulike nettverk i kommunene et av formålene med datainnsamlingen. Her kan dokumentanalyser gi verdifull informasjon om opprettelsen av nettverk, hvem som tok initiativ og hva som var formålet med nettverk. Kombinert

med intervjuer kan man da også si noe om hvordan forskjellige nettverk har forandret seg over tid.

Det er i første rekke lokale og nasjonale styringsdokumenter som er analysert. Eksempler på slike dokumenter er kommunale planer, kommunale budsjetter, konsekvensutredninger, stortingsmeldinger og regjeringsnotater. Siden de nasjonale styringsdokumentene har vært relatert til nordområdesatsingen og mineralpolitiske områder, har det vært få problemer knyttet til utvalg og avgrensning. Lokale styringsdokumenter er valgt ut på ulike måter. Saksdokumenter til kommunestyrene og delrapporter i konsekvensutredningene for Kvalsund og Pajala har jeg funnet på kommunenes nettsider. Andre dokumenter, som notater og rapporter, har jeg fått fra intervjudeltakere etter at jeg har spurt dem om relevante dokumenter.

Informasjonen jeg har tilegnet meg om de tre kommunene er likevel ikke utelukkende hentet fra dokumenter og intervjuer. Ytterligere to kanaler må nevnes: a) nettaviser og sosiale medier, og b) mitt ukelange opphold i hver kommune. Nettaviser og sosiale medier har vært viktige for å få oversikt over sentrale hendelser og følge utviklingen i den enkelte kommune. Siden et av kjennetegnene på disse prosjektene er at mye skjer på kort tid, har det tidvis vært utfordrende. Spesielt gjelder det prosjektet i Pajala hvor prosessene rundt den økonomiske restruktureringen og konkursen var intense og hendelsesrike. Oppholdet i hver av de tre kommunene har også gitt mye informasjon, både gjennom hverdagslig prat med andre og erfaringen som kommer ved å være på et sted og se omgivelsene. Intervjuene ble også foretatt på ulike steder i kommunen, som for eksempel i kommunehuset og i gruveselskapets kontorer. Dette gir en annen forståelse av konteksten rundt de innsamlede dataene. Jeg har imidlertid ikke systematisert eller analysert medieomtalen av industriprosjektene.

I sum er datamaterialet omfattende. Omfanget er imidlertid ingen garanti for kvaliteten og troverdigheten til empirien, noe som reiser spørsmål omkring datamaterialets validitet (Olsen, 2003). Har jeg målt det jeg har satt meg fore å måle?

I et tidligere avsnitt har jeg gjort rede for min skjønnsmessige vurdering av den definisjonsmessige validiteten til spørsmålene i intervjuguiden, altså graden av samsvar mellom de teoretiske begrepene og de operasjonelle definisjonene av disse (Hellevik, 2009). Dette er en form for indre validitet. Ytre validitet handler på sin side om i hvilken grad resultatene fra denne studien kan generaliseres til en videre populasjon av case. Muligheten for å generalisere fra case-studier er begrenset, men dette berører en bred metodologisk debatt og skal ikke her redegjøres for i detalj (men se for eksempel King, Keohane & Verba, 1994; Peters, 2013; George & Bennet, 2005). Likevel er det grunn til å minne om at et case-valg som baserer seg på «typiske case», implisitt regnes for å være representative for den gruppe av case de er typiske for (Seawright & Gerring, 2008). Studiens empiriske resultater kan derfor sies å ha en viss grad av ytre validitet. Undersøkelsens reliabilitet kommenteres i det følgende kapittelet om analyse.

### **3.3 Analyse**

Etter transkribering av intervjudataene ble disse lagt inn i databehandlingsprogrammet Maxqda for å gi meg oversikt over materialet. I den videre analysen fulgte jeg to spor. I artikkel I, artikkel II og artikkel III er datamaterialet kodet direkte med tanke på henholdsvis gjensidig avhengighet, ulike strategier for å løse skatteproblematikk og manglende involvering av velferdstjenestene. Gjensidig avhengighet kom opp underveis i pilotstudien og jeg hadde derfor spørsmål som var direkte knyttet til avhengighet i intervjuguiden, og som på denne måten fungerte som operasjonalisering av det teoretiske begrepet. Det samme var tilfellet for skatteproblematikk og utfordringer knyttet til finansiering av ulike former for tilrettelegging. Manglende involveringen av velferdstjenestene kom derimot først tydelig fram underveis i datainnsamlingen, og jeg fikk tidlig ideer om analytiske referansepunkter. Det er her grunn til å minne om at datainnsamling og analyse av kvalitative data ofte pågår dels parallelt og dels vekselvis (Ryen, 2002).

For artikkel IV er analysearbeidet gjort mer stegvis i Maxqda. Her har jeg først lest gjennom og opprettet empiri-nære koder basert på ord som er brukt i intervjuet. Deretter har jeg gruppert kodene i ulike kategorier som *tempo*, *hjelp til selskapet*, *transparens*, *avvikling og institusjonell kapasitet*. Selv om jeg her har fulgt en empiri-nær analysestrategi, vil fortolkning alltid være nødvendig for å forstå sosiale fenomener, noe som øker sjansen for at før-forståelse preger analysearbeidet i større grad enn forskeren selv er klar over (Olsen, 2003). I slike tilfeller er det nødvendig å sannsynliggjøre analyseresultatets empiriske grunnlag. Dette er forsøkt gjort i artikkel IV, selv om artikkelformatet begrenser omfanget av empiriske beskrivelser.

I analysen av styringsdokumentene har jeg lagt vekt på å forstå hvordan tekstene er ment å virke overfor tekstens lesere, hvilke visjoner som presenteres og hvordan gruveprosjektene argumenteres fram (Bratberg, 2014). Jeg har også lagt vekt på hvordan en mulig framtid uten gruveprosjektene beskrives. Disse beskrivelsene synliggjør den lokale problemforståelsen som gruveprosjektene skal avhjelpe.

Datainnsamlingens og analysearbeidets reliabilitet kan være et utfordrende spørsmål i kvalitative undersøkelser (Silverman, 2006). Særlig gjelder dette i studier foretatt av kun en person, slik som denne avhandlingen er et eksempel på. Dersom man er flere, er det for eksempel lettere å teste stabiliteten i målingene og analysene ved at en annen forsker undersøker samme datamateriale. En slik reliabilitetstest er ikke utført i arbeidet med denne avhandlingen. På den annen side, utførte jeg en pilotstudie i forkant av datainnsamlingen til avhandlingsarbeidet (Bjørngo, 2013). Selv om denne ikke var på langt nær like omfattende, var det likevel flere likheter mellom datainnsamling og analysearbeidet i pilotstudien og i denne avhandlingen. Vurderes disse to studiene opp mot hverandre, framkommer det en forholdsvis sterk stabilitet i målingene. Det beste rådet for å øke reliabiliteten i en studie som denne er likevel å dokumentere de valgene man har tatt underveis i forskningsprosessen og arbeide «as if someone were looking over your shoulder» (Yin, 2014, s. 49).

### **3.4 Etikk**

Prosjektet er godkjent av Personvernombudet for forskning, v/ Norsk Senter for Forskningsdata (NSD, se vedlegg). Forut for alle intervjuene fikk alle informanter delt ut et formular godkjent av NSD. Formularet gjorde det tydelig at intervjuedeltakerne kunne trekke seg når som helst, og at de ikke ville bli identifisert i avhandlingen. Ettersom jeg opererer med både kommunenavn og navn på gruveselskapene, var jeg tydelig på at jeg ikke kunne garantere at ingen ville forstå hvem som hadde uttalt seg. I enkelte tilfeller er detaljer om kjønn og andre identifiserende kjennetegn endret.

### **3.5 Styrke og svakheter ved metoden**

Designet av denne studien skal tilfredsstillende to krav. For det første skal de anvendte metodene gi et solid innblikk i ulike utfordringer og problemstillinger som kommunene møter som vertskap for store industrietableringer. Denne delen av studien er eksplorativ i karakter og skal utforske et felt som hittil er lite studert. Det krever en bred og åpen tilnærming hvor aktørenes opplevelser og forståelse står sentralt (Zølner et al., 2007). Ambisjonen er at denne delen av studien skal kunne bidra til en mer informert offentlig debatt, ny politikkutvikling, og ikke minst til videre forskning på sentrale dimensjoner som kommer fram i materialet.

For det andre skal dataene også gi grunnlag for ulike sammenligninger mellom de tre casene. Som redegjort for over, anvendes komparasjon på ulike måter i avhandlingens artikler, men hovedformålet har vært å bruke komparasjon som en praktisk forskningsstrategi for å tydeliggjøre sentrale momenter knyttet til rask vekst. På denne måten kan artiklene stimulere den teoretiske diskusjonen innen temaet styring av rask vekst. Designet er derimot ikke egnet for testing av teori.

I sum gir datamaterialet et godt grunnlag for å innfri ambisjonene. Studien gir god oversikt over temaene som vertskommunene er opptatt av, og gir også rom for at ulike aktører i samme kommune kan ha ulike oppfatninger om hva som har skjedd og

hvorfor. Bredden i intervjudeltakere styrker studien og gjør den også mer original. Den gir dessuten et unikt innblikk i hvordan den kommunale organisasjonen forholder seg til store industriprosjekt, og hvordan ulike avdelinger er ulikt inkludert i det som må antas å bli en fundamental endring av lokalsamfunnet. Ved flere tilfeller har aktører innen velferdstjenestene vært overrasket over at jeg ville intervju dem og ikke bare konsentrere meg om dem som er mest direkte knyttet til kommunens utviklingsrolle, som f.eks. næringssjef, kommunedirektør og ordfører. Dette viser at utfordringer innen velferdstjenestefeltet er lite undersøkt i lys av store industrietableringer, men også at min tilnærming representerer en styrke når kommunens utfordringer skal beskrives.

Studien har likevel også sine svakheter. Flere har stilt spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å benytte seg av intervjuer og dokumentstudier når man ønsker å få innblikk i styringsnettverk og partnerskap som omfatter offentlige og private aktører. Intervju og dokumentstudier kommer både til kort når det gjelder å avdekke den hverdagslige og uformelle kontakten i slike horisontale styringsformer (Esmark & Triantafillou, 2007, s. 123), og de kan ofte gi et sminket og lite reelt bilde av hvem som har deltatt og hva som har skjedd. Eller som Sørensen og Torfing (2007, s. 150) skriver:

However, both interviews and publicly available documents will often tend to us the nice, official and legitimate version of what goes on within a particular governance network and who participated in and influenced the negotiated policy output. The point is not that interviews and documents are 'lying', but rather that what you say in an interview and what you write in a publicly available document are subjected to a high degree of censorship.

Dette er kjente og relevante innvendinger mot både intervju og dokumentanalyse (Yin, 2014, s. 106). Og det er liten tvil om at flere av intervjudeltakerne i denne studien har presentert et bilde hvor både egne strategier og egne vurderinger stilles i et bedre lys enn det kanskje er grunn til. Med spørsmål som grenser opp til evaluering av hvordan

kommunen har håndtert en stor industrietablering, er faren til stede for at svarene som presenteres vektlegger kommunens solide arbeid og fornuftige valg, framfor å peke på feilslåtte forhandlinger og manglende forståelse av konsekvenser og effekter. Når det mer spesifikt gjelder tilgangen til skjulte agendaer og beslutningsprosesser, kan det ikke avvises at metodevalget gir et stykkevis og delt bilde. Spørsmålet er imidlertid hva som hadde vært alternativet, og hvorvidt dette alternativet hadde vært praktisk gjennomførbart. Sørensen og Torfing (2007) peker i den forbindelse på observasjon og dagbokskrivning som alternative metoder. Det hefter imidlertid også utfordringer ved disse metodene, og heller ikke observasjon gir nødvendigvis tilgang til prosesser som aktørene selv ikke ønsker innsyn i. Observasjon er også svært tidkrevende. For min egen del var det derfor viktigere å undersøke flere case enn å gå enda dypere ned i ett (jf. tidligere diskusjon om avveiningen mellom detaljrikdom og enkelhet i begynnelsen av dette kapittelet).

Ettersom jeg i denne studien har intervjuet ansatte i kommunens velferdsapparat som vanligvis ikke kommer til orde i denne type studier, må muligheten for refleksivitet holdes åpen (King & Horrocks, 2010). Faren for at intervjudeltakerne har gitt meg svar ut fra hva de har forventet at jeg ville høre, er med andre ord til stede. Mine spørsmål kan tolkes som del av en antakelse om at kommunens rolle som tjenesteproducent nedprioriteres til fordel for utviklingsoppgavene. Dette kan lede til selvbekreftende spørsmål og svar (Leech, 2002). Svarene jeg får kan også være resultat av refleksjoner som har oppstått der og da ved at jeg har tematisert en problematikk som ikke tidligere har vært debattert. En slik samproduksjon av kunnskap er ikke nødvendigvis et problem, men kan lede til etterrasjonalisering hos intervjudeltakeren og slik gi et feil bilde av den lokale prosessen.

Det er også utfordring knyttet til å studere en historisk prosess i nåtid. I alle tre kommuner har gruveprosjektene strukket seg over flere år. Det betyr at min datainnsamling dekker årene fra 2006 til 2015, med noe forskjellig vektlegging i de ulike casene. Jeg har imidlertid intervjuet folk som var ansatt eller politisk aktive



vinteren 2014 / 15. Grovt sagt kan man si at flere av politikerne jeg har intervjuet, har vært med hele veien. Det er i og for seg ikke overraskende ettersom jeg har intervjuet det politiske lederskapet. Politikere i slike posisjoner har gjerne lang fartstid. Når det gjelder de ansatte i kommuneadministrasjonen, var bildet et annet. Det ble tydelig for meg at alle casekommunene slet med høy utskifting. Personer som nylig hadde begynt i sin stilling, hadde gjerne liten oversikt over tidligere år. Dette svekker mine data, men er likevel først og fremst alvorlig for kommuner som står i store utfordringer. Stadige utskiftninger i kommunale nøkkelposisjoner svekker kommunens kapasitet, noe som også ble påpekt av flere intervjudeltakere.

Frafall er alltid et spørsmål når flere skal intervjues. Også i denne studien har det vært enkelte tilfeller av frafall fra intervjuavtaler og ett tilfelle av en mindre sentral person som ikke ønsket å la seg intervju på grunn av stort arbeidspress. Etter min vurdering har ikke dette svekket datamaterialet i særlig grad da jeg som oftest har fått erstattet vedkommende med en annen, for eksempel en nestleder eller lignende. Unntaket er Northland Resources som gikk konkurs før jeg fikk intervjuet en representant fra selskapet. Selv allerede inngåtte avtaler om intervju ble da avvist, og jeg ble henvist til bostyrer. Jeg klarte riktignok å arrangere et intervju med en tidligere styreleder, men vedkommende hadde naturlig nok ikke inngående kjennskap til kontakten med kommunen og var dermed ingen fullgod erstatter. Dette representerer en svakhet ved studien.

Til slutt må det nevnes at de valgte casene var ment å representere noe helt annet enn hva de nå gjør. Case-valget ble med andre ord gjort ut fra en forventning om å studere kommunenes håndtering av vekst. Siden stupte jernmalmprisen, og både Northland Resources og Sydvaranger gikk konkurs. Dette påvirket naturlig nok arbeidet. Det var få som nevnte globale konjunktursvingninger da mineralprisene var på sitt høyeste og avisene skrev om verdier for 2500 mrd. kroner i norske fjell (se også Sintef, 2010). Deretter kom risiko på alles lepper, særlig etter konkursene i Pajala og Sør-Varanger. Dette har vært en metodisk utfordring, men viser framfor alt hvordan forskning

vanskelig kan fange en kompleks virkelighet fullt og helt. Mens forskeren kun ser på et utsnitt av en prosess, går verden videre. Hadde jeg for eksempel startet dette forskningsprosjektet to år senere, ville analysene og resultatene vært annerledes. I likhet med erfaringene fra boomtown-litteraturen (se kapittel 2.3), kan dette være et argument for at slike industriprosjekter med fordel kan undersøkes longitudinelt. Likevel, uansett hvor lang tid det går mellom når man starter og når man slutter, vil det alltid være noe som faller utenfor perioden man velger å studere. Om ikke annet, er dette et tankekors som kan anspore til en viss porsjon ydmykhet i arbeidet som forsker.

Det paradoksale ved at vekst ble til fall er i liten grad inkludert i artiklene. Jeg valgte nemlig å holde fast ved mine opprinnelige problemstillinger knyttet til rask vekst. Denne beslutningen var først og fremst begrunnet ved at uforutsigbarheten Sør-Varanger og Pajala opplevde ved konkursene også sa noe om rask vekst og de utfordringene som slik vekst innebærer. Rent praktiske avveininger knyttet til tidsbruk og ressurser var også av betydning. Som nevnt tidligere, kommer jeg tilbake til en bredere refleksjon rundt rask vekst og fall i avslutningskapittelet.

## Kapittel 4 De tre kommunene

### 4.1 Sør-Varanger kommune

Sør-Varanger kommune ligger i Øst-Finnmark, med grense til både Finland og Russland. Nabokommunen Nesseby avgrenser kommunen mot vest, mens Varangerfjorden ligger mellom Sør-Varanger og kommunene Vadsø og Vardø i nord. I dag bor det drøye 10 000 innbyggere i kommunen, hvorav om lag 3 500 i selve Kirkenes. Befolkningsutviklingen har vært svakt positiv de siste 10 årene, noe som ifølge kommuneplanens samfunnsdel kan tilskrives gjenåpningen av Sydvaranger Gruve (Sør-Varanger kommune, 2014).

Sør-Varanger kommunes historie er nært knyttet til jernmalmgruvene ved Bjørnevatn. Kirkenes-samfunnet ble bygget opp rundt gruvene etter store funn av jernmalm på begynnelsen av 1900-tallet. Det som til da hadde vært en fattig liten handelsplass, opplevde snart sterk vekst. For norske myndigheter var det viktig med aktivitet og befolkningsvekst i disse grenseområdene, og selv om gruva hadde tøffe år i mellomkrigstiden, vokste det fram et sterkt lokalsamfunn rundt gruedriften. Selskapet hadde lenge hånd om mye i lokalsamfunnet. Skoler, veier, elektrisitet og kloakk var bare noen av områdene hvor A/S Sydvaranger tok et stort ansvar. Behovet for utbygging av infrastruktur var ikke minst stort etter krigen, og gruveselskapet bisto med både kapital, utstyr og kompetanse (Wikan 2006). Etter en gullalder på 50- og 60-tallet ble det imidlertid vanskeligere å drifte lønnsomt. I 1976 kom det første året med negativt resultat, og staten, som var hovedaksjonær, måtte dekke opp underskuddet. I årene som fulgte ble offentlige oppgaver som vei, vann- og kloakk overført til kommunen (Wikan 2006:247). Til tross for kostnadskutt og statlige overføringer ble de neste årene økonomisk krevende, og i 1985 startet staten en styrt avvikling av selskapet. Etter en lang prosess med sterk lokal motstand, stoppet malmproduksjonen i 1996. Da malmbrytingen stanset, hadde Sør-Varanger kommune levd tett på

gruvedriften i nær hundre år. Befolkningen hadde vært med på både opp- og nedturer, og til tider var lokalsamfunnets framtid og hjørnesteinsbedriftens framtid to sider av samme sak (Teistevoll, 2006). Mange var derfor bekymret for Kirkenes-samfunnet da produksjonen ved Bjørnevatn opphørte. Få trodde nok at gruva igjen skulle bli lønnsom igjen, og det var mange forslag til hva dagbruddene kunne brukes til. Kommunen valgte likevel å beholde gruveområdet forholdsvis intakt. Utover 2000-tallet førte den kraftige veksten i Kina til økt etterspørsel etter jernmalm og kraftig prisvekst. Flere selskap vurderte oppstart, og i 2006 solgte kommunen og Varanger kraft gruva til Tschudi Shipping.

I etterkant av kjøpet ble selskapet splittet i flere ulike selskap. Kort fortalt ble eiendom og kaiområder beholdt av Tschudi-konsernet. Selve gruva og produksjonsområdet i Kirkenes ble overtatt av det australske selskapet Northern Iron som ble stiftet for å drive Sydvaranger Gruve. Tschudi Mining Company eier en forholdsvis stor post i selskapet. Ingen visste imidlertid hvem som sto bak den største eierposten i selskapet, noe som både førte til spekulasjoner og utfordringer knyttet til eiernes langsiktige strategi (Endresen, 2014).

Northern Iron gikk i gang med å forberede ny gruvedrift i åpent dagbrudd. Rehabiliteringen ble imidlertid langt mer kostbar enn budsjettert. Det første skipet forlot Kirkenes i 2009. Gode priser på stål gjorde at de første driftsårene var gode. Investeringene var imidlertid store, så resultatene var heller beskjedne. Det tok også tid å få opp volumet på produksjonen. Nettopp volumet på produksjonen ble en akilleshæl for gruveselskapet ettersom enhetskostnadene ble for høye. Selskapet var derfor sårbart dersom de historisk høye prisene ikke vedvarte. På høsten 2013 startet en kontinuerlig reduksjon i jernmalmprisen. Fra en absolutt topp nærmere 200 dollar i 2011, sank den til under 100 dollar våren 2014. Ett år senere var den under 60 dollar, og høsten 2015 falt den til sitt laveste nivå på om lag 40 dollar pr tonn. For Sydvaranger var prisfallet katastrofalt. Til tross for kraftige kostnadskutt økte underskuddene. Og i

november 2015 gikk gruva konkurs med samlede krav på 3,5 milliarder fra blant annet Innovasjon Norge og DNB.

Konkursen rammet Kirkenes-samfunnet hardt. I en rapport fra Norconsult (2016) står det følgende om tapte arbeidsplasser:

Dette tilsier at de direkte virkningene ved at 422 arbeidsplasser i SVG faller bort, dras ytterligere 265 arbeidsplasser inn hos leverandørbedriftene og 35 i disse ansattes konsumledd, totalt 720 arbeidsplasser. Dersom disse 720 personene ikke kan skaffes nye arbeidsplasser innenfor rimelig tid og tvinges til å flytte, vil det bety at folketallet i kommunen reduseres med 1 000 personer og et innbyggertall ned mot 9 000 hvorav 25% av befolkningen er eldre over 65 år.

(Norconsult, 2016, s. 3).

Per våren 2017 var det fortsatt stille i gruvene på Bjørnevatn. Enkelte øynet likevel håp. Selv om jernmalmpriene fortsatt var lave, hadde de vist tegn til bedring. Viktigst med tanke på videre drift var likevel at Tschudi nok en gang hadde kjøpt gruva. I en pressemelding datert 7/4 2016 uttalte Tschudi:

Vi er optimistiske med tanke på å fortsette den lange og stolte tradisjonen med gruvedrift i Sør-Varanger. (...) Siden en gjenåpning vil ta tid, vil vi være avhengige av støtte fra ulike aktører som myndigheter både lokalt og nasjonalt, leverandører og eiere. På lengre sikt mener vi at lokal videreføring av den kvalitetsrike jernmalmen fra Sør-Varanger vil være nøkkelen til suksess.

(Tschudi Group 2016)

#### **4.1.2 Kommunens rolle ved gjenåpningen**

Gjenåpningen av gruva i 2009 førte til nyinvesteringer og bedriftsetableringer i kommunen og til ny optimisme. Den lave arbeidsledigheten falt ytterligere og boligprisene steg. Kommunen investerte i ny sosial infrastruktur for å gjøre samfunnet attraktivt og legge til rette for en forventet vekst. Samtidig hadde både kommuneadministrasjonen og lokale politikere lært av stansen på 90-tallet. Derfor la man stor vekt på å legge til rette for nye næringer og videreutvikle et mer allsidig næringsliv som oppsto etter gruvekonkursen. Dette handlet i særlig grad om en voksende havnerelatert industri og servicenæring, og en posisjonering med tanke på økt oljeaktivitet i Barentshavet etter delelinjeavtalen med Russland.

Sør-Varanger har en lang historie som gruvekommune, og mange mente gjenåpningen av gruva førte lokalsamfunnet tilbake til normaltstanden. Den lokale støtten til gruva har derfor vært stor. Samtidig har det også vært flere stridsspørsmål der gruveselskapet har måttet tåle sterk kritikk (Lund, 2015). I fire av disse stridighetene spilte kommunen en sentral rolle: Oppstart uten reguleringsplan med konsekvensutredning, utslipp av kjemikalier, søknad om dobling av produksjonen og pendling.

For det første ble det støy allerede fra starten i 2007 da kommunestyret ved hjelp av ordførerens dobbeltstemme støttet ønsket fra Sydvaranger Gruve om å starte opp uten å gjennomføre en reguleringsplan med konsekvensutredning. Gruveselskapet argumenterte med at det her var snakk om en gjenåpning av en allerede eksisterende gruve. Oppstarten medførte derfor ikke nye, alvorlige naturinngrep. Motstanderne var av en helt annen oppfatning. Både lovverk og teknologi hadde endret seg siden sist. Dessuten hadde man nå mer kjennskap til miljøkonsekvensene av virksomheten, og en oppstart ville medføre at gruveavfall igjen skulle dumpes i Bøkfjorden utenfor Kirkenes. Også reindriftsnæringen protesterte. Næringsdepartementet ga likevel tillatelse til oppstart uten reguleringsplan.

For det andre var det i hele den syv år lange driftsperioden for Sydvaranger kontroverser rundt sjødeponiet i Bøkfjorden og bruken av kjemikalier i avgangsmassen. Slam fra avgangsmassen spredte seg utover i fjorden, og ifølge lokale fiskere ble nær sagt alt liv utryddet. Videre var det også stor motstand mot bruken av såkalte flotasjonskjemikalier. Disse kjemikaliene skal binde seg til steinmassene og gjøre disse mer stabile. Lokale naturverngrupper satte et kontinuerlig søkelys på en til dels ulovlig bruk av flotasjonskjemikalier, og i 2010 fikk Sydvaranger pålegg fra Klima- og forurensingsdirektoratet (Klif) om å dokumentere konsekvensene av kjemikaliebruken. Gruva måtte så søke om utslippstillatelse, og nå hadde den lokale motstanden blitt så stor at kommunestyret i sin høringsuttalelse sa nei. Gruveselskapet advarte om at driften sto i fare dersom ikke en utslippstillatelse ble gitt, og med ordførerens dobbeltstemme skiftet kommunestyret mening. Klif innvilget så midlertidig utslippstillatelse etter å ha vektlagt de samfunnsmessige konsekvensene av gruvedriften.

For det tredje fikk kommunen en vanskelig avveining da gruveselskapet søkte om en dobling av produksjonen. En dobling var ifølge Sydvaranger avgjørende for lønnsom drift. Med høyere produksjonsvolum ville kostnadene reduseres og mange arbeidsplasser trygges. Samtidig kunne en dobling av produksjonen innebære en halvering av gruvas levetid. Mer intensiv drift ville også øke pendlingen og føre til høyt press i en kortere periode i stedet for at lokalsamfunnet kunne nyte godt av arbeidsplasser og verdiskapning over en lengre periode. Kommunestyret sa i 2012 ja til planprogram med konsekvensutredning, men det var også i dette tilfellet motstand, ikke minst på grunn av miljøkonsekvensene av økt produksjon.

For det fjerde har pendling hele tiden vært en kilde til frustrasjon og spenning mellom gruveselskapet og kommunen. Da Sydvaranger Gruve startet opp igjen driften, var arbeidsledigheten i kommunen lav (Nilssen & Lie, 2010). I tillegg stilte moderne gruvedrift nye krav til kunnskap og kompetanse, og selv om det fortsatt var mange i Sør-Varanger som hadde erfaring fra forrige driftsperiode, måtte selskapet i stor grad

basere seg på innleie av arbeidskraft. Andelen som pendlet til jobber i gruva var på et tidspunkt om lag 50 % (Tennberg et al., 2014). Dette skapte sterke reaksjoner i lokalsamfunnet ettersom kommunen ikke fikk skatteinntekter fra pendlerne. Kommunen oppfordret gruveselskapet til å vise mer samfunnsansvar og understreket at kommunen ikke hadde noen ambisjoner om å bli et pendlersamfunn. Videre ønsket kommunen at selskapet skulle anstrenge seg mer for å skaffe boliger til de ansatte (Tennberg et al., 2014). Selskapet på sin side anså dette som et kommunalt ansvarsområde, og mente at ønskene og forventningene fra lokalsamfunnet var basert på erfaringene med et statlig eid selskap som hadde et mer strategisk eierskap, og hvor gjentatte underskudd ble dekket opp over statsbudsjettet. Dagens selskap hadde derimot først og fremst et ansvar ovenfor aksjeeierne og kunne derfor ikke påta seg oppgaver ut over selve gruvedriften.

Pendlerspørsmålet var en sterkt medvirkende faktor til at ordføreren i 2012 tok initiativ til en mineralavgift som sikret vertskommunen en større andel av verdiskapningen. Ifølge en uttalelse fra Øst-Finnmark regionråd, representerte gruvedriften store og evigvarende inngrep i naturen (Øst-Finnmark regionråd, 2012). Det ville derfor være rimelig at lokalsamfunnet mottok en kompensasjon for dette. Ordførerens argumentasjon bygget i stor grad på sammenligning med vannkraft og petroleum. Dette er næringer hvor skatte- og avgiftsinntektene er betydelig større.

## **4.2 Pajala kommune**

Pajala kommune ligger nordøst i Norrbotten län i Sverige. Kommunen grenser til Finland og nabokommunene Kiruna, Gällivarre, Överkalix og Övertorneå. I dag bor det om lag 6200 innbyggere i kommunen fordelt på kommunesenteret Pajala og flere småsteder. Kulturelt tilhører Pajala Tornedalen og både finsk og meänkieli, som er et lokalt språk i Tornedalen, har status som minoritetsspråk.

Befolkningsutviklingen i kommunen har i mange år vært negativ og er mer enn halvert siden 1950-tallet (Pajala Utveckling, 2011). Befolkningsnedgangen har også ført til en



skjev kjønnsbalanse etter hvert som spesielt unge kvinner har flyttet ut for å ta utdanning eller skaffe seg arbeid (Tillväxtanalys, 2009). Den skjeve kjønnsbalansen har gitt befolkningsnedgangen ytterligere fart og økt gjennomsnittsalderen i kommunen

Skogbruk var i mange år den viktigste næringsveien i Pajala, men ny teknologi førte i etterkrigstiden til en betydelig reduksjon i sysselsettingen. I dag er kommunen den største arbeidsgiveren mens det private arbeidslivet er preget av småbedrifter, blant annet innen IKT. Mange menn har også pendlet til malmfeltene i Kiruna og Gällivarre, så gruveindustrien står sterkt i regionen. Snittinntekten blant innbyggerne lå lenge lavest i Sverige.

Innbyggerne i kommunen har ønsket en egen gruve som kunne skape arbeid og velstand, slik gruvebyene lenger nord har hatt. Jernmalmfeltet nord for kommunesenteret har vært kjent i lang tid. Flere ganger har det vært snakk om oppstart, men prosjektet har vært vanskelig å finansiere, blant annet på grunn av lang og krevende transport til markedet. Det store statlige gruveselskapet LKAB er blant selskapene som tidligere har vendt tommelen ned for malmfeltet.

Da det canadiske selskapet Northland skaffet seg rettighetene til mineralutvinning for jernmalmen i Pajala og et tilsvarende felt på finsk side av grensen, ga dette store forhåpninger i kommunen og regionen for øvrig. I 2007 startet selskapet prøveboringer, og i 2009 og 2010 fikk Northland de nødvendige tillatelser, deriblant miljøgodkjennelse som i dette tilfellet ble gitt av den svensk-finske grenseelvkommisjonen (Heikkinen et al., 2016). Produksjonen startet opp i 2012, i desember samme år ble den første leveransen kjørt ut av gruveområdet med trailer. En opprinnelig plan om jernbane til havnen i Kemi strandet, og i stedet ble malmen fraktet med trailer til jernbanen ved Svappavaara. Herfra gikk malmen med jernbane til Narvik og deretter med skip til det globale markedet.

Northland havnet raskt i økonomiske vanskeligheter. Utbyggingen av gruven kostet langt mer enn planlagt, og jernmalmprisen begynte å falle kort tid etter at driften var i gang. Allerede samme vinter måtte selskapet forsøke å hente mer penger i markedet, men uten å lykkes. En rekke større aktører som LKAB, Folksam og Peab gikk da inn med ekstra kapital og reddet selskapet, men allerede ett år etter var selskapet igjen i krise. I hele denne perioden fortsatte malmprisene å falle, og 8. oktober 2014 stanset Northland driften. En rekke forsøk på å redde selskapet pågikk fram til desember, men til slutt måtte selskapet erklære seg konkurs. Northland-konkursen er den hittil største konkursen i Sverige med et samlet krav til boet på over 14 milliarder svenske kroner. Konkursen var også merkbar ved utskipningsanlegget i Narvik hvor flere mistet jobben. Virkningene på norsk side var imidlertid beskjedne, i alle fall målt mot den dramatiske effekten på svensk side hvor over 300 mistet jobben i gruveselskapet. I tillegg førte konkursen til en umiddelbar krise hos underleverandører og andre forretningsdrivende i området.

Etter konkursen forsøkte bostyret lenge å selge gruva samlet til eventuelle investorer. Selv om den finske delen av prosjektet, den uutbygde malmforekomsten på finsk side, ble solgt, var det lenge liten interesse for å kjøpe gruva på svensk side. Malmprisen fortsatte å synke etter at selskapet gikk konkurs, og selv den største europeiske aktøren i dette markedet, LKAB, slet. Siden toppen i 2011 falt jernmalmprisen over 70 % til slutten av 2015.

#### **4.2.1 Kommunens rolle i gruveetableringen**

De fleste pilene hadde lenge pekt feil vei for Pajala da Northland presenterte planene sine. En betydelig og kontinuerlig befolkningsnedgang hadde preget kommunen de siste tiårene, og i likhet med andre distriktskommuner, slet kommunen med aldrende befolkning og et lite allsidig arbeidsmarked. Likevel ble ikke gruveselskapet, eller kanskje rettere investorene, tatt imot med åpne armer da de først kom for å undersøke malmforekomstene. Lykkejegerne har vært mange i Pajala, og befolkningen var derfor skeptiske til investorer utenfra som lovet jern og grønne skoger.

Northland var opprinnelig et gullselskap, men etter at prisen på jernmalm steg dramatisk ut over på 2000-tallet, ble fokus i stedet rettet mot Pajala. I en avisartikkel i *Arbetet*, beskrives den tidligere kommunalrådets beretning om dagen i 2007 da prøveboringene påviste store og rike malmbeforekomster:

Det är något av väckelsepredikant över kommunalrådet Bengt Niska när han ser ut över det höstgula myrlandskapet och beskriver dagen då han insåg att Pajalas 50-åriga nedgång var slut. «Den 8 februari 2007, en dag med 32 minusgrader, kom vändpunkten för ett hårt provat folk. Då togs de första malmbitarna upp här i Stora Sahavaara. Vi har Europas sista stora reserv av järnmalm.

(Nilsson, 2009).

Funnet ble starten på et industrieventyr. Dessverre varte det ikke lenger enn til høsten 2014. Men mens det sto på, var stemningen preget av framtidstro i den lille kommunen. Plutselig ble år med nedgang erstattet av økonomisk vekst, optimisme og tilflytning (Ejdemo & Poelzer, 2018).

En lokalpolitiker skildrer årene med nedgang og den plutselige endringen slik:

Vi har hatt 50 år med avvikling. Vi var jo størst i kommunen på 50-tallet med 15 000, så har det gått nedover sakte, sakte, og så litt fortere på 80- og 90 tallet. Senere, da jeg kom inn i politikken (1992) så var det avvikling. Og det gjaldt å avvikle på best mulig måte. Så grep man tak i sånne halmstrå som kom opp, jeg mener vittula-effekten, boken, da ble det en liten oppvåkning, og så kom det noe annet, men hele tiden handlet det om å strukturere ned på best mulig måte. Helt fram til 2007. Da ble det en tverrvending.

Den plutselige veksten var imidlertid ikke uproblematisk. Først og fremst var det vanskelig å skaffe boliger til alle som plutselig ville komme til den lille kommunen i Nord-Sverige.

Den kraftige befolkningsnedgangen førte på begynnelsen av 2000-tallet til en økonomisk vanskelig situasjon for det kommunale boligselskapet, Pajala Bosteder. Flere hus sto tomme, og med lave leieinntekter og høye vedlikeholdskostnader, ble det nødvendig å gjøre noe drastisk. Kommunen inngikk da i Statens avviklingsprogram og fikk støtte til å rive 70 leiligheter. 57 leiligheter ble revet før gruveetableringen snudde situasjonen på hodet og reddet de resterende. I 2011 søkte fire ganger så mange om bolig som i 2010, og etterspørselen steg videre i 2012 og 2013. I mars 2013 sto totalt 1406 personer i boligkø i Pajala. Kommunen som få år tidligere hadde revet boliger, måtte nå bygge nye.

Boligmangelen førte også til at innflyttingen ikke ble like stor som den potensielt kunne vært. Som det svenske medlemsbladet for leietakere, *Hem&Hyra* (Lindh, 2011) skrev i en overskrift i februar 2011: «700 nya jobb i Pajala men bara en ledig lägenhet».

Pajala kommune har havnet i økonomiske vanskeligheter etter gruvekonkursen. Spesielt har investeringer i boligmarkedet kostet mye penger. Investeringene ble gjort da mange sto i kø for å få et bosted i kommunen. I tillegg strever kommunen med spredt bosetning og en tjenestestruktur som er kostbar. Kommunen har derfor måttet låne penger for å betale lønninger til de ansatte. I tillegg har den nye økonomiske virkeligheten også rammet innbyggerne i Pajala hardt. Ikke bare har omsetningsfall i butikker og næringslivet generelt rammet arbeidstakere, kommunen har også måttet øke skattene for å få det kommunale budsjettet i havn.

Jernmalmen ligger imidlertid fortsatt der den har ligget i årtusener, og de fleste i Pajala er overbevist om at det en dag igjen vil bli drift i gruva. Før det skjer må imidlertid prisen på jernmalm stige kraftig. I mellomtiden fortsetter likevel nye folk å komme til Pajala. Men nå er det asylsøkere som kommer, ikke gruvearbeidere.

### 4.3 Kvalsund kommune

Kvalsund kommune ligger i Vest-Finnmark og grenser mot Hammerfest, Måsøy, Alta og Porsanger. Folketallet har gått markant tilbake siden 50-tallet, og med 1049 innbyggere er antallet nær halvert fra 70-tallet og fram til i dag. Redusert sysselsetting i fiskeriene er en viktig årsak til befolkningsnedgangen, og i dag er det begrenset med arbeidsplasser utenfor offentlig sektor. Mange pendler derfor til nabokommunen Hammerfest.

Kvalsund kommune er rik på naturressurser. Mens fiskerinæringen i dag er på retur, har havbruksnæringen økt verdiskapningen. Kommunen har hatt gode inntekter fra vannkraft gjennom sin eierandel i Hammerfest Energi. Det har også vært store forhåpninger til konkrete vindkraftprosjekter, men på grunn av arealkonflikter med reindriftsnæringen har disse prosjektene slitt med å få konsesjon. Selv om reindriften krever plass, er areal også en stor ressurs for kommunen ettersom nabokommunen Hammerfest opplever sterkt press og har begrenset plass. Det er blant annet planer om en ny flyplass til erstatning for dagens lufthavn i Hammerfest. Denne skal ligge på Grøtnes i Kvalsund kommune. Det er også planer om et stort industriområde og kaianlegg på det som i dag heter Markopneset. Størst forventning knytter det seg imidlertid til mineralutvikling hvor selskapet Nussir ASA planlegger utvinning av kobber med gull og sølv som biprodukter.

Politisk er Kvalsund preget av at arbeiderpartiet står sterkt. Ved kommunevalget i 2011 vant Arbeiderpartiet ti av femten kommunestyreplasser og fikk således et solid flertall alene. Høyre og Sosialistisk Venstreparti ble også representert med henholdsvis to og tre representanter hver. Ved valget i 2015 gikk Arbeiderpartiet tilbake, men fikk likevel nær halvparten av stemmene. Nå ble også Kristelig Folkeparti representert, og sammen med Arbeiderpartiet hadde de flertall.

På tross av forholdsvis lav gjeld og høye frie inntekter til kommunen, hadde Kvalsund kommune en krevende økonomisk situasjon. Flere i kommunen var derfor bekymret

for kommunens evne til å finansiere framtidige investeringer knyttet til tilrettelegging for ny aktivitet. Den demografiske utviklingen var også en kilde til usikkerhet.

Befolkningen i Kvalsund var blitt kraftig redusert de siste tiårene, og prognosene viste en kontinuerlig nedgang de kommende årene. Mange unge hadde flyttet ut, og kommunen hadde en sterkt aldrende befolkning. Dette medførte store kostnader innen helse- og omsorgssektoren og tynget kommunebudsjettet. Allerede i 2015 arbeidet hver tredje arbeidstaker i helse- og omsorgssektoren, og helse og omsorg sto for over 40 % av kommunens netto driftsutgifter. Mens det i 2015 var 2,3 sysselsatte per pensjonist, sank dette forholdstallet til 1,8 i løpet av de neste ti årene, og til 1,6 i løpet av de neste 25 årene (Fylkesmannen i Finnmark, 2015).

Utsiktene til en minkende og aldrende befolkning var en sterkt medvirkende årsak til at rådmannen i Kvalsund i 2016 anbefalte kommunesammenslåing med Hammerfest kommune. Disse to kommunene hadde i lang tid samarbeidet om flere tjenester, og arbeidsmarkedene var tett integrerte med stor pendling mellom kommunene. I tillegg kunne Hammerfest og Kvalsund betraktes som komplementære ettersom Hammerfest har et sterkt privat næringsliv, men mangler areal for videre vekst. Kvalsund på sin side hadde begrenset privat næringsliv, men tilgang på areal. Hammerfest og Kvalsund er nå sammenslått etter at et flertall i folkeavstemningen i Kvalsund stemte ja til endring av kommunestrukturen.

#### **4.3.1 Nussir og gruveprosjektet**

Gruveselskapet Nussir ASA ble stiftet i 2005 med mål om å utvinne kobberforekomstene i fjellene Nussir og Ulveryggen. Flere gruver har opp gjennom historien vært satt i drift, siste gang så sent som på 1970-tallet. Den gang førte sviktende kobberpriser til at utvinningen kun varte få år. Spor av tidligere drift er fortsatt godt synlig i fjellene i Kvalsund, og meningene om hva gruedriften på 70-tallet gjorde for kommunen, er delte. Nå er imidlertid planene langt større, og selskapet selv

anslår en driftsperiode på flere titalls år. Nussir håper at bifunn av gull og sølv skal forsterke lønnsomheten og utvide driftsperioden ytterligere.

Selskapets planer legger opp til underjordisk drift. Kobberet skal hentes ut fra to ulike forekomster, Nussir og Ulveryggen, hvorav Nussir er den største. Kobberkroppen er imidlertid ikke avgrenset, og i løpet av prosjektfasen har det kommet nye og mer optimistiske anslag for størrelsen på kobberforekomsten. I 2015 regnet man med at kobberutvinningen ville gi rundt 150 arbeidsplasser og en årlig omsetning på 600-700 millioner. Driftsperioden ble stipulert til 25-30 år, men anslagene var usikre. Selv om brytningen av malm og gråberg skal gjøres under jorda, vil veier, oppredningsverk og kraftforsyning gjøre industriprosjektet godt synlig. Driften vil pågå nærmest døgnekontinuerlig og føre til støy og støv. I tillegg kommer overskuddsmassene som må deponeres, enten på land eller i sjøen.

#### **4.3.2 Planprosessen**

Nussirs planer om gruedrift var i 2015 fortsatt bare planer. En omfattende planprosess med tidvis høy temperatur og stort engasjement hadde ført til at selskapets tidsplan stadig har blitt utsatt. Allerede i 2009 startet selskapet prosessen med folkemøter i Kvalsund og dialog med sentrale organisasjoner og interessenter. I tillegg ble det opprettet en ressursgruppe som skulle gi innspill til planprogrammet. I denne ressursgruppa satt det representanter for flere av brukerne av området, deriblant fjordfiskere, Vest-Finnmark jeger- og fiskerforening og Hammerfest og omegn turlag. Kvalsund kommune hjalp også til med å finne representanter til denne ressursgruppa, og arbeiderpartipolitikeren som i den påfølgende kommunestyreperioden ble ordfører, deltok i gruppa. Ressursgruppa bidro blant annet med lokalkunnskap om hvilke områder som hadde stor verdi for lokalbefolkningen, hva som måtte med i de ulike utredningene og hva som lokalsamfunnet forventet seg av ringvirkninger. Nussirs administrerende direktør var selv en pådriver for lokal medvirkning, og har han fått anerkjennelse for. I ettertid er det likevel hevdet at utredningen i liten grad reflekterer lokal kunnskap om og kjennskap til området.

Resultatet er en mindre legitim konsekvensutredning enn hva det potensielt kunne vært (Dannevig og Dale, 2017).

I mars 2010 startet reguleringsarbeidet opp, og i mai 2010 vedtok kommunen sin høringsuttalelse til planprogrammet. Her ble det spesielt stilt spørsmål ved deponiløsning: «Deponeringsproblematikken vil være den største utfordringen i planen (...)» (Kvalsund kommune 2010). Kunne gruveavfallet håndteres på andre måter enn å dumpe det i fjorden? Fantet det mulige landdeponiløsninger som ikke var utredet tilstrekkelig, og kunne avfallet ha verdi som fyllmasse eller som bestanddel i sement eller kalk? Konsekvenser for reindriften ble også tematisert, deriblant hvordan de aktuelle reinbeitedistriktene brukte området, og hvordan de ville bli påvirket av en gruveetablering.

Høringsuttalelsen ble enstemmig vedtatt, men det var likevel en sak med høy temperatur og stort engasjement. Innstillingen til kommunestyret var delt, med to ulike forslag fra utviklingsutvalget. Det ble også stilt spørsmål ved habiliteten til flere av kommunestyrerepresentantene, blant annet på grunnlag av at to representanter hadde eller hadde hatt verv i jeger- og fiskerforeninger. Selv om disse to ble erklært habile, var det åpenbart sterke interesser knyttet til høringsuttalelsens utforming.

I juli 2010 vedtok kommunestyret planprogrammet. I tillegg til kommunestyrets eget høringsinnspill, kom det inn 26 høringsuttalelser fra offentlige instanser, organisasjoner og private. I det vedtatte planprogrammet er flere av kommunens innspill imøtekommet, men som resten av høringsuttalelsene viste, ville deponiløsning og konsekvenser for reindrift bli de to mest konfliktfylte punktene i den videre prosessen. I løpet av reguleringsplanprosessen ble det arrangert fire folkemøter av Kvalsund kommune, og også her var konsekvenser for reindriften og deponeringsløsning de to mest påtalte negative følgene av prosjektet. Mange var samtidig positive til det de oppfattet som en av få muligheter til vekst og utvikling i lokalsamfunnet.



I juni 2011 vedtok utviklingsutvalget i Kvalsund kommune å legge reguleringsplanen med tilhørende konsekvensutredninger ut til offentlig ettersyn. Totalt kom 30 ulike offentlige instanser, organisasjoner og lag med innspill. Sametinget og Områdestyret for reindrift i Vest-Finnmark kom med formelle innsigelser. Innsigelsene skyldtes først og fremst store, negative konsekvenser for reindriften, men det var også strid rundt samiske kulturminner.

En omfattende reguleringsplan med konsekvensutredninger havnet på kommunestyrets bord i mai 2012. I et kommunestyremøte som også skulle behandle to vindkraftsøknader og høringsuttalelse på utslippstillatelse til Nussir, skulle kommunestyret diskutere konsekvenser av et ja eller nei til reguleringsplanen. Totalt lå 14 delutredninger som uttrykte vedlegg til saken. Alt i alt utgjorde saksdokumentene om lag 2000 sider. Kommunestyret godkjente reguleringsplanen med 12 mot 3 stemmer og gikk videre i arbeidet med å lukke innsigelsene som var reist fra Sametinget og Områdestyret.

I september 2012 meklet Fylkesmannen i Finnmark mellom kommunen og partene som hadde reist innsigelse. I dette møtet kom man til enighet om bevaring av samiske kulturminner. Innsigelsen fra Sametinget som omhandlet dette ble dermed lukket. For innsigelsene som gjaldt reindriften kom partene imidlertid ikke til enighet. Kommunen sto på sitt og hevdet at gruveprosjektet var avgjørende for vekst og utvikling i lokalsamfunnet, mens Sametinget og Områdestyret for reindrift i Vest-Finnmark pekte på at gruveprosjektet beslagla viktige arealer for næringen og kunne føre til stenging av trekk- og flytteleier. Etter at kommunestyret på nytt hadde behandlet reguleringsplanen i november 2012 og opprettholdt sitt vedtak, inkludert meklingsresultatet, ble reguleringsplanen oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet for endelig avgjørelse.

Fylkesmannen i Finnmark tilrådte i sitt oversendelsesbrev til departementet at innsigelsene ikke ble tatt til følge. I brevet går det klart fram at gruveprosjektet vil få

konsekvenser for reindriften og at næringen er under press. På den annen side vises det til at prosjektet kan skape sårt tiltrengte arbeidsplasser og bidra til en positiv samfunnsutvikling. Videre legger Fylkesmannen særlig vekt på to forhold: Området har tidligere blitt benyttet til gruvevirksomhet og bærer preg av det. Nussirs prosjekt vil derfor legge beslag på relativt lite nytt areal, og det er heller ingen ny aktivitet som kommer i området, selv om det er mange år siden forrige driftsperiode. Dessuten er gruvevirksomhet prisgitt naturgitte forhold. Kommunen har derfor færre muligheter til å påvirke lokalisering og ønsket omfang enn tilfellet er i andre utbyggingssaker. Fylkesmannen kritiserer også innsigelsespertene for manglende vilje til å søke løsninger og vurdere avbøtende tiltak.

I mars 2014 godkjente Kommunal- og moderniseringsdepartementet reguleringsplanen. Forut for avgjørelsen hadde departementet vært på befaring i området. Landbruks- og matdepartementet hadde også anbefalt at reguleringsplanen ble godkjent, det samme hadde Nærings- og fiskeridepartementet. I tillegg hadde Klima- og miljødepartementet uttalt at Repparfjordens status som nasjonal laksefjord ikke var til hinder for planene, og Direktoratet for naturforvaltning hadde ikke funnet grunnlag for å frarå reguleringsplanen.

I vedtaket fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet står det at: «Departementet har lagt avgjørende vekt på hensynet til utnytting av mineralressursene i området og til positive lokale ringvirkninger.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Videre skriver departementet:

Fordelene ved mineralprosjektet må veies opp mot reindriftens behov for arealene i området. Det må sees på tiltakets effekter med hensyn til verdiskaping, næringsutvikling og ringvirkninger i området samt hvilke samfunnsinteresser som knytter seg til en slik etablering. På den andre siden må belastningen på naturmiljø, muligheten for alternativ arealbruk, negative virkninger for andre næringer og da særlig reindriften avveies mot dette.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Med dette ble strek satt for striden om reguleringsplanen for Nussir og Ulveryggen. Likevel skulle det gå flere år før selskapet fikk driftskonsesjon. I desember 2015 ga Miljødirektoratet Nussir utslippstillatelse for deponering av overskuddsmasse i Repparfjorden, og i desember 2016 opprettholdt Klima- og miljøverndepartementet dette vedtaket (Miljødirektoratet 2015; Klima- og miljøverndepartementet, 2016). Prosessen rundt gruveprosjektet i Kvalsund viser på denne måten kontrasten mellom langvarig saksbehandling i forkant, og den potensielt raske veksten når gruveprosjektet først starter opp. Denne kontrasten mellom langsom og rask utvikling utdypes nærmere i kapittel 6.2.2.



## Kapittel 5 Artikkene i kortform

### Artikkel I

*Metagoverning the interdependence of municipalities and mining companies in the Scandinavian Arctic.*<sup>1</sup>

Problemstilling: Hvordan kan kommunale myndigheter utforske, konstruere og vedlikeholde gjensidig avhengighet?

[I artikkelen: How can local government use metagovernance strategies to explore, construct and maintain interdependency?]

Denne komparative artikkelen stiller spørsmålet om hvordan tre nordiske kommuner kan bruke ulike styringsstrategier til å utforske, konstruere og vedlikeholde gjensidig avhengighet mellom kommunen og et gruveselskap. På denne måten beskrives en grunnleggende styringsutfordring knyttet til håndtering av store industriprosjekt, nemlig spørsmålet om hvilke samarbeidsformer kommunen skal velge og hvordan man kan styrke egen posisjon i slike samarbeid. Artikkelen har både et empirisk og et teoretisk formål.

Den empiriske analysen tar utgangspunkt i det endrede forholdet mellom gruveselskap og vertskommune i nordområdene. Staten, som tidligere var en aktiv aktør og kanskje til og med eier av gruveselskapene, har trukket seg tilbake. De nye selskapene er på sin side private og ofte internasjonale, og gruvedriften har også gjennomgått teknologiske endringer i retning av mer intensiv drift. I dette landskapet velger de tre case-kommunene ulike strategier for å øke egen innflytelse overfor et gruveselskap som opererer i kommunen. Mens to av kommunene trekker selskapet med i formelle og uformelle nettverk for å skape gjensidig avhengighet, forsøker den tredje kommunen

---

<sup>1</sup> Bjørge, F. (2018). *Metagoverning the Interdependence of Municipalities and Mining Companies in the Scandinavian Arctic*. I: Dale B, I Bay-Larsen & B Skorstad (Red.) *The Will to Drill. Mining in Arctic Communities* (s. 81-101). Cham: Springer International Publishing.

å øke sin uavhengighet av selskapet. Fra et teoretisk perspektiv representerer den sistnevnte strategien en anomali ettersom nettverkslitteraturen peker på gjensidig avhengighet som en fordel. Stilt overfor en næring som utvinner ikke-fornybare ressurser, kan en slik strategi tenkes å øke vertskommunens handlingsrom på sikt. Strategien kommer likevel ikke uten omkostninger, ettersom representanter fra både kommunen og gruveselskapet etterlyser arenaer for dialog og samhandling.

Artikkelens teoretiske formål er å belyse hvordan gjensidig avhengighet kan konstrueres og vedlikeholdes gjennom ulike former for metastyring. Metastyring innebærer kort forklart styring av styringsarenaer. Den kan utøves på ulike måter og med ulik grad av direkte involvering. Artikkelen viser at metastyring også kan anvendes for å skape avhengighetsbånd og peker spesielt på institusjonelt design som en virksom strategi. Dette er et bidrag til en styringslitteratur som ofte anvender gjensidig avhengighet som et premiss, men uten å gå nærmere inn på hvordan slik avhengighet kan oppstå og vedlikeholdes.

## Artikkel II

*Taming wickedness. Industrial megaprojects and local governance strategies.*<sup>2</sup>

Problemstilling: Hvilke strategier velger lokale politiske ledere i møte med store industriprosjekter, og hva blir resultatet av å ta i bruk disse strategiene?

[I artikkelen: What kind of strategy do local leaders choose in situations where they face an industrial megaproject, and with what consequences are these strategies employed?]

Denne artikkelen sammenligner strategiene Sør-Varanger og Kvalsund har valgt for å løse et gjenstridig problem. Et gjenstridig problem, eller på engelsk *wicked problem*, er et komplekst og unikt problem som er vanskelig å definere. Fordi det er vanskelig å definere, vil det også være delte meninger om problemets bakenforliggende årsaker og mulige løsninger. I styringslitteraturen har slike gjenstridige problemer blitt framhevet som en driver for samstyring og innovasjon.

Det empiriske utgangspunktet i denne artikkelen er at de to kommunene trenger penger for å forberede og håndtere rask vekt. Politikere og byråkrater i de to kommunene mener gruvedrift gir vertskommunene for dårlig skattemessig utbytte. Særlig fryktes utstrakt bruk av pendling og dermed færre bosatte og skattebetalende gruvearbeidere. Samtidig ønsker kommunen at gruveselskapet skal ha lønnsom og langsiktig drift. I møte med dette gjenstridige problemet, manøvrerer de to kommunene på innovativt, men ulikt vis. Mens Sør-Varanger velger en konkurranseorientert strategi ved å danne en nasjonal allianse for å endre skattesystemet for gruvedrift, velger Kvalsund en samarbeidsorientert strategi. Kvalsund møter etter hvert motstand fra gruveselskapet og endrer derfor til en autoritativ strategi ved å forsøke å tvinge selskapet til å betale en avgift. Sør-Varanger, på sin side, beveger seg

---

<sup>2</sup> Bjørge, F. & Røiseland, A. (2017). Taming wickedness: industrial megaprojects and local governance strategies. *Urban Research & Practice*, 1-16. doi:10.1080/17535069.2017.1291717

gradvis mot en samarbeidende strategi. Artikkelen viser både hvordan kommuner kan velge ulike strategier i møte med et gjenstridig problem, og at disse strategiene kan endre seg underveis.

Fra et teoretisk perspektiv nyanserer artikkelen litteraturens normative påstand om et nært slektskap mellom gjenstridige problemer og samarbeidende strategier. I stedet for å ta et slikt slektskap for gitt, bør studier av innovasjon i offentlig sektor holde muligheten åpen for at gjenstridige problemer forsøksvis kan løses med ulike strategier. Denne studien viser også endringer i og delvis overlapp mellom anvendte løsningsstrategier underveis i prosessen.

I den konkluderende analysen etterlyses en større innovativ beredskap hos vertskommunene. Inkludert i en slik beredskap ligger også en oversikt over de ulike problemløsningsstrategienes styrke og svakheter. Slik kan vertskommunene lettere gjøre en kvalifisert vurdering av hvilke strategier som vil egne seg best i møte med styringsutfordringer som kan oppstå ved store industrietableringer. Artikkelens empiriske så vel som teoretiske formål er med andre ord tett knyttet til denne avhandlingens hovedproblemstilling.



## Artikkel III

*The Nordic municipality and industrial megaprojects – balancing growth and welfare*<sup>3</sup>

Problemstilling: Hvordan påvirker nordiske kommuners ansvar for velferdstjenester hvilken utviklingsstrategi som velges når en kommune blir vertskap for et stort industriprosjekt?

[I artikkelen: How are the extensive responsibilities of the Nordic welfare municipality affecting the municipal development agenda when hosting an industrial megaproject?]

Artikkelen sammenlikner utviklingsstrategien til to nordiske kommuner, Kvalsund og Pajala, når de blir vertskap for hvert sitt gruveprosjekt. Gjennom å rette søkelyset på hvordan bredden av oppgaver gjør nordiske kommuner til multi-organisasjoner med bred oppgaveportefølje, viser artikkelen at de kommunale avdelingene som har ansvar for velferdstjenestene, i liten grad blir inkludert i strategiutvikling knyttet til industrietableringen. I kontrast til artikkelens hypotese om at kommunale avdelinger som er ansvarlige for tjenesteproduksjon ville være mer delaktige i strategiutvikling og planlegging i Pajala, hvor gruva har vært i drift, viser artikkelen at dette ikke er tilfelle. Både i Kvalsund, som forbereder seg på gruvedrift, og i Pajala, synes velferdstjenestene å være lite involverte. Dette framstår som paradoksalt ettersom begge kommuner har befolkningsvekst som sin fremste prioritet i forbindelse med gruveprosjektene. En representant for det ene gruveselskapet uttrykker da også bekymring for at kommunen ikke er tilstrekkelig forberedt på den økte etterspørselen etter kommunale tjenester som vil komme som et resultat av gruveetableringen.

Artikkelen analyserer velferdstjenestenes manglende strategiske rolle ved hjelp av fire ulike modeller for lokal styring. De ulike modellene beskriver både hvordan ulike politiske prioriteringer gir ulike valg av foretrukne samarbeidspartnere, og hvordan

---

<sup>3</sup> Bjørge, F. (2018). Nordic municipalities and industrial megaprojects: Balancing growth and welfare. *Barents Studies* 5(1), 36-57.

disse samarbeidspartnerne har innflytelse på de politiske prioriteringene. Videre peker artikkelen på at velferdstjenestefeltet er sterkt preget av lovpålagte oppgaver og at det derfor blir mer fokus på kostnadseffektiv produksjon enn lokal, strategisk tilpasning. Dette kan begrense mulighetene til å bruke velferdstjenestene mer strategisk.

Med tanke på styringsutfordringer som kan oppstå når en kommune er vertskap for store industrietableringer, skiller denne artikkelen seg noe fra de andre ved at den tydelig peker på mulige utfordringer internt i kommuneorganisasjonen. Ikke minst viser artikkelen til latente spenninger mellom ulike institusjonelle normsett innad i en kommuneadministrasjon. Samtidig viser artikkelen at disse spenningene i liten grad kommer til uttrykk siden velferdsfeltet ikke krever å være en sentral del av kommunens utviklingsstrategi. Dette problematiseres i artikkelens konklusjon ettersom velferdstjenester er et kraftfullt utviklingsverktøy i case-kommunenes streben etter å nå sitt mål om befolkningsvekst.

## Artikkel IV

*The speed limits of democracy. Democratic anchoring in times of rapid growth.*<sup>4</sup>

Problemstilling: Hvordan påvirker raske avgjørelser den demokratiske forankringen av interaktiv styring.

[I artikkelen: How does speed affect democratic anchoring of interactive governance?]

Artikkelen analyserer hvordan demokratisk forankring av interaktiv styring påvirkes av høyt tempo i beslutningsprosessene. Forholdet mellom interaktiv styring og representativt demokrati er grundig analysert og debattert i forskningslitteraturen. Få har imidlertid sett nærmere på hvordan en akselerert beslutningsprosess påvirker den demokratiske forankringen. I denne artikkelen anvendes en av case-kommunene som en illustrasjon på hvordan rask vekst skaper et press i den kommunale organisasjonen for kontinuerlig og hurtig problemløsning. Tempoet fører også til at formelle og uformelle nettverk som jobber tett på gruveselskapet, har en annen kunnskap og forståelse for hvilke problemer som må løses først. Dette gjør det vanskelig for valgte politikere å kontrollere nettverkene. Den raske veksten har også konsekvenser for andre mulige bindeledd mellom nettverkene og det representative demokratiet. Enkelte av de valgte representantene legger også overraskende mye vekt på hvordan gruveselskapet inkluderer berørte aktører, og at dette reduserer behovet for at representative organer gjør det samme. Samtidig viser historien fra den illustrerende casen at valgte kommunepolitikere evner å stoppe løsningsforslag fra nettverkene dersom saken er viktig nok. I konklusjonen kommer artikkelen med to forslag til hvordan lokale politikere kan bedre den demokratiske kvaliteten gjennom institusjonelt design og prosessfasilitering. Begge forslagene handler om å skape et kritisk, offentlig ordskifte for å sikre at et bredt spekter av interesser blir hørt, og at konsekvensene av industrietableringen blir belyst i sin fulle bredde.

---

<sup>4</sup> I review-prosess i *Extractive Industries and Society*



## **Kapittel 6. Oppsummering og mulige framtidige forskningsområder**

I dette kapitlet vil jeg først kort beskrive gruveprosjektene i case-kommunene slik situasjonen er ved utgangen av år 2020. Deretter vil jeg peke på noen praktisk rettede momenter til ettertanke for aktører i kommuner som kan stå foran rask vekst. Videre redegjør jeg for noen teoretiske implikasjoner av boomtown governance før jeg kort diskuterer konsekvensutredninger og muligheten for egne kommunale strategier. Kapitlet avsluttes med noen refleksjoner rundt vekst og fall i nordområdene.

### **6.1 Casekommunene i dag**

Som tidligere beskrevet, ble rask vekst avløst av brått fall da gruvekonkursene rammet både Pajala og Sør-Varanger kommune i 2014/2015. På samme tidspunkt i Kvalsund, økte frustrasjonen blant forkjemperne for ny gruvedrift fordi det tok lang tid å få nødvendige tillatelser for oppstart. I dag, når dette skrives mot slutten av 2020, har imidlertid mye skjedd.

Da datainnsamlingen i Pajala ble foretatt på nyåret 2015, mente de fleste at gruvekonkursen var som en kort pause å regne. Gruvedriften ville snart starte opp igjen. Ja, konkursen kunne til og med vise seg å gagne lokalsamfunnet om et gjeldfritt selskap snart tok over driften. Videre var de fleste enige om at det kun var et spørsmål om tid før prisen på jernmalm kom til å stige. Dersom prisveksten kom i løpet av noen uker, ja, toppen et par måneder, ville alt snart være som før. Folk ville stille seg i boligkø og ungdommen ville på nytt se for seg en framtid i kommunen.

Optimistene skulle få rett med tanke på jernmalmpriisen. Den steg til slutt. Men det tok betydelig lengre tid enn intervjudeltakernes anslag på uker og måneder. Prisen nådde ikke sitt laveste punkt før i desember 2015, da ett tonn jernmalm kostet under 40 dollar. Etter dette har prisen steget, og i dag er prisen om lag tre ganger så høy. Prisveksten fikk etter hvert også konsekvenser for Pajala.

I november 2017 overtok gruveselskapet Kaunis Iron konkursboet etter Northland Resources, og allerede sommeren 2018 var gruva igjen i drift. Selskapet legger sterk vekt på lokal forankring og er tydelige på at de ønsker å bidra bredt til den lokale samfunnsutviklingen. Om lag 350 er ansatt, og de lokale, økonomiske ringvirkningene er store. Gode priser har gjort sitt til at selskapet har kunnet vise til sterke resultater, og nå planlegges utvidelser som kan gi ytterligere 250 nye arbeidsplasser.

I Kvalsund er det fortsatt ikke gruvedrift, men alt tyder nå på at det nærmer seg. Gruveselskapet Nussir har fått driftskonsesjon, og har i løpet av 2020 inngått flere store kontrakter knyttet til operasjonell drift og videreforedling av kobbermalmen. Gruva markedsføres som den første helelektriske og CO<sub>2</sub>-frie gruva i verden, og det understrekes at kobberet som utvinnes vil bli et viktig bidrag til det grønne skiftet. Selskapet er også tydelig på sitt lokale engasjement, både når det gjelder de om lag 150 arbeidsplassene som driften vil gi, og ønsket om lokale investorer. Om sjødeponi og ikke minst konsekvensene for reindriften, er det fremdeles strid. Motstanderne lover fortsatt kamp, og reindriftnæringen har uttalt at de vil forfølge saken internasjonalt dersom det skulle bli nødvendig.

Kvalsund er ikke lenger egen kommune etter at Hammerfest og Kvalsund ble slått sammen 1. januar 2020. Nå skal gruveetableringen og den medfølgende veksten håndteres av nye Hammerfest kommune. Den nye kommunen er ikke bare større, men har også betydelig erfaring fra store industriprosjekter.

I Sør-Varanger er det igjen forventninger om ny gruvedrift etter at konkursen i 2015 satte en stopper for utvinningen av jernmalm. Et nytt selskap har gjennomført testproduksjon og investert ressurser for en mer bærekraftig og effektiv produksjon. Planen er full operasjonell drift fra 2021. Kommunen har ønsket gruvedriften tilbake, men legger samtidig vekt på Kirkenes som knutepunkt for logistikk, strategisk plassert ved ferdselsårer for fisk, petroleum og handel mellom Europa og Asia.

## 6.2 Boomtown governance – skisser til en ny analytisk modell

Det er forståelig at noen konkluderer med at konsekvensene av gruvedrift blir for store for miljø eller eksisterende næringer. Dette til tross, enigheten blant dem jeg har intervjuet om at et stort industrielt prosjekt er det eneste som kan redde framtida for lokalsamfunnet, gjør unektelig inntrykk. De tre kommunene har gitt seg i kast med store oppgaver når de har ønsket å huse industriprosjekter av denne størrelsen, og det er mange i de ulike kommuneadministrasjonene som forteller om hardt arbeid og store kompetanseløft for å være i stand til å møte kravene fra nye, industrielle aktører. I bunn og grunn handler det om vilje til å skaffe arbeidsplasser og sikre framtida til egen hjemmass. Veien dit er imidlertid ikke lett å styre.

Denne avhandlingen har synliggjort hvordan rask vekst utfordrer nordiske velferdskommuner på en rekke områder. I tillegg avdekker de fire artiklene at rask vekst ikke er tilstrekkelig tematisert i nyere styringsteori. I det følgende vil jeg peke på noen momenter som påvirker politikkutvikling i kommuner som blir vertskap til store industrietableringer. Disse momentene er ment til praktisk anvendelse av lokale politikere og andre aktører i berørte kommuner. Deretter vil jeg drøfte noen teoretiske problemstillinger som blir særlig aktuelle ved rask vekst, og som kan være til inspirasjon for videre forskning.

### 6.2.1 Fire momenter til ettertanke

Rask vekst er et distinkt fenomen som krever årvåkne politikere og kompetente medarbeidere i kommunenes administrasjon. Her vil jeg kort peke på fire momenter som krever særlig oppmerksomhet og som skiller rask vekst fra jevn vekst: tid, kapasitet, svingninger og etterslep.

*Tid* er naturlig nok et sentralt moment i rask vekst. Som ordbruken indikerer, skiller rask vekst seg fra jevn vekst nettopp ved at den økonomiske situasjonen i lokalsamfunnet endrer seg i løpet av kort tid. Her kan det være relevant å nevne at

ordet krise kommer av det greske *krisis* som kort og godt betyr plutselig endring. Hurtig forandring er vanskelig å styre for lokale politiske institusjoner fordi selve styringsprosessen i et demokratisk system tar tid. Med mindre man er svært godt forberedt, og det viser de fleste studier at man vanligvis ikke er, vil kommunens tilpasning ikke følge tempoet i økonomiens utvikling. Dette gjelder også ved bråe fall i økonomisk aktivitet. Som vist i artikkel III i denne avhandlingen, oppstår det lett forskjeller i graden av involvering mellom ulike avdelinger innad i kommunens administrasjon. Det kan forverre overordnet styring ved rask vekst. I artikkelen omtales disse forskjellene som *governance gaps*, eller styringshull. Styringshullene oppstår fordi kommunens forskjellige ansvarsområder er lite koordinerte og fordi institusjonaliserte forskjeller påvirker de enkelte avdelingenes handlingsrom. Med tanke på tid, er det verdt å merke seg at tidslinjen for kommunens planavdeling trolig vil gå over flere år på grunn av planarbeid, konsekvensutredninger og høringsrunder. For tjenestesektoren kommer endringen mer plutselig, i alle fall dersom dette ansvarsområdet ikke blir inkludert i strategisk planlegging, slik artikkel III demonstrerer.

*Kapasitet* handler om kommunens institusjonelle styrke til å håndtere rask vekst. Funnene i denne avhandlingen tyder på tre undergrupper av denne institusjonelle kapasiteten som særlig sentrale: økonomisk kapasitet, kompetanse-kapasitet og demokratisk kapasitet.

Den økonomiske kapasiteten er avgjørende for å få mest mulig lokal effekt av den økte verdiskapningen. Både tjenesteproduksjon og infrastruktur er områder som kommunen raskt må kunne forbedre dersom behovet melder seg, uten å være avhengig av umiddelbare inntekter. Artikkel II viser tydelig at kommunepolitikerne oppfatter inntektssiden av store industriprosjekter som et betydelig problem; det tar gjerne lang tid før kommunen registrerer økning i skatteinntekter, mens kostnader knyttet til tilrettelegging kommer tidligere.



Kompetanse-kapasitet handler om den kommunale organisasjonens kunnskap og erfaring, samt i hvilken grad de evner å trekke inn andre aktører med nødvendige ressurser. Slik artikkel I viser, vil kommunenes industrielle erfaring variere. Erfaring med store industriprosjekter, og kanskje spesielt med utvinning av ikke-fornybare naturressurser, kan medvirke til andre strategier og prioriteringer. Selv om det ikke er eksplisitt tematisert i avhandlingens artikler, finnes det også flere eksempler i denne studiens datamateriale på at næringsaktører gjerne legger vekt på kommunenes kompetanse og erfaring når de vurderer etablering og lokalisering. Investering i kunnskap og kompetanse i forbindelse med et stort industriprosjekt kan med andre ord gi kommunen gevinster på sikt. På den andre siden vil utskifting av nøkkelpersonell være særlig kritisk i en slik fase. Kommuner som er vertskap for store etableringer bør derfor vurdere individuelle insentiver for å forebygge at sentrale medarbeidere slutter underveis.

Til slutt handler politisk kapasitet om evnen til å analysere behov på kort og lang sikt, evnen til å iverksette beslutninger og evnen til å ta en proaktiv rolle, hvor også muligheten for innovasjon holdes åpen. Politisk kapasitet er en gjennomgående, rød tråd i denne avhandlingen og tematiseres på forskjellige måter i de fire artiklene. En grunnantakelse i boomtown-litteraturen er at lokale myndigheter har begrenset institusjonell kapasitet til å håndtere rask vekst, og i det teoretiske rammeverket som denne avhandlingen gjør bruk av, boomtown governance, vises dette gjennom et behov for ressursmobilisering. Denne mobiliseringen skjer i samarbeid med andre samfunnsaktører. For eksempel viser artikkel I hvordan slike ressursmobiliserende nettverk kan skapes gjennom utforskning av gjensidig avhengighet, mens artikkel IV viser behovet for demokratisk forankring av slike samarbeid. Felles for de to artiklene er vektleggingen av metastyring som styringsverktøy ved rask vekst. Det vil ikke være verken mulig eller hensiktsmessig å dimensjonere kommuners institusjonelle kapasitet ut fra et mulig tilfelle av rask vekst. Derfor må kommuner hvor forholdene ligger til

rette for store industriprosjekter, ha tilstrekkelig politisk kapasitet til å metastyre de interaktive styringsarenaene som nødvendigvis oppstår ved rask vekst.

*Svingninger* henspiller på usikkerheten som rask vekst medfører. Dels er det knyttet til næringer som opplever brå konjunktursvingninger, som for eksempel gruveindustrien. Dels er det knyttet til det som økonomene omtaler som bobler, der sterk verdistigning ikke reflekterer den underliggende verdien. Her er det viktig at kommuner som er vertskap for sykliske næringer har en langsiktig plan knyttet til aktivitetsnivå og investeringer. Når andre aktører kommer med estimer av framtidige arbeidsplasser, må disse kvalitetskontrolleres. Videre er det nødvendig at kommunen foretar en selvstendig risikovurdering i forkant av prosjektet. Ejdemo og Poelzer (2018) reiser spørsmålet om hvem som skal ha ansvar for reelle risikovurderinger knyttet til etterspørsel og pris ved for eksempel gruveprosjekter. Svaret må uansett reflektere at kommunens risikovurdering kan se annerledes ut enn selskapets vurdering.

*Etterslep* – er nært knyttet til kapasitet, og viser til hvordan offentlige styringsorganer ofte vil være på etterskudd i håndteringen av rask vekst. Dette skyldes blant annet det som Pagano og Bowman (1995) kaller «tax-service equilibrium», det vil si at inntekter fra skatter og avgifter ikke henger med når kostnadene stiger. Det tar flere år før et industriprosjekt er operativt med full bemanning, dermed tar det også tid før skatteinntektene kommer. Kostnadene for den offentlige tilretteleggingen påløper likevel umiddelbart. Dette er tydelig tematisert i artikkel II. Etterslepet vil imidlertid ikke bare dreie seg om finansieringen av kommunens oppgaver, men også om oppgavene i seg selv.

Etterspørselen etter velferdstjenester kommer gjerne før man har hatt kapasitet eller økonomi til å bemanne opp. Nye innbyggere vil ofte ha andre forventninger og behov enn den eksisterende befolkningen. Man kan for eksempel tenke seg en distriktskommune som i flere år har slitt med fraflytting, og som med ett får tilsig av unge arbeidere og barnefamilier. En slik situasjon vil ikke bare kreve nye prioriteringer

og innovative løsninger, men også en annen type kompetanse i den kommunale organisasjonen.

Planverk kan også være utdatert, noe som vil forsinke kommunen i dens arbeid med å planlegge arealbruk og styre samfunnsutviklingen. Kommuner med kjente forekomster av verdifulle mineraler eller andre naturressurser, bør ta seg råd til å holde seg med et oppdatert planverk. Da vil man være bedre rustet til å håndtere veksten når den kommer.

Også som demokratisk kanal kan kommunen ha et etterslep. Det kan dreie seg om at kommunens politikere er lite representative, for eksempel ved at få unge er innvalgt, eller at de politiske prosessene ikke er tilstrekkelig åpne og tilgjengelige når et stort prosjekt med betydelige investeringer skal håndteres.

### **6.2.2 Teoretiske implikasjoner av boomtown governance**

Denne avhandlingen har argumentert for at kombinasjonen av boomtown- og governance-litteratur gir et teoretisk rammeverk som både fanger særegne problemstillinger ved rask vekst, og som tematiserer teoretiske utfordringer ved interaktive former for styring. I det følgende skal jeg drøfte tre aspekter ved rask vekst som knytter seg til teoretiske debatter innen governance-litteraturen; svekket helhetlig styring, en annerledes politisk økonomi og tempoforskjeller mellom ulike politikkområder. I tillegg skal jeg vise hvordan avhandlingen bidrar til dagens boomtown-litteratur.

Litteraturen om interaktiv styring framhever ofte hvordan ulike hybride styringsformer kan øke styringsevne og -kapasitet ved å motvirke fragmenteringen som har oppstått i kjølvannet av individualisering og spesialisering (Rhodes, 1997; Edelenbos og Teisman, 2011). Resultatet kan imidlertid bli det motsatte. Offentlig sektors helhetlige styringsevne kan svekkes ved utstrakt bruk av interaktive former for styring. Dette forklares ved at styringsnettverk lett blir opptatt av enkeltsaker og dermed kan miste

av syne det helhetlige bildet av brede samfunnsbehov (Torfing et.al. 2012; Pierre, 2011). I en kommune hvor enkelte nettverk blir dominerende, er det med andre ord en risiko for at man opererer med en snever tilnærming til lokal utvikling. Denne risikoen vil være større i en kommune med rask vekst.

Ofte er det spesifikke årsaker til at et nettverk dannes og setter et problem på dagsordenen. Ikke sjelden vil dette være problemer som har direkte konsekvenser for de involverte aktørene og som alle har en sterk interesse av at løses. I intervjuene som ble utført i de tre kommunene i denne avhandlingen, dukket det opp flere eksempler på konkrete og praktiske problemer som kommunale og private aktører gikk sammen om å løse. Nesten alltid var det også et behov for å finne en rask løsning på disse problemene. Det kunne dreie seg om strømforsyning, transportløsninger, rekruttering av arbeidskraft og lignende. Det sentrale poenget her er at det er en lett identifiserbar årsak til at de private aktørene engasjerer seg så direkte i styringsnettverkene. Gevinsten ved å sette disse sakene på dagsordenen er målbar og konkret, både for gruveselskapet og de andre private aktørene. Deltakelse i styringsnettverkene er med andre ord ikke først og fremst en innsats for bred samfunnsutvikling, men mer et spørsmål om problemløsning for dominerende, lokale aktører.

Faren ved en slik form for interaktiv styring er at private aktører får dominere den politiske dagsordenen med sine behov. Som tidligere vist, er det en nær sammenheng mellom hvilke aktører som får delta i et styringsnettverk og hvilke mål styringsnettverket forsøker å nå. Det er særlig viktig å være oppmerksom på koblingen mellom nettverkets medlemmer og nettverkets agenda i mindre kommuner som opplever rask vekst. Det er ingen dristig spådom å anta at bedriften eller bedriftene som genererer veksten vil få betydelig innflytelse på lokal politikkutvikling. I en mindre kommune vil det trolig være færre alternative maktsentra som kan bidra til å moderere og dempe vekstskapernes politiske innflytelse. Dette kan svekke mindre ressurssterke gruppers muligheter til å formulere alternative utviklingsstrategier og alternativ politikk.

Her ligger en klar parallell til den fjerde artikkelens poeng om avveiningen mellom funksjonell og territoriell representasjon. Styringsnettverk supplerer det representative demokratiet ved å åpne opp en kanal for aktører med særlig interesse eller kompetanse i et avgrenset saksområde. Som vist i artikkel IV er ikke dette bare problematisk fra et demokratisk perspektiv, det kan også ha konsekvenser for den helhetlige styringen av kommunen. I en situasjon hvor kommunens kapasitet er presset på grunn av rask vekst, vil en sterk funksjonell representasjon kunne gjøre kommunens respons på veksten partikularistisk og snever. Som boomtown-litteraturen viser, er imidlertid konsekvensene av rask vekst både komplekse og indirekte. Det krever en bred tilnærming, åpne politiske prosesser og deltakelse fra et vidt spekter av lokale aktører.

Den politiske økonomien i de tre casekommunene representerer et korrektiv til den nyere styringslitteraturens mangfold av aktører. Som vertskap for store industriprosjekter, vil kommuner i periferien lett havne i en situasjon hvor få private aktører blir dominerende, og hvor deres agenda vil være vanskelig å moderere. En slik situasjon er en påminning til dagens forskere om at ikke alle kommuner befinner seg i en kunnskapsøkonomisk kontekst, og at dette også får konsekvenser for hvilke samarbeidskonstellasjoner og politiske målsetninger som er tilgjengelige og realistiske.

I de senere år har det kommet flere bidrag som stiller spørsmål ved det de mener er en misforstått dikotomi mellom vekst og velferd i typologier som beskriver idealtyper av ulike lokale, politiske agendaer. Bradford og Bramwell (2014) kritiserer blant annet modellen til Pierre (2011) som jeg anvender i artikkel nummer III. Oppsummert mener de at Pierre beskriver et nullsumspill mellom vekst og velferd, der redistribusjon går på bekostning av økonomisk produktivitet. Et slikt motsetningsforhold kjenner vi igjen fra blant annet Petersons *City Limits* (1981), og er nært knyttet til forestillingen om at økonomisk vekst blir et imperativ i lokal utvikling. Dette skjer fordi alle samfunnsgrupper tjener på det (Molotch, 1976). En slik fellesinteresse gir store, private bedrifter en sentral plass i lokal politikktutforming. Bradford og Bramwell (2014) hevder

at denne forestillingen er gammeldags og lite beskrivende for dagens kunnskapsøkonomi. I stedet for en strukturell determinisme som vektlegger lokale myndigheters begrensede muligheter til å velge seg vekk fra vekstimperativet, peker de på hvordan kunnskapsøkonomien gir en ny dynamikk til lokal politikk og dermed bidrar til større valgfrihet, både i form av mål, midler og aktører. Dette gir også større mulighet til å se økonomiske og sosiale målsetninger som komplementære størrelser. Dermed blir det like relevant å snakke om *governance synergies* som *governance gaps*, slik Pierre gjør (Pierre, 2011; Bradford og Bramwell, 2014, s. 15).

Den politiske økonomien for kommunene i denne avhandlingen er imidlertid sterkt preget av få, industrielle aktører med en betydelig innvirkning på lokal sysselsetting og verdiskaping. Disse aktørene har derfor også potensielt stor politisk innflytelse. Videre er det begrenset med andre, alternative næringer og bedrifter som er uavhengige av industriprosjektene, og som kan vise til tilsvarende betydning for lokalsamfunnets framtid. Den politiske økonomien i disse kommunene stiller derfor særlige krav til de valgte politikerne og deres evne til å synliggjøre og debattere alternative utviklingsstrategier og framtidsscenarioer. Det er nødvendig å bemerke at dette ikke bringer boomtown governance nærmere et regimeteoretisk perspektiv. Her er det ikke snakk om sementerte koalisjoner som har etablert seg over tid. Tvert imot beskriver boomtown governance en ny situasjon hvor nye aktører dukker opp i lokalsamfunnet. Valgene de lokale politikerne tar i denne tidlige fasen om hvilke aktører som inkluderes, og på hvilken måte, vil trolig få stor betydning i den videre samfunnsutviklingen. Med en politisk økonomi som gir færre mulige samarbeidspartnere, er valgmuligheten kan hende færre, men de er likevel svært viktige.

Boomtown governance har også synliggjort hvordan ulike deler av kommuneadministrasjonen påvirkes på forskjellige måter og også inkluderes i det strategiske utviklingsarbeidet på ulikt vis. Artikkel III setter søkelys på dette, og i artikkel IV blir tempo og mangel på tid tematisert. En problemstilling som relaterer seg

til temaene disse to artiklene tar opp, men som ikke er tematisert, er utfordringen som ligger i at ulike deler av en kommuneadministrasjon forholder seg til svært ulike tidsrammer og tidsperspektiv. For tidsnøden som ble presentert i artikkel IV, har visse nyanser. Alt går nemlig ikke like fort unna når slike industriprosjekter planlegges og realiseres. Flere av intervjudeltakerne pekte på det de kalte en endeløs og svært langtrukken prosess knyttet til arealbruk. Spesielt var dette uttalt i datamaterialet fra Kvalsund. Her har konfliktene knyttet til reguleringsplan og deponiløsning ført til en årelang prosess hvor ventetiden for lokalsamfunnet ble svært lang. Det kan derfor argumenteres med at boomtown governance må håndtere styringsutfordringer med svært ulikt tempo. For mens reguleringsplaner og konsekvensutredning kan ta år, vil etterspørselen etter velferdstjenester og boliger komme mer umiddelbart når industriprosjektet faktisk realiseres. De ulike delene av kommuneadministrasjonen må derfor forholde seg til svært ulike tidsrammer. Dette kan gjøre det vanskelig å samordne politikk og strategiutvikling på tvers av ulike politikkområder innad i kommuneorganisasjonen, men det kan også få konsekvenser for hvilke aktører som er tilgjengelige for ulike former for interaktiv styring. Man kan anta at ulike interessegrupper og andre aktører som har interesser i arealforvaltningen tidlig blir mobilisert. Dette kan få betydning for hvilke narrative rammer som etableres rundt industriprosjektet, noe som igjen kan prege både konfliktlinjer, politikkutvikling og oppfatningen av hvilke aktører som blir ansett for å være relevante. Hvordan denne tempoforskjellen mellom ulike politikkområder håndteres, er noe som bør undersøkes nærmere.

Utvinning av ukonvensjonelle olje- og gassressurser i USA, har gitt boomtown-litteraturen et oppsving de senere år (Schafft, Brassier og Hesse, 2019). Flere nye bidrag har sett på hvordan lokalsamfunn, påvirket av slik utvinning, takler rask vekst, samt hvilke økonomiske, sosiale og demografiske effekter dette har (Dokshin, 2016; Finewood og Stroup, 2012; Schafft, Borlu og Glenna, 2013). Det er imidlertid vanskelig

å spore mer spesifikke studier av hvilke styringsstrategier slike industrietableringer skaper.

Slik sett er denne studien original, også i forhold til den nyere boomtown-litteraturen. Som analytisk modell kan derfor boomtown governance bidra til å synliggjøre styringsutfordringer ved rask vekst. I den sammenheng er de teoretiske implikasjonene av modellen relevante. Det er også de mer generelle rådene til politikktutvikling i kommuner som opplever rask vekst.

### **6.3 Egne kommunale konsekvensutredninger – boomtown governance i praksis?**

I dag tillegges konsekvensutredningene betydelig vekt ved store industriprosjekter. Disse utredningene er delvis en arv fra boomtown – litteraturen som etterlyste bedre verktøy for å forutsi konsekvenser for miljø og samfunn. Slik disse har utviklet seg i dag, er det god grunn til å stille spørsmål ved om de i tilstrekkelig grad tar fatt i konsekvenser for samfunnsutvikling og lokal styringsevne. Videre er det grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt konsekvensutredninger i forbindelse med industrielle prosjekter som kan skape rask vekst, bør endres.

Konsekvensutredningen i Kvalsund kan tjene som eksempel på skjevheten som i dag har oppstått (se Bjørge og Bay-Larsen, 2017). Totalt var utredningen på over 2000 sider. Størrelsen burde i seg selv vekke undring, det er tross alt lokale folkevalgte uten spesifikk kompetanse eller særlig godtgjøring for arbeidet de gjør, som skal bruke utredningene som styringsverktøy. Like egnet til å vekke spørsmål er den mangelfulle analysen av samfunnsmessige konsekvenser. Det er betegnende at det var Hammerfest kommune som i sitt høringssvar til konsekvensutredningen var mest kritisk til analysen av de samfunnsmessige konsekvensene. Hammerfest hadde som tidligere nevnt selv nylig opplevd rask vekst i forbindelse med utbyggingen av Snøhvit og etableringen av Statoils LNG-anlegg (se Eikeland og Karlstad, 2009, for ytterligere beskrivelse):



Vi ønsker for øvrig å trekke fram kapittel 6.12 – konsekvenser for samfunn. Denne utredningen i stor grad oppsummerer dagens situasjon i Kvalsund kommune, men sier lite om hvilke samfunnsmessige konsekvenser prosjektet kommer til å generere – hvilke bedriftsetableringer vil kunne skje i kjølvannet av gruvedriften, hvor mange nye arbeidsplasser vil/kan skapes, hvor stort behov for boliger, barnehageplasser og lignende prosjektet kommer til å skape osv.

(Hammerfest kommune, 2011, s. 1)

Nygaard (2015, s. 6) peker på det samme når hun i sin artikkel omtaler konsekvensutredningens delrapport om konsekvenser for samfunn:

The municipality has limited available local workforce to enter the mining industry, and employment must be based on migration from other areas. Such an influx of new inhabitants can be a challenge and requires good planning on the part of the municipality and company to encourage permanent settlement instead of “fly-in, fly-out” arrangements. This brings us back to the social sustainability concept, as a mine will bring tremendous changes to those living in the area and their identity as Sami, Norwegian or otherwise. One of the reports in the EIA zeroes in on the consequences of the mining development on the local society (Bedriftskompetanse, 2011), but the report was a rather short quantitative analysis of consequences for municipal economy and demography, business development and employment.

Dette er i og for seg ikke overraskende. Det er tiltakshaver, altså gruveselskapet, som betaler for konsekvensutredningen, og da kan man ikke regne med annet enn en prioritering av forholdene som kan stoppe en eventuell gruve. I dagens forvaltningsregime betyr det miljøkonsekvenser. Den nevnte konsekvensutredningen består derfor av en rekke rapporter som ser på tiltakets miljøbelastning, men er lite spesifikk når det gjelder samfunnsmessige konsekvenser, herunder forholdet til risiko.

For å bøte på dette, mener jeg at kommuner som står foran store industriprosjekter som kan skape rask vekst, selv bør initiere og finansiere en grundigere analyse av samfunnsmessige konsekvenser. En slik rapport må også se nærmere på kommunens institusjonelle kapasitet og mulige styringsutfordringer, samt presentere reelle tall for forventede lokale arbeidsplasser. Dette vil ikke bare gi kommunen en form for motmakt til tiltakshavers rapport, men vil også kunne bidra til at kommunens respons til en forventet rask vekst ikke bare blir reaktiv, men proaktiv.

I sum innebærer dette å ta kjennetegnene ved boomtown governance på alvor. Store industriprosjekter bringer vertskommunene inn i en globalisert råvareøkonomi med svingninger og medfølgende risiko. For å håndtere dette, bør kommunene forberede seg ved å se nærmere på hvilke områder som kan kreve ressursmobilisering. Videre bør kommunene vurdere hvordan en slik ressursmobilisering kan metastyres av kommunens valgte politiske institusjoner. Dette handler ikke minst om å synliggjøre hvem som bør inkluderes i slike potensielle nettverk. En analyse av samfunnsmessige konsekvenser bør også se nærmere på hvilke muligheter man har for å legge til rette for innbyggerinitierte nettverk og styringsarenaer.

## **6.4 Vekst og fall i nordområdene**

Som nevnt flere steder i denne avhandlingen, endret forutsetningene for studien seg underveis. Det som skulle være tre kommuners ferd mot optimisme, velstand og vekst, endte i to konkurser og et prosjekt som ennå ikke er igangsatt. Historier om vekst ble slik også historier om fall. Dette skapte blant annet metodiske utfordringer som er beskrevet i metodekapittelet. Men det ga også rom for noen refleksjoner omkring vekst og fall i nordområdene. At det nå er ny optimisme knyttet til gruvedrift i de tre kommunene, bekrefter snarere enn avkrefter dette bildet.

Den norske debatten om nordområdene har hatt et tydelig fokus på økonomisk vekst og råvarebasert industri. Også i den mer internasjonale debatten om Arktis er forretningsmuligheter og verdiskaping et hyppig tema. Det er i og for seg ikke uventet:

Økonomisk aktivitet er en driver for samfunnsutvikling. Uten lønnsomme arbeidsplasser klarer få kommuner å skape attraktive lokalsamfunn. Men arbeidsplasser er ikke nok. Flere har pekt på at arbeidsledigheten i nordlige deler av Norden stort sett er lav. Det kan derfor argumenteres med at det ikke er arbeidsplasser som savnes, men folk (OECD, 2017). Følgelig er det verd å merke seg at på tross av store investeringer og nye jobbmuligheter, har ingen av de tre case-kommunene i denne avhandlingen opplevd en markant befolkningsvekst. I seg selv et det et viktig argument for videre forskning på den sosiale dimensjonen ved industrietableringer, bolyst og lokal samfunnsutvikling.

Den økonomiske veksten som Sør-Varanger og Pajala ble vitne til, og som mange i Kvalsund håper på, innebærer også en betydelig sårbarhet overfor uforutsigbare konjunktursvingninger. Ikke minst viste konkursene i gruvenæringen hvordan Kinas forbruk av stål virker direkte inn på hverdagsliv i nordområdene. På den måten representerer konkursene et klassisk eksempel på økonomisk globalisering. Den økte malmprisen når dette skrives, skyldes i stor grad koronapandemiens herjinger i gruvelandet Brasil. Globalisering fratrar likevel ikke lokale aktører muligheter til og ansvar for å styre den lokale samfunnsutviklingen. Som Pierre (2011, s. 122) skriver:

The problems with globalization is that the observer should be careful not to make either too much or too little of it. Some degree of international exposure has been something which a very large proportion of the world's cities has had to live with for an extensive period of time. To these cities, economic globalization from the 1980s onward exacerbated and complicated contingencies more than introduced them.

Det viser likevel, banalt nok, at nordområdene er en del av verden. Derfor må lokale politikere og andre aktører som vil være med på å utvikle kommuner i rask vekst, være åpne på hva de kan styre og hva de ikke kan styre. Etter en slik vurdering kan kommunene velge vidt forskjellige strategier. Mens noen vil gjøre alt de makter for å

tilpasse kommunen en ny stor aktør, vil andre være mer tilbakeholdne med å investere i infrastruktur og tjenesteproduksjon til prosjekter som uansett har begrenset varighet. Heri ligger en parallell til artikkel I og hvordan de studerte kommunene valgte ulike strategier med tanke på å skape gjensidig avhengighet eller øke uavhengigheten.

At nordområdene er en del av verden har også implikasjoner for forskningen i og på nordområdene. Mens klimaforskningen bruker områdene som et vindu mot fenomener som angår hele verden, er det i samfunnsvitenskapene en tendens til at nordområdene ses isolert, som om vitenskapelig innsikt fra nord bare kan brukes i nord. Det er lite fruktbart. Dette er ikke det samme som å si at nordområdene ikke skiller seg fra andre områder. For nordområdene har absolutt sine særegne kjennetegn. Men empiri og teoriutvikling fra et mangefasettert nord kan med fordel kommuniseres også der hvor nordområdene kun er et uttrykk for noe ensartet, eksotisk og fremmed.

## Litteratur:

- Aarsæther, N. (2010). A Quest for Control: The Transformation of Resource-based Places in the Nordic Periphery. In T. W. Dunk (Ed.), *Transitions in marginal zones in the age of globalization: case studies from the North and South* (pp. 95-111). Thunder Bay: Lakehead University, Centre for Northern Studies.
- Aarsæther, N., & Bærenholdt, J. O. (2001). *The Reflexive North* (Vol. 2001:10). [København]: Nordisk Ministerråd.
- Aarsæther, N., Røiseland, A., & Jenssen, S. (2008). *Practicing local governance: northern perspectives*. New York: Nova Science Publishers.
- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (2002). Conducting and coding elite interviews. *PS-Polit. Sci. Polit.*, 35(4), 673-676.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.  
doi:10.1093/jopart/mum032
- Arbo, P., & Hersoug, B. (2010). *Oljevirksomhetens inntog i nord : næringsutvikling, politikk og samfunn*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Baldersheim, H., & Rose, L. (2011). Norway: The decline of subnational democracy? In J. Loughlin, F. Hendriks, & A. Lidström (Eds.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe* (pp. 282-304). Oxford: Oxford University Press.
- Berry, J. M. (2002). Validity and Reliability Issues In Elite Interviewing. *APSC*, 35(4), 679-682.  
doi:10.1017.S1049096502001166
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2003). Searching for civil society: changing patterns of governance in Britain. *Public Administration*, 81(1), 41.
- Bickford, S. H., Hollman, A., Nenashева, M., Lesser, P., & Koivurova, T. (2016). Assessment of project website sustainability: Case of the arctic EIA project.(Case study). *Informing Science: the International Journal of an Emerging Transdiscipline*, 19, 201.
- Bjørgero, F. (2013). *Kommunenes rolle ved store industrietableringer i nordområdene*. Bodø: Universitetet i Nordland.
- Bjørgero, F., & Bay-Larsen, I. (2017). Lost in translation – Critical reflections on the disposal of submarine tailings in Kvalsund municipality. *The Extractive Industries and Society*.  
doi:<https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.05.012>
- Bjørgero, F., Sandvin, J. T., & Hutchinson, G. S. (2015). Gjenstridige problemer og samarbeidsdrevet innovasjon. In O. J. Andersen, L. Gårseth-Nesbakk, & T. Bondas (Eds.), *Innovasjoner i offentlig tjenesteyting : vågal reise med behov for allierte* (pp. 106-123). Bergen: Fagbokforl.
- Bjørnå, H., & Aarsæther, N. (2009). Combating Depopulation in the Northern Periphery: Local Leadership Strategies in two Norwegian Municipalities. *Local Government Studies*, 35(2), 213-233. doi:10.1080/03003930902742997
- Bradford, N., & Bramwell, A. (2014). Governing Urban Economies: Innovation and Inclusion in Canadian City-Regions. In N. Bradford & A. Bramwell (Eds.), *Governing Urban Economies* (pp. 3-36). Toronto: University of Toronto Press.
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Brown, R. B., Dorins, S. F., & Krannich, R. S. (2005). The Boom-Bust-Recovery Cycle: Dynamics of Change in Community Satisfaction and Social Integration in Delta, Utah\*. *Rural Sociology*, 70(1), 28-49. doi:10.1526/0036011053294673
- Brox, O. (1966). *Hva skjer i Nord-Norge? : en studie i norsk utkantpolitikk* (Vol. 39). Oslo: Pax.

- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring: eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Samlaget.
- Cortese, C. F., & Jones, B. (1977). The sociological analysis of boom towns. *Western Sociological Review*, 8(1), 76-90.
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs? : democracy and power in an American city*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- Dannevig, H. & Dale, B. (2017). The Nussir Case and the Battle for Legitimacy. In Dale, B., Bay-Larsen, I., & Skorstad, B. (red.). *The Will to Drill - Mining in Arctic Communities*. Cham, SWITZERLAND: Springer International Publishing AG.
- Dale, B., Bay-Larsen, I., & Skorstad, B. (2017). *The Will to Drill - Mining in Arctic Communities*. Cham, SWITZERLAND: Springer International Publishing AG.
- Davies, J. S. (2002a). The governance of urban regeneration: a critique of the 'governing without government' thesis. *Public Administration*, 80(2), 301-322. doi:10.1111/1467-9299.00305
- Davies, J. S. (2002b). Urban Regime Theory: A Normative-Empirical Critique. *Journal of Urban Affairs*, 24(1), 1-17. doi:10.1111/1467-9906.00111
- Davies, J. S. (2011). *Challenging governance theory. From networks to hegemony*: Policy Press at the University of Bristol.
- Davies, J. S., & Imbroscio, D. (2009). *Theories of urban politics* (2nd ed. ed.). Los Angeles, Calif: Sage.
- Davies, J. S., & Trounstein, J. (2012). Urban politics and the new institutionalism. In K. Mossberger, S. E. Clarke, & P. John (red.), *The Oxford handbook of urban politics* (pp. 52-70). Oxford: Oxford university press.
- Digaetano, A., & Lawless, P. (1999). URBAN GOVERNANCE AND INDUSTRIAL DECLINE. *Urban Affairs Review*, 34(4), 546.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dokshin, F. A. (2016). Whose Backyard and What's at Issue? Spatial and Ideological Dynamics of Local Opposition to Fracking in New York State, 2010 to 2013. *Am Sociol Rev*, 81(5), 921-948. doi:10.1177/0003122416663929
- Durkheim, É. (1991). *Selvordet : en sosiologisk undersøkelse* (2. utg. ed.). Oslo: Gyldendal.
- Edelenbos, J., & Meerkerk, I. v. (2016). *Critical reflections on interactive governance : self-organization and participation in public governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Eikeland, S. (2014). Building a High North Growth Pole: The Northern Norwegian City of Hammerfest in the Wake of Developing the "Snow White" Barents Sea Gas Field. *Journal of Rural and Community Development*, 9(1), 56-71.
- Eikeland, S., Karlstad, S., Ness, C., Nilsen, T., & Nilssen, I. B. (2009). *Dette er Snøhvit. Sluttrapport fra følgeforskningen av Snøhvitutbyggingen 2002-2008*. Alta: Norut.
- Eikeland, S., & Nilsen, T. (2016). Local content in emerging growth poles: Local effects of multinational corporations' use of contract strategies. *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, 70(1), 13-23. doi:10.1080/00291951.2015.1108361
- Endresen, R. (2014, 15.04.). Påskemysterium i gruve. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra [www.dn.no](http://www.dn.no)
- Eriksen, E. O. (1996). Nord-Norge som laboratorium. In E. O. Eriksen (Ed.), *Det Nye Nord-Norge : avhengighet og modernisering i nord* (pp. 11-20). Bergen-Sandviken: Fagbokforl.

- Esmark, A., & Triantafyllou, P. (2007). Document Analysis of Network Topography and Network Programmes. In P. Bogasson & M. Zølner (Eds.), *Methods in Democratic Network Governance* (pp. 99-124). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fauchald, O. K. (2014). Regulating Environmental Impacts of Mining in Norway. *Nordisk miljørettslig tidskrift*, 2014(2), 53-65.
- Finewood, M. H., & Stroup, L. J. (2012). Fracking and the Neoliberalization of the Hydro-Social Cycle in Pennsylvania's Marcellus Shale. *Journal of contemporary water research & education*, 147(1), 72-79. doi:10.1111/j.1936-704x.2012.03104.x
- Fylkesmannen i Finnmark (2015). *Statusbilde/arbeidshefte for Kvalsund kommune*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMFI/Kommunal%20styring/Kommunereformen/Kvalsund.pdf>
- Flyvbjerg, B. (2003). *Megaprojects and risk: an anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2014). What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal*, 45(2), 6-19. doi:10.1002/pmj.21409
- Fløysand, A., Njøs, R., Nilsen, T., & Nygaard, V. (2016). Foreign direct investment and renewal of industries: framing the reciprocity between materiality and discourse. *European Planning Studies*. doi:http://dx.doi.org10.1080/09654313.2016.1226785
- Freudenburg, W. R. (1981). Women and Men in an Energy Boomtown: Adjustment, Alienation, Adaptation. *Rural Sociology*, 46(2), 220-244.
- Freudenburg, W. R. (1984). Boomtown's Youth: The Differential Impacts of Rapid Community Growth on Adolescents and Adults. *American Sociological Review*, 49(5), 697-705.
- Fulsås, N. (1996). Kvifor fekk ikkje industrikapitalismen fotfeste i Nord-Norge? Utsyn over nordnorsk økonomi frå merkantilisme til velferdsstat. In E. O. Eriksen (Ed.), *Det Nye Nord-Norge : avhengighet og modernisering i nord* (pp. 39-70). Bergen-Sandviken: Fagbokforl.
- Fulsås, N., Gjerdåker, B., Strand, I., & utvikling, M.-r. ø. (1994). *Økonomi og næring i nord 1890-1990* (Vol. 21/94). Bodø: Nordlandsforskning.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Gilmore, J. S. (1976). Boom Towns May Hinder Energy Resource Development. *Science*, 191(4227), 535-540. doi:10.1126/science.191.4227.535
- Granovetter, M. S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380. doi:10.2307/2776392
- Granås, B. (2012). *Det gjenstridige mangfoldet : bak slagord og overskrifter i nordlig byutvikling*. Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Grønnaas, O., Halvorsen, J., & Torgersen, L. (1948). *Problemet Nord-Norge : statistisk økonomisk undersøkelse av Nord-Norges andel i landets nasjonalinntekt i 1939* (2. oppl. ed. Vol. nr 1). Bodø: Studiefellesskapet for nord-norsk næringsliv.
- Guerrieri, V., Hartley, D., & Hurst, E. (2012). Within-City Variation in Urban Decline: The Case of Detroit. *American Economic Review*, 102(3), 120-126. doi:10.1257/aer.102.3.120
- Hammerfest kommune (2011). *Uttalelse til reguleringsplan for planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen*. Ref.nr. 2011/1543-1/L12. <http://www.nussir.no/environmental-pub/zoning/hoeringsuttalelser/2011-07-15%20Hammerfest%20kommune%20Hoeringsuttalelse.pdf>

- Hayter, R. (2000). Single Industry Resource Towns. In E. S. Trevor J. Barnes (Ed.), *The Companion to Economic Geography*: Wiley Publishers.
- Heikkinen, H. I., Lépy, É., Sarkki, S., & Komu, T. (2016). Challenges in acquiring a social licence to mine in the globalising Arctic. *The Polar Record*, 52(4), 399-411. doi:<http://dx.doi.org/10.1017/S0032247413000843>
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode I sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hersoug, B., & Leonardsen, D. (1979). *Bygger de landet? : distriktspolitikk og sosialdemokrati 1945-1975*. Oslo: Pax.
- Hojem, P. (2015). *Mining in the Nordic Countries. A comparative review of legislation and taxation*. Hentet fra <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:842595/FULLTEXT01.pdf>
- Hunter, F. (1953). *Community power structure : a study of decision makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Jacquet, J. (2009). Energy boomtowns & natural gas: Implications for Marcellus Shale local governments & rural communities. *NERCRD Rural Development*.
- Jensen, L. C. (2012). *Norway on a High in the North : a discourse analysis of policy framing*. Avhandling (Ph.d) - Universitetet i Tromsø, Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, 2013 : Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Jentoft, S., Nergård, J.-I., & Røvik, K. A. (2011). *Hvor går Nord-Norge?: tidsbilder fra en landsdel i forandring*. Stamsund: Orkana akademisk.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity Press.
- John, P. (2009). Why Study Urban Politics? In J. S. Davies & D. L. Imbroscio (Eds.), *Theories of urban politics* (2nd ed., pp. 17-24). Los Angeles: Sage.
- Kantor, P., & Turok, I. (2012). The Politics of Urban Growth and Decline. In K. Mossberger, S. E. Clarke, & P. John (Eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics* (pp. 468-485). Oxford: Oxford University Press.
- Keough, S. B. (2015). Planning for growth in a natural resource boomtown: challenges for urban planners in Fort McMurray, Alberta. *Urban Geography*, 36(8), 1169-1196. doi:10.1080/02723638.2015.1049482
- Kersbergen, K. v., & Waarden, B. F. v. (2004). 'Governance' as a Bridge between Disciplines. Cross-Disciplinary Inspiration regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability, and Legitimacy. *European journal of political research*, 43, 143-4130.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage Publications.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry : scientific inference in qualitative research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- King, N., & Horrocks, C. (2010). *Interviews in qualitative research*. Los Angeles: SAGE.
- Klijn, E.-H. (1997). Policy Networks and Network Management: A State of the Art. In W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage Publications.
- Klima- og miljøverndepartementet. (2016). Opprettholder tillatelse til gruvedrift i Nussir og Ulveryggen. Pressemelding 19.12.2016.



- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). Kvalsund kommune - innsigelse til reguleringsplan for Nussir og Ulveryggen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Kvalsund-kommune---innsigelse-til-reguleringsplan-for-Nussir-og-Ulveryggen/id753930/>
- Knutsen, O. (2017). *The Nordic models in political science : challenged, but still viable?* Bergen: Fagbokforl.
- Koivurova, T., Lesser, P., Bickford, S., Kankaanpää, P., & Nenashva, M. (2016). *Environmental Impact Assessment in the Arctic*: Edward Elgar M.U.A.
- Koivurova, T., Masloboev, V., Hossain, K., Nygaard, V., Petrétei, A., & Vinogradova, S. (2015). Legal Protection of Sami Traditional Livelihoods from the Adverse Impacts of Mining: A Comparison of the Level of Protection Enjoyed by Sami in Their Four Home States. *2015*, 6(1). doi:10.17585/arctic.v6.76
- Krannich, R. i. S., & Greider, T. (1984). Personal Well-Being in Rapid Growth and Stable Communities: Multiple Indicators and Contrasting Results. *Rural Sociology*, 49(4), 541-552.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). Det kvalitative forskningsintervju (3. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kvalsund kommune (2010). Hovedutskrift kommunestyret 12.05.2010. Hentet fra [www.kvalsund.kommune.no](http://www.kvalsund.kommune.no)
- Landsem, L. E. I. (2013). Barentsregionens tilblivelse - en studie av regionale initiativ. Stamsund: Orkana akademisk.
- Lawrie, M., Tonts, M., & Plummer, P. (2011). Boomtowns, Resource Dependence and Socio-economic Well-being. *Aust. Geogr.*, 42(2), 139-164. doi:10.1080/00049182.2011.569985
- Leech, B. L. (2002). Asking questions: Techniques for semistructured interviews. *PS-Polit. Sci. Polit.*, 35(4), 665-668.
- Lerner, A. M., Koshurina, V., Chistanova, O., & Wheeler, A. (2017). Mitigating the Risks of Resource Extraction for Industrial Actors and Northern Indigenous Peoples. *Arctic Review*, 8. doi:10.23865/arctic.v8.659
- Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lidström, A. (2011). Sweden: Party-Dominated Subnational Democracy Under Challenge In J. Loughlin, F. Hendriks, & A. Lidström (Eds.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe* (pp. 261-281). Oxford: Oxford University Press.
- Lindh, G. (2011, 04.02.2011). 700 nya jobb i Pajala men bara en ledig lägenhet. *Hem&Hyra*. Hentet fra <https://www.hemhyra.se/nyheter/700-nya-jobb-i-pajala-men-bara-en-ledig-lagenhet/>
- Lo, C. (2017). Between Government and Governance: Opening the Black Box of the Transformation Thesis. *International Journal of Public Administration*, 1-7. doi:10.1080/01900692.2017.1295261
- Lowndes, V. (2001). Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics. *Urban Studies*, 38(11), 1953-1971. doi:10.1080/00420980120080871
- Lowndes, V. (2008). Urban politics: institutional differentiation and entanglement. In J. Pierre, B. G. Peters, & G. Stoker (Eds.), *Debating institutionalism* (pp. 152-175). Manchester: Manchester University Press.
- Lund, S. (2015). Gull, grums og gråstein 1 – omstridde gruver. Davvi girji: Karasjok.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749. doi:10.2307/1961840
- Marx, K. (1995). *Kapitalen : kritikk av den politiske økonomien : Første bok B. 1 : Kapitalens produksjonsprosess Del 1 ; Del 2* (Vol. Første bok B. 1). Oslo: Oktober.
- Meld. St. 7 (2011–2012). Nordområdene - visjon og virkemidler. Oslo: Utenriksdepartementet
- Miljødirektoratet (2015). Tillater gruvevirksomhet i Kvalsund. Pressemelding 08.12.2015
- Molotch, H. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82(2), 309-332.
- Mossberger, K. (2008). Urban Regime Analysis. In J. S. Davies & D. Imbroscio (Eds.), *Theories Of Urban Politics* (2nd ed. ed., pp. 40-54). London: SAGE Publications.
- Mossberger, K., Clarke, S. E., & John, P. (Eds.). (2012). *The Oxford Handbook of Urban Politics*. New York: Oxford University Press.
- Moyson, S., van de Walle, S., & Groeneveld, S. (2016). What do public officials think about citizens? The role of public officials' trust and their perceptions of citizens' trustworthiness in interactive governance (pp. 189-208). I Edelenbos, J., & Meerkerk, I. v. (red). *Critical reflections on interactive governance : self-organization and participation in public governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Müller, A. (2015). *Norlandsparadoxen: en utvecklingsdröm med problem*. Skellefteå: Ord & visor.
- Nelleman, C., & Vistnes, I. Y. (2011). *Utbygging av Nussir gruver i reinbeitedistrikt 22 Fiettar - konsekvenser for reindriften i 22 Fiettar og 20 Fala*. Alta: Norut.
- Nenasheva, M., Bickford Sonja, H., Lesser, P., Koivurova, T., & Kankaanpää, P. (2015). Legal tools of public participation in the Environmental Impact Assessment process and their application in the countries of the Barents Euro-Arctic Region. *Barents Studies: Peoples, Economies and Politics*, 1(3), 13-35.
- Neumann, I. B. (2002). Returning practice to the linguistic turn: The case of diplomacy. *Millennium: Journal of International Studies*, 31(3), 627-651. doi:10.1177/03058298020310031201
- Nilsen, T., & Karlstad, S. (2016). Regionale ringvirkninger av Goliatprosjektet og Eni Norges virksomhet i Nord-Norge. Leveranser og sysselsetting i Nord-Norge av utbyggingsfase Goliat. (4/2016). Tromsø: Norut.
- Nilssen, I. B., & Lie, I. (2010). Finnmarkskommunene - indikatorer for omstillingsutfordringer 2010. Alta: Norut.
- Nilsson, M. M. (2009, 04.09.). Pajalas revansch: En myr full med malm! *Arbetet*. Retrieved from <https://arbetet.se/2009/09/04/pajalas-revansch-en-myr-full-med-malm/>
- Norconsult. (2016). *Konsekvensanalyse - Konkurs ved Sydvaranger Gruve AS*. Narvik: NorConsult.
- Nordisk ministerråd (2011). *Megatrends*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Nordområdeutvalget (2013). *Sluttrapport fra Nordområdeutvalget*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- NOU 2003:32. *Mot Nord*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Nuttall, M. (2013). Zero-tolerance, uranium and Greenland's mining future. *The Polar Journal*, 3(2), 368-383. doi:10.1080/2154896X.2013.868089

- Nygaard, V. (2015). Do indigenous interests have a say in planning of new mining projects? Experiences from Finnmark, Norway. *The Extractive Industries and Society*. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2015.11.009>
- Nygaard, V., Koivurova, T., Masloboev, V., Petretei, A., & Hossain, K. (2014). Transboundary EIA in the Barents Region. *Nordisk miljörättslig tidskrift*, 3, 45-62.
- OECD. (2017). *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*: OECD Publishing.
- Offe, C. (2009). Governance: An "Empty Signifier"? *Constellations*, 16(4), 550.
- Olsen, A.-S. H., & Hansen, A. M. (2014). Perceptions of public participation in impact assessment: a study of offshore oil exploration in Greenland. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 32(1), 72-80. doi:10.1080/14615517.2013.872842
- Olsen, H. (2003). Veje til kvalitativ kvalitet? Om kvalitetssikring af kvalitativ interviewforskning. *Nordic Studies in Education*, 23(1), 1-20.
- Pagano, M. A., & Bowman, A. O. M. (1995). *Cityscapes and capital : the politics of urban development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pajala Utveckling (2011). *Kvinnounderskott i Pajala – åtgärder och konsekvenser*. Pajala: Pajala utveckling
- Pedersen, A. W., & Kuhnle, S. (2017). The Nordic Welfare State Model. In O. Knutsen (Ed.), *The Nordic Models in Political Science. Challenged, but still viable?* (pp. 219-238). Bergen: Fagbokforlaget.
- Pedersen, K. E. S. (1990). Problemer og nye utfordringer. In K. E. S. Pedersen (Ed.), *Fra problemer til muligheter : framtid i Nord-Norge* (pp. 11-20). Oslo: Tiden.
- Peters, B. G. (2000). Governance and Comparative Politics. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. G. (2012). Governance as a Political Theory. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 19-32). Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. G. (2013). *Strategies for comparative research in political science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pettersson, M., Oksanen, A., Mingaleva, T., Petrov, V., & Masloboev, V. (2015). License to Mine: A Comparison of the Scope of the Environmental Assessment in Sweden, Finland and Russia. *Natural Resources*, 6, 237-255. doi:10.4236/nr.2015.64022
- Pierre, J. (2005). Comparative urban governance: uncovering complex causalities. *Urban Affairs Review*, 40(4), 446.
- Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban Governance*: Palgrave Macmillan.
- Pierre, J. (2014). Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 50(6), 864-889. doi:10.1177/1078087413518175
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. London: MacMillan.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2005). *Governing complex societies : trajectories and scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Poelzer, G. A., & Ejdemo, T. (2018). Too Good to be True? The Expectations and Reality of Mine Development in Pajala, Sweden. *Arctic Review*, 9, 3-24. <https://doi.org/10.23865/arctic.v9.674>
- Przeworski, A. (1987). Methods of cross-national research, 1970-83: An overview. In M. Dierkes, W. H. N., & A. A. B. (Eds.), *Comparative Policy Research. Learning from Experience*. Berlin: WZB-Publications.

- Ramirez-Llodra, E., Trannum, H. C., Evenset, A., Levin, L. A., Andersson, M., Finne, T. E., . . . Vanreusel, A. (2015). Submarine and deep-sea mine tailing placements: A review of current practices, environmental issues, natural analogs and knowledge gaps in Norway and internationally. *Marine Pollution Bulletin*, 97(1–2), 13-35. doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.marpolbul.2015.05.062
- Rhodes, R. (2007). Understanding governance: Ten years on *Organ. Stud.* (Vol. 28, pp. 1243-1264).
- Rhodes, R. A. W. (1994). The hollowing out of the state : the changing nature of the public service in Britain. *The Political quarterly (trykt utg.)*. 11 : 2004 : 3.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governane and Public Administration. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance* Oxford: Oxford University Press.
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, 1(1), 1-19.
- Rose, L. E., & Ståhlberg, K. (2005). The Nordic Countries: still the 'promised land'? In B. Denters & L. E. Rose (Eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. . Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet : fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røiseland, A., Jenssen, S., & Aarsæther, N. (2008). *Local governance and the challenges of global change* (pp. S. [1]-10). New York: Nova Science Publishers.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk ; samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*.
- Sapotichne, J., Jones, B. D., & Wolfe, M. (2007). Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary Between Political Science and Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 43(1), 76-106. doi:10.1177/1078087407302901
- Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053. doi:10.2307/1958356
- Schafft, K., Brasier, K., & Hesse, A. (2018). Reconceptualizing rapid energy resource development and its impacts: Thinking regionally, spatially and intersectionally. *Journal of Rural Studies*, 68. doi:10.1016/j.jrurstud.2018.12.007
- Schafft, K. A., Borlu, Y., & Glenna, L. (2013). The Relationship between Marcellus Shale Gas Development in Pennsylvania and Local Perceptions of Risk and Opportunity. *Rural Sociology*, 78(2), 143-166. doi:10.1111/ruso.12004
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308. doi:10.1177/1065912907313077
- Sintef (2010). *Industriell verdiskaping basert på geologiske ressurser i nordområdene*. Trondheim: Geonor.
- Smith, M. D., Krannich, R. S., & Hunter, L. M. (2001). Growth, Decline, Stability, and Disruption: A Longitudinal Analysis of Social Well-Being in Four Western Rural Communities\*. *Rural Sociology*, 66(3), 425-450. doi:10.1111/j.1549-0831.2001.tb00075.x
- Stone, C. N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.

- Stone, C. N. (2015). Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order. *Urban Affairs Review*, 51(1), 101-137. doi:10.1177/1078087414558948
- Støre, J. G. (2005). Et hav av muligheter - en ansvarlig politikk for nordområdene. Tale ved Universitetet i Tromsø. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/et-hav-av-muligheter---en-ansvarlig-poli/id273194/>
- Støre, J.G. (2006). *Nordområdene – hva nå?* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nordomradene--hva-na/id273217/>
- Støre, J. G. (2011). *LOs nordområdekonsferanse: "Nord-Norge – Norges ressurskammer?"* Tale ved Los nordområdekonsferanse i Bodø. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nordnorge\\_muligheter/id652761/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nordnorge_muligheter/id652761/)
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance.(Denmark). *American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Studying Local Network Exclusion through Observation and Diaries. In P. Bogason & M. Zølner (Eds.), *Methods in Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868. doi:10.1177/0095399711418768
- Sörlin, S. (1988). *Framtidslandet : debatten om Norrland och naturresurserna under det industriella genombrottet*. (33), Carlsson, Stockholm.
- Sør-Varanger kommune (2014). *Sør-Varanger mot 2026. Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026*. Sør-Varanger: Sør-Varanger kommune.
- Teistevoll, N. H. (2006). *Lokalsamfunn og omstillingsprosesser : Sør-Varanger kommune og AS Sydvaranger*. Tromsø: Universitetet i Tromsø
- Tennberg, M., Vola, J., Espiritu, A., A. , Fors, B. S., Ejdemo, T., Riabova, L., . . . Nosova, T. (2014). Neoliberal governance, sustainable development and local communities in the Barents Region. *Barents Studies: Peoples*, 1(1), 41.
- Tillväxtanalys. (2009). *Malmfälten under förändring*. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tönnies, F. (2001). *Community and Civil Society*: Cambridge University Press.
- Torfing, J. (2012a). Governance networks. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 99-112). Oxford: Oxford University Press.
- Torfing, J. (2012b). Samarbeidsdrevet innovation i den offentlige sektor: Drivkrefter, barrierer og behovet for innovationsledelse. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(1), 27-47.
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance*. Oxford: OUP Oxford.
- Trellevik, A. (2016, 06.09). Nå starter Sydvaranger opp driften igjen. *NRK Finnmark*. Hentet fra [www.nrk.no](http://www.nrk.no)
- Tschudi Group. (2016). Tschudi Group acquires the business of Sydvaranger Gruve [Pressmelding]. Hentet fra [www.tschudilogistics.com](http://www.tschudilogistics.com)
- Tunander, O., & Stokke, O. S. (1994). *The Barents region : cooperation in Arctic Europe*. Lysaker: The Fridtjof Nansen Institute PRIO Sage.
- Utenriksdepartementet. (2006). *Regjeringens nordområdestrategi*. Oslo. Departementet.
- Utenriksdepartementet. (2009). *Nye byggesteiner i nord : neste trinn i regjeringens nordområdestrategi*. Oslo: Departementet.

- Utenriksdepartementet. (2014). *Nordkloden. Verdiskaping og ressurser. Klimaendringer og kunnskap*. Oslo: Departementet.
- van Bueren, E. M., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (2003). Dealing with wicked problems in networks: analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193.
- Viken, A., Granås, B., & Nyseth, T. (2008). Kirkenes: An Industrial Site Reinvented as a Border Town. *Acta Borealia*, 25(1), 22-44. doi:10.1080/08003830802302869
- Viken, A., & Nyseth, T. (2009). Kirkenes - A Town for Miners and Ministers. In T. Nyseth & A. Viken (Eds.), *Place reinvention: northern perspectives* (pp. 53-72). Farnham: Ashgate.
- Warren, R., Rosentraub, M. S., & Weschler, L. F. (1992). BUILDING URBAN GOVERNANCE: An Agenda for the 1990s. *Journal of Urban Affairs*, 14(3-4), 399-422. doi:10.1111/j.1467-9906.1992.tb00296.x
- Weber, M. (1995). *Den protestantiske etikk og kapitalismens ånd*. Oslo: Pax.
- Wikan, S. (2006). *Grubeforeningen Nordens klippe: arbeiderkamp i nord 1906-2006*. Oslo: Pax.
- Wilkinson, K. P., Thompson, J. G., Reynolds, R. R., & Ostresh, L. M. (1982). Local Social Disruption and Western Energy Development: A Critical Review. *The Pacific Sociological Review*, 25(3), 275-296. doi:10.2307/1388767
- Yin, R. K. (2014). *Case study research : design and methods* (5th ed. ed.). Los Angeles, Calif: SAGE.
- Zachariassen, K. (1998). *Da staten kom til Nord-Troms : økonomisk modernisering i fire nord-tromskommunar i eit innanfrå- og utanfrå-perspektiv, 1945-1970*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Zølner, M., Rasmussen, I. Ø., & Hansen, A. D. (2007). Qualitative Interviews: Studying Network Narratives. In P. Bogason & M. Zølner (Eds.), *Methods in democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Øst-Finnmark Regionråd (2012). *Vil ha moderne minerallov*. Uttalelse. Hentet fra <http://www.ofr.no/vil-ha-moderne-minerallov.5028825.html>

## 7. Artikle

### 7.1 Metagoverning the interdependence of municipalities and mining companies in the Scandinavian Arctic.<sup>5</sup>

#### Abstract

*The aim of this chapter is to investigate how three Arctic municipalities affected by mining projects use metagovernance tools to explore, construct and manage interdependent relations with mining companies. The existence of interdependency is a basic premise of governance networks. However, the current debates about governance networks have paid scant attention to how such interdependency actually comes into existence and how network participants can maintain interdependent relations over time. The chapter highlights the differences between the strategies employed by the three municipalities. While two of them resort to highly interventionist methods and participate actively in the dominant governance networks, the third municipality mainly applies hands-off strategies focused on facilitation. The findings show that interdependency is a multifaceted and changeable phenomenon, which different parties can construct and manipulate. In order to do so, institutional designs that facilitate negotiated interaction between the parties are important. The parties must meet in order to explore win-win opportunities. These insights contribute to a better understanding of how municipal actors can contribute to more sustainable development in local communities hosting mining projects.*

**Keywords:** Interdependency, collaborative governance, governance networks, mining, metagovernance.

---

<sup>5</sup> Bjørge, F. (2018) Metagoverning the interdependence of municipalities and mining companies in the Scandinavian Arctic. I: B. Dale, I. Bay-Larsen & B. Skorstad (red.), *The Will to Drill. Mining in Arctic Communities* (s. 81-101). Cham: Springer International Publishing.

## **Introduction**

Community development is a key objective of local governance, and economic growth and population growth usually have a privileged position on the political agenda (Jones & Bachelor, 1993; Kantor & Turok, 2012). Big mining projects offer a rare opportunity to pursue such governance objectives in remote Arctic communities, and Arctic municipalities therefore seize these opportunities almost without exception (but see chapter 6). However, when a multinational mining company enters an Arctic municipality, we can expect not only a profound change in the local economy, but also a change in the composition of governance processes, as the mining company will have a strong influence on the governance objectives pursued.

In recent decades, we have witnessed a proliferation of collaborative governance arrangements at the local level (see, for instance, Ansell & Gash, 2008; Pierre, 2011; Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012). This is also true in the far north (see, for instance, Stetson & Mumme, 2016). New modes of local governance have a different configuration of actors than previously, as a plethora of organized interests is involved, often crossing the public/private divide. However, business is quite often thin on the ground in the Arctic region and even though not-for-profit-organizations can contribute substantially to modern governance, local governments often have a rather limited choice of collaborative partners (Pierre, 2015, p. 33). Local authorities must therefore regulate and direct possible governance networks that include or in other ways involve an interested mining company.

According to governance theory, interdependency is a basic requirement in order for governance networks to function. However, one cannot take such interdependency for granted. Instead, one must sometimes 'clarify, emphasize, and even construct relations of interdependency between the interacting actors' (Torfing et al., 2012, p. 128). Economic growth is an undisputed policy goal for many communities. A mining company may spur such growth, provide employment and generate tax revenue, making the local government dependent on the private business activity. The local



government also has a range of resources of interest to the mining company. Indeed, some of the powers entrusted to local authorities clearly make the mining company dependent on the will of the local government, with the approval of zoning plans being the most obvious example. However, there are many more potential interdependencies between a mining company and its host community than the few examples mentioned above, at least theoretically. Put differently, local governments need to explore, construct, and maintain potential interdependencies between the relevant actors in order to secure well-functioning governance networks that safeguard public interests. Such a strategy constitutes the core role of local governments in local governance.

The aim of this chapter is to investigate the concept of interdependency between a municipality hosting a mining project and the mining company. With a starting point in network governance theory, I compare different metagovernance strategies used to explore, construct and manage municipality/company interdependency in local governance networks. The purpose of the chapter is to direct attention to challenges that municipalities face when cooperating with mining firms in governance networks and to answer the following question: how can local government use metagovernance strategies to explore, construct and maintain interdependency?

Empirically, the chapter investigates three Arctic municipalities that have chosen different strategies for engaging a mining company in their attempts to increase influence and boost local benefits. While two of them resort to highly interventionist methods and participate actively in the predominant governance networks, the third municipality employs a more cautious approach by mainly applying hands-off strategies focused on policy and resource framing. However, although the municipalities make efforts to invest in infrastructure, reduce long distance commuting and secure the future of the local community, in two of the cases these efforts prove to be no match for international market fluctuations.

The first section of this chapter examines dependency and interdependency in a Scandinavian Arctic context. It then goes on to describe interdependency in governance networks, before presenting the concept of metagovernance. The fourth section presents the method, followed by an analysis of the three Scandinavian municipalities and a summarizing conclusion.

### **Dependency and interdependency in Scandinavian Arctic mining communities**

Peripheral areas are characterised by relationships of dependency (Eskelinen & Snickars, 1995; Rokkan & Urwin, 1983). The problem of dependency is also well known from the literature on extractive industries. For instance, mono-industrial resource towns have been characterized as *'addicted'*, *'cursed'* or *'trapped'* (Hayter, 2000, p. 302). As they are dependent on a single commodity for employment and wealth-creation, price slumps in the world market can have dramatic consequences. Wilson (2004) has likened the boom and bust resource cycles to a roller-coaster ride, going up and down in line with mineral prices – and, we might add, remote communities risk the bumpiest ride.

However, in contrast to remote communities in Greenland and the less developed regions of Siberia, mining projects in many parts of Norway and Sweden may fit into an already established wider local economy. In the more mature mining regions of Scandinavia, the mining industry has become an integral part of a wider economy that has secured long-term economic spin-off effects locally and regionally, and made infrastructure improvements possible (Haley, Klick, Szymoniak, & Crow, 2011, p. 38).. Through decades of mining, the local residents developed strong loyalties to the mining company, which in many cases was state-owned. For its part, the company provided physical and social infrastructure and built hospitals, schools and sports facilities. The result was a company/community relationship characterized by a strong sense of common destiny and interdependence deeply embedded in the community (Dale, 2002). At the same time, state ownership led to extensive hierarchical structures

where the central government made the decisions about local development to an extreme degree (Nyseth & Waldenström, 2007, p. 133).

However, mineral extraction has changed since the heyday of state-owned mineral companies in the post-war period. Increased mechanization and improved methods of extraction and transportation have progressively led to more expeditious strategies for natural resource extraction (Carrington & Pereira, 2011). Striking a balance between the company's need for economies of scale and the host community's interest in a longer and steady operation period is often difficult and can lead to tensions. Potential conflict between the host community and the extractive enterprise is further fuelled by the use of non-resident workers, with the production cycle often partially based on a commuting workforce. Such commuting arrangements can lead to 'fly-over' effects where jobs, tax revenue and economic development end up in cities far away from the host community (Cheshire, 2010; Storey, 2001). While the state once dominated the scene as coordinator and in many instances also owner, a plethora of corporate players, ranging from junior exploration companies to big multinational companies now operate in a competitive international market. Transnational companies react quickly to fluctuations in mineral prices by opening or closing mines, making operations less predictable (Dale, 2002, p. 10).

At the same time, the municipalities hosting mining activities have come to play a more prominent role in the governance of mineral resource extraction projects (Kemp, 2010; Prno & Slocombe, 2012). In part, this is because the national government has opted for a less direct role in the development of rural communities (Aarsæther, 2010; Aarsæther & Bærenholdt, 2001; Tennberg et al., 2014). While the dominant governance regime in post-war Scandinavia was characterised by trust in the state's capacity to solve whatever problems there were, the present state is much more reluctant to intervene and redistribute resources to enhance local development. Instead, local governments are expected to compete for resources, investments and residents in order to pursue their own development projects (Lidström, 2011, p. 274;

Pierre, 2011). The increased significance of the role of local municipalities in mining activities can also be partially explained as a subset of new corporate commitments to stakeholder engagement, corporate social responsibility and sustainable development (Heikkinen, Lépy, Sarkki, & Komu, 2016; Kemp & Owen, 2013; Koivurova et al., 2015; Suopajärvi et al., 2016). Reduced assistance from the central authorities and greater company focus on stakeholder relations have coincided with a broader governance shift in Western society, paving the way for new, locally based collaborative forms of governance in mining communities.

In the Scandinavian system of government, municipalities have wide-ranging responsibilities and an institutional structure that make them key players in their local communities. Although the responsibilities of each tier of government vary slightly between Norway and Sweden (see Baldersheim & Rose, 2011, p. 288; Lidström, 2011, p. 267), local government plays four key roles (Bukve, 2012): first, the democratic role as a decision-making body is fundamental to local government. Second, as providers of most public services, Scandinavian municipalities control vast financial resources. Third, municipalities have a key role in societal development, pursuing different development agendas. Finally, municipalities are part of the public administration. In combination, this means that the support of the local government is indispensable for mining projects. Not only do municipalities have the power to decide whether or not to allow mining projects in their area, due their authority over the zoning issues that are critical for new mining projects (Nygaard, 2015, see also chapter 6), but their responsibility for service provision and their ability to influence higher levels of government mean that Scandinavian municipalities are more powerful than municipalities tend to be elsewhere. However, even though Scandinavian municipalities have a strong position, they do not have absolute power. Different societal processes, such as the increasing complexity of policy problems and a more fragmented public sector, have led to a growing consensus that no single institutional actor can govern alone. Hosting a big mining project will undoubtedly challenge the

institutional capacity of the municipality. Thus, to increase their steering capacity, local governments must often pursue collaborative strategies in concert with non-governmental actors. This is also highly relevant for municipalities affected by mineral extraction projects. As Aarsæther (2010, p. 109) states: 'The issue of handling natural resources in negotiations with outside actors is crucial to local level development.'

To summarise, mining is not new to Scandinavian municipalities, but the contextual complexity has increased due to the globalisation of the mining industry and the evolution of the role of local municipalities. Even though Scandinavian local governments enjoy a privileged position in terms of financial resources and highly developed institutions, hosting mining projects represents a challenging endeavour that often calls for collaborative governance arrangements. However, at least theoretically, such collaborative forms of governance rest on an assumption of interdependence. Consequently, the question of whether local governments can explore, construct and maintain interdependent relations with a mining company is highly relevant.

### **The concept of interdependency in governance networks**

The concept of interdependent institutional actors is found in various academic fields, including foreign policy (Keohane & Nye, 1977), organizational studies (Casciaro & Piskorski, 2005; Pfeffer & Salancik, 1978), exchange theory (Coleman, 1990) and game theory (Fudenberg, 1991). Interdependence is also a defining aspect of governance networks.

Torring and Sørensen (2007, p. 9) define a governance network as:

a relatively stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors who interact through negotiations which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework that is self-

regulating within limits set by external agencies and contribute to the production of public purpose.

Although interdependence is thought to be a key prerequisite of governance networks, the concept is often used in a shallow way, as a standard element of a standard definition of networks. Moreover, even though scholars mention imbalanced and asymmetric interdependency relations, interdependency is generally perceived to be something to strive for. Few attempts have been made to explain how a state of interdependence can come into existence. An exception is found in Hertting's (2007) analysis of network formation. Hertting makes an analytical distinction between resource dependencies and dependency relations that produce strategic externalities. What do these concepts mean?

According to Hertting (2007, p. 48), resource dependence is a common but also crucial concept. Every organization is dependent on some critical resources, and these resources are often controlled by other actors. A mining company controls capital that can be invested in a municipality in decline and spur economic growth. This municipality will thus be dependent on the mining company. On the other hand, Scandinavian municipalities make the final decision on zoning plans and can therefore decide against allowing industrial developments such as mining projects (Fauchald, 2014; Nygaard, 2015). The mining company is thus dependent on the municipality.

One may argue that institutional actors would prefer a situation where the other institutional actor is dependent on them without themselves being dependent on the other. In line with this, a unilateral dependence on the other actor constitutes a worst-case scenario. In this ranked order of outcomes, an interdependent relationship stands out as a compromise and, for most municipalities hosting a big corporate player, also the most realistic one. As interdependent actors, the management of the resource exchanges will be of utmost importance for both the municipality and the mining company. Thus, while one-way dependency relations tend to lead to hierarchical

modes of governance, interdependency is more likely to stimulate the formation of stable network relations.

Dependency relations that produce strategic externalities are not based on resource exchanges, but are generated because the outcome of actor A's actions is dependent on what other actors do. Actor A controls the resources necessary to bring about their own preferred actions, but the outcome of these actions is influenced by the actions of other actors. When the capacity of different actors to implement their preferred actions is dependent on strategic choices made by other actors, it becomes necessary to ensure coordination and to control exchanges. For instance, a mining company can control the means necessary to extract and export iron ore, but at the same time be dependent on reputation and some form of local legitimacy, which to a certain degree can be granted by local elected representatives (Suopajärvi et al., 2016).

For interdependent but operationally autonomous actors, governance networks are preferred because of the possibility of withdrawing. Participation being voluntary, each actor is free to leave the network if they do not find the cooperation to be advantageous. However, the threat of leaving is only credible when an actor has at least some chance of effecting a preferred action on their own. Hertting (2007) notes that the formation of governance networks therefore is more likely between actors who are not completely interdependent.

The capacity to act alone can be present without the actor being aware of it, as can interdependency. Parties are often unable to recognize mutual dependence because of assumptions made about the other actor. In times of conflict, stereotypes and false premises may be substantial barriers to a more collaborative approach. Drawing attention to the ways in which two or more institutional actors are mutually dependent is thus sometimes necessary. Emphasizing and even constructing relations of interdependency can therefore be a meaningful way to metagovernance

networks. This is thus a pivotal task for local leaders (Ansell & Gash, 2008, pp. 554-555).

### **Exploring, constructing and maintaining interdependency through metagovernance**

Governance networks are self-regulating entities that cannot be steered by traditional hierarchical and bureaucratic means. However, some form of steering or regulation is necessary if the networks are to function as producers of effective and legitimate ideas and solutions (Torfing et al., 2012, p. 122). Stimulated by debates that question both the democratic implications of governance networks and the effectiveness of such governance arrangements, interest in how governance networks can be regulated has been growing. Although scholars disagree on whether the capacities required for regulating governance networks are distinct from the tools of government applied in hierarchical organizations (Agranoff & McGuire, 2001; Vabo & Røiseland, 2012), the concept of *metagovernance* has gained prominence in the literature, both theoretically (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Kooiman, 2003) and empirically (Bell & Park, 2006; Haveri, Nyholm, Røiseland, & Vabo, 2009; Hovik & Vabo, 2005).

Generally, metagovernance is understood as a specific form of 'governance of self-governance' that involves deliberate attempts to facilitate, manage and direct governance networks in a non-imperative way (Sorensen & Torfing, 2009; Sørensen, 2007; Torfing et al., 2012, p. 122). As this calls for a central position vis-à-vis the policy problem in question, public authorities are considered particularly suited to engage in metagovernance, backed up by their resources, democratic legitimacy and formal authority (Klijn & Koppenjan, 2000).

Various forms of metagovernance are available to actors seeking to steer self-regulating networks. Here we may distinguish between hands-off and hands-on approaches. While the former locate the metagovernor outside the network, the latter



refer to a form of metagovernance in which the metagovernor is in close interaction with the network. A further distinction focuses on whether the metagovernor intervenes to change the content of the self-regulation or concentrates on facilitating how the network functions. Utilizing these two dimensions, (i.e. 'hands-on or hands off' and 'degrees of intervention') Sørensen (2007b) extracts four different forms of metagovernance: policy and resource framing, institutional design, network facilitation and network participation.

Policy and resource framing is a hands-off form of metagovernance with a low level of intervention. Through this framing, the metagovernor defines the scope and bounds of the autonomy granted to the network. While policy framing is done by formulating certain political objectives for the network, resource framing relies on the metagovernor's ability to define the financial latitude available to the network. If a network realizes the goals set by the metagovernor, keeping within its budget, the network proves itself worthy of the metagovernor's trust. However, framing is a wider concept that involves more than mere management through objective-setting and fixed-sum budgeting. A metagovernor can also use it to remind network actors that they are working in a hierarchy or to stress the extensive mandate given to the network.

Institutional design is another hands-off metagovernance approach. The strategic design of institutional structures is a more interventionist form of metagovernance that seeks to promote certain outcomes of the self-regulation. Depending on how they analyse institutions, scholars have emphasized different aspects of institutional design. From a rational choice perspective on institutional design, the metagovernor should focus on creating incentive structures that encourage the network actors to cooperate. Strong incentives can promote mutual dependencies among network participants, for instance if solutions must be endorsed by all actors in order to be valid. Metagovernance based on sociological institutionalism will place greater emphasis on 'storytelling' and the need to establish shared norms and identities. A shared

worldview among network participants can help to identify possible threats to the network and unite the actors in a discursively defined interdependency.

Network facilitation is a hands-on metagovernance approach promoted by theorists who perceive conflicts and internal distrust between network participants as major threats. The metagovernor will need to devote considerable time to facilitating constructive interaction and to preventing friction from developing into harmful conflict. This is a non-interventionist way of metagoverning, as the actual content of the network governance is beyond the metagovernor's mandate. The purpose is achieved as long as the network functions well and contributes to the fulfilment of public goals.

Network participation is a hands-on metagovernance approach that involves high levels of intervention. The metagovernor may choose to join the network and take part in the negotiated interaction to secure continuous and close interaction with other network members. This will also generate insights into how the other forms of metagovernance strategies in use are working, enabling the metagovernor to replace or adjust the tools as necessary.

The different metagovernance tools can thus be utilized to influence interactive forms of governance, for example networks comprising a municipality and a mining company. Furthermore, different tools can be used in different phases of metagovernance. First, the parties need an exploration phase in order to determine whether they possess resources of fundamental interest to the other actors. In order to explore possible interdependencies, the parties must meet and exchange visions and objectives as well as any needs they might have. Such an exploration phase forms the basis for attempts to construct interdependencies. Knowing what another actor needs or wants can make it possible for actors to position themselves as the solution to the problems of other actors. Constructing interdependencies does not only mean a focus on the perhaps complex ways in which two or more actors are interdependent, but also on how to

create ties that bind. Finally, in order to maintain interdependent relations, other metagovernance tools might be needed.

Theoretical explanations about why governance networks need metagovernance and descriptions of how to achieve it may differ quite substantially from the exercise of metagovernance on the ground. Whether or not municipalities can use such networks as tools to explore, construct and maintain interdependency is also an open question. After a short description of the methodology of the study, I continue with an analysis which aims to illustrate how the conceptualization of metagovernance can help us to identify and explain how municipalities manage multilateral policymaking when hosting mining megaprojects.

## **Method**

The empirical data in this article were collected as part of a research project investigating the role of municipalities in large-scale industrial projects in the High North. The research project focuses on the challenges that arise from a fundamental shift in the local economy and the consequences for local democracy, service provision and community development.

The sample is limited to municipalities in the Scandinavian High North, as the Scandinavian system of government and the Scandinavian welfare model is a basic premise in the research project. The mining projects in the sample were to be in the late planning phase or recently started. This yielded a sample of three case municipalities: the North Norwegian municipalities of Sør-Varanger and Kvalsund, and the North Swedish municipality of Pajala.

Data were collected through document studies of reports, municipal plans and project documents. Semi-structured interviews were also conducted with 37 political and administrative leaders. Respondents were chosen from a predetermined list of various political and administrative roles and functions, including mayor, chief administrative

officer, opposition leader, head of schools, head of local health services, head of planning, financial controller and heads of various political committees. Some variation in roles and titles was accepted, in view of differences in the organizational apparatus of the municipalities. As the research project concentrates on the municipal response, interviewees from the mining companies were limited to one representative from the top management. Due to the Northland Resources bankruptcy in Pajala, a former chairman of the board was interviewed instead of the appointed liquidator. In sum, this list provided a sample of interviewees with extensive knowledge about local governance and municipality/company relationships.

### **Kvalsund**

Kvalsund municipality is located in the northernmost part of Norway. After years of depopulation, it now has around 1,000 residents. Although a considerable percentage of the workforce commutes to petroleum-related jobs in the neighbouring municipality of Hammerfest, Kvalsund needs to offer potential newcomers alternative employment.

Since 2007, the mining company Nussir has drilled for copper in the municipality, focusing on deposits that were identified during a brief mining operation in the 1970s. In addition, the company has announced several discoveries of copper ore, gold and silver; the total value now adds up to billions of kroner. However, an environmental dispute over proposals to dispose of tailings from the mining project in the sea has prevented the mine from operating, and various stakeholders now await a formal decision about these proposals.

In general, local politicians support the company and its ambitions. Earlier estimates had indicated an operation period of about 20 years, now substantially extended due to new discoveries. Non-renewable resource extraction is not unfamiliar to the people living in Kvalsund. A mining operation that took place some decades ago and the recent petroleum-led boomtown experience in neighbouring Hammerfest have provided the local population with experience and knowledge about the ups and downs associated

with extractive industries. They also learned about volatile and unpredictable world market prices in connection with the mine closure in the 1970s.

However, several of today's municipal leaders question both the social and the economic impacts of a possible short-term economic boom. Instead of creating an industrial adventure for local communities where ripple effects flow into the local economy, the current regulatory framework encourages fly-over effects: the burdens remain, while the benefits end up elsewhere. Several of the interviewees questioned the Norwegian tax regime for mining, which confines local tax revenue to property tax and income tax from residents. Uncertainty regarding the future ownership of the mine further complicates the picture. The current managing director is highly respected, but some fear his role will be diluted if investors buy the mine. Therefore, in order for the municipality to experience long-term growth from the mining project, the company will have to pursue its interests in ways that also promote those of the local community.

To secure local value creation and extended effects from the mining project, the municipality applied for and received central government funds allocated for local development in municipalities and launched a targeted project with this aim. A former chief administrative officer was appointed as project manager and began recruiting key stakeholders to a project steering committee. Participants in this steering committee (or governance network) included representatives from neighbouring municipalities, the county and the mining company.

The aim of the municipal project was to pool resources, support the mining project and secure a rapid, professional administrative handling of applications and requests, from the mining company as well as from other businesses. Local enterprises that could potentially operate as subcontractors and service providers to the mining project were of particular interest. The municipal project team was also given a supervisory role, so as to ensure that industrial development of the area evolved in a stable and predictable

way. The mandate of the steering committee (governance network) was to set priorities and make decisions about the progress of the municipal project and to advise and assist the project manager. Participants were also required to anchor the project in their respective organizations or firms.

Was the project with its organizational design just another local development project aimed at stimulating economic development? Or can it be seen as an attempt to construct interdependence through various forms of metagovernance? It was probably both. The short-term goals of the project involved practical problem-solving, pooling resources to fulfil local needs. However, it is also possible to see the project as an attempt to integrate or even co-opt the mining firm into a network for promoting the interests of the municipality. A closer look at the various metagovernance tools employed shows both hands-off and hands-on methods.

The institutional design of the development project created an arena for joint problem-solving and deliberation between the affected municipalities and the mining company. Bringing together a cluster of stakeholders to serve as a steering committee was also a way for the municipality to ensure that key players were involved in problem-solving activities. Both the county representative and the neighbouring municipalities were important in that regard, but probably not as important as the mining company. Bringing the mining company to the table and having it participate in problem formulations and proposed solutions made it more committed to and intertwined with the host municipality, increasing the mutual dependency.

One of the issues of pivotal interest to the municipal leaders was the need to build new housing for potential newcomers. A mine operated by fly-in fly-out workers would be a worst-case scenario for the municipality as this would seriously reduce the broader impact of the mine and minimize the municipal tax revenue. Therefore, network participants made considerable efforts to formulate a plan for housing and a detailed

description of the various organisations' responsibilities in implementing the plan. As a senior municipal official puts it:

The managing director of the mining company participates in the steering committee. Here we have worked out a plan for building houses in our municipality. In addition, we have defined what the responsibility of the municipality is and is not when it comes to building houses.

In addition, the governance network served as an arena where key local stakeholders could draw attention to their resources, thereby helping to explore and clarify resource dependencies. Closer interaction with the neighbouring municipalities strengthened the ties within the region and promoted regional solutions to the future needs of the mining company. As a participant in the network, Kvalsund municipality could monitor and direct the policy agenda by providing leadership and presenting arguments to support its position. Thus, one could say that the municipality used network participation as a hands-on, interventionist metagovernance instrument in taking up their role as the dominant node of the network.

## **Pajala**

Pajala municipality is located in the northeastern part of Sweden, near the Finnish border. A steady decline since the 1950s has severely reduced the number of inhabitants, who now number around 6,300. Primary industries, such as forestry and agriculture, no longer employ a sufficient number of workers.. One of the interviewees describes the past decades as

(...) 50 years of retraction. The political discussion was all about how to downscale in the best way possible. From time to time, we clutch at a straw popping up, but restructuring and downscaling was the refrain. Then, suddenly, in 2006 everything changed.

Mining has been an important industry in the region for decades, and people from Pajala have commuted to the communities of Kiruna and Gällivare to work in the iron-ore mines there. There is also a known iron-ore deposit north of the municipal centre, Pajala, but extraction has not proved profitable. However, in 2006, a Canadian company, Northland Resources, decided to invest in the deposit, developing a massive mine. This investment signalled an economic boom for the local community and the demographic situation improved. Unfortunately, the mine filed for bankruptcy in 2014, and Pajala is again experiencing depopulation.

During the period of growth, the local government in Pajala established a development company jointly owned by municipal agencies and local private companies, including the mining company itself (the local companies collectively owned the majority share). The board comprised representatives from local companies and the mayor.

The development company ran a project entitled 'The future of Pajala'. With substantial funding from the EU and regional authorities, the network began promoting the small town of Pajala as a hub for mining-related industrial entrepreneurship and prosperity in the north-eastern part of Sweden. According to representatives from the development company, the main task for 'The future of Pajala' was to level the playing field between the big mining company and the small municipality. By aiding the municipality, the network assured the speedy completion of important infrastructure projects. Recruitment and housing of workers were also of particular importance as the municipality feared long-distance commuting.

The mining company and the development company cooperated closely and had almost daily discussions in the initial phase. As a foreign company, the mining company needed help to understand the political and regulatory landscape of Sweden. The development company was happy to provide such guidance. A former board member, representing the municipality, puts it this way,



We helped them find their way through the bureaucracy. Since they were Americans and Canadians, they were not familiar with the Swedish authorities. The municipality has really supported them, finding ways.

According to several of the interviewees involved in the development company, compared to the municipal council, the network provided a less restrictive platform from which to pull strings and exert influence. For the individuals involved, guiding the mining company through the bureaucratic jungle was easier when acting as a development company representative than as a local politician. However, the mining company gradually increased its own competence and knowledge of politico-administrative procedures. Most of the licenses and discharge permits were granted, and the construction phase was coming to a close. Progressing into an operational phase, less frequent encounters replaced the daily discussions between the network and the mining company. However, this did not result in a more passive network. Instead, network members kept lobbying for new infrastructure investments, arguing that new roads and railroads would lower production costs, reduce local impacts, such as noise and dust, and thus reduce the negative impact of the mining project on society and the environment.

The network in Pajala resembles what Kvalsund municipality wanted to establish. The 'Future of Pajala' and the development company were strong players with extensive connections to various authorities and decision makers. Continuous efforts to make the most of it, as one of the key participants said, created a strong tie between the municipality and the mining company. These efforts continued after the initial phase when the relationship was at its closest. In retrospect, the aspirations to nurture a close relationship with the mining company led to other issues being given a lower priority. One key participant in the network reflects on the symbiosis between the local network's ambitions and the ambitions of the mining company:

The agreement was complete. And in hindsight, what we should have done, both we as elected representatives and the development company, was to develop a more diversified economy and make sure that more sectors were involved in the rapid and profitable development. We prepared for, helped the mining company and took care of industrial development (...). But we should have said that, ok, the mining company follows its own chosen path, and we shall of course help them and make our priorities heard, but we cannot focus exclusively on them. We should have cooperated with others as well. But I guess we worked to capacity and did our best.

Almost all interviewees emphasized the development company and the 'Future of Pajala' project as a potent network where local elites, including succeeding mayors, and the mining company cooperated to embed the mining project in the local economy. The various mayors holding office during the mining company's eight years in Pajala played an especially crucial role in bringing stakeholders together. The mayors facilitated dialogue and explored potential win-wins. They were also decisive in moving the collaborative agenda forward beyond the exploration and construction phase of interdependency and into more long-lasting relationships by expanding the scope of the collaborative process. The municipality started to critically assess its own welfare services in order to adapt services to the demands of the mine. For example, it planned to adjust kindergarten opening hours to shift work hours, even offering an all-night childcare service. Still, representatives from welfare departments complained about not being sufficiently involved in the municipality's strategic response to the mine.

Looking at the metagovernance tools employed, both hands-off and hands-on strategies come into view. First, the municipality clearly deployed policy and resource framing. Not only did the local government apply for funding in order to assist the progress of a decentered form of interaction, the 'Future of Pajala' network was also given a rather wide-ranging mandate, giving the network an opportunity to engage in a vast number of policy issues. Second, the name given to the network draws attention

to the role of 'storylines' in shaping the interaction among network participants (Torfing, 2012, p. 109). The storyline of the network as the provider and guarantor of a prosperous future is a strong one that commits the participants to local development. It also provides a condensed definition of important policy problems and can, over time, turn into a hegemonic discourse that is 'sedimented into concepts and institutional practices that are taken for granted by the network actors' (Torfing, 2012, p. 109). Discursive storylines thus fall under the category of institutional design as they help develop shared norms and identities. With regard to hands-on metagovernance strategies, the political leadership obviously prioritized network participation. The mayor's position on the board signals that the network has a legitimate role. Moreover, the considerable hands-on metagovernance also shows how the local political elite conceived of the network as strategically important to the municipality. By participating, the mayor could direct attention to vital resources that the municipality possessed and alter the policy agenda in line with municipal priorities.

In many ways, the network in Pajala is similar to the network in Kvalsund, although the former was in a more mature phase. However, the strong emphasis on storytelling in Pajala is a difference which we should not underestimate. The message that Pajala was an economic miracle in the woods of Northern Sweden was a strong one, present in almost all of the interviews. The future of the local community was juxtaposed with the future of the mining company. As the latter now is bankrupt, however, the question of the future of Pajala itself remains to be seen.

## **Sør-Varanger**

Sør-Varanger is a municipality in the north-eastern corner of Norway, bordering Russia. With a population of approximately 10,000, it is an economic engine in the region. For almost a century, Sør-Varanger and the administrative centre Kirkenes were entirely dependent on the nearby iron-ore deposits. However, in 1996 the state-owned mining company shut down after a long period of low mineral prices and heavy losses (Viken & Nyseth, 2009). Few believed that the mine would ever prove profitable again, but only ten years after the shutdown, mineral prices skyrocketed due to the surge in the Chinese economy and the mine re-opened. The new ownership was quite different, however. Instead of being a subsidized state-owned company with a vast number of initiatives and sponsorships in the local community, the cornerstone company was now a company listed on the Australian stock exchange and accountable to its shareholders.

Compared to the patterns of cooperation found in Kvalsund and Pajala, the relationship between the Sør-Varanger municipality and the mining company is less systematized and comprehensive. Although the managing director and the mayor meet occasionally to discuss common problems, there are few examples of more institutionalized high-level cooperation. Instead, the municipal council has been supportive in financing a 'business garden', a cluster organization that functions as an arena for discussions, networking and project initiation. The municipality owns a small share, but compared to the development company in Pajala, the municipality plays a marginal role.

Several interviewees stressed that the municipality had been one of the founding partners of the 'business garden' when it was launched. The establishment of this organization had been a policy choice and was made possible by downsizing the municipal business and planning department. As such, the municipality had made substantial financial contributions in the first few years. However, as the 'business garden' evolved into a central hub or node for societal development, the municipality

gradually became less involved. This development diverged from what some public officials thought was at the core of municipal responsibility. A municipal leader puts it this way when asked about what strategic decisions he regretted:

Looking back, I have wished for one or more employees to be free to engage in societal development. I have proposed this to the politicians over and over again, primarily linking the employees to trade and industry development, like a head of economic development. Then we could have been more proactive and built more alliances and networks.

Elaborating on a follow-up question on the role of the ‘business garden’, he said:

The business garden has a very free role with many relationships with many stakeholders. I think it would have been more beneficial to society at large if the municipality had prioritized that role and spent resources on it. We have been missing that role in the municipal administration.

According to the mining company, the lack of arenas for concerted resource mobilization together with senior urban managers or politicians was a serious obstacle for the company. A leading representative of the company emphasised that he himself was partly responsible for not having achieved a closer cooperation. This, he said, hindered joint solutions to common problems:

If we sit down together and try to find solutions, there is a better chance that we will have a sustainable business up here. But I feel that it is more or less like they ask us to do these studies and applications and then it is their call if you will get it or not. We do not have that kind of open and honest relationship where we could discuss these things.

The ‘business garden’ did not facilitate direct engagement between the municipality and the mining company. However, it was in charge of projects closely connected to

the mining company's impact on the local community. The municipality co-funded several of the most important projects, such as projects addressing commuting issues and the attractiveness of the local community, thereby aiding networks engaged in policy formulation of great importance to the local community.

Compared to Kvalsund and Pajala, Sør-Varanger has chosen a strategy of independence rather than interdependence. Perhaps as a result of the shutdown 20 years earlier, local politicians have recognized that non-renewable resource extraction is by definition a time-limited endeavour. Put differently, the legacy of the first 90 years of mining is noticeable: only some remember the first boom, but everyone remembers the 1997 bust. The municipality has opted to work to diversify the local economy while the mine is still running, and industries like ship repairs, harbour facilities and tourism have flourished in recent years. A senior politician states:

We are being careful not to become a mono-industrial town again. The mine is a very important player in our business sector, but they are not the only one, and we are not as dependent on the mine as we were before. Thank God. This means that we do not need to make decisions where the alternative is the complete destruction of our demographic profile and community development prospects.

Drawing on Hertting (2007), we can interpret this approach as a way of securing a viable exit strategy. This is advantageous not only when mineral extraction comes to a halt, but also in negotiations and decision-making processes involving the municipality and the mining company. One example is the dialogue conferences that were held when the mining company applied to double production some years ago. If the company extracts the iron ore twice as fast, the lifespan of the mine will halve. Consequently, these types of questions are delicate when the mining company argue that a doubling of production will be necessary for the mine to be profitable. In the dialogue conferences, municipal representatives stressed that they were anxious to

avoid a situation where the community ended up without sufficient economic benefits. Some of the interviewees argued that it was easier to have a critical stance towards the mining company when dependency was reduced. In other words, leverage was increased by reducing dependency.

### **Concluding discussion**

The three municipalities studied here employ different strategies for handling the interdependency between modern mining companies and the host community. While Kvalsund and Pajala have sought to integrate the mining company into policy formulation and problem solving, Sør-Varanger has chosen to weaken its ties to the mining company. Instead of keeping the company close, as in Kvalsund and Pajala, in Sør-Varanger it is hoped that distance and reduced dependency will benefit the municipality's policy goals as well as local development on a long-term basis. Even though it would be an exaggeration to claim that Sør-Varanger is not dependent on the mine, the strategy towards a diversification of the local economy could be interpreted as a strategy aiming to make the mine dependent on the municipality and not vice versa. This strategy thus represents an anomaly when compared to the governance literature that treats interdependency as an asset.

The local municipality is a participant in two of the networks referred to, in Pajala and Kvalsund. Local development policy is strategically important, so both municipalities opt for close interaction with the networks as a governance failure would be fatal. This calls for hands-on metagovernance (Torfing et al., 2012, p. 138) . The municipal organization and various public officials have facilitated the networks by securing or providing the necessary funding and support, but have always coupled policy and resource framing with participation. This finding underlines the key role of local government in peripheral communities: public officials are in the midst of almost every project of a certain magnitude. By contrast, in Sør-Varanger the municipality has gradually moved towards hands-off strategies. Funding the 'business garden' as a

strategic node has empowered local businesses and can be regarded as a way of constructing interdependent relations within the corporate sector. However, the effort has not come without costs as the municipality now lacks strategic resources and leverage. At the same time, the mining company representative in Sør-Varanger called for more cooperation with top officials in the municipality. According to this representative, the company and the municipality had not explored possible interdependencies to a sufficient degree. This statement focuses on the exploration phase of interdependency – the parties must meet to investigate whether they possess resources of vital interest to the other party.

However, the question remains: are these forms of creating interdependence robust enough to alter the company/municipality relationship in modern mining?

The exposure to a deregulated global economy has redefined the preconditions for local governance traditionally exercised in the three northerly Scandinavian municipalities studied here. Even though we should be careful to imply that international exposure is something new in this region, the nation state today is more reluctant to cushion the economic pressures, thus making the future of a municipality more up to itself than was previously the case. As the interplay between state and society has been an ordinary component of the policy process in local government in these areas, the need to blend public and private resources is not a novel state of affairs. However, the trends in modern mining, with a more extensive production cycle, tend to reduce the embeddedness of the mineral companies in the local political economy. Thus, compared to the state-owned mineral companies, which nurtured a close relationship with the local community, the presence of modern mining companies is more volatile. This challenges the capacity of local political institutions. As Pierre (2011, p. 24) states:

Overall, however, the pattern remains that cities lack the key political instruments to control very much of the economic foundation of their existence.



Here lies a fundamental political and democratic problem; what are the normative and constitutional values of local self-government and autonomy worth when a private corporation single-handedly can significantly weaken the economic base of the city by relocating to another city, perhaps even another country?

Put differently, the corporate sector's decreasing commitment to place reduces the strengths of local political institutions. Still, we expect political institutions and elective offices to play a leading if not dominant role in local governance (Pierre & Peters, 2012, p. 71). This is a consequence of the key resources that a municipality controls, such as the authority the municipality has as a formal level of government and its political support from the national parent parties, and the fact that few business plans can be implemented without these key resources. Even though mines cannot be relocated, modern mining firms can opt for a more or less detached role in the local community. This will affect the level of interdependency. The public/private interdependency will proceed as long as the companies must obtain the necessary licenses. However, when the licensing process is completed and the final permissions granted, the power base of elective representatives is reduced. Then power is not something local councillors can rely on as a given, but something they must increasingly fight to assert.

The networks described in this chapter can be considered arenas in which the municipality and the mining company meet, often together with a cluster of other stakeholders, to negotiate interactions in which municipal leaders strive for influence and commitments from the corporate leadership. However, no municipality bites the hand that feeds it. This gives private business a 'privileged position' (Lindblom, 1977). Or as Pierre and Peters (2012, p. 78) state: 'even if there is a pattern of interdependence between city and business it is an asymmetric interdependence where business is more important to the city than *vice versa*.'

The goal of this chapter has been to further the understanding of interdependency as an important but often neglected concept in contemporary forms of governance, and to show how local municipalities hosting mineral extraction projects can use metagovernance tools to explore, construct and maintain interdependency. As demonstrated, the three case municipalities apply different tools and pursue different strategies. While two of them opt for close coordination, the third chooses a hands-off approach. However, juxtaposed with the cyclical turnaround in the international market, the attempts to construct long-term interdependency relations show signs of being soft strategies in a hard world.

## Literature

- Aarsæther, N. (2010). A Quest for Control: The Transformation of Resource-based Places in the Nordic Periphery. In T. W. Dunk (Ed.), *Transitions in marginal zones in the age of globalization: case studies from the North and South* (pp. 95-111). Thunder Bay: Lakehead University, Centre for Northern Studies.
- Aarsæther, N., & Bærenholdt, J. O. (2001). *Transforming the local : coping strategies and regional policies* (Vol. 2001:25). Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 11(3), 295-326.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. doi:10.1093/jopart/mum032
- Baldersheim, H., & Rose, L. (2011). Norway: The decline of subnational democracy? In J. Loughlin, F. Hendriks, & A. Lidström (Eds.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe* (pp. 282-304). Oxford: Oxford University Press.
- Bell, S., & Park, A. (2006). The Problematic Metagovernance of Networks: Water Reform in New South Wales. *J. Pub. Pol.*, 26(1), 63-83. doi:10.1017/S0143814X06000432
- Bukve, O. (2012). Lokal og regional styring: eit institusjonelt perspektiv. Oslo: Samlaget.
- Carrington, K., & Pereira, M. (2011). Assessing the social impacts of the resources boom on rural communities. (Report). *Rural Society*, 21(1), 2.
- Casciaro, T., & Piskorski, M. J. (2005). Power Imbalance, Mutual Dependence, and Constraint Absorption: A Closer Look at Resource Dependence Theory. *Administrative Science Quarterly*, 50(2), 167-199.
- Cheshire, L. (2010). A corporate responsibility? The constitution of fly-in, fly-out mining companies as governance partners in remote, mine-affected localities. *Journal of Rural Studies*, 26(1), 12-20. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2009.06.005>
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge, Mass: Belknap Press.
- Dale, B. (2002). An Institutional Approach to Local Restructuring: The Case of Four Norwegian Mining Towns. *European Urban and Regional Studies*, 9(1), 5-20. doi:10.1177/096977640200900101
- Eskelinen, H., & Snickars, F. (1995). Competitive European Peripheries? An introduction. In H. Eskelinen & F. Snickars (Eds.), *Competitive European Peripheries* (pp. 1-14). Berlin: Springer.
- Fauchald, O. K. (2014). Regulating Environmental Impacts of Mining in Norway. *Nordisk miljörättslig tidskrift*, 2014(2), 53-65.
- Fudenberg, D. (1991). *Game theory*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Haley, S., Klick, M., Szymoniak, N., & Crow, A. (2011). Observing trends and assessing data for Arctic mining. *Polar Geography*, 34(1-2), 37-61. doi:10.1080/1088937X.2011.584449
- Haveri, A., Nyholm, I., Røiseland, A. r., & Vabo, I. (2009). Governing Collaboration: Practices of Meta-Governance in Finnish and Norwegian Local Governments. *Local Government Studies*, 35(5), 539-556. doi:10.1080/03003930903227360
- Hayter, R. (2000). Single Industry Resource Towns. In E. S. Trevor J. Barnes (Ed.), *The Companion to Economic Geography*: Wiley Publishers.
- Heikkinen, H. I., Lépy, É., Sarkki, S., & Komu, T. (2016). Challenges in acquiring a social licence to mine in the globalising Arctic. *The Polar Record*, 52(4), 399-411. doi:<http://dx.doi.org/10.1017/S0032247413000843>
- Hertting, N. (2007). Mechanisms of Governance Network Formation - a Contextual Rational Choice Perspective. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pp. 43-60). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hovik, S., & Vabo, S. I. (2005). Norwegian Local Councils as Democratic Meta-governors? A Study of Networks Established to Manage Cross-border Natural Resources. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 257-275. doi:10.1111/j.1467-9477.2005.00132.x

- Jones, B. D., & Bachelor, L. W. (1993). *The sustaining hand : community leadership and corporate power* (2nd ed.). Lawrence: University Press of Kansas.
- Kantor, P., & Turok, I. (2012). The Politics of Urban Growth and Decline. In K. Mossberger, S. E. Clarke, & P. John (Eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics* (pp. 468-485). Oxford: Oxford University Press.
- Kemp, D. (2010). Community relations in the global mining industry: exploring the internal dimensions of externally orientated work. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 17(1), 1-14. doi:10.1002/csr.195
- Kemp, D., & Owen, J. R. (2013). Community relations and mining: Core to business but not "core business". *Resources Policy*, 38(4), 523.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage Publications.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135-158. doi:10.1080/14719030000000007
- Koivurova, T., Buanes, A., Riabova, L., Didyk, V., Ejdemo, T., Poelzer, G., . . . Lesser, P. (2015). 'Social license to operate': a relevant term in Northern European mining? *Polar Geography*, 38(3), 194-227. doi:10.1080/1088937X.2015.1056859
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.
- Lidström, A. (2011). Sweden: Party-Dominated Subnational Democracy Under Challenge In J. Loughlin, F. Hendriks, & A. Lidström (Eds.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe* (pp. 261-281). Oxford: Oxford University Press.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and markets : the world's political-economic systems*. New York: Basic Books.
- Nygaard, V. (2015). Do indigenous interests have a say in planning of new mining projects? Experiences from Finnmark, Norway. *The Extractive Industries and Society*. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2015.11.009>
- Nyseth, T., & Waldenström, C. (2007). Governing place reinvention: obstacles and challenges. In T. Nyseth & B. Granås (Eds.), *Place Reinvention in the North* (pp. 131-146). Stockholm: Nordregio.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.
- Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban Governance*: Palgrave Macmillian.
- Pierre, J. (2015). Whose city is this anyway? Tensions in urban governance, good and otherwise. In L. van den Dool, F. Hendriks, A. Gianoli, & L. Schaap (Eds.), *The Quest for Good Urban Governance: Theoretical Reflections and International Practices* (pp. 29-44). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2012). Urban Governance. In K. Mossberger, S. E. Clarke, & P. John (Eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics* (pp. 71-86). New York: Oxford University Press.
- Prno, J., & Slocumbe, D. S. (2012). Exploring the origins of 'social license to operate' in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories. *Resour. Policy*, 37(3), 346-357. doi:10.1016/j.resourpol.2012.04.002
- Rokkan, S., & Urwin, D. W. (1983). *Economy, territory, identity : politics of West European peripheries*. London: Sage.
- Stetson, G., & Mumme, S. (2016). Sustainable Development in the Bering Strait: Indigenous Values and the Challenge of Collaborative Governance. *Society & Natural Resources*, 29(7), 791-806. doi:10.1080/08941920.2015.1080340
- Storey, K. (2001). Fly-in/Fly-out and Fly-over: Mining and regional development in Western Australia. *Australian Geographer*, 32(2), 133-148. doi:10.1080/00049180120066616

- Suopajärvi, L., Poelzer, G. A., Ejdemo, T., Klyuchnikova, E., Korchak, E., & Nygaard, V. (2016). Social sustainability in northern mining communities: A study of the European North and Northwest Russia. *Resources Policy*, 47, 61-68. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.11.004>
- Sørensen, E. (2007). Local politicians and Administrators as Metagovernors. In M. Marcussen & J. Torfing (Eds.), *Democratic Network Governance in Europe* (pp. 89-108). Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). MAKING GOVERNANCE NETWORKS EFFECTIVE AND DEMOCRATIC THROUGH METAGOVERNANCE.(Report). *Public Administration*, 87(2), 234.
- Tennberg, M., Vola, J., Espiritu, A. A., Fors, B. S., Ejdemo, T., Riabova, L., . . . Nosova, T. (2014). Neoliberal governance, sustainable development and local communities in the Barents Region. *Barents Studies: Peoples*, 1(1), 41.
- Torfing, J. (2012). Governance networks. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 99-112). Oxford: Oxford University Press.
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance*. Oxford: OUP Oxford.
- Torfing, J., & Sørensen, E. (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Vabo, S. I., & Røiseland, A. (2012). Conceptualizing the Tools of Government in Urban Network Governance. *International Journal of Public Administration*, 35(14), 934-946. doi:10.1080/01900692.2012.691243
- Viken, A., & Nyseth, T. (2009). Kirkenes - A Town for Miners and Ministers. In T. Nyseth & A. Viken (Eds.), *Place reinvention: northern perspectives* (pp. 53-72). Farnham: Ashgate.
- Wilson, L. J. (2004). Riding the Resource Roller Coaster: Understanding Socioeconomic Differences between Mining Communities. *Rural Sociology*, 69(2), 261-281.



## 7.2 Taming wickedness. Industrial megaprojects and local governance strategies.<sup>6</sup>

Frode Bjørgo and Asbjørn Røiseland

*Theoretical literature suggests that the complex problems many local governments are facing are drivers towards innovation and new types of collaborative governance arrangements. We add nuance to this presumption by exploring how two Norwegian municipalities act when faced with problems related to mineral extraction and tax revenue. The article shows that similar types of problems give rise to significantly different strategies, ranging from collaborative arrangements to authoritative and competitive strategies. In conclusion, the article argues that local governments need to develop a higher innovative preparedness, and that scholars should also be attentive to governance strategies that are not collaborative.*

**Keywords:** innovation, wicked problems, collaborative governance, local development, local government.

---

<sup>6</sup> Bjørgo, F., & Røiseland, A. (2017). Taming wickedness: industrial megaprojects and local governance strategies. *Urban Research & Practice*, 1-16. doi:10.1080/17535069.2017.1291717

## 1. Introduction

When an industrial megaproject shows up on the doorstep of a local community, the community's prospects may change overnight. What was a drowsy and unremarkable town on Tuesday might by Wednesday be on everyone's lips. This type of change is highly relevant in the Nordic High North, where many communities have natural resources with economic potential, such as minerals, oil and gas. In recent years, various industrial megaprojects have been launched in this region, and many municipalities are planning for a prosperous future based on mining, for example (Wilson and Stammler 2016). Such a transformative change entails severe challenges for any community, as described in the scholarly literature on the boomtown impact model and the social disruption thesis (Gilmore, 1976; Cortese and Jones, 1977; Freudenburg & Wilson, 2002).

Natural resource-dependent communities are often remote and have limited institutional capacity to manage change (Hayter 2000). Governing societal development when heavy investments suddenly pour in is thus a demanding task that puts strains on government services. Local governments are often unprepared for new growth and the mitigation of potential growth problems. Some of the problems mentioned in the literature centers on lack of information, lack of jurisdiction, conflicts between long-term and new residents, shortage of staff and expertise and a lack of sufficient revenue to manage the growth, for example (Jacquet 2009, 1). Still, investments, growth and new employment opportunities are positive elements that create optimism and hopes for a promising future, in contrast to a scenario of depopulation and recession (Tennberg et al., 2014). Paradoxically, this optimism can make it even more difficult for local governments to address the challenges that an industrial megaproject brings about. Even though these communities often are ill equipped to effectively manage growth, the hopes for a more prosperous future easily cloud the fact that these challenges represent problems that are difficult to solve.



Municipalities in the Nordic countries face these challenges, despite their privileged position in terms of financial resources and highly developed institutions. The Nordic welfare state context means that municipalities are main welfare service providers. Realizing industrial megaprojects will therefore involve huge costs for the host municipality in terms of planning, infrastructure investment and, not least, service production. Such costs appear long before the industrial project becomes a reality, and in most cases, funding by loans is not an option due to local government regulations. This raises the question of how municipalities with scarce resources can finance the necessary preparations for a major industrial project. Not only are these municipalities faced with a challenge with no obvious solution, different stakeholders will often also disagree on what the problem is, thus making the search for a solution a more complex process.

The empirical goal of this article is to use two Norwegian case studies to examine how local actors cope with such a challenge. We use the above-mentioned challenge to explore the empirical relationship between policy problems and governance strategies. The theoretical context for this discussion is a combination of two strings of literature: problem analysis and governance innovations. Although most authors argue that complex problems are a main driver for innovation in the public sector, few authors have linked the two in order to explore what kinds of problems lead to what kinds of governance innovations (but see Sørensen 2012).

The research question in the following empirical analysis is:

What kind of strategy do local leaders choose in situations where they face an industrial megaproject, and with what consequences are these strategies employed?

On a theoretical level, the research question taps into a series of more fundamental and theoretical issues. For instance, it is commonly argued that wicked problems are drivers towards *collaborative* governance arrangements, as reflected in a growing

literature on collaborative innovations (Bommert 2010; Hartley, Sørensen and Torfing 2013; Sørensen and Waldorff 2014; Ansell and Gash 2008; Page and Thomas 2016). But is collaboration the only possible or the only preferred governance arrangement among political leaders in a context of high complexity and uncertainty?

To guide the analysis we will distinguish wicked from tame problems, and we argue that the challenge these municipalities are facing shows signs of wickedness. To explore governance strategies, we develop a typology of authoritative, competitive and collaborative strategies. These types reflect the basic modes of governance often mentioned in the theoretical literature: hierarchical, market-based and network-based (Osborne 2010). We use two Norwegian municipalities that host mining megaprojects to illustrate our reasoning. Addressing what they believe is a lacuna in Norwegian tax legislation, these municipalities have embarked on a novel path to secure local spin-off effects from an industrial adventure of limited duration.

In conclusion, the article shows that governance strategies often change during the problem-solving process. Converting more or less wicked problems into a set of clearly tame problems seems to be a preferred option when actors struggle to find viable solutions through collaborative approaches. In fact, rather than spur innovation and novelty, complexity can sometimes be a driver towards authoritative strategies. Competitive strategies, on the other hand, do not only work as power struggles between different plausible solutions, but also as ways to force other actors into collaborative arrangements as increased strength and leverage can raise awareness of a problem. This article thus focuses on the evolving paths of wicked problem solving and expands our analytical horizon beyond simplistic narratives about complexity and innovation.

## 2. Policy problems and governance strategies – theoretical dimensions

A policy problem can be defined as a need that in the view of some actors requires action by several actors, or requires action by an actor on behalf of several other actors (Bogason 2000, 111). Today it is widely argued that modern governance is increasingly characterised by ‘wicked problems’ (see e.g. Head and Alford 2015; Brinkerhoff 2014; Ferlie et al. 2011). However, the term ‘wicked’ itself is not new, entering the scene as early as 1967 to describe the tensions between public problems and established systems of problem definition, administration and decision-making (Churchman 1967). As Weber and Khademian (2008, 336) note, in the past two decades, ‘this clash between wicked problems and traditional problem solving systems has produced a need for institutions and public managers capable of working across the many agencies, organizations, and members of the public needed to build wicked problems-solving capacity’.

**Table 1: Two types of policy problems**

Characteristic	‘Tame problems’	‘Wicked problems’
1. The problem	A clear definition of the problem also unveils the solution	No full agreement exists about what the problem is.
2. Stakeholders and their role	Experts using scientific data	Many stakeholders are likely to have different ideas about the ‘real’ problem and its causes
3. The ‘stopping rule’	The task is completed when the problem is solved	The end is determined by stakeholders, political forces, and resource availability, or a combination of these
4. Nature of the problem	Expert-based protocols that guide the choice of solutions	Solutions to problems are based on ‘judgements’ of multiple stakeholders; there are no ‘best practices’; each problem is unique and requires specially tailored solutions

(Table based on Kreuter et al. 2004, 443).

The theoretical literature offers various definitions of ‘wicked problems’. We will take our point of departure in the classic definition proposed by Rittel and Webber (1973), distinguishing between ‘tame’ and ‘wicked’ problems (see also Kreuter et al. 2004). ‘Wicked’ is here used to characterize a problem that is difficult to define and is influenced by a set of complex social and political factors, some of which change during the process of problem solving. In contrast, tame problems are characterized by being clearly defined, allowing them to be dealt with by experts using the analytical approaches of their academic or technical disciplines. For example, the effects that drugs have on the human body constitute a rather clear tame problem, whereas developing a policy to avoid drug abuse is a more wicked one. Table 1 shows the two types of problems; these should be understood as ideal types, as many real-world problems are likely to involve a combination of the two extremes. The four characteristics mentioned in table 1 organize the analysis of the two cases discussed in this article.

A main characteristic of wicked problems is that different stakeholders tend to have different ideas about the essence of the problem and its causes. Consequently, solutions are not a given, but are based on the assessments of multiple stakeholders. Such cases are unlikely to benefit from pre-determined recipes or models of ‘best practice’: rather, solutions must be tailor-made. As tailoring solutions to specific problems is at the very core of innovation, there is a strong conceptual and theoretical link between wicked problems and the growing literature on innovations, especially innovation related to governance arrangements (Moore and Heartley 2010; Dente and Coletti 2011).

Scholars often argue that wicked problems are a driver towards collaborative governance strategies, and this is reflected in a steadily growing literature on collaborative innovation (Hartley, Sørensen and Torfing 2013), network governance (Koppenjan & Klijn, 2004) or collaboration (Huxham and Vangen 2005), for instance. However, we should not ignore the possibility that governance strategies other than

collaboration would be employed. In this context table 2 refers to three different governance strategies that are conceptualized as authoritative, competitive and collaborative (Roberts 2000). Many authors would argue that to a certain extent these types of strategies refer to different periods or generations of governance, where the first relates to traditional bureaucracy, the second to neo-liberalism and the last to contemporary governance (Bingham, Nabatchi and O' Leary 2005; Elliott and Salamon 2002; Osborne, Radnor and Nasi 2013; Peters 1996). However, most authors agree that these strategies co-exist as alternative strategies, forming a menu for the decisions and actions of public leaders (Torfing et al. 2012, 19; Osborne 2010). In this study we assume that all three strategies have some potential as strategies for solving both tame and wicked problems, and we examine which of these are actually employed by the actors in the two cases.

*Authoritative* strategies see regulations and public funding as the main operational tools for governments. Faced with tame problems, such tools will probably work well. For example, increasing the redemption value of bottles will be a viable solution to increase recycling. It is more difficult and challenging to apply authoritative strategies to wicked problems. In these cases, when they follow an authoritative strategy governments seek to diminish the level of conflict in wicked problems by giving a few stakeholders the authority to define the problem and its solution. In other words, this is a strategy where the main logic is to convert a wicked problem into a set of more manageable tame problems. Such a strategy does have some advantages, such as reducing the number of people involved in problem solving. In addition, relying on a small number of experts can raise the level of professionalism and objectivism, especially where laymen perspectives are not seen as part of the solution. On the other hand, applying authoritative strategies to wicked problems also has some important disadvantages. Experts and other authorities may be wrong, or they may strongly disagree about the problem, becoming unable to act. As a founding father of the

concept argues, turning parts of wicked problems into tame problems may not only be ineffective, but morally wrong (Churchman 1967, 142).

*Competitive* strategies build on the logic of a market, and refer to a zero-sum game among the stakeholders – what A wins, B will lose. Power becomes a strategic resource: it will increase the chances of winning, and then allow the winning stakeholder to define the problem and its solutions. Roberts (2000, 5) argues that over time, such strategies can lead to authoritative strategies, as a strong player may become accepted as an authority or monopolist by public government. Applied to tame problems, a competitive strategy would typically involve outsourcing or similar market-based mechanisms, where the winning stakeholder is chosen based on price or quality, for instance. Competitive strategies can also be applied to wicked problems, but in that case, the competition will include definitions of and solutions to the problem. In the context of wicked problems, competitive strategies have at least two advantages. First, competition ensures that there is a search for new ideas and increases the likelihood that a smart yet unknown solution to the problem is found among the competing stakeholders. Second, ongoing competition spreads power among many actors, reducing the risk of concentrating and institutionalizing power. On the other hand, competition comes at a price in terms of transaction costs. Instead of solving problems, there is a risk that significant resources are spent on the competition itself.

*Collaborative* strategies refer to any problem-solving structure where the aim is to link together a set of different actors rooted in the public, private and civil sectors under headings like ‘partnerships’ and ‘networks’. The essence of collaborative strategies is that by joining forces, stakeholders can do more as a collective compared to if they were acting alone. This contrasts with the competitive strategies laid out above, which typically involve zero-sum games: collaboration is instead based on a win–win view of problem solving. Applied to tame problems, a collaboration typically involves a limited set of actors which, through a formalized and contractual partnership, identifies and implements a solution to the problem. In the case of wicked problems, a collaboration

would require a larger set of actors, since the problem itself is vaguely defined and different alternatives and options are contested. The two main advantages of collaborative strategies in open networks are the spreading of risk and the division of labour. Spreading risk between a number of stakeholders will allow the collaboration to engage in very complex problems and the flexible network structure allows each participant to concentrate on what it does best. However, this flexibility also entails a disadvantage: the more stakeholders get involved, the more transaction costs will increase. Furthermore, as collaboration is based on voluntariness, participants can easily withdraw. Both collaboration itself and the management of collaboration are skills with limitations, and there is always the risk that different interests may evolve into paralyzing conflicts (Huxham and Vangen 2005; Roberts 2000, 7; Agranoff 2006).

**Table 2: Policy problems and governance strategies**

		Problem	
		Wicked	Tame
<b>Governance strategy</b>	<b>Authoritative</b>	Taming: converting into set of tame problems. Exerting problem definition monopoly	Regulation: regulation and funding
	<b>Competitive</b>	Spreading power: wide search for new ideas, open call for solutions	Sourcing out: specific tender requirements
	<b>Collaborative</b>	Joining forces: creating open networks with stakeholders	Contractual partnerships: fixed contributions from participating actors

Based on Osborne (2010, 10), Hartley (2005, 29) and Roberts (2000).

In summary, though significantly different, on theoretical grounds the three strategies laid out above all have some potential when applied to wicked problems, and they represent options available to local governments. However, as noted above, there is a

common claim in the literature that wicked problems drives governance arrangements in the direction of collaboration (Hartley, Sørensen and Torfing 2013). To the extent the two cases in this analysis are faced with wicked problems, we would therefore expect collaborative strategies to prevail over the two alternatives. Empirically, however, we argue that this is a more open question, which we will return to after a brief note about the empirical context, method, data collection and cases.

### **3. Empirical context, method, data collection and cases**

The Norwegian government has declared mineral extraction to be a priority area for business development in the years to come (Norwegian Ministry of Trade and Industry 2013; Ministry of Foreign Affairs 2012). Like Sweden and Finland, Norway has promoted foreign investment in the mineral industry through legislative changes (Suopajarvi et al., 2016). The state has also mapped mineral deposits and made reports and maps easily accessible in order to facilitate new projects (Tennberg et al., 2014). The legal framework that regulates mineral extraction grants municipalities an important role. The Planning and Building Act is the most potent instrument in this regard, as a Norwegian municipality can stop further development of a planned mine through the powers vested in them as the local planning authority. A mining project therefore needs local acceptance before it can enter the final licensing process (Nygaard 2015). However, national laws or strategies give few answers regarding pre-project funding or municipal revenues. Even though they generally are in favour of the mining projects, politicians in the affected municipalities fear that the local community will have to bear a disproportionate share of the disadvantages without benefitting from the wealth created. They claim that while environmental impacts like dust, noise, open pits and deposits of waste rock will remain in the locality, the value created will travel far away. They also claim that the current Norwegian tax regime is unfavourable to municipalities hosting mining industry.



Because there is no national framework for the funding of municipal costs related to industrial megaprojects, local political leaders and bureaucrats are left to find solutions to these problems on their own. In the context outlined below, we argue that the processes by which local leaders try to overcome these challenges constitute a choice between different governance strategies.

The empirical data in this article was collected as part of a research project focusing on municipalities' role in large-scale industrial projects. The following empirical analysis draws on semi-structured interviews conducted at the end of 2014 in the two Norwegian municipalities of Kvalsund and Sør-Varanger. Respondents were chosen from a predetermined list of political and administrative roles and functions, including the mayor and chief administrative officer, adding up to 22 local politicians and local government employees in total. In addition, we interviewed a mining company representative in each of the two municipalities. The interviewees were asked questions about how a big industrial project affected local democracy, welfare services and societal development. The interview also addressed the legal framework for area planning and tax revenue. Although aided by a common interview guide, the interviews had an explorative form, focusing on challenges related to the field of responsibility of the interviewee. Put differently, the financial controller was asked more questions on finance than the chief municipal education officer. However, challenges related to societal development in the wake of a big industrial project and the alleged deficiency of the Norwegian tax system analysed in this article were recurrent themes in almost all interviews. Although the timeline differs slightly between the two municipalities, the period studied and analysed is limited to the years from 2006 to 2014. We also collected written materials in the two municipalities, including plans, project descriptions and reports.

Kvalsund is a large but sparsely populated municipality. The area has witnessed a steady decline in the number of residents, now counting around 1,000. Within the municipality, the public sector is the most important employer. The local community

therefore needs new employment opportunities to offset the rapidly aging population. Recently, a mining company discovered rich deposits of copper in Kvalsund. The company is planning to extract the resource, but because of issues about the environmental sustainability of the planned submarine tailings disposal, the planning process has dragged on for years. The mine is therefore not in operation.

Sør-Varanger is a municipality in the northeastern corner of Norway. With around 10,000 residents, the municipality is an economic centre in the region. For almost a century, Sør-Varanger was entirely dependent on the nearby iron ore deposits. However, some 20 years ago, the state-owned mining company shut down after a long period of heavy losses. Few believed that the mine would ever prove profitable again, but only ten years after the closure, mineral prices skyrocketed and the mine reopened. The new ownership was very different from the previous one. Instead of being a subsidized state-owned company with a vast number of local initiatives and sponsorships, the cornerstone company was now a foreign enterprise with responsibilities toward its shareholders. In the following section, we analyse the strategies chosen by these two municipalities to increase local value creation from the mining projects. The two municipalities both developed their strategy on the basis of a dissatisfaction with the current tax regime, but they nevertheless followed significantly different paths.

#### **4. Analysis**

Taking the four characteristics of wicked problems explained in table 1 as a point of departure, we first briefly discuss the extent to which the challenge these municipalities are facing actually is a wicked problem. Instead of seeing tame and wicked problems as a simple dichotomy, we choose to see the two types as extremes on a continuum ranging from tame to wicked. The important issue here is therefore to identify the level of wickedness in the challenge the two municipalities are faced with.

Can huge investments, new jobs and increased wealth creation represent a wicked problem for a local community? Such opportunities may transform a backwater town into a thriving city and may just as well be the solution to problems like outmigration and economic underperformance as the root of new challenges. However, for the two municipalities in question, the problem is not how much they may flourish, but to figure out a way to administer and finance the imminent rapid change. Challenges related to societal development exist everywhere, and a certain level of wickedness is present in such processes as such challenges often lack clear-cut answers.

Four aspects increase the level of wickedness in this empirical context. First, the sheer size of the industrial project challenges the institutional capacity of the municipal organization. Second, whereas communities with a strong corporate sector can facilitate new business initiatives without being dependent on revenue from the emerging industry, these municipalities have few alternative sources of income. Third, the non-renewable character of extractive industries entails time pressure for the municipalities in their efforts to reap the fruits of the mineral extraction. Fourth, the great expectations surrounding business opportunities in the High North increase the number of stakeholders.

These aspects connect closely to the four characteristics of wicked problems: since many people deny that hosting a job-generating industrial project is a problem at all, there is no agreement about what the problem really is. As both municipalities are showcases for an ambitious policy initiative that forecasts endless business opportunities in the High North, stakeholders mushroom. No stopping rule applies, since handling a transformation of a local community will never be a mission that is fully accomplished. The work will continue, as will the discussions about what tools the local government can utilize in order to steer the development. Finally, the nature of the problem is unique, not only because local societal development by definition is idiosyncratic, but also because the vast natural resources in the Arctic will pave the way for new industrial megaprojects. The two municipalities examined here therefore

act as frontrunners in their efforts to change the rules of the game when hosting mineral extraction projects.

Faced with potential industrial megaprojects, these two municipalities could not use any standard procedure or established solution as their point of departure. Rather, they were forced into a role as governance innovators and entrepreneurs. In the following, we tell the story about these two innovation processes and highlight how the strategies employed fit into the governance strategies described in table 2. It is important to note that the two municipalities approach the problem differently, and that they both, to a varying degree, changed their strategy during the innovation process. We comment on this shift of strategy between wicked and tame problems in the concluding section of the article and visualize it in table 3.

#### *4.1 The problem*

In Kvalsund, positive attitudes towards the mining company mixed with concerns for the local long-term sustainability of the mining project. Local politicians feared that extraction of this non-renewable resource would leave the local community without long-term benefits for two reasons: first, local businesses were generally small and lacked the competence needed to serve a high-skilled mining operation. Although the municipality had organised courses about sub-vendor requirements and informed local business owners of potential business niches like laundries for work clothes and catering, local businesses hesitated to invest in these niches. Second, municipal leaders had doubts about the balance between public expenditures associated with the mining project and the revenue received. These two concerns interconnect, as a lack of locally based sub-vendors would reduce the income tax for the municipality. If the municipality ended up hosting a mine operated by long distance commuters and sub-vendors from other parts of the country, what at first seemed to be a golden ticket for a struggling community could end up as poor winnings. Still, the mining project could represent the chance to transform the community from a depopulating one to a

thriving one. However, a reconfiguration would depend on innovative solutions to secure local value creation.

In Sør-Varanger, re-opening the mine entailed heavy investments in local infrastructure and service provision to meet new demands from the anticipated population growth. The political rhetoric focused on the need to attract mineworkers and their families by providing good conditions and amenities; local politicians could finally implement long overdue investments. As municipal finances were strained, loans had to be arranged to fund the new investments. Although the company had pledged to reduce the number of fly-in fly-out workers, the percentage of non-resident workers was substantial in the beginning, so that the number of actual residents grew more slowly than anticipated. Despite increased tax on income and capital, the imbalance between the costs of the investments and the revenues received became very apparent, revealing the need for new sources of income.

#### *4.2 Stakeholders and their roles*

In Kvalsund, the dilemma of how to secure positive local effects was not high on the agenda until the zoning plan process progressed towards a final decision. According to key officials, the municipal organization had not addressed the 'what is in it for us' question properly. Soon after, local politicians in Kvalsund decided to negotiate directly with the mining company, proposing a local fee that would finance a joint development company between the municipality and the mining company. The joint development company was to aid the establishment of new business initiatives in the local community, primarily related to mineral extraction, as the mining company would need sub-vendors. The municipal negotiators proposed an annual fee amounting to 1 per cent of the annual company turnover to finance such a joint development company. The mining company agreed to the principle of local development and reassured the municipality about their willingness to contribute. The parties then signed a letter of intent, agreeing that a joint company could be a good idea. However,

the mining company committed itself only vaguely to the financing of such a joint development company.

In parallel with the negotiations about a joint development company, the municipal council adopted the zoning plan proposal. Although this decision did not entail start-up permission, the decision was an important one. At the same meeting, the council unilaterally decided to impose the 1 per cent fee. However, this decision was more of a symbolic act, as it was outside the formal jurisdiction of the council.

Soon after the zoning plan had been adopted, the mining company became more sceptical about a joint local development company. The top management questioned the fee, even asking if it was legal or was more of a kind of bribe for the political bodies. Even when leading local politicians tried to negotiate directly with the board of directors, the answer was still no: the mining company refused to commit to paying a percentage of its annual turnover to a company controlled by the municipality. According to a company representative, the mining company was eager to help and support local businesses, but such assistance had to be bilateral and not involve the municipality.

In retrospect, one of the municipality's administrative leaders admitted that it was a mistake to pass the zoning plan before the company had agreed to the financing of the development company. As long as the municipal council had not yet reached a decision about the zoning plan, the municipality had a certain advantage. After the binding zoning plan resolution, the leverage was gone.

Even if the failed partnership between the municipality and the mining company at first glance looks like a bilateral negotiation, the list of stakeholders involved was long. The two lead roles were clear, however. Local politicians and local government officials saw the joint development company and the 1 per cent fee as guarantees of long-term economic and social well-being for the local community. Fearing a short and intensive

mining operation that would leave the remote municipality in the same state as when the mining began, but without any copper, they continued to try to find a local innovative solution based on a partnership. The mining company, on the other hand, claims it took its social responsibility seriously. Still, they found a special fee solely targeting the mining company to be both unfair and dubious for at least four reasons: first, the municipality should not treat some local businesses differently and instruct the company to pay a fee that did not apply to other local businesses. Second, the municipality's legal right to enforce such measures was highly questionable. Third, weakening the only enterprise that had the potential to turn the downward spiral of depopulation and inertia around seemed like a strange idea. Normally, you do not bite the hand that feeds you, or, in this case, the hand that might feed you in the future. The mining company argued that a local fee would harm its business, especially since it operates in a global market. In turn, this could potentially reduce the amount of investments in the mine and thereby negatively affect both the company and the municipality. Lastly, the mining company also contested the idea of local fees operating outside the general Norwegian tax regime. A proliferation of local fees would dilute the redistributive principle of the current tax system, which has benefitted remote municipalities with weak income bases like Kvalsund (see Baldersheim and Rose 2011, 290). It would therefore be rather paradoxical if Kvalsund acted as frontrunner and weakened the system of financial equalization. The solution proposed was therefore the wrong medicine for a misconceived problem.

The Norwegian Mineral Industry organization has also been involved in the Kvalsund case. As spokespersons for the mineral extraction industry, they have consistently pushed for what they call 'predictable framework conditions'. A local fee like that proposed by the Kvalsund municipality could easily inspire local politicians (and their constituents) in other municipalities with mineral deposits, leading to *de facto* changes in the tax regime.

The political tensions in this case go beyond local politics. The Norwegian central government aspires to bring about a new industrial age in the High North, partly through increased mining activity. Copper mining in Kvalsund is part of this ambition and is regarded by many as a showcase for Norwegian mining policy. Local enthusiasm is therefore important to high-ranking politicians. The environmental aspects may seem problematic, but if local support disappears, the legitimacy of the project will suffer a substantial blow. If national politicians could refer to a well-functioning local partnership, it would be easier to justify new mining initiatives. At the same time, arrangements that hollow out a national tax regime could be highly problematic.

In addition, local businesses have taken note of the plans for a local development company. With its aims of enhancing infrastructure, promoting local businesses as sub-vendors and expanding regional networks, such a development company could be of great value to local enterprises.

Community residents are very interested in local value-creation. Although our data does not show for certain whether the majority support a local fee, residents can be expected to pay close attention to their local politicians and their proven skills in negotiations. Some residents stress the importance of reaching an agreement with the present company, as they believe a global actor will be involved in operating the mine once final start-up permission has been given.

In Sør-Varanger, the mining company's business model left no room for a more ambitious role in community development. The reopening proved more costly than expected and additional costs could jeopardize progress towards a profitable operation. A mining company representative stressed that:

(...) this is not the old Sydvaranger [the former company] anymore, which was supported, subsidized by the government. We are now a standalone, independent company that must live by its earnings. So we don't have similar



kinds of options to support the community like the old company had; building houses, building everything.

This position diverged from that of key municipal officials, who criticized the company's use of temporary workers, urging greater reliance on the local workforce and a more dedicated effort to create housing. Disillusioned by the contrast between the old and the new approaches to mining, the mayor decided to challenge the national tax regime, arguing that the current tax legislation exacerbated the difficulties that local communities encountered in hosting mining projects. The other local political parties endorsed her initiative and she then called a regional meeting for northern municipalities facing similar problems. Following this meeting, she approached the national interest organization for rural municipalities, as this was an organization with expertise in legal questions regarding land use. In September 2013, the nationwide coalition, involving more than 90 municipalities, forged a subcommittee named *Mineralkommunene* ("the mineral municipalities, hereafter referred to as MinMun). Thus, the list of stakeholders grew rapidly.

The establishment of MinMun sent a strong signal to the mineral industry in Norway. The special interest organization Norwegian Mineral Industry warned against any increases in the overall tax burden. According to the special interest organization, mineral resource extraction today is a highly globalized and competitive industry, so tax and fee regimes must be harmonised between different countries in order to attract investors. However, the interest organization did not oppose an altered distribution of tax revenues. Instead, the organization issued a report that supported a local fee (Norsk Bergindustri 2014). The report referred to the need for local incentives to facilitate new mining projects. Yet Mineral Industry balanced this rather radical move, which many interpreted as a reaction to the new MinMun alliance, with proposals to lower taxes, including changes in the municipal property tax.

National political actors have paid attention to the alliance that originated in Sør-Varanger. As the alliance involved numerous municipalities, it managed to put the local costs and benefits of the mineral industry on the agenda and draw attention to what surely qualifies as a 'wicked' problem. On the other hand, national political leaders kept a certain distance to the most heated debates, awaiting the results of deliberations between MinMun and the Norwegian Mineral Industry. Nevertheless, the state remains a key stakeholder, and some of the solutions proposed involve some kind of redistribution of the overall tax revenue, increasing the municipal share while at the same time reducing the state's share. Such a solution represents a win-win situation for the two main stakeholders, the mineral industry and the host communities, but does not benefit the state.

#### *4.3 Lack of a 'stopping rule'*

If the essence of the wicked problem in Kvalsund is the lack of balance between the numerous challenges the municipality will face if the mine opens and the financial muscle it has for dealing with these challenges, there is undoubtedly a Sisyphean aspect to it. With or without an increase in population, the municipality must prepare to attend to new needs. Ironically, the municipality has chosen a strategy of trying to solve problems of growth with more growth, thereby creating a problem without any stopping rule. If they fail to convince the mining company to accept the fee, the problem will, by definition, continue. Paradoxically, if the municipal leaders do succeed, and the joint development company lives up to expectations, they will create more growth – placing further burdens on municipal capacity. If service demand and the revenue received continue to grow in an imbalanced way, the problems of steering societal development with a strained budget will continue.

In Sør-Varanger, the situation is somewhat different. The initiative from MinMun will probably be difficult to ignore as it has simply become too strong and loud. Maintaining the status quo is therefore not a likely option. The situation calls for either a solution

between the most visible stakeholders – the MinMun alliance and the Norwegian Mineral Industry – or a top-down political solution that would change the design of the tax system, securing a greater share of the natural resource wealth for local developments.

MinMun and the Norwegian Mineral Industry have met and discussed the issue. Mining companies and investors probably fear that dissatisfied municipalities will be reluctant to grant approval for new mining projects. In our interviews, one of the mining representatives stressed that the central government looks to local government for guidance about whether to support mining projects or not. If local authorities are sceptical or even hostile, the central government will probably be less enthusiastic about new mining initiatives. On the other hand, MinMun knows that a negotiated solution will be a compromise, so a stakeholder solution seems the likely answer.

Any change in taxes or fees on a national scale must necessarily involve the different branches of the central government. In the end, to solve this wicked problem, someone with political power will have to draw a line and decide what level of tax income should be sufficient. However, booming economies will always create tensions and difficulties. Even if the municipalities manage to secure a greater share of the tax revenues, they will always have to push themselves to the limit in the initial years of hosting an industrial megaproject.

#### *4.4 Nature of the problem*

The local politicians in Kvalsund have not chosen a standard approach to this problem, but have instead entered unknown territory. As they seek to negotiate their way to a better outcome instead of lobbying for a different tax regime, they focus on a local solution. The challenge is to frame this problem and the proposed solution as being genuinely *local*. If it can be presented as local – detached from the general discussion about local value-creation in the wake of large mining operations – the mining industry

will not need to fear wider consequences. If, however, the local solution establishes a precedent for costly local royalties, it will be paramount for the mineral industry to nip it in the bud.

Sør-Varanger has tried to find a national solution to a problem which in essence is a local problem. However, this is by no means a standard solution. MinMun has clearly stated its goal, but has not been set on a specific way of reaching the goal. In contrast to Kvalsund, the MinMun alliance has been quite flexible in its approach to the fee arrangement, and the proposals so far have not increased the mineral companies' overall tax burden. This flexibility gives room for different solutions, and is especially well suited to a collaborative approach.

## **5. Policy problems and governance strategies: Concluding discussion**

The empirical question in this analysis is what kind of strategy local leaders choose in situations where they face an industrial mega-project. Referring to the above narratives, one can argue that in the case of Kvalsund, requiring a fee to help finance a partnership involves a mix of authoritative and collaborative measures. When Kvalsund municipality drafted a preliminary agreement together with the mining company, the strategy was clearly collaborative. However, in making a unilateral decision about the financing, local politicians applied authoritative instruments to force the mining company into a formal relationship. This move made the dispersal of power evident, and demonstrated the lack of interdependence between the parties. The mining company did not have to comply with the wishes of the municipal council, but could rely on the current tax regime, and so the authoritative way of implementing the innovation failed.

Forging an alliance is clearly a competitive coping strategy. The aim is to strengthen the power base behind one definition of the problem, reducing the influence of the other side's version. However, putting the issue on the agenda has motivated or

perhaps provoked other stakeholders to engage. With dialogue between MinMun and Norwegian Mineral Industry underway, both advocating for local tax arrangements that are deducted from the state’s share, the competitive strategy is gradually becoming collaborative. However, there is no agreement yet. The move to a collaborative approach is thus only halfway. Table three summarises the different strategies employed in the two cases.

**Table 3: Governance strategies employed by the case municipalities**

		Problem	
		Wicked	Tame
<b>Governance strategy</b>	<b>Authoritative</b>	Taming	Regulation
	<b>Competitive</b>	Spreading power	Sourcing out
	<b>Collaborative</b>	Join forces	Contractual partnerships

Table 3: The table shows the shift of governance strategies. The dotted line signals a gradually move towards a more collaborative approach, while the solid line indicates a marked change. The table is based on Osborne (2010, 10), Hartley (2005, 29) and Roberts (2000).

The Kvalsund case has shown that authoritative strategies are high on the agenda. However, the case also shows that such strategies have limited effects. When the municipal council unilaterally decided to impose a 1 per cent fee, the initial collaborative attempt disintegrated. Changing from a collaborative strategy to an authoritarian one proved fruitless. The concurrent adoption of the zoning plan has also shown that authoritative strategies are closely linked to the strength of the power base that the actor mobilizes to force other actors in line. When the zoning plan no longer was a variable in play, the interdependence between the municipality and the mining company decreased, to the disadvantage of the municipality. The municipality had

failed to recognize the close connection between the zoning plan as a potent bargaining chip and the authoritative strategy it employed.

The case of Sør-Varanger has shown that putting the wicked problem on the political agenda forces stakeholders to engage. Carving out a room for dialogue between the affected municipalities and the mineral industry set the stage for a more constructive approach, and recent political initiatives signal a different distribution of corporate taxes, with a larger share distributed to the local level.

We argue that by seeing tame and wicked problems as extremes on a continuum ranging from tame to wicked, we not only illuminate how problems can be tamed, but also how problems can be made more wicked. What on the surface looks like a straightforward question of funding can contain challenges and trade-offs that make the seemingly tame problem a wicked one. The multilayer character can be likened to an onion – peeling off a layer only reveals another one. The same is true with a wicked problem – solving what appears to be the main challenge only brings about a new one. And, like onions, the core is impossible to find. Instead, different layers – or versions of the same problem – overlap each other.

The multiple layer metaphor also draws attention to the never-ending search for solutions that wicked problems require. In order to deal with such problems, municipal authorities may need to acknowledge this characteristic. If local governments are to be able to overcome such problems, they will have to develop greater innovative preparedness, ready to attend to wicked problems that have no clear-cut solutions. Inherent in innovative preparedness is also a better understanding of the strengths and weaknesses of the different problem-solving strategies. When facing unfamiliar and unique problems, local politicians must consider whether an authoritative, competitive or collaborative strategy is best suited. Choosing among the different strategies will most likely involve trade-offs between equally desirable goals. However, for unexperienced councillors, authoritative strategies will often stand out as the most

risk-averse, simply because the feeling of control is stronger. More effective responses may be sought in a competitive or collaborative approach, but such endeavours demand a more long-term commitment and less hierarchical control. Such circumstances will often call for political leadership. Local politicians and municipal administrations with innovative preparedness will probably be more able to consider the range of strategies available because they can quickly recognize the properties of wicked problems and understand the need for tailor-made strategies. This will not only strengthen local problem-solving capacity, but also better manage expectations both among politicians and among constituents as they know that collaborative approaches are especially time-consuming (Tucker 1981; Sorensen 2006).

How willing are the two municipalities, both affected by mining megaprojects, to search for joint solutions? One possible interpretation of our findings is that rather than innovating, in the sense of dealing with the matter head-on, when confronted by more or less wicked problems, public leaders react instinctively by trying to convert complex problems into a set of more delimited and manageable problems. Following the conceptualization above, this would mean to intentionally perceive wicked problems as a set of tame problems. However, as we have seen, this manoeuvring does not necessarily solve the problem in question. At best, such solutions will postpone the necessary search for a solution that addresses the wicked aspect of the problem. In the Kvalsund case, the move from a collaborative strategy to an authoritarian one proved unsuccessful. No one will ever know whether a sustained collaborative approach would have proved more rewarding, but by keeping stakeholders engaged, at least one avoids standstill and deadlock.

In the empirical fields examined here, applying authoritative strategies is likely to represent something different compared to innovation. It might be argued that splitting one wicked problem into a set of more or less tame problems is a standard procedure, though the strategy, as already mentioned, has been criticized for being both ineffective and even immoral (Churchman 1967, 142).

The call for more entrepreneurial behaviour in the public sector has coincided with a celebration of collaborative governance strategies. The confidence in communication and bargaining, soft power and trust-based networks has fuelled a hope that collaborative governance arrangements might 'overcome the limitations of anarchic market exchange and top-down planning in an increasingly complex and global world' (Jessop 2003, 101-102). This aspiration is also present in much of the public sector innovation literature, as this literature conceptualizes a rather close relation between wicked problem solving and collaborative governance arrangements. In contrast, our findings suggest that instead of automatically assuming that a specific way of dealing with wicked problems will be employed, any scholarly inquiry of public sector innovation must allow for the possibility of a broader range of problem-solving strategies. The changes in and partial interplay between different governance strategies shown in our two cases thus yield a more nuanced picture of how local governments go about solving complex problems. Our findings are a reminder to all those who investigate wicked problems to not forget that the arsenal of problem-solving strategies is not confined to collaborative approaches alone.



## References

- Agranoff, Robert. 2006. Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review* 2006 (December):56-65.
- Ansell, Chris and Alison Gash. 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, no. 4 (2008): 543-71.
- Baldersheim, Harald, and Lawrence Rose. 2011. Norway: The decline of subnational democracy? In *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*, edited by J. Loughlin, F. Hendriks and A. Lidström, 282-304. Oxford: Oxford University Press.
- Bergindustri, Norsk. 2014. En offensiv mineralpolitikk med vekt på lokal verdiskaping. Oslo.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O' Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5), 547-558. doi: 10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x
- Bogason, Peter (2000): *Public Policy and Local Governance. Institutions in post-modern society*. Cheltenham UK: Edward Elgar.
- Bommert, Ben. 2010. Collaborative innovation in the public sector. *International Public Management Review* 11 (1):15-33.
- Brinkerhoff, Derick W. 2014. State fragility and failure as wicked problems: beyond naming and taming. *Third World Quarterly* 35 (2):333-344.
- Churchman, C. West. 1967. Wicked problems. *Management Science* 14 (4):B141-42.
- Cortese, C. F., & Jones, B. (1977). The sociological analysis of boom towns. *Western Sociological Review*, 8(1), 76-90.
- Dente, Bruno, and Paola Coletti. 2011. Measuring governance in urban innovation. *Local Government Studies* 37 (1):43-56.
- Elliott, O. V., & Salamon, L. M. (2002). *The Tools of government : a guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferlie, Ewan, Louise Fitzgerald, Gerry McGivern, S. U. E. Dopson, and Chris Bennett. 2011. Public policy networks and 'wicked problems': a nascent solution? *Public Administration* 89 (2):307-324.

- Freudenburg, W. R., & Wilson, L. J. (2002). Mining the Data: Analyzing the Economic Implications of Mining for Nonmetropolitan Regions. *Sociological Inquiry*, 72(4), 549-575. doi: 10.1111/1475-682X.00034
- Gilmore, J. S. (1976). Boom Towns May Hinder Energy Resource Development. *Science*, 191(4227), 535-540. doi: 10.1126/science.191.4227.535
- Hartley, Jean, Eva Sørensen, and Jacob Torfing. 2013. Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review* 73 (6):821-830.
- Hayter, R. (2000). Single Industry Resource Towns. In E. S. Trevor J. Barnes (Ed.), *The Companion to Economic Geography*: Wiley Publishers.
- Head, Brian W., and John Alford. 2015. Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society* 47 (6):711-739.
- Huxham, Chris, and Siv Vangen. 2005. *Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- Jacquet, J. (2009). Energy boomtowns & natural gas: Implications for Marcellus Shale local governments & rural communities. *NERCRD Rural Development*.
- Jessop, Bob. 2003. Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. In *Governance as social and political communication*, edited by H. P. Bang. Manchester: Manchester University Press.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Kreuter, Marshall W, Christopher De Rosa, Elisabeth H Howze, and Grant T Baldwin. 2004. Understanding wicked problems: A key to advancing environmental health promotion. *Health Education & Behavior* 31 (4):441-454.
- Ministry of Foreign Affairs. 2012. *The High North - Visions and Strategies*. Oslo.
- Moore, Mark H, and Jean Heartley. 2010. Innovations in governance. In *The new public governance?*, edited by S. P. Osborne. London: Routledge.
- Norwegian Ministry for Trade and Industry. 2013. *Strategy for the Mineral Industry*. Oslo.
- Nygaard, V. (2015). Do indigenous interests have a say in planning of new mining projects? Experiences from Finnmark, Norway. *The Extractive Industries and Society*. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2015.11.009>

- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158. doi: 10.1177/0275074012466935
- Osborne, Stephen P. 2010. Introduction. In *The new public governance?*, edited by S. P. Osborne. London: Routledge.
- Page, Stephen B. and Craig Thomas. 2016. *Innovation and agreement? Tensions among the outputs of collaborative governance*. Paper presented at the ASPA conference, Seattle, March 2016.
- Peters, B. G. (1996). Changing States, Governance and the Public Sector. In B. G. Peters (Ed.), *The Future of Governing: Four Emerging Models* (pp. 1-20). US: University Press of Kansas.
- Roberts, Nancy. 2000. Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review* 1 (1):1-19.
- Suopajärvi, L., Poelzer, G. A., Ejdemo, T., Klyuchnikova, E., Korchak, E., & Nygaard, V. (2016). Social sustainability in northern mining communities: A study of the European North and Northwest Russia. *Resources Policy*, 47, 61-68. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.11.004>
- Sørensen, E. 2006. Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.
- Sørensen, Eva. 2012. Governance and innovation in the public sector. In *The Oxford Handbook of Governance*, edited by D. Levi-Faur. New York: Oxford University Press.
- Sørensen, Eva, and Susanne Boch Waldorff. 2014. Collaborative policy innovation: Problems and potential. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 19 (3).
- Tennberg, M., Vola, J., Espiritu, A., A. , Fors, B. S., Ejdemo, T., Riabova, L., . . . Nosova, T. (2014). Neoliberal governance, sustainable development and local communities in the Barents Region. *Barents Studies: Peoples*, 1(1), 41.
- Torring, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen. 2012. *Interactive Governance*. Oxford: OUP Oxford.
- Tucker, R. C. (1981). *Politics as Leadership*. Missouri: University of Missouri Press.
- Weber, Edward P., and Anne M. Khademian. 2008. Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review* (March/April 2008):334-349.

Wilson, Emma, and Florian Stammler. 2016. Beyond extractivism and alternative cosmologies: Arctic communities and extractive industries in uncertain times. *The Extractive Industries and Society* 3 (1):1-8.

## 7.3 The Nordic municipality and industrial megaprojects – balancing growth and welfare<sup>7</sup>

Frode Bjørgo

### *Abstract*

*In recent years, there has been increasing interest in the vast natural resources in the Arctic. However, scant attention has been paid to how municipal organizations in the High North deal with the industrial megaprojects that characterize extractive industries. Hosting a booming economy poses severe challenges related to local democracy, welfare provision and societal development. The purpose of this paper is therefore to examine how different policy areas are coordinated in two Nordic municipalities affected by mining megaprojects. Drawing on institutional theories in public administration and governance, the article demonstrates how rapid growth disturbs a path-dependent institutional compromise between different norms, values and policy styles in the two case municipalities. This leads to a fragmented policy response where welfare departments are left out of strategic policy-development. In conclusion, the article argues that the Nordic welfare model can exacerbate the difficulties of bridging economic and social objectives in municipalities hosting industrial megaprojects. Local governments must therefore acknowledge welfare services as a local political tool instead of perceiving welfare services merely as tasks mandated by the central state.*

**Keywords:** Local government, extractive resources, local development, Nordic welfare, interactive governance.

---

<sup>7</sup> Bjørgo, F. (2018). Nordic municipalities and industrial megaprojects: Balancing growth and welfare. *Barents Studies* 5(1), 36-57.

## 1. Introduction

Despite fluctuating oil and mineral prices, many communities in the Barents region are still pinning their hopes on extractive industry development. In recent years, researchers have shown growing interest in local challenges that follow natural resource extraction (see for example Wilson and Stammeler 2016, Koivurova et al. 2015, Nygaard 2015, Suopajärvi, Poelzer, et al. 2016). However, scholars have mainly focused on issues such as the rights of indigenous groups, local acceptance and the environmental consequences of large-scale industrial projects. In contrast, there is much less information about how the municipal organizations affected by industrial megaprojects overcome the dilemmas they face when the local economy transforms. To date, even studies that aim to describe the social impacts of mining in this region have failed to acknowledge and incorporate, both theoretically and methodologically, the municipality's responsibilities as a provider of welfare services as an important variable in the analysis of how local communities handle big industrial projects (Suopajärvi, Ejdemo, et al. 2016). This paper addresses this scholarly neglect: it compares the various ways in which different departments in two Nordic municipal organizations are included in planning and policy formulation by asking the following question:

How are the extensive responsibilities of the Nordic welfare municipality affecting the municipal development agenda when hosting an industrial megaproject?

Through a comparative 'most similar system design' (Peters 2013), the article compares the coordination of different policy areas in Kvalsund municipality in Norway and Pajala municipality in Sweden as it stood at the time the data was collected (November 2014 – January 2015). Although similar in most respects, the municipalities differ in their stage of implementation of the mining project. The mining project in Kvalsund was in a late development phase, whereas the mine in Pajala reached operational status in 2012. The difference is important as the different stages can entail

different challenges and thus explain the involvement of different municipal departments. Given the role of Nordic municipalities, one could expect that the development phase would be dominated by subsidiary departments responsible for zoning plans and business development, while welfare services like schools, kindergartens, elderly care and social services would be part of the strategic decision making when the mining project reached operational status. Further, one could expect that tensions and conflicts would emerge between the departments that were included and not.

However, the empirical data does not support this explanation. Rather, the findings reveal that welfare is left out of the loop when municipal organizations handle major industrial projects, both during the preparatory phase and during the operational phase. This neglect can make it harder to translate economic growth into broader social goals, and in particular into the goal that a majority of the interviewed municipal leaders in this study list as priority number one: population growth. Still, the scarce representation of welfare service leaders in decision-making groups dealing with the industrial megaproject does not seem to create significant conflicts between the different departments. This article explains the neglect of welfare services by pointing to how welfare is mandated by and subject to the control of national authorities. Welfare provision thus becomes a standard procedure dominated by the local bureaucracy's managerial autonomy, which means that politicians have limited ability to bridge economic and social objectives when carving out their development agenda.

The rest of the paper proceeds as follows: first, the article describes some differences between the various functions of a Nordic municipality and presents four models of governance, which serve as analytical tools guiding the analysis. Third, after a brief note on methods, the article analyses how the two municipalities overcome the challenges they encounter. Fourth, the article discusses three reasons for the organizational division observed. The summarizing conclusion raises the question of

whether the Nordic welfare model can exacerbate the difficulties of bridging local economic and social objectives and points to some future avenues for research.

## **2. Multiorganizations and institutional compromises**

Nordic municipalities are complex and highly specialized organisations with broad discretionary authorities and extensive responsibilities (Rose and Ståhlberg 2005, Peters 2011). As they are responsible for the provision of most public services, the municipalities account for a large share of public spending and employ more people than any other tier of government (Baldersheim and Rose 2011, Lidström 2011). However, municipalities are not only service providers. Their role and function also comprise societal development, the role of a democratic body and, of course, the role as an integrated part of the national administrative machinery (Bukve 2012, Lo 2015). The central state redistributes tax revenue to the municipalities. This tax transfer is to a considerable extent dependent on the number of inhabitants, making the population figures a critical indicator of success.

Montin (1990) coined the term '*multi-organization*' to address the multiple goals and subsequent increasing fragmentation of Nordic local governments. As the central governments assigned new responsibilities to the municipalities, the local public sector expanded rapidly during the 70s and 80s (Rose and Ståhlberg 2005). The burgeoning local state had to structure the different tasks and responsibilities in a way that ensured governability and transparency, which led to a growing local bureaucracy divided into specialized subsidiary departments. Nordic municipalities thus became increasingly complex organizations targeting a multiplicity of goals (Peters 2011).

This expansive role had certain unique qualities. The sheer size of the municipal organization made the municipality an important employer, especially in peripheral regions (Bjørnå and Aarsæther 2009). The size of the municipal organization also meant that it held a powerful position in most communities. However, the



fragmentation caused by a continuous decentralization was also intrinsically linked to a silo mentality and ungovernability. Institutionalized differences, both in terms of the organizational structure of local government and different norms, values, practices and beliefs, may further constrain policy coordination. Two municipal roles that often comprise contrasting institutional values are societal development and welfare services.

Societal development and welfare services are not mutually exclusive categories. Rather, the two policy areas interact and shape each other in myriad ways. A number of scholars have stressed that we should be cautious about perceiving the relationship between these two policy areas as a zero-sum game (Sellers 2002, Savitch and Kantor 2002, Bradford and Bramwell 2014). The quality of kindergartens and schools can be potent means in business development projects, as high-performing educational systems can attract skilled workers, and business development projects in turn can ease the fiscal constraints for new welfare initiatives. However, although the two policy areas impinge on one another, the task of thinking through their linkages and creating synergies can be a real puzzle. Three differences that may make joint performance in these policy areas complicated and difficult to achieve are described in the following.

First, locally elected politicians and public servants enjoy greater flexibility in relation to societal development than in relation to welfare service provision. Although municipalities play a key role in welfare provision, they are mainly implementers of national policy, as the central government mandates the provision of most public services. The municipalities are thus assigned responsibility for decisions made elsewhere (Baldersheim and Rose 2011, 289). By contrast, politicians and municipal administrators have greater leeway in the role as local community developers. Rather than being subject to national policy-making, community development calls for creativity and vision. These actions must of course adhere to legal regulations and restrictions, but there are fewer restrictions in the area of local development than in welfare services.

Second, welfare provision is mostly organized in-house in the municipal organization. Further, welfare services connect closely to a party-dominated political agenda and a parliamentary chain of accountability (Ervik 2009), thus relying on a *political rationality* (Wollmann 2016, 378). On the other hand, local development policies are often formulated and implemented in collaboration with external stakeholders. Such stakeholders are often single-purpose organizations like local businesses and civil society, which stimulate an *economic rationality*. Here, a more pragmatic and interactive form of governance prevails. The out-house way of policymaking is further advanced by the way such collaborative arrangements are financed by contributions from the different stakeholders or by project funding.

Third, as a natural consequence of the above-mentioned differences, the institutional logics differ between the municipal welfare department and the agencies that work with business development. Whereas core rule of law values like impartiality, formalization and standardization have a strong standing in welfare provision, flexibility and output legitimacy dominate the economic development policy field (Peters, Pierre, and Røiseland 2014). Montin (1990, 258) points to how these differences can lead to rivalry and struggle:

Tensions and conflicts easily arise in the grey area between traditional and new institutions. However, these are not always visible to the actors themselves. Even if the norms look consistent and uncomplicated from the outside, they can cause conflict. (My translation).

The multi-organizational character of Nordic municipalities means that it is hard to predict how single municipalities will balance their various roles and functions. According to Pierre (2011, 1999) this balancing can lead to four different institutional compromises: managerial, corporatist, pro-growth and welfare governance. These four models of local governance are analytical tools meant to describe how policy goals will influence the governance structures, which in turn reinforce policy priorities and

preferred partners. As these are ideal models, Pierre (2011, 152) underlines that no municipality will display all of the characteristics of any single model of urban governance. Different models of urban governance can also coexist, as different segments of a city administration will tend to adhere to different rationales. Such fragmentation and the consequent competing governance objectives can lead to a lack of inter-organizational coordination and what Pierce (1993) calls 'governance gaps'. If different segments of a city administration pursue different goals of urban governance, the overall result can be disintegrated and ineffective. There is thus a strong conceptual link between Montin's (1990) concept of the Nordic municipality as a multi-organization and the intra-organizational tensions described by Pierre (2011).

*Managerial governance* describes a governing style where the managerial dimension of local politics has come to dominate at the expense of the democratic/participatory dimension of local government (Pierre 2011, 33). An increasingly strong emphasis on efficiency and performance nurtures this form of governance, which gives non-elected professional managers a key role. Managerialism is therefore on the performance side of the participation/performance, or input/output, spectrum (Gustavsen, Røiseland, and Pierre 2014). Hence, it relates strongly to the principles guiding the wave of reforms known as New Public Management (NPM) in which politicians were to 'steer, not row' (Pollitt and Bouckaert 2000, Peters 2011).

*Corporatist governance* carves out generous space for civil society in both public policy formulation and service delivery. The last years have witnessed a renaissance of this model under headings like co-creation, collaborative innovation and co-production (Torfing, Sorensen, and Roiseland 2016, Voorberg, Bekkers, and Tummers 2015). However, the perils of associative democracy are linked to the inequalities in representation that this form of stakeholderism generates. The outspoken and well-educated will easily gain multiple forms of access, both as engaged citizens and as voters, often securing policy outcomes that benefit their interests.

*Pro-growth governance* has economic growth as its main objective. Although this may seem like a self-evident and highly legitimate goal to pursue, the pro-growth governance model can have severe repercussions for the democratic process as corporate interests are given a prioritized position in policy processes, often with direct access to high-level elected politicians (Lindblom 1977, Stone 1989). Such close relationships can reduce transparency and lead to a situation in which policy choices are dictated by economic interests.

*Welfare governance* describes a system in which the chief local policy objective is to cushion the impact of a declining economy by providing state-funded welfare services. Welfare governance will typically emerge where the private sector is limited and in decay, and there is a plethora of examples of this kind of urban governance in the literature (Jones and Bachelor 1993). Coming up against the thrust of a deregulated global economy, local governments have little to offer but welfare services. The local political leadership therefore focuses more on mobilizing resources from the state than on generating local value creation and economic growth.

In summary, the Nordic welfare municipality's *mélange* of tasks and functions contributes to a strong but also complex and potentially fragmented local public sector. The four models laid out above show different ways of balancing these tasks and functions. One may argue that such institutionalized governance models will yield predictable responses to hosting an industrial megaproject, as each municipality will react in accordance with its overarching policy objectives. Empirically, however, the article argues that this is a more open question, which will be analysed after a brief note about methods, data collection and case municipalities.

### **3. Methods, data collection and case municipalities**

As mentioned in the introduction, this article will investigate the intra-organizational coordination of different policy areas in two Nordic municipalities affected by

industrial megaprojects. More specifically, this article examines whether and how different municipal departments are included in planning and strategic thinking related to the sudden change caused by massive investments in the local economy.

A comparative case study approach was chosen to gain deeper insights into how municipalities are affected by industrial megaprojects. The two cases, which are both located in the Arctic region, were selected based on the following four criteria: first, the Nordic system of government, which accords wide responsibilities to municipalities, is a basic premise for this article. Second, because of the variety in legal and institutional frameworks among various extractive industries, a smaller subclass of municipalities affected by mineral extractive industry was selected. Third, the sample was further limited to municipalities hosting planned or newly started mining projects. Fourth, the municipalities chosen had to host mining projects at different stages of development, as this variable could explain the different levels of inclusion of welfare departments. Applying these criteria, the municipalities of Kvalsund in Norway and Pajala in Sweden were selected.

Norway and Sweden are slightly different, but when it comes to local governance, the differences do not impact the argument in this article (for an overview of Swedish and Norwegian local governance, see Bukve 2012, Montin 2007). Kvalsund and Pajala can thus be regarded as similar municipalities. Both are rural and remote, struggling with depopulation and weak economic performance. Moreover, both have well-known metal ore resources and have been waiting for investors to turn their eyes northwards.

*Table 1: Summary of similarities and differences between Kvalsund and Pajala. Population figures retrieved from Statistics Norway (2017) and Statistics Sweden (2017)*

<b>Variable</b>	<b>Kvalsund</b>	<b>Pajala</b>
Number of residents (31.12 2016)	1,027 (Among the smallest 10 % in the country)	6,116 (Among the smallest 10 % in the country)
Demographic trend in recent decades	Depopulating	Depopulating
Geographical location	Far north periphery	Far north periphery
Traditional form of industry	Primary industries	Primary industries
Economic performance	Weak	Weak
Type of extractive industry	Mining	Mining
Institutional context	Nordic welfare	Nordic welfare
Phase of mining project in spring 2014	Planned	Operating

The overall similarity between the two cases makes them ideally suited for a most similar system design comparison (Peters 2013, Przeworski 1987). In essence, such a comparison presupposes similarity except for one key variable (see table 1). Given the research question about the coordination between different municipal departments, the key variable in this context is the variation in the stage of implementation. Whereas the mining project in Kvalsund is in a late developmental phase, the Kaunisvaara mine in Pajala commenced operation in 2012. Why is this difference important? Hosting an industrial megaproject entails a multitude of challenges, and there is reason to believe that municipal departments differ when it comes to how included they are in planning

and problem solving. This will probably also affect the model of governance that prevails, as policy goals will influence the governance structures, which in turn will reinforce policy priorities and preferred partners.

The empirical data in this article is based on document analysis and semi-structured interviews with 25 political and administrative leaders in November 2014 and January 2015 (see table 2). Respondents were chosen from a predetermined list of various political and administrative roles and functions, including the mayor, chief administrative officer, opposition leader, head of education, head of local health services, head of planning and financial controller. A mining company representative was also interviewed. The interviewees were asked questions about how a big industrial project affected local democracy, welfare services and societal development. Although aided by a common interview guide, the interviews had an explorative form, focusing on challenges related to the field of responsibility of the interviewee.

Documents were retrieved from the Environmental Impact Assessment process, public reports and case documents prepared for local political bodies such as the local council. When analysing these documents, special attention was paid to the kind of problems the documents addressed and what kinds of strategies the documents suggested.

*Table 2: Data material analysed:*

Municipality	Written documents	Interviews
Kvalsund	11	12
Pajala	13	13

The initial reactions of the public servants to being asked for an interview are included in the data analysed for this paper. The data collection thus includes the responses prior to the interviews. Whereas business developers and staff from the planning

departments were very used to talking about the mining project, administrative leaders responsible for welfare service provision hesitated. Some even denied any links between the industrial megaproject and their jobs. Interviewees were also asked to name other useful informants, in a snowball sampling process (Zølner, Rasmussen, and Hansen 2007). The list of people suggested functioned as a map of the actors that were perceived to be important.

#### **4. Analysis – two institutional compromises**

##### *4.1 Kvalsund: first the mine, then the people and in the end the need for public services*

Kvalsund is a municipality in the northernmost part of Norway. The area has witnessed a steady decline in the number of residents, now counting around 1,000. Within the municipality, the public sector is the most important employer, and few private enterprises provide significant numbers of jobs (Vareide and Nygaard 2014). The municipality thus fits perfectly into the welfare governance model described earlier. However, a big copper mining project is signalling a possible new era, but it is not yet in operation as it awaits final approval.

The social element of the municipal master plan that was passed in 2013 states that the overarching goal for the coming ten years is to increase the population by 200 inhabitants (Kvalsund municipality 2013). This rather ambitious goal, which runs counter to the prognosis made by Statistics Norway (ssb.no), is to be achieved through new industrial activity. The master plan therefore stresses the need to take a possible rapid change in population figures into consideration and prepare for increased demand for public services.

When municipal leaders were interviewed, those included in the work on the zoning plan, the top management and the economic development section were up-to-date on the current developments. They also unanimously gave credit to the CEO of the mining



company, describing him as a man with genuine concerns for the future of the Kvalsund community. Through years of informal meetings and conversations with the mining company executive, they had developed a deep understanding of the mining project. Although there was disagreement about the planned submarine tailings disposal, all of these interviewees stressed the need for jobs and business development.

In order to reap the benefits of the potential megaproject, the municipality developed a societal development project that targeted the extended effects of the mining operation. In addition to the mayor and the municipal head of economic development, the project's steering group consisted of representatives from neighbouring municipalities, the county and the mining company. Their mandate was to set the goals for the project, make decisions and oversee implementation and realization. The project plan explicitly stated that helping the mining company was one of the main goals. Moreover, it listed several different ways of doing so, such as facilitating business start-ups for sub-vendors and establishing and co-financing business networks.

When interviewing the persons involved in the societal development project, concerns for social issues and how the municipal organization should prepare for a mining project generating well beyond 100 jobs were not high on the agenda. According to the top municipal management, it was almost impossible to start preparing for the potential transformation of the local community as long as the necessary licenses were missing. The licensing process had dragged on for years, leaving the municipal organization in a sort of apathy, endlessly waiting for the final approvals.

Municipal leaders responsible for different welfare services shared this view. The general attitude was that it was too early to spend time and resources on problems that had not yet manifested. As one said: "we have no concrete plans for how the mining project will affect the welfare services and we do not need to either (...). We better jump-start planning the day the operations begin". Any contact with the mining company was also deemed unnecessary as long as the mine had not yet materialized.

Another interviewee who also opted to await the course of development before staking out a course had experience from the neighbouring municipality Hammerfest and the petroleum-related boom that took place there during the building of a natural gas facility a few years previously. She warned against thinking that it would be easy to adjust to a new level of service provision. Instead, she said, the municipality could expect a sharp increase in the need for the language skills and broad competencies befitting a more international work force. Thus, it would not only be a question of a quantitative increase in service demand, providing more of the same, but a qualitative shift, as new residents would demand different services than the municipality provides today. The interviewee feared that this would come as a shock to the municipal organization.

Likewise, the representative from the mining company underlined that the need for public services would skyrocket if the mine started operating:

Me: Are there any municipal tasks and functions that no one talks about?

Mining company representative: (...) the parallel development of schools, health services and leisure activities. Moreover, getting started with housing development. There will be a big influx and everyone will need different services. It does not seem like they are preparing anything yet, as if they will not touch it before they have to. (...). I cannot see a plan for the transition to the operation phase, no matter how you look at it. So I guess it will be a real shock when it comes.

In contrast to the mining company representative, senior politicians in the municipal council claimed that they had taken the parallel development of welfare services seriously. They referred to the municipal master plan and said they were ready to start preparing if the pollution control authority granted a discharge permit. However, the zoning plan and the submarine tailings disposal controversy had put a significant strain on the institutional capacity of the municipal organizational, deferring other issues.

In summary, Kvalsund appeared as a municipality where uncertainty regarding waste rock disposal had halted a broader perspective on societal development. Despite a municipal master plan, which clearly focused on both business development and welfare services, the key actors were preoccupied with securing the mining project. As one of the leaders responsible for welfare services explained, the plan was to solve problems relating to increased demand for public services when they emerged. As long as the mining project still awaited final approval, there was no need to rush into thorough preparations. The mining company representative warned against such an attitude. Still, despite a close collaboration with the political leadership, he had not been able to persuade the top municipal management about the need to expand the scope of the preparatory work to include public services.

#### *4.2 Pajala – positioning everywhere but home*

Pajala is a municipality in the northeastern part of Sweden, bordering Finland. Like Kvalsund, Pajala has experienced a dramatic depopulation during the last 60 years, going from more than 15,000 inhabitants in the 1950s to less than 6,200 today (scb.se). In 2012, the Canadian mining company Northland Resources started mineral extraction from a well-known iron ore deposit in the municipality. Heavy investments poured into the rural community, which led to a sense of optimism and hopes for a prosperous future. Unfortunately, the mining company declared bankruptcy in December 2014, after only two years of operation.

The pattern identified in Kvalsund was also identified in Pajala. When asking for key persons responsible for handling the impact of the mining megaproject, people referred to more or less the same persons as in Kvalsund. In addition to the chief administrative officer and current and former mayors, the persons mentioned were employed in the technical department, planning department and the like. When an interview was requested with a leader responsible for welfare services, she responded that she could not see that she had anything to do with the mining project.

In contrast, a business development company named Future Pajala was both visible and self-confident. Jointly owned by the municipality and local businesses, the company served as a node between key officials in the municipality and external stakeholders such as corporate actors, the regional state institutions and the EU. The business development company pursued a strategy in which the goal was to make Pajala visible and well known among potential workers living outside Pajala. Future Pajala participated in expositions and promoted the potential for well-paid jobs in the mine. Boosting Pajala's reputation as an exception to an otherwise depopulating region was important; the message was that Pajala was a place with an optimistic view of the future. The mine created a lot of buzz, skilfully orchestrated by the business development company. As one member of Future Pajala put it: *we had visitors several times a week. We held press conferences and were constantly in the media. Moreover, we showed them Kaunisvaara – the same damn swamp over and over again. And I told them: there will be a mine here.*

The mine had an all-encompassing impact on local governance in Pajala. Quite understandably, the mine was on everyone's lips. Senior politicians and public officials devoted a majority of their time and capacity to mine-related issues, often in joint efforts with the business development company. If they were able to attract new businesses and new residents to the community, the mining project would represent a paradigm shift for the community, making the potential payoff immense. It is therefore not surprising that staff working directly with the mining project enjoyed privileged access to the mayor's office.

Because of the quick bankruptcy, the mine did not cause any paradigm shift. However, it is safe to say that it was a game changer. Optimism flourished, new businesses opened and, not least, young people started to settle. The municipal organization had to work around the clock to fulfil all the different needs of various groups, and in some areas, such as land-use planning, the municipality had to hire consultants to meet the demand for planning services. The biggest problem, however, was the housing

shortage. Young people from both Sweden and Finland queued up to get rental housing, but there were simply not enough houses. In March 2013, a total number of 1,406 persons were waiting for housing, and this housing shortage severely limited the potential in-migration.

The housing crisis called for a new approach. In Pajala, many families rent their homes from the municipal letting agency. When the mining boom started, the agency had financial difficulties because of the number of empty houses in the community. The sudden increase in demand thus led to a troublesome situation as the agency lacked the capacity to build enough new dwellings. Private enterprises were reluctant to step in. Despite the mining boom, big development firms made more money building houses in urban areas. Thus, some leading politicians introduced the radical idea of privatizing the letting agency. Selling the municipal property would give the municipality much-needed capital, but selling would also imply great risk. Tenants feared that rent would go up. In the end, the municipal council stopped the privatizing. Still, the very idea of privatizing represented a new stance towards private capital.

Several of interviewees, and particularly the politicians among them, expressed enthusiasm about the most hectic years prior to and shortly after the mine opened. However, some of the leaders responsible for welfare services opposed what they called a one-dimensional approach to societal development. As one leader commented: *we have almost neglected the municipality. An unbelievable focus on the mine has made us almost forget about our own organization.* Another key actor differentiated between what he called domestic and foreign affairs, the latter being the ambitious strategy of marketing Pajala nationally, even internationally. The hype was a good thing for many reasons, he said, but it left the municipal organization in a void. What he called 'domestic affairs', developing the municipal organization and ensuring the necessary flexibility in times of change, was overshadowed by the exogenous shock that the mine represented. Another public servant opposed the way prominent actors had excluded welfare services from the decision-making arenas: /

*remember I once voiced my concern, saying that social services should be invited to the meetings in which the strategy is coordinated.*

Although some interviewees complained about access to strategic decision-making arenas, they all felt confident that they would be included if the booming economy had a negative impact on social welfare. However, there were few examples of problematic situations. In contrast, the municipality experienced severe problems related to a lack of manpower, especially in the holiday season. According to one local politician, the social service department witnessed a high personnel turnover when the mine started operating. People quit their low-paid jobs as skilled welfare workers and began working as drivers or the like, making a fortune compared to their previous public sector jobs. Temporary positions became almost impossible to fill and pensioners had to return to work to avoid having welfare services fail to meet needs.

To summarize, the picture in Pajala resembles Kvalsund. The business development company appeared to be the spearhead of societal development, pushing for positive PR, improved infrastructure and continuous growth. Public servants responsible for welfare services felt left out, or, perhaps even more surprisingly, did not even regard themselves as important actors. The presumption that hosting a mining project that had reached operational status would lead to the inclusion of other municipal actors proved wrong. Instead, the same actors dominated the local scene, characterized by a close collaboration between private businesses and the political leadership.

#### *4.3 Comparative analysis*

Are the two municipalities in the northernmost part of Scandinavia examples of fragmented multi-organizations incapable of coordinating different segments of the municipal organization? In Kvalsund, the representatives from the welfare departments denied any need for planning or preparations prior to the granting of the final start-up permissions. Instead, they expected an all-out effort once the project

materialized. The mining company seemed dissatisfied with this approach, claiming that chaos would follow when the influx of people began. In contrast to the lack of involvement of welfare services in the planning process, those responsible for business development and land-use planning were very aware of the details of the mining project and had a repertoire of policy ideas.

Likewise, in Pajala the business development company leveraged private sector resources for public purposes. Together with corporate actors, the business development company set the agenda and together they were the visible agents for the municipal response to the megaproject. Welfare service leaders felt left out, and claimed that the municipal organization had suffered because of a strong focus on what they called 'external relations'.

The response from the interviewees clearly suggested a fragmented public administration. Navigating the rapids of economic change, the municipal organizations had prioritized land-use planning and establishing networks with both the corporate sector and regional and central state agencies. In contrast, employees working in welfare services were not part of the inner circles. Still, a disintegrated municipal organization is not by definition conflict-ridden and destructive. The data suggests that both Kvalsund and Pajala exemplify this: despite the fact that some segments of the local bureaucracy were surprisingly unconnected to strategy development and policy formulation in the wake of the mining projects, conflicts and tensions were hard to discover. Some of the welfare service providers had voiced their disagreement, but in general it seemed that the leaders responsible for public services accepted their subordination: 'this is how it is. We do not like it, but we do not disagree too loudly either', seemed to be a common credo. As the municipal white papers listed population growth as priority number one, such a detached role for the welfare services was unforeseen. Based on the data, several explanations for why the welfare services played such a marginal role are valid. All of them are linked to Pierre's analytical model (2011) and the connection between governance objectives and preferred partners.

First, it might be a consequence of necessary priorities. Land-use planning and business development are the perhaps most urgent issues to address when a big mining firm shows up on the doorstep of a sleepy town. The institutional capacity in municipalities that have been combating depopulation for decades will necessarily be limited. The municipal leadership must therefore engage in presumably difficult trade-offs when deciding what to prioritize. Further, declining communities seldom have top-notch planning departments or even updated area plans. Suddenly hosting an economic boom will therefore require an all-out effort just to be operational. On the other hand, because of decades of depopulation, both municipalities had a buffer of available infrastructure like schools and nursing homes. Thus, the infrastructure needed to deliver welfare services would not be critical in the near future. Nevertheless, what you prioritize is deeply rooted in values and policy preferences. Furthermore, welfare services are more than physical infrastructure, and a coherent strategy for how to secure population growth must certainly include available welfare services.

Second, the difference between the role as provider of welfare services and the role as societal developer mirrors the difference between the responsibilities of the central state and the flexibility of local government. The creative leaders concentrate on the political issues where their agency and visions count, and leave the state-mandated welfare provision to other segments of the local bureaucracy. In other words, there are structural barriers that prevent a constructive inclusion of welfare service departments in societal development processes.

The autonomy of the local government is a core question in the Nordic welfare model: to what degree can local authorities exercise discretion in the provision of welfare services? As Hansen and Klausen (2002) show, there has been a growing tendency for the state to regulate local government service production in order to ensure standardization and universality. In the two case study municipalities, this tendency seems to have structured the local welfare provision departments as implementers of state policy. Rather than being a tool for creating a more attractive and viable



community, local welfare provision is an inflexible and rigid system that operates at arm's length from local politicians. A consistent focus on budgetary control and efficiency in accordance with managerial governance values has further spurred this division between welfare provision and local agency. Accordingly, welfare services are hardly ever included in strategic development because the welfare providers themselves focus more on the directions signalled by the central state.

Third, the analytical model described a close relationship between political objectives, policy exchange and primary contingency. Prior to the mining projects, the two municipalities fit the welfare governance archetype. The population was moving away or aging, the local tax base deteriorated and local government fought to maintain the local community by the help of state-funded compensatory measures. Suddenly, however, something happened. New corporate actors entered the scene and changed the future prospects dramatically.

The booming economy, or in the case of Kvalsund, the anticipated booming economy, shifted local policy towards business interests. Leading politicians and allied public managers forged close alliances that turned a traditionally sceptical stance towards private capital upside down. In Kvalsund, the mining company representative was included in the steering group of a prestigious societal development project. In Pajala, the business development company took a leading role in promoting potential value-creation. And, though it did not materialize, the radical idea of privatizing the municipal letting agency proved that something had indeed changed. The sale of public property is not what you expect from a social democratic municipality.

Both governance networks were headed by the respective mayors, strongly signalling the start of a new era. The new approaches were in line with a pro-growth model of local governance, as they gave non-elected actors substantial influence over policy choices and strategy developments. In general, local business organizations may signal a corporatist approach to local governance, and the corporative element is

undoubtedly present in the two cases. However, in both cases the inclusion of non-elected actors is limited, instrumental and pragmatic. Rather than an organized civil society mobilizing to steer development and secure a wide distribution of economic benefits, as one would expect following a corporatist model, the private cooperation in these cases is confined to a well-organized business sector. This is especially relevant to Pajala; Kvalsund has a more limited range of private stakeholders. However, the pro-growth governance objectives only apply to some municipal departments. On the whole, the welfare services do not participate in the decision-making networks. Both in Kvalsund and Pajala, interviewees speak about a division between different segments of the municipal organization. However, this division does not breed conflicts. Rather, the welfare departments seem to be satisfied with the division of labour; they appear to see themselves primarily as implementers.

## **5. Conclusion**

This article has shown that certain segments of the local bureaucracy are neglected in times of economic change. This is not primarily a conflict-ridden and forced exclusion. Rather, the welfare departments more or less agree to step aside and leave the dominant political agenda to more pro-growth departments of the municipality. This pattern does not seem to depend on the operational status of the industrial megaproject. The data collected do not support the presumption that different stages of the projects would be dominated by different policy areas. Instead, the interviewees from the welfare services tell similar stories in the two municipalities.

The article have listed three reasons for this organizational division, all of which are linked to the analytical model in which different institutional compromises give voice to specific policy objectives: 1) the need to give something priority, 2) an effect of the difference in local flexibility in policy implementation and 3) a change in the prevailing mode of local governance caused by the inclusion of non-elected actors. When two municipalities concentrate on business development and economic growth, we must

allow for the possibility that this is the best way to overcome the challenges associated with hosting an industrial megaproject. However, there is a risk that by leaving welfare out of the societal development equation, the municipalities end up pursuing the interests of a narrowly defined constituency.

The result is what we can call governance gaps (Pierre 2011, Pierce 1993, Warren, Rosentraub, and Weschler 1992). Governance gaps refer to how a lack of intra-organizational coordination can be an important source of local government ungovernability (Pierre 1999, 390). When different segments of the local state pursue conflicting priorities and strategies, the overall governance may be inadequate. In these two cases, a vital part of the municipal organization is left out of the loop with little chance of contributing their expertise and local knowledge to the project development and implementation. Consequently, the linkages between the economic and social dimensions of the community's future are missed. This process also obscures alternative strategies for societal development, as Nordic welfare services do not only function as relief for the underprivileged. Welfare services are relevant when targeting the primary priority for all interviewees: population growth. Furthermore, including welfare service departments not only widens the scope of the development processes and mitigating measures, but will also enhance the competence and knowhow of the municipal response.

One of the issues that emerge from these findings is whether the Nordic welfare model may in fact exacerbate the difficulties of bridging local economic and social objectives during rapid growth. Two intersecting forces indicate that it does. First, the Nordic welfare model has traditionally been regarded as particularly suited to embedding the economy in a larger context of societal goals. However, there has been a growing tendency for the state to regulate local government service production in order to ensure universality. Yet standard solutions risk being poorly suited to local needs and problems, for example during a dramatic change in the local economy. Second, if local welfare provision ends up being a mere appendage to local democracy, a mandated

role carried out in a managerial way but not coordinated and incorporated in a larger governing context, this may in fact undermine the governance capacity of local government. Further research should be undertaken to investigate whether the Nordic welfare model can inhibit effective responses to rapid growth. The findings in this study is a reminder to politicians and councillors in the many Arctic communities still pinning their hopes on extractive industry development to be aware of possible governance gaps when handling the consequences of hosting an industrial megaproject.

## Literature:

- Baldersheim, H. and Rose, L., 2011. Norway: The decline of subnational democracy? In: J. Loughlin, F. Hendriks and A. Lidström, eds., *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 282-304.
- Bjørnå, H., and Aarsæther, N., 2009. Combating Depopulation in the Northern Periphery: Local Leadership Strategies in two Norwegian Municipalities. *Local Government Studies* 35 (2):213-233. doi: 10.1080/03003930902742997.
- Bradford, N., and Bramwell, A., 2014. Governing Urban Economies: Innovation and Inclusion in Canadian City-Regions. In: N. Bradford and A. Bramwell, eds., *Governing Urban Economies*. Toronto: University of Toronto Press, pp. 3-36.
- Bukve, O. 2012. *Lokal og regional styring: eit institusjonelt perspektiv* [Local and regional governance: an institutional perspective]. Oslo: Samlaget.
- Ervik, B., 2009. Lokal opinionsdanning? Deltakere, dagsorden og styringsnivåer i lokal valgdebatt. In J. Saglie, ed., *Det nære demokratiet - lokalvalg og lokal deltakelse*, [Local democracy – local elections and local participation] Oslo: Abstrakt forlag, pp. 89-115.
- Gustavsen, A., Røiseland, A. and Jon Pierre. 2014. Introduction: Toward output legitimacy in local government? *Urban Research & Practice* 7 (2):119-122. doi: 10.1080/17535069.2014.910933.
- Hansen, T., and Klausen, J. E., 2002. Between the Welfare State and Local Government Autonomy. *Local Government Studies* 28 (4):47-66. doi: 10.1080/714004167.
- Jones, B. D., and Bachelor, L.W., 1993. *The sustaining hand : community leadership and corporate power*. 2nd ed, *Studies in government and public policy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Koivurova, T., Masloboev, V., Hossain, K., Nygaard, V., Petrétei, A., and Vinogradova, S., 2015. Legal Protection of Sami Traditional Livelihoods from the Adverse Impacts of Mining: A Comparison of the Level of Protection Enjoyed by Sami in Their Four Home States. *2015* 6 (1). doi: 10.17585/arctic.v6.76.
- Lidström, A. 2011. Sweden: Party-Dominated Subnational Democracy Under Challenge. In: J. Loughlin, F. Hendriks and A. Lidström, eds., *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 261-281.

- Lindblom, C. E. 1977. *Politics and markets : the world's political-economic systems*. New York: Basic Books.
- Lo, C. 2015. *How to Win Friends and Influence Policy*. Vol. Nr. 19(2015), *Ph.d. sosiologi*. Bodø: University of Nordland.
- Montin, S. 1990. "Den kommunala multiorganisationen." *Statsvetenskaplig tidskrift* 93 (3):247-260.
- Montin, S. 2007. *Moderna kommuner*. 3 uppl. ed. Malmö: Liber.
- Nygaard, V. 2015. "Do indigenous interests have a say in planning of new mining projects? Experiences from Finnmark, Norway." *The Extractive Industries and Society*. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2015.11.009>.
- Peters, B. G. 2011. Steering, rowing, drifting, or sinking? Changing patterns of governance. *Urban Research & Practice* 4 (1):5-12. doi: 10.1080/17535069.2011.550493.
- Peters, B. G. 2013. *Strategies for comparative research in political science, Political analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. text.
- Peters, B. G., Pierre, P., and Røiseland, A. 2014. FINANCIAL GAINS AND VALUE LOSS? THE IMPACTS OF LOCAL MIXED COMPANIES. *Annals of Public and Cooperative Economics* 85 (1):87-102. doi: 10.1111/apce.12031.
- Pierce, N. R. 1993. *Citistates. How urban America can prosper in a Competitive World*. Washington, DC: Seven Locks Press.
- Pierre, J. 1999. MODELS OF URBAN GOVERNANCE: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review* 34 (3):372.
- Pierre, J. 2011. *The Politics of Urban Governance*: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C, and Bouckaert, G., 2000. *Public management reform : a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Przeworski, A. 1987. Methods of cross-national research, 1970-83: An overview. In: M. Dierkes, Weiler H. N. and Antal A. B. eds., *Comparative Policy Research. Learning from Experience*, Berlin: WZB-Publications.
- Rose, L. E. , and Ståhlberg, K., 2005. The Nordic Countries: still the 'promised land'?" In: B. Denters and L. E. Rose, eds., *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.

- Savitch, H. V., and Paul Kantor. 2002. *Cities in the international marketplace : the political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Sellers, J. M., 2002. *Governing from below : urban regions and the global economy, Cambridge studies in comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stone, C. N., 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Suopajärvi, L., Ejdemo, T., Klyuchnikova, E., Korchak, E., Nygaard, V., and Poelzer, G.A., 2016. Social impacts of the “glocal” mining business: case studies from Northern Europe. *Mineral Economics*. doi: 10.1007/s13563-016-0092-5.
- Suopajärvi, L., Poelzer, G.A., Ejdemo, T., Klyuchnikova, E., Korchak, E., and Nygaard, V., 2016. Social sustainability in northern mining communities: A study of the European North and Northwest Russia. *Resources Policy* 47:61-68. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.11.004>.
- Torfing, J., Sorensen, E. and Roiseland, A., 2016. Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*. doi: 10.1177/0095399716680057.
- Vareide, K. and Nygaard, M., 2014. Kvalsund. Analyse av næringsutvikling og attraktivitet. In *Tf-notat: Telemarksforskning*.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. and Tummers, L. G., 2015. A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review* 17 (9):1333-1357. doi: 10.1080/14719037.2014.930505.
- Warren, R., Rosentraub, M.S., and Weschler, L.F., 1992. BUILDING URBAN GOVERNANCE: An Agenda for the 1990s. *Journal of Urban Affairs* 14 (3-4):399-422. doi: 10.1111/j.1467-9906.1992.tb00296.x.
- Wilson, E. and Stammler, F., 2016. Beyond extractivism and alternative cosmologies: Arctic communities and extractive industries in uncertain times. *The Extractive Industries and Society* 3 (1):1-8. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2015.12.001>.
- Wollmann, H. 2016. Local government reforms: between multifunction and single-purpose organisations. *Local Government Studies* 42 (3):376-384. doi: 10.1080/03003930.2016.1153305.

Zølner, M., Rasmussen, I.Ø. and Hansen, A.D., 2007. Qualitative Interviews: Studying Network Narratives. In: P. Bogason and M. Zølner, eds., *Methods in democratic network governance*, edited by. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 125-147.



## 7.4 The speed limits of democracy: Democratic anchoring in times of rapid growth

*Abstract:*

*Existing research recognizes the critical role played by interactive governance arenas in local communities hosting extractive industries. Governance theory suggests that the democratic quality of such interactive governance can be ensured by applying a set of criteria that anchor the decentered governance processes in democratically elected institutions. This article adds nuance to this presumption by exploring how rapid economic growth represents a specific contextual factor. A municipality hosting a mining project serves as an empirical illustration of how the democratic anchoring is perceived as a detour that the public actors ignore when there are time constraints. In conclusion, the article argues that the democratic quality of the process may be improved if local politicians facilitate a broader inclusion of engaged residents and local organizations in the public discourse about local development.*

**Keywords:** interactive governance, democratic anchoring, local development, rapid growth, local government

## 1. Introduction

A growing body of literature recognizes the fundamental governance challenges host communities encounter when resource development projects materialize (Cheshire, Everingham, & Lawrence, 2014; Suopajarvi et al., 2016). These challenges will often exceed the institutional capacity of local government and thus function as catalysts for interactive governance arrangements like networks and partnerships among relevant public and private actors. The involvement of affected stakeholders can mobilize resources and enhance the local government's capacity to cope with the far-reaching changes that follow resource extraction. However, the democratic quality of such interactive governance have been criticized, as they can give private actors privileged access to central policy arenas (Edelenbos, 2005; Klijn and Skelcher, 2007; van Meerkerk, 2014) . A number of scholars have therefore focused on different ways to improve the democratic performance of interactive governance (Torfing, Peters, Pierre and Sørensen, 2012).

An important, yet often overlooked, aspect of the tools used to increase the democratic quality of interactive governance arrangements is that the tools employed are time-consuming. In times of rapid economic growth, time is money, and waste of time can result in opportunities lost. No one knows this better than communities hosting extractive industries. A "need for speed" thus develops, leading to an increased pressure on interactive governance arenas and local political institutions to act in a fast and determined way (Chapman, Tonts and Plummer, 2014). While the time pressure may enhance the governance network's contribution to efficient public governance, such pressures may also reduce the democratic quality of the process, as it becomes even more difficult for elected representatives to oversee decentered governance processes and hold the actors to account. The question addressed in this article is therefore: How does speed affect the democratic anchoring of interactive governance?

The theoretical context for this discussion is a combination of two sets of literature: democratic theory and theories of interactive governance. This article links these sets of literature in order to investigate how time constraints affect the complex tradeoffs between resource mobilization and democratic government that confront local politicians in a booming community.

The empirical goal of this article is to use a Nordic municipality hosting a huge mining project as an illustration of how rapid growth exacerbates the challenges of linking the interactive governance arrangements to institutions of representative democracy. The findings are relevant beyond the case at hand, as they demonstrate how booms in resource dependent communities constitute intrinsically difficult governance contexts.

The article proceeds as follows: First, it presents the tensions and the potential complementarities between representative democracy and interactive governance. Second, the democratic anchorage model is introduced. Third, the anchorage model is problematized in light of the time constraints that a booming economy are under. Fourth, after a brief note on methods, the case municipality and the story of the mining boom is presented, with a focus on how local political leaders worked in conjunction with private sector actors to solve challenges that were rapidly emerging. Finally, a summarizing conclusion directs attention to the difficult trade-offs between resource mobilization and democratic government in times of rapid growth.

## **2. Tensions between interactive governance and representative democracy**

The boomtown literature describes and analyzes how rapid economic growth poses severe challenges for local authorities (Cortese and Jones, 1977; Gilmore, 1976; Lawrie, Tonts, and Plummer, 2011). In short, these studies investigate socio-economic wellbeing in resource-dependent communities. Such communities are often remote and have limited institutional capacity to manage the change associated with the establishment of industries such as petroleum or mining (Jacquet and Kay, 2014). So

far, however, little attention has been paid to the local political actors and their pursuit of collective objectives, thus failing to conceptualise the particular features of local governance in a booming community.

Today, research within rural sociology recognizes the critical role played by residents and local communities in natural resource extraction, both as governance actors (Cheshire, Everingham, and Lawrence, 2014) and in order to ensure legitimacy (Heikkinen, Lépy, Sarkki, and Komu, 2016; Moffat and Zhang, 2014; Poelzer, 2015). According to Prno and Slocombe (2012, p. 346), *“these trends have been spurred by the growth of the sustainability paradigm and the governance shifts that have increasingly transferred governing authority to non-state actors.”*

The increased involvement of local actors in extractive industry development, as well as the transfer of governing authority to non-state actors, are expressions of the idea that democracy should privilege those who are most affected over those who are less affected, as long as it does not violate the organizing principles of representative democracy (Torfing, Peters, Pierre, and Sørensen, 2012, p. 188). The involvement of local government is derived from a territorial notion of affectedness and is linked to the local polity. Individuals belonging to the territorially defined citizenry can influence the governance process by participating in the institutions of representative democracy, like voting in local elections or participating in hearings.

In contrast, the inclusion of non-state actors can be explained by functional affectedness. Some actors will be more affected by certain public policies than others will be. For example, frequent users of a road are more immediately affected by a decision to close the road than those who do not normally use it. By including functionally affected actors, one may enhance the efficiency, effectiveness and legitimacy of decision-making and ease the implementation of the project (Koppenjan and Klijn, 2004; Edelenbos and Meerkerk 2016, p. 4). However, although such

additional channels of influence can result in broader participation and better decisions, interactive governance also holds some dangers for democracy.

### **3. The democratic anchorage model**

Many scholars argue that there is a duality in the relationship between representative democracy and interactive governance (E. H. Klijn and C. Skelcher, 2007; Røiseland and Vabo, 2016; Skelcher, Klijn, Kübler, Sørensen, and Sullivan, 2011). On the one hand, interactive governance can complement representative democracy by ensuring a greater participation of a wide variety of actors. The involvement of affected stakeholders stimulates knowledge sharing across different spheres of society and can provide valuable input for policy formulation. Klijn and Koppenjan (2000, p. 385) even argue that interactive governance processes can increase democratic core values like transparency, as such processes force the policy-making process to be more open.

On the other hand, some scholars consider interactive governance to be incompatible with representative democracy as it undermines the separation between the public and the private sphere (Sørensen 2006, Skelcher et al., 2011, p. 9). Powerful private stakeholders can thus gain structural advantages and privileged access that allows them to participate in shaping public policy (Lowndes, 2001). The incompatibility perspective is closely linked to the doctrine of the primacy of politics, according to which elected politicians should have a dominant position vis-à-vis other actors in decision making (Koppenjan and Klijn, 2004). On the other hand, Torfing et.al. (2012, p. 186) argue that interactive governance is neither intrinsically undemocratic nor intrinsically democratic; rather, it should be assessed based on empirical studies in different contexts. The democratic anchorage model offers four criteria for such an assessment (see also Sørensen and Torfing, 2009; Sørensen and Torfing, 2005).

### 3.1 The democratic anchorage model

*Anchorage in elected politicians* constitutes the most fundamental connection through which interactive governance gains democratic legitimacy. In this way, non-elected groups of actors draw democratic legitimacy from representative forms of democracy (Torfing et al., 2012, p. 191). Elected politicians may delegate important functions to interactive arenas, yet they still remain in control and can thus ensure that the outcomes of the governance arrangement are in line with the popular will. Such delegation arrangements are present in hierarchical bureaucracies as well as in interactive governance. Yet, a pertinent question is whether politicians are capable of actually overseeing delegated governance processes. Torfing et al. (2012, p. 193) point out that local politicians must metagovern what they have delegated. Through the skillful exercise of metagovernance, elected representatives can facilitate, manage and direct interactive governance arenas as long as they do not revert to traditional forms of hierarchical steering. Such metagovernance can take different forms and includes managerial tools like institutional design and process management. While institutional design influences the configuration of the governance arenas, process management can empower particular actors.

*Anchoring in the membership of participating groups and organizations* refers to the constituencies that the representatives represent. This form of democratic legitimacy is derived from a pluralist or associative theory of democracy, where affected groups have a legitimate claim to be involved in decisions that impact them (Dahl, 1961). It may be argued that involving affected groups contributes to a democratic widening of the circle of decision-makers compared to the representative democracy context. In essence, more of those who at some point or another are involved take an active part in formulating the public good. However, there is a risk that those already empowered are even more empowered in this process, as interactive governance arenas tend to include those who have resources. The biased inclusion of actors has been a widely-held objection to interactive governance (Frederickson, O'Leary, Nabatchi, and Amsler,

2014; Irvin and Stansbury, 2004, pp. 58-60). However, even though resourceful actors pool their capacities, their influence is not unrestricted as they must usually comply with certain democratic rules or norms.

*Anchoring in democratic rules and norms* touches on the importance of commonly accepted norms and rules of conduct in democratic decision-making. Such procedures, both formal and informal, restrain what would be deemed inappropriate and stimulate compliance (March and Olsen, 1989). However, as Torfing et al. (2012) point out, although there is widespread agreement about the content of these norms, translating them into behavioral rules and procedural frameworks is more difficult.

*Anchoring in a territorially defined constituency* refers to the importance of a wider public that can hold interactive governance arenas to account. Although elected politicians should keep an eye on the workings of delegated governance processes, as shown in the first anchoring point, a wider constituency should also monitor the policy outcomes proposed or implemented by the networks. In order to achieve this monitoring, interactive governance must be subject to public contestation (Torfing et al., 2012). There is always a risk that such arrangements turn into secluded negotiation processes, making it even more difficult for the relevant publics to understand where, when, and by whom a decision is made. How to ensure sufficient transparency is thus a critical task. In this context, mass media, interest organizations, and knowledgeable individuals play important roles.

A basic idea of the model is that all of the four anchorage points must be present in order to ensure sufficient democratic quality: *“the four different anchorage points compensate for each other’s shortcomings and only in unison can they provide a strong source of democratic legitimacy”* (Torfing et al., 2012, p. 192). However, the question of how speed affects these anchorage points remains.

### *3.2 Consequences of high speeds*

The anchorage model does not consider the speed of decision-making processes. However, as table 1 shows, speed is relevant for all of the four anchoring points mentioned. First, embedding interactive governance arrangements in representative democratic institutions is fundamental if one is to ensure their democratic quality. However, the ability to control the formation, functioning and impact of interactive governance will be even more difficult when policy processes develop fast. High-speed processes will also reduce the time span from deliberation and negotiation to decision-making. In other words, a local councilor's ability to assess information and supervise outputs and outcomes will be reduced.

Second, a high-speed process will also challenge the anchorage in the membership of participating groups and organizations. A basic premise is thus that the representatives de facto represent the affected groups and organizations. However, hasty proceedings can make it difficult for the representatives to check whether their decisions are in concert with the memberships' viewpoint. More importantly, speedy policy processes may make it impossible for affected groups to organize.

Third, the question of how speed affects the anchorage in democratic rules and norms is more nuanced. A sociological approach will stress how rules assure a certain stability in the network, in part because they are embedded in a complex web of interconnected norms (Berger and Luckmann, 1967; Giddens, 1984). Moreover, rules are shared across situations and between multiple actors and therefore less susceptible to rapid change (Cohen, 1989, in Koppenjan and Klijn 2004). Yet even though actors know what is appropriate and not (March and Olsen, 1989), rules may still be broken intentionally. Moreover, as Giddens (1979) points out, there is a duality of structures as the rules both enable the interaction in the network and at the same time are changed by the interaction. However, this relates more to gradual and long-term change. In contrast, Koppenjan and Klijn (2004, p. 74) point out that despite their



durability, rules may change as a consequence of exceptional events: *“Rules are, in principle, the most stable element of the network. They only change rapidly in situations of crisis or major turbulence in the networks.”* On theoretical grounds, one may therefore argue that an accelerated policy process constitutes a crisis that can alter agreed-upon rules and norms. For example, high speeds can distort the rules for which issues can and cannot be addressed in an interactive governance arena, or what Ostrom (2014) calls “scope rules.” A network originally tasked with specific local development issues can gradually take on wider-ranging functions as the actors gain valuable knowledge and the information asymmetry between the network and local government grows. This may reduce the democratic anchorage if, by taking on more responsibility, the network violates the mandate derived from elected representatives.

TABLE 1: *The anchorage model and the effect of high-speed processes*

	<b>Anchor 1</b>	<b>Anchor 2</b>	<b>Anchor 3</b>	<b>Anchor 4</b>
Characteristic 1	Strong links to institutions of representative democracy	Affected groups have a legitimate claim to be heard	Agreed-upon rules and norms guide behavior	Accountability secured through ongoing dialogue with wider citizenry
Characteristic 2	Elected representatives should control the formation, functioning and impact of decentered governance	Represented groups evaluate their representatives and provide input about their interests	Interactive governance arenas must themselves engage in self-reflexive search for further democratization	Public contestation necessary to secure transparency
Theoretical inspiration	Elite democracy	Pluralist and associative democracy	Neo-institutional theory	Participatory and deliberative democracy
Speed-induced barriers against democratic anchoring	Information asymmetry makes monitoring and control more difficult. Reduced time-span from negotiation to decision-making	Affectedness changes fast and the high pace makes it more difficult for affected groups to organize in time.	The need for high speeds can change agreed-upon rules, for example scoping rules. Actors may think the end justifies the means.	High speeds reduce transparency and curbs public contestation because of information asymmetry.

Fourth, not even anchorage in a territorially defined citizenry escapes the sweeping effect of high speeds. This anchorage point stresses the need for concerned publics to scrutinize the outcomes of interactive governance and not only rely on elected officials to hold the interactive arrangements to account (Aarsæther, Bjørnå, Fotel & Sørensen, 2009). Citing March and Olsen (1995), Torfing et al. (2012) call for a narrative accountability where the framing of problems and feasible solutions within the interactive governance arrangement are publicly contested by critical counter-accounts. However, rapid changes will make already critical obstacles like information asymmetries and complex causalities even more difficult to overcome. Furthermore, rapid economic growth does not invite counter-accounts, as it is believed to benefit all (Molotch, 1976; Peterson, 1981).

In summary, high-speed decision-making processes will reduce the strength of the different anchoring points. When we understand anchoring points as a kind of checks-and-balances system, it is apparent that high-speed processes will weaken the ability of elected representatives to oversee and control the interactive governance arrangements. High speeds will also complicate the public's ability to follow and understand the policy process and hence reduce its capacity to contest the outputs. High speeds do not only challenge each individual anchorage point, but also gives rise to questions about the model as a whole: the four anchoring points entail time-consuming efforts, which may lead to questions about the efficiency of interactive governance.

As the metaphor implies, democratic anchoring is supposed to secure and tie the interactive governance process to more robust and democratically accountable institutions. However, robust also often means slow, or at least slower. In other words, democratic anchoring might imply a trade-off between efficiency and democracy. This is important, as justifications for interactive governance arrangements often assume that these arrangements will make for a more efficient public sector (Sørensen and Torfing, 2009). As Røiseland and Vabo (2016) emphasize, the credo surrounding

interactive governance arrangements has been a call to “get the job done,” relying heavily on output legitimacy while downplaying concerns for democratic performance (see also Klijn and C. Skelcher, 2007, pp. 601-602). However, whether any given decentred governance arena prioritizes efficiency or democratic quality is in the end an empirical question.

After a brief note on methods and data collection, the article presents the story of a Nordic municipality that went from years of decline to a period of rapid growth because of mining. Local political leaders perceived the mining megaproject to be a golden ticket for their community and hence a strong sense of a need for speed developed. The municipality can therefore serve as an empirical illustration of how the need for speed may affect the democratic anchoring of interactive governance.

#### **4. Methods and data collection**

The empirical data in this article was collected as part of a research project focusing on municipalities’ role in large-scale industrial projects. The analysis draws on written materials and semi-structured interviews conducted in the beginning of 2015 in a remote municipality hosting a big mining project. The period studied and analysed is limited to the years from 2006 to 2014. Respondents were chosen from a predetermined list of political and administrative roles and functions, adding up to 12 local politicians and local government employees in total. The sample included three consecutive mayors. A mining company representative was also interviewed.

The interviewees were asked questions about how a big industrial project affected local democracy, welfare services, and societal development. The interviews paid special attention to the cooperation between the mining company and the municipal leadership, who was included and not, and whether the rapid growth affected the institutions of representative democracy. Interviewees were also asked to name other useful informants, in a snowball sampling process (Zølner, Rasmussen, and Hansen

2007). The list of people suggested functioned as a map of the actors that were perceived to be important. When analysing the interviews, special attention was paid to how a lack of time affected the configuration of actors involved in problem-solving and decision-making.

As an illustrative case study only, these data must be interpreted with caution. However, the intention is to use this particular case as an illustration of a phenomenon that appears to be especially apparent in this case (Peters 2013, p. 65; George and Bennett 2005, p. 32). In terms of the democratic performance of interactive governance networks, the insights from this case study can illuminate shortcomings in the anchorage model that are relevant to a wider range of cases. For communities hosting extractive industries, the findings can generate a greater awareness of possible democratic pitfalls in handling rapid growth.

### **5. A mining boomtown and the speed limits of democracy**

Years of depopulation had left a feeling of despair and general pessimism in the remote Nordic municipality. While the old stayed, young people moved from the municipality as soon as they could. The demographic challenge burdened local value-creation, and structural changes in the forestry industry did not help either. However, in 2006, representatives of a junior exploration company knocked on the door of the mayor's office, explaining that they wanted to invest in the well-known iron ore deposit north of the city centre.

The mining company started construction in 2010, thereby signalling an economic boom for the local community. In the following years, everything changed: Along with the mining investment came entrepreneurs, construction firms, retailers and a surge in demand for accommodation and transport. In contrast to the previous years of downscaling, the municipality now needed increased capacity to handle the rapid growth. A senior municipal worker explained that a hurried atmosphere replaced the

previous rather relaxed rhythm of work: 'Everything had to be done simultaneously. Now! Now! It must happen now!'

The new hurried atmosphere in the municipal administration was not the only effect of the mining company's activity. Leading politicians also took on a new role as lobbyists for the mining company by cooperating closely with the top management in the company. Several of the interviewees described the mining project as an extraordinary chance to save the future of a struggling community. It was therefore paramount to secure the progress of the project and help the company succeed. The mayor was convinced that he had to seize the opportunity:

I therefore did everything in my power to help the company, make it as profitable as possible and improve their reputation. They needed my support (...). I lobbied higher levels of government as there was no alternative. I used my leadership abilities and made things happen.

The grand transformation was a complex and all-encompassing operation that comprised both public and private actors. Several of the interviewees point to the fact that as foreigners the mining company needed guidance during the initial years in order to navigate the government bureaucracies. Municipal leaders, and especially the mayor, therefore cooperated closely with the mining company. During the period of growth, the local government established a development company jointly owned by municipal agencies and local private companies. The development company became an important node for the coordination of various actors and stakeholders. The mayor was one of the board members and praised the network for providing a less restrictive platform from which to pull strings and exert influence.

The mining project developed rapidly, putting pressure on the institutional capacity of the local democratic institutions. According to one former mayor, time did not always allow for much deliberation and serious thought. Instead, decisions had to be made

quickly, often during negotiated interactions with other stakeholders. The former mayor acknowledged the challenge between keeping up with the pace of the mining project while at the same time complying with democratic processes. Working closely with various business stakeholders and the regional branch of government, the mayor felt that representative democracy sometimes was too slow compared to the intense and ongoing dialogue that was facilitated through the network:

I tried to get rid of what was slow and tough. It did not take too long to put thoughts and ideas into action. The political process should investigate and clear up matters, but when exceptional opportunities such as this emerge then you cannot follow conventional rules. Then you would not make it in time.

As a consequence of the decisive role the development network played, an information gap between the mayor and the rest of the representatives emerged. The mayor got insight into the future plans and strategic decisions of key stakeholders, and his extensive network within different branches of government gave him a frontrunner role in the local community. Handling rapid growth, he said, was all about building the right team by including strong players with the necessary resources. In such teams, other municipal actors had a restricted role:

You cannot include a range of people from municipal organizations. Then you end up with talk only. Instead, you need strong players, both here locally and on other levels, in order to get into the system and create a momentum. Then you can be a step ahead. You must always think about how to be a step ahead.

Questioned about the role of elected representatives, he stressed the need for brave people:

You need brave people. You cannot have people who question everything you do. Even if there is democracy and you must provide information, those who

lead must have guts and stand their ground. Because otherwise you risk stagnation and ending up without progress, ending up with nothing.

Several of the interviewees talked about information as an article in short supply during the most fast-developing phase of the mining project. The high speeds made the latest news yesterday's news in no time, thus making it difficult to stay informed about the outputs and outcomes of the negotiated interactions. Talking about the municipal council's ability to stay informed about the decisions taken elsewhere, the former mayor stated:

The pace was really high, I do not think they knew what happened. And I did not ask, either. Because it is all about generating extended effects out of this, to make it in time. There was of course information available, but I do not know how much they knew.

Yet the local councilors knew what happened – or at least some of them did. In connection with the start-up of construction for the mine, the mayor proposed to privatize the municipal housing association in order to finance a massive housing development. The municipal housing association had struggled with a surplus of empty rental houses and had therefore not built anything in the last 20 years, nor did it have the capital to start building now. When people suddenly queued up to get a foothold in the boomtown, the mayor feared that the local community would end up without resident workers. If the municipality was to reap the benefits of the mining boom, people had to settle and pay their taxes. He tried to persuade private investors to invest, but they were reluctant. The mayor therefore proposed a partnership with two big construction companies, privatizing the municipal housing association while at the same time securing capital to build new housing. Yet fellow party members disagreed and mobilized to stop the privatization plans. Accusing the mayor of acting on his own, the majority of local councilors voted down the proposal since they feared it would

entail rent increases for the tenants. Talking about the vote, a senior politician explained:

The housing controversy became a big issue. It went too fast and we did not take the time to think it through. And not every politician really understood the issue, either.

Despite the housing controversy, there was still widespread consensus among the elected representatives that helping the mining project succeed was the only viable way to sustain the local community. One politician described the situation as if all the different political parties had merged into one party only, the pro-mining party. Many interviewees emphasized the friendly and responsive behaviour of the mining company, as it kept an ongoing dialogue with the community. In addition, some interviewees argued that the absence of any environmental movement protesting the mining was key. Another recurring assertion was that the Sami reindeer herders had played a helpful role, agreeing on a letter of intent with the mining company instead of mobilizing against it.

Even though the respondents stressed the consensus surrounding the mining project, one must assume that critical voices existed. An industrial megaproject can cause both environmental damage and threaten the livelihoods of indigenous people. Moreover, according to the boomtown literature, a project of this magnitude may also cause harmful social consequences.

## **6. Analysis**

The central question in this study is whether the time pressure during the boom gave political and business elites the opportunity to form decision-making coalitions that sidetracked representative democratic institutions. In the following, the case will be analyzed in light of the democratic anchorage model described earlier.



### *6.1 The role of elected representatives*

According to the former mayor, the handling of the mining megaproject was made possible through extensive and efficient communication, cooperation, and decision-making in two networks: the formal development project and the more informal network including the mining company and the big construction firms. In contrast, the elected representatives represented a slow and overly critical force, incapable of contributing to a fast-evolving policy process. He therefore did not bother to check whether they were sufficiently informed about what was going on. The mayor's criticism of the elected representatives as excessively rigid echoes governance scholars' criticism of hierarchical modes of governance (Sørensen and Torfing, 2009, p. 236). Still, as consecutive mayors served as key actors in the two networks, there is a clear link between the elected assembly and the decentered governance processes. Further, the housing controversy clearly demonstrates that there are limits to what the networks can decide, even when supported by the mayor. In that case, representative democracy put the brakes on, stopping what several interviewees called a hasty process. Still, it remains clear that a high-speed process complicates information sharing, causing an information asymmetry that not only hinders local politicians in overseeing the networks but also reduces the usefulness of consulting the same representatives for input and advice.

### *6.2 Affected groups with a legitimate claim to be involved*

When local politicians and public officials were asked about important actors, they mentioned the development company and the biggest firms (including the mining company). Few regarded other groups, interested parties, or organizations as sufficiently relevant to mention. Some interviewees mentioned that the mining company had entered into dialogue with interest groups like the Sami herders and people living along the road used for heavy transport. Others pointed to unanimous support as a reason for not including additional stakeholders. Surprisingly, local political leaders pointed to the mining company's engagement with affected groups as

an argument for not including the same groups in relevant governance arenas. As mentioned, elected representatives may metagovern interactive governance arrangements and influence the configuration of governance arenas. However, inclusion and exclusion of actors can be a complex assessment and no standard formula exists. Opening up for massive policy input from a wide array of stakeholders may overload the network's capacity to function effectively. In contrast, excluding key actors may increase the use of veto power by unsatisfied stakeholders, leading to process stagnation (Edelenbos and Meerkerk, 2016; Koiman 1993). Compared to other mining projects in the same region, the lack of vigorous protests from environmental interests and Sami groups is notable. That the project had unanimous support is possible, but hardly likely. Moreover, even if opponents' failure to organize and voice opposition in time may have contributed to the sense that the project had unanimous support, the emphasis local politicians placed on the mining company's intense engagement with affected groups is notable. A pertinent question is thus whether high levels of interactional trust in the company-community relationship, e.g. that the mining company had an ongoing dialogue with the community, listened and kept its promises (Koivurova et.al., 2015), compensated for local government's limited interest in including affected groups. Mirroring recent developments where mining companies have taken an increased interest in gaining local acceptance and what is often termed a "social license to operate" (Prno, 2013), one may wonder whether mining companies' increasingly active engagement with the local community obfuscates the role of democratically elected institutions.

### *6.3 The role of agreed-upon democratic norms and rules*

The mining project came as a shock, a sudden growth impulse in an area showing signs of recession. Several of the interviewees characterize the shift as a once-in-a-lifetime opportunity to save the community. From some of the interview statements, it may seem like the exceptional circumstances made the old rules obsolete. For example, the former mayor is clearly drawing a distinction between catering to rapid economic

development and catering to democratic norms and rules. In his view, including and informing the elected assembly means opening up for too much time-consuming criticism. Instead, he claims, the way to overcome the challenges of rapid growth is to team up with strong players. In this context, strong players coincide with the corporate elite. Even though examples of close cooperation between a political leadership and the corporate elite abound in the urban governance literature (Savitch and Kantor, 2002; Stone, 1989), more research is surely needed on the effect that the speed of the process has on this cooperation.

#### *6.4 A wider constituency holding the interactive governance arenas to account*

Anchoring an interactive governance arena in a territorially defined constituency allows for public contestation of decisions and outcomes. However, as described earlier, fast-evolving policy processes may reduce both accountability and transparency. In the Nordic municipality, this anchoring point is difficult to assess. Certainly, there were information asymmetries, and the task of actually holding the relevant networks to account was clearly a difficult one. Still, the consensus on the importance of helping the mining project succeed makes the question of public contestation particularly challenging. Yet the lack of criticism may also be a sign of poor transparency. The media reports were predominantly positive, celebrating the rapid growth in a struggling region. With hindsight, however, the media has questioned several questionable decisions. Whether the speed of the process made these decisions more difficult to discover when they actually happened or whether this is another example of consequences being understood slightly differently after some time has passed, is difficult to know. Anyhow, one may safely say that criticism and public contestation are especially valuable in times of a uniform consensus.

In sum, accelerated policy processes can make the already difficult task of democratic anchoring of interactive governance arrangements even harder. Still, the effects vary. There are no signs of governance arrangements totally decoupled from elected

representatives, a situation that would resemble a notion of 'governance without government' (Rhodes, 1997). In the case study discussed here, the active participation of consecutive mayors signaled an important linkage to local representative democracy. On the other hand, the lack of critical reflection among local politicians are striking. Further, local political elites mentioned few affected groups and constituencies as important to include in the interactive arenas. Still, some of the challenges described, as well as the potential mitigating measures, are familiar from the literature on the relationship between interactive governance and representative democracy presented earlier (Torfing, Sørensen and Fotel, 2009; Warren, 2009; Klijn and Skelcher, 2009; Roiseland and Vabo, 2016). A salient issue is therefore the identification of the types of interplay between these different modes of governance that can best improve democratic performance in the context of rapid growth. The concluding section will return to the concept of metagovernance described earlier and propose two steps particularly relevant in such a context.

TABLE 2: *Analysis of how speed challenges democratic anchoring*

	<b>Anchorage in elected politicians</b>	<b>Anchorage in membership of participating groups and organizations</b>	<b>Anchorage in democratic rules and norms</b>	<b>Anchorage in a territorially defined constituency</b>
Challenges related to speed	Information asymmetry makes oversight and control more difficult. Reduced time-span from negotiation to decision-making	Affectedness changes fast and the pace of change makes it more difficult for affected groups to organize in time.	The need for speed can change agreed-upon rules, for example scoping rules. Actors may think the end justifies the means.	High speeds reduce transparency and curb public contestation because of information asymmetry
Empirical examples	Elected representatives bypassed because their alleged rigidity could slow down progress. On the other hand, the municipal council voted against mayor in housing controversy	No information about whether high speed is to blame for limited protests. Interviewees point to consensus and the mining company's engagement with the local community.	Several interviewees arguing that special circumstances called for special means. "We stay within the law, but..."	Interviewees point to hasty processes, lack of thorough deliberation.

## 7. Speed and democratic anchoring – concluding discussion

The democratic anchoring model prescribes how one can assess and improve the democratic performance of interactive governance arenas. This article has raised the question of how speed affects democratic anchoring and has shown that even though the effect varies, speed influences each anchoring point.

Booming communities experience profound changes in the local economy. The Nordic municipality presented in this article faced an almost unbelievable opportunity to turn

around a negative spiral of depopulation and poor economic performance. In these circumstances, local political elites decided to team up with strong players in order to secure a swift development of businesses and critical infrastructure. Still, as shown, even if the networks expanded their role during the phase of rapid growth, their mandates were not unlimited. In the housing controversy, the shadow of hierarchy became clear as representative democracy reasserted its power.

Leading politicians made claims during the interviews that suggested that they saw democratic anchoring as time-consuming detours away from the critical issue at stake: Saving the local community. Equipped with a strong sense of acting on behalf of both present and future generations of local residents, further democratic anchoring appeared irrelevant. Besides, as a former mayor explained, the pace was unprecedented.

This finding demonstrates that the speed of the process put the democratic anchorage model under pressure. However, there is a “so what” question attached to this finding. If cooperating closely with business interests enables the local political elite to mobilize sufficient resources to handle an industrial megaproject that everybody seems to support, what is the problem? Furthermore, politicians find delegated governance processes difficult to control per se, regardless of whether the process to be controlled is playing out in interactive governance arenas or in hierarchical bureaucracies.

The answer to the “so what” question is found in the fundamental role the local state plays in securing equality, accountability, legality and an open discourse on public matters (Pierre 2015, p. 35). This article argues that in accelerated policy processes like the ones reported in the empirical illustration, it is more important to uphold democratic norms, not less. The boomtown literature describes the transformative changes that rapid growth may cause, and in such circumstances, political elites may over-emphasize output legitimacy. In their accounts, the interviewees stressed the need to get the job done and avoid critical questions. In addition, several pointed to

the mining company and its efforts to gain support for their project among various affected groups. Taken together, it may seem like the political elites put less emphasis on bringing all interests to the table since the mining company worked hard to gain acceptance from various affected groups.

The findings from the theoretical discussion and the empirical illustration in this article indicate two measures worth considering in order to increase the democratic quality in times of high speeds; institutional design of relevant networks and process management of the deliberations in the local council. Institutional design is a form of metagovernance that actively seeks to influence the scope, character and configuration of the actors involved (Torfing et.al. 2012, p. 135). As previously noted, the importance of the interplay between structures, values and objectives in local governance should not be underestimated (Pierre, 2011). Hence, when the local political elites team up with the emerging business interests in order to mobilize resources, one must expect that the non-state partners want to have some say in the local political agenda. The problem here is not so much the cooperation between the local state and key local actors, but rather the lack of interactive arenas that included residents and local interest groups. However, if local governments resort to well-known strategies of government-induced interactive governance such as various participation procedures of representative democracy, this will probably not yield the desired results (Edelenbos, 2005; Sørensen, 2007). Rather, such procedures may generate dissatisfaction among participants, especially if the participation procedures do not fit the accelerated policy process. Instead, communities experiencing rapid growth must develop new ways to involve residents in ways that match the speed needed. This calls for an innovative preparedness that makes local government ready to boost participatory governance through institutional design. To facilitate civic-induced interactive governance, these efforts must be unaffected by the way companies engage the local community, as private actors' communication strategies cannot compensate for the democratic responsibilities of local political institutions.

Process management is another form of metagovernance. Compared to institutional design, this is an example of hands-on metagovernance that can be exercised through a selective empowerment of certain actors. As noted, the lack of opposition and counter-narratives is apparent in the illustrative case. If the interviewee's description of how all the political parties merged into one pro-mining party is accurate, then the interviewee is in fact describing a breakdown of the deliberative responsibility of representative democracy. Of course, when the local community is booming, no one wants to be telling cautionary tales. However, as the boomtown literature demonstrates, rapid growth entails changes at such a scale that it is critical to thoroughly discuss the issues at the local political level. One way of mitigating this deficiency is to give someone in the local council the role as a Devil's Advocate. A Devil's Advocate can actively seek counter-accounts and introduce critical issues into the public discourse. Constructing such a role through process management may result in fruitful deliberations in the local council. Moreover, a more deliberative approach can also lead to an interplay between civic-induced interactive governance arenas and institutions of representative democracy that both enhances the democratic quality and provide insights and learning regarding how to deal with rapid growth.

## **8. Epilogue**

During the finalization of the empirical study, the mine went bankrupt and hundreds of mine workers lost their jobs. Years of misery followed, before global demand for minerals again surged, providing new opportunities for mineral extraction. In the words of Wilson (2004), the community is surely riding the resource roller coaster. The booms and busts have followed more or less the same patterns of high speeds. The upheavals are sudden if not unexpected, taking the local institutions of representative democracy by surprise. One may therefore ask what effects repeated episodes of accelerated policy processes will have. Perhaps the consequences of bending democratic norms are limited after all the first time, but leave an imprint if repeated? There is also a question whether speed will repeatedly benefit the same societal actors



at the expense of others, or different organized interests learn to take the fast track to influence on the local policy agenda. To develop a full picture of how speed affects the democratic anchoring of interactive governance, additional studies will be needed. Such studies should apply longitudinal approaches in order to uncover the long-term consequences of high speeds.

## Literature:

- Aarsæther, N., Bjørnå, H., Fotel, T., & Sørensen, E. (2009). Evaluating the Democratic Accountability of Governance Networks: Analysing Two Nordic Megaprojects. *Local Government Studies*, 35(5), 577-594. doi:10.1080/03003930903227394
- Berger, P. L., and Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality : a treatise in the sociology of knowledge* (Anchor Books ed. ed.). Garden City, N. Y: Doubleday.
- Cheshire, L., Everingham, J.-A., and Lawrence, G. (2014). Governing the impacts of mining and the impacts of mining governance: Challenges for rural and regional local governments in Australia. *Journal of Rural Studies*, 36, 330-339. doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2013.10.010
- Cohen, I. J. (1989). *Structuration theory : Anthony Giddens and the constitution of social life*. New York, N.Y.: St. Martin's Press.
- Collier, R. B., and Collier, D. (1991). *Shaping the political arena : critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Cortese, C. F., and Jones, B. (1977). The sociological analysis of boom towns. *Western Sociological Review*, 8(1), 76-90.
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs? : democracy and power in an American city*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- Frederickson, H. G., O'Leary, R., Nabatchi, T., and Amsler, L. B. (2014). Direct Public Engagement in Local Government. *The American Review of Public Administration*, 44(4\_suppl), 63S-88S. doi:10.1177/0275074013519702
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory : action, structure and contradiction in social analysis*. London: Macmillan.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society : outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Gilmore, J. S. (1976). Boom Towns May Hinder Energy Resource Development. *Science*, 191(4227), 535-540. doi:10.1126/science.191.4227.535
- Harding, A. (2009). The history of community power. In J. S. Davies and D. Imbroscio (Eds.), *Theories of Urban Politics* (pp. 27-39). Los Angeles: Sage.

- Hartley, J., Sørensen, E., and Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821-830. doi:10.1111/puar.12136
- Hayter, R. (2000). Single Industry Resource Towns. In E. S. Trevor J. Barnes (Ed.), *The Companion to Economic Geography*: Wiley Publishers.
- Heikkinen, H. I., Lépy, É., Sarkki, S., and Komu, T. (2016). Challenges in acquiring a social licence to mine in the globalising Arctic. *The Polar Record*, 52(4), 399-411. doi:http://dx.doi.org/10.1017/S0032247413000843
- Irvin, R. A., and Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65. doi:10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x
- Jacquet, J., and Kay, D. L. (2014). The Unconventional Boomtown: Updating the impact model to fit new spatial and temporal scales. *Journal of Rural and Community Development*, 9(1), 1-22.
- Kersbergen, K. v., and Waarden, B. F. v. (2004). 'Governance' as a Bridge between Disciplines. Cross-Disciplinary Inspiration regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability, and Legitimacy. *European journal of political research*, 43, 143-4130.
- Klijin, E.-H., and Skelcher, C. (2007). DEMOCRACY AND GOVERNANCE NETWORKS: COMPATIBLE OR NOT? *Public Administration*, 85(3), 587-608. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00662.x
- Klijin, E. H., and Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135-158. doi:10.1080/14719030000000007
- Klijin, E. H., and Skelcher, C. (2007). DEMOCRACY AND GOVERNANCE NETWORKS: COMPATIBLE OR NOT? *Public Administration*, 85(3), 587-608. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00662.x
- Koppenjan, J. F. M., and Klijin, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks : a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.

- Lawrie, M., Tonts, M., and Plummer, P. (2011). Boomtowns, Resource Dependence and Socio-economic Well-being. *Aust. Geogr.*, 42(2), 139-164.  
doi:10.1080/00049182.2011.569985
- Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and markets : the world's political-economic systems*. New York: Basic Books.
- Logan, J. R., and Molotch, H. L. (1987). *Urban fortunes : the political economy of place*. Berkeley: University of California Press.
- Lowndes, V. (2001). Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics. *Urban Studies*, 38(11), 1953-1971. doi:10.1080/00420980120080871
- March, J. G., and Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- March, J. G., and Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.
- Moffat, K., and Zhang, A. (2014). The paths to social licence to operate: An integrative model explaining community acceptance of mining. *Resources Policy*, 39(0), 61-70.  
doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2013.11.003
- Molotch, H. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82(2), 309-332.
- Ostrom, E. (2014). Do institutions for collective action evolve? *Journal of Bioeconomics*, 16(1), 3-30. doi:10.1007/s10818-013-9154-8
- Peters, B. G. (2012). Governance as a Political Theory. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 19-32). Oxford: Oxford University Press.
- Peterson, P. E. (1981). *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban Governance*: Palgrave Macmillian.
- Poelzer, G. A. (2015). A Stake in Mining: Participatory Elements in Nordic Mine Development. *Northern Review*(39), 39-52.
- Prno, J., and Slocombe, D. S. (2012). Exploring the origins of 'social license to operate' in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories. *Resour. Policy*, 37(3), 346-357. doi:10.1016/j.resourpol.2012.04.002
- Røiseland, A., and Vabo, S. I. (2016). Interactive - or counteractive - governance? Lessons learned about citizen participation and political leadership. In J. Edelenbos and I. v.

- Meerkert (Eds.), *Critical Reflections on Interactive Governance*. Cheltenham, UK  
Edward Elgar.
- Savitch, H. V., and Kantor, P. (2002). *Cities in the international marketplace : the political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Skelcher, C., Klijn, E.-H., Kübler, D., Sørensen, E., and Sullivan, H. (2011). Explaining the Democratic Anchorage of Governance Networks. *Administrative Theory and Praxis*, 33(1), 7-38. doi:10.2753/ATP1084-1806330100
- Stone, C. N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Suopajärvi, L., Poelzer, G. A., Ejdemo, T., Klyuchnikova, E., Korchak, E., & Nygaard, V. (2016). Social sustainability in northern mining communities: A study of the European North and Northwest Russia. *Resources Policy*, 47, 61-68.  
doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.11.004
- Swanstrom, T. (1988). Semisovereign Cities: The Politics of Urban Development. *Polity*, 21(1), 83-110. doi:10.2307/3234925
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance.(Denmark). *American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.
- Sørensen, E., and Torfing, J. (2009). MAKING GOVERNANCE NETWORKS EFFECTIVE AND DEMOCRATIC THROUGH METAGOVERNANCE.(Report). *Public Administration*, 87(2), 234.
- Sørensen, E., and Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218. doi:10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x
- Sørensen, E. V. A., and Torfing, J. (2009). MAKING GOVERNANCE NETWORKS EFFECTIVE AND DEMOCRATIC THROUGH METAGOVERNANCE. *Public Administration*, 87(2), 234-258. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., and Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance*. Oxford: OUP Oxford.



## 8. Vedlegg

### 8.1 Intervjuguide

#### Intervjuguide

1. Er det store forskjeller mellom før og nå i denne kommunen?
2. Hvordan oppleves møtet med en stor næringsaktør?
3. Hvordan er samarbeidet med gruveselskapet organisert?
4. Kan du fortelle litt mer om hvordan dette samarbeidet foregår i praksis?
5. Hvordan er kommunen involvert i selskapets planer?
6. Hvordan er selskapet involvert i kommunens planer?
7. Er det andre aktører som er involvert?
8. Kan du fortelle litt mer om hvordan samarbeidet med disse er?
9. Hvem er kommunens allierte?
10. Er kommunen avhengig av gruveselskapet?
11. Er gruveselskapet avhengig av dere?
12. Er kommunen eller gruveselskapet avhengige av noen andre?
13. Hvem er den mektigste aktøren av kommunen og gruveselskapet?
14. Hva bør kommunen gjøre dersom den vil øke sin innflytelse?
15. Har gruveprosjektet ført til noen nyskapinger / innovasjoner i kommunen? Er det noe dere gjør annerledes nå sammenlignet med før gruveprosjektet ble kjent?
16. Hva er de største utfordringene din kommune møter med dette gruveprosjektet?

17. Dersom vi tenker oss en firedeling av kommunens oppgaver; a) lokaldemokrati, b) tjenesteproduksjon c) samfunnsutvikling d) forvaltningsorgan, hvilken del påvirkes mest av gruveprosjektet?
18. Er det noen forskjell mellom hvilken del administrasjonen er opptatt av og hvilken del politikerne er opptatt av?
19. Er det noen oppgaver ingen snakker om?
20. Hvordan opplever du skattesystemet for mineralnæringen sammenlignet med andre næringer?
21. Hva gjør dere for å endre dette?
22. Har det vært noen saker i kommunestyret om dette prosjektet som har vært heftig debattert?
23. Hvem har motstanderne vært?
24. Hvordan kommer motstand til uttrykk?
25. Hvordan har nordområdesatsningen påvirket kommunens arbeid?
26. Hvilken plass mener du kommunene har i nordområdesatsningen?
27. Hvordan er kommunen om 10 år? Og 50 år?

I Kvalsund:

28. Sjødeponiet har vært omdiskutert og med flere vitenskapelige analyser. Hva skal til for at du stoler på en rapport?
29. Hva gjør du når du ikke forstår rapporten?
  - b) Hvordan bruker du rapporten da?

Generelt: Be om eksempler / illustrasjoner!



## 8.2 Godkjenning opplæringsdel

Utklipp fra epost datert torsdag 14.07.2016 fra Ph.D.-koordinator Mariann Monsen:

---

Hei. Doktorgradsutvalget (DU) ved FSV behandlet i møte 23.06.2016 din søknad om godkjenning av opplæringsdel.

### **Vedtak:**

*Opplæringsdelen for Frode Bjørge godkjennes. Ettersom andelen gjennomførte kurs overstiger minimumskravet, blir følgende kurs oppført på vitnemål:*

*Substanskurs 10 ECTS - TUKO1217 Arctic city – communities and the extractive industries: urbanization, industrial livelihoods and sustainability-considerations*

*Vitenskapsteori 10 ECTS – SO403S Vitenskapelig kunnskapsproduksjon – historie og samtid*

*Metode 10 ECTS – Case Study Research Methods*

Paper fra de fire første ph.d.-kursene dine bes oversendt til undertegnede slik at de kan arkiveres i din ph.d.-mappe i universitetets saksbehandlingssystem. Jeg har allerede ditt paper fra SO412S Kvalitativ metode - analyse av tekst.

Mvh

Mariann Monsen

Ph.d.-koordinator FSV

---

## 8.3 Godkjenning NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS  
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Frode Bjørge  
Fakultet for samfunnsvitenskap Universitetet i Nordland  
Mørkvedtråkket 30  
8049 BODØ

Horod Høllages gate 29  
N 5007 Bergen  
Norway  
Tel: +47 55 58 21 17  
Fax: +47 55 58 06 50  
nsd@nsd.uib.no  
www.nsd.uib.no  
Org nr: 985 321 884

Vår dato: 14.10.2014

Vår ref: 39929 / 3 / HIT

Deres dato:

Deres ref:

### TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 19.09.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

39929                                      *Municipalities in the Arctic II*  
Behandlingsansvarlig                *Universitetet i Nordland, ved institusjonens overste leder*  
Daglig ansvarlig                        *Frode Bjørge*

Personvernombudet har vurdert prosjektet, og finner at behandlingen av personopplysninger vil være regulert av § 7-27 i personopplysningsforskriften. Personvernombudet tilrår at prosjektet gjennomføres.

Personvernombudets tilråding forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.03.2018, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Hildur Thorarensen

Kontaktperson: Hildur Thorarensen tlf: 55 58 26 54

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumenter er elektronisk produsert og godkjent ved NSD's rutiner for elektronisk godkjenning.

Auditingkontoret / User Office

OSLO NSD Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo Tel: +47 22 85 52 11 nsd@uo.no  
TRONDHEIM NSD Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7801 Trondheim Tel: +47 73 59 19 07 hte-wars@ntnu.no  
TROMSØ NSD SVU, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø Tel: +47 77 64 43 34 nsd@svu.uib.no



Denne avhandlingen undersøker styringsutfordringer som oppstår når nordiske kommuner blir vertskap for store industriprosjekter. Enten det er snakk om reguleringsplaner eller tjenesteyting, er det vanskelig å tenke seg industriprosjekter uten at vertskommunen er tungt involvert. Det er derfor gode grunner til å studere hvordan kommunen håndterer møter med aktører som kan endre kommunens framtid, hvilke strategier kommunen tyr til når problemer skal løses, og i hvilken grad kommunen som demokratisk institusjon kan styre utviklingen.

Avhandlingen er basert på data fra dokumentstudier og intervjuer med nøkkelaktører i to norske og en svensk kommune. Teoretisk bygger avhandlingen på tverrfaglig styringslitteratur om governance eller samstyring, men trekker også på sosiologisk litteratur om rask vekst. Ved å kombinere disse teoretiske retningene, bidrar avhandlingen til å synliggjøre utfordringer ved nyere styringslitteratur.

Store forventninger om økt verdiskaping i nordområdene danner et viktig bakteppe for avhandlingen. Avhandlingen argumenterer for at tilpasningen mellom ny næringsaktivitet og lokal samfunnsutvikling ikke er spontan og friksjonsfri. Det finnes ingen «usynlig hånd» som sørger for at den økonomiske veksten et stort industriprosjekt fører med seg, automatisk løser et lokalsamfunns utfordringer. Om industriprosjektet bidrar til å realisere kommunens framtidvisjoner, er det et resultat av lokal politikkutvikling og vanskelige prioriteringer. Avhandlingen kommer derfor med konkrete forslag til hvordan kommuner kan styrke egen styringskapasitet og samtidig ivareta sentrale demokratiske verdier.