

## Masteroppgave

NTNU  
Norges teknisk-naturvitenskapelige  
universitet  
Fakultet for samfunnsvitenskap og  
teknologiske  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Siri Skjøtsvold

## Balansen mellom fagstyre og folkestyre

En analyse av maktstrukturene  
i Hardangersaken

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, våren 2013

## Forord

Jeg husker godt Hardangersaken da den ble omtalt som mest i media sommeren 2010. Jeg syntes det var veldig rart at regjeringen kunne ta en beslutning som så mange var svært uenige i. Samtidig ble jeg imponert over det engasjementet mange viste i saken. Jeg ble nysgjerrig på hvordan en politisk prosess kunne føre til så stor misnøye og mistillit. Denne nysgjerrigheten var bakgrunnen for at jeg valgte å skrive masteroppgave om dette temaet.

Jeg oppdaget etter hvert at det fantes mye interessant statsvitenskapelig teori som jeg mente kunne anvendes for å forske på dette temaet. Et av de emnene jeg syntes var spesielt spennende var forholdet mellom byråkrati og folkestyre. Dette er noe som har vært, og er, et sentralt tema i statsvitenskapelig forskning. Økt byråkratisering har gjort det norske styringsverket mer kompleks, og det har blitt vanskeligere å skille ansvar og oppgaver mellom de folkevalgte organene og fagorganene. I Hardangersaken ble de statlige organene beskrevet som et mangehodet troll, der man ikke klarte å skille myndighet og ansvar mellom Olje- og energidepartementet, Statnett og Norges vassdrags- og energidirektorat. Jeg mener derfor at Hardangersaken er et eksempel på hvordan ansvarspulverisering kan føre til manglende legitimitet også i kraftutbyggingssaker.

Jeg vil takke alle de personene som har bidratt med sin kunnskap og sitt engasjement i mitt prosjekt. Dette gjelder først og fremst informantene mine. Disse er Jan Ivar Rødland, Mona Haugland Hellesnes, Marit Aksnes Aase, Anved Johan Tveit, Tanja Midtsian, Tor Inge Akselsen og Terje Riis-Johansen. Jeg har dyp respekt for det arbeidet og det engasjementet mange la ned for denne saken da den pågikk. Jeg har innsett at det er en sak som vekker sterke følelser for svært mange. Jeg vil også takke min veileder, Jon Arve Nervik, som har gitt meg god faglig hjelp under arbeidet med oppgaven. Takk til familie og venner som gir meg selvtillit og tro på at jeg kan nå de målene jeg setter meg. Til slutt vil jeg takke Magnus Johansen for korrekturlesing, faglig hjelp og moralsk støtte.

Siri Skjølvold

Trondheim 27.05.2013



<b>Innledning</b>	<b>1</b>
<b>2. Teoretisk ramme for analysen</b>	<b>3</b>
2.1 Den segmenterte stat .....	4
2.2 Den fragmenterte stat .....	9
2.3 Overgang fra government til governance .....	12
<b>3. Relevant forskning</b>	<b>15</b>
<b>4. Hypoteser</b>	<b>17</b>
<b>5. Metode og data</b>	<b>19</b>
5.1 Metode .....	19
5.1.1 Prosessevaluering .....	20
5.1.2 Analyse av dokumenter .....	21
5.2 Data.....	22
5.2.1 Intervju .....	22
5.3 Kriterier for å bedømme kvaliteten av analysen.....	25
5.3.1 Validitet og reliabilitet .....	25
5.3.2 Generalisering .....	26
<b>6. Saksgangen i kraftutbyggingssaker</b>	<b>29</b>
6.1 Endringer i saksgangen .....	31
<b>7. Den politiske prosessen</b>	<b>35</b>
7.1 Høring av melding.....	35
7.2 Søknaden .....	35
7.3 Høring av konsesjonssøknad og konsekvensutredning.....	36
7.4 Høringsuttalelsene.....	38
7.4.1 Merknader til søknaden og konsekvensutredningen .....	38
7.4.2 Merknader til tilleggsutredningene .....	40

7.4.3 Merknader til tilleggssøknaden .....	41
<b>7.5 NVEs vurdering av konsesjonssøknaden .....</b>	<b>41</b>
<b>7.6 Fornyet gjennomgang av sjøkabelalternativet .....</b>	<b>44</b>
<b><u>8. Aktørenes oppfatninger av prosessen</u></b> .....	<b><u>49</u></b>
<b>8.1 Aktørbetingelser .....</b>	<b>49</b>
<b>8.2 Strukturbetingelser .....</b>	<b>50</b>
8.2.1 Ressurser .....	50
8.2.2 Arbeidsfordeling og autoritetsfordeling .....	51
8.2.3 Kommunikasjonsstruktur .....	55
<b>8.3 Demokrati .....</b>	<b>58</b>
<b><u>9. Folkestyre i forvitring?</u></b> .....	<b><u>63</u></b>
<b><u>10. Konklusjon</u></b> .....	<b><u>73</u></b>
<b><u>11. Litteraturliste</u></b> .....	<b><u>75</u></b>
<b><u>12. Vedlegg: intervjuguide</u></b> .....	<b><u>79</u></b>

## 1. Innledning

En stadig tilbakevendende problemstilling i debatten om demokratiets helsetilstand, er forholdet mellom byråkratisering og folkestyre. Byråkratiseringen gir økt forutsigbarhet i politiske prosesser, og det bidrar til at beslutninger tas på grunnlag av faglige vurderinger. På den andre siden kan byråkratisering føre til at borgerne føler at avstanden til beslutningsprosessen blir større og at deres muligheter for innflytelse blir svekket. I de siste årene har stadig flere politiske etater blitt fristilt, og departementene har delegert myndighet til direktorat. På denne måten er myndighet flyttet fra de folkevalgte til institusjoner basert på fagstyre. Denne utviklingen fører til at man kan stille spørsmålstegn ved hvorvidt det politiske systemet vi har i Norge i dag virkelig er så demokratisk som mange tror. I denne oppgaven skal jeg undersøke dette spørsmålet ved å se på den politiske prosessen i forkant av vedtaket om å bygge kraftledning på strekningen Sima-Samnanger i Hardangerfjorden.

Problemstillingen er: *Hva karakteriserte den politiske prosessen i forkant av vedtaket om å bygge kraftlinje i Hardanger?* Jeg skal forsøke å gi svar på dette spørsmålet ved å gjennomføre en prosessevaluering av den politiske prosessen i forkant av vedtaket. Jeg tar i bruk kvalitativ analyse, og gjennomfører en dokumentanalyse samt en rekke intervju av aktører som deltok i prosessen. Med bakgrunn i datainnsamlingen forsøker jeg å gi svar på problemstillingen, samt teste hypotesene som blir presentert.

Oppgaven starter med en gjennomgang av den teoretiske rammen for analysen. Den er i stor grad hentet fra den første maktutredningen fra 1983 og Makt- og demokratiutredningen fra 2003. Her beskrives det norske styringsverket, og forholdet mellom folkestyre og byråkrati er et sentralt tema. Viktige begrep er den segmenterte stat, den fragmenterte stat, korporativisme og pluralisme. Endringene som har skjedd blir omtalt som overgangen fra government til governance.

I kapittel 3 blir relevant forskning presentert for å aktualisere min problemstilling. På bakgrunn av det teoretiske rammeverket og relevant forskning blir deretter en rekke hypoteser presentert.

Videre blir metode og data gjennomgått med en oversikt over hvilke metoder som er brukt. Oppgaven er en prosessevaluering, der jeg har brukt dokumentanalyse og intervju

som datainnsamlingsmetoder. Her blir også de metodiske utfordringene en slik studie vil møte presentert. Utgangspunktet for prosessevalueringen er Bakliens struktur- og aktørmodell. Denne presenteres i metodekapitlet, og danner grunnlaget for kategoriseringen av data-materialet i kapittel 8.

Etterpå beskrives saksgangen i kraftutbyggingssaker, og de endringene som er innført i etterkant av Hardangersaken. I Kapittel 7 blir den politiske prosessen analysert med utgangspunkt i dokumentanalyse. Dette kapitlet skal gi innsikt i hva som skjedde og hvilke aktører som deltok i de ulike stadiene av prosessen. Fokuset er på den formelle prosessen, men den uformelle prosessen, som fant sted i media, nevnes også. I kapittel 8 blir den politiske prosessen analysert med utgangspunkt i intervjuene. Her presenteres de viktigste funnene, kategorisert etter tema.

Til slutt har oppgaven en diskusjonsdel, der analysedata som ble innhentet i dokumentanalysen og intervjuene danner grunnlaget for å diskutere den nevnte problemstillingen og hypotesene.

Oppgaven konkluderer til slutt med at den politiske prosessen var karakterisert av misnøye og mistillit. Ansvarspulverisering har ført til at denne prosessen har fått lav legitimitet hos enkelte aktører. Dette betyr at statlige oppgaver er fordelt over flere organer, og at det derfor har vært vanskelig å se hvor det faktiske ansvaret har ligget i denne saken. Konsekvensen av dette kan være at det representative demokratiet svekkes fordi det er vanskeligere å vite hvem som er ansvarlige for de politiske beslutningene.

Hardangersaken vekker sterke følelser hos mange mennesker, og engasjementet er fortsatt stort. Jeg vil presisere at jeg ikke skal ta standpunkt til hvorvidt vedtaket var riktig eller galt, men jeg ønsker å undersøke hvorfor prosessen og vedtaket førte til misnøye og mistillit hos noen av de aktørene som deltok i prosessen. Jeg har heller ikke kompetanse til å vurdere de tekniske sidene av denne saken, og denne oppgaven begrenser seg til å se på det politiske aspektet. I tillegg er fokuset i oppgaven på den formelle prosessen, og de viktige hendelsene som foregikk i media blir derfor ikke gjennomgått. Denne saken ble svært omfattende og en utfordring i analysen av den politiske prosessen er derfor å få oversikt over det som skjedde.

## 2. Teoretisk ramme for analysen

Det teoretiske rammeverket for denne oppgaven er teorier som beskriver organiseringen av det offentlige styringsverket og samhandlingen mellom ulike styringssystemer. Et sentralt tema er det administrative apparatets plass i et representativt konstitusjonelt demokrati. Fokuset er på forholdet mellom byråkrati og folkestyre. Et av spørsmålene som stilles er hvorvidt det er mulig å kombinere ønsket om folkestyre med forekomsten av en tallrik og høyt kvalifisert offentlig forvaltningsstab. Videre skal teorien belyse om de beslutninger som fattes er et resultat av politisk styring, og hvor stor gjennomslagskraft tjenestemennene har overfor politiske myndigheter. Her vil også forholdet mellom folkestyre og organiserte interessegrupper i samfunnet, være relevant. Først må noen begreper som er viktige for analysen defineres.

Makt er her et sentralt begrep, og forstås som et forhold mellom A og B, der A har mulighet til å handle på en slik måte at han påvirker B sitt svar på den handlingen. Videre kan makt forklares som A sin mulighet til å få B til å gjøre noe han ellers ikke ville ha gjort. A sin mulighet til å handle er avhengig av hvilke og hvor mange ressurser de har til rådighet, og ressursbalansen mellom A og B (Østerud 2007: 33).

I Norge har vi indirekte demokrati i form av representativt demokrati. Målet om folkestyre er sentralt i det representative demokratiet. På regjeringens hjemmesider står det at «demokratiet står sterkt i Norge, og at det representative demokratiet utgjør kjernen i det norske folkestyret (Regjeringen 2012)». I det representative demokratiet ligger suvereniteten hos folket, som velger representanter som skal fatte vedtak i enkeltsaker på vegne av folket. Folket har en kontrollfunksjon gjennom muligheten til å stemme annerledes ved neste valg, dersom de er misfornøyde med de som sitter med makten. De valgte representantene skal være folkets tjenere, i den forstand at de skal representere flertallets ønsker. En trussel mot det representative demokratiet er at de valgte representantene blir folkets herskere. Det representative demokratiet kan beskrives på denne måten:

I et representativt demokrati er det en grunnleggende norm at offentlige funksjonærer skal ha en tjenerrolle, ikke en herskerrolle. Folket skal utøve suverenitet gjennom valgte representanter, som igjen iverksetter sin vilje gjennom et forvaltningsapparat (Lægreid og Olsen 1978:11).

De teoriene som blir brukt, er hentet fra Maktutredningen fra 1983 og Makt- og demokratiutredningen fra 2003. Målet med maktutredningene var å kartlegge maktstrukturene i det



norske samfunnet. Her er forholdet mellom folkestyre og byråkrati sentralt. Viktige begreper er den segmenterte stat, den fragmenterte stat, korporativisme og pluralisme. Til slutt brukes overgangen fra government til governance for å oppsummere de endringene man kan se i organiseringen av det norske styringsverket fra den første til den andre maktutredningen.

## 2.1 Den segmenterte stat

Hensikten med den første norske maktutredningen fra 1983 var å undersøke de faktiske maktforhold i det norske samfunnet. Hovedfokuset var på mediernes- og interesseorganisasjonenes økte makt i norsk politikk. Den første maktutredningen diskuterte også forholdet mellom økonomi og politikk. Her ble en stadig nærmere sammenkobling mellom økonomi og politikk vektlagt. Bedriftenes skjebne ble ikke avgjort bare på markeder, men i forvaltningen, i regjeringen, i organisasjonene, i folkevalgte organer, og i samspillet mellom dem alle. Bedriftene var i økende grad selvstendige politiske aktører (Hernes 1978: 7).

For at demokratiet skulle videreutvikles og gjøres gjeldende på alle områder av samfunnslivet, mente forfatterne<sup>1</sup> at det var det nødvendig å ha grundig kjennskap til de faktiske maktforhold i samfunnet (NOU 1982:3: 6-9). De mente at en ikke kunne si hvor mye makt en person hadde kun ved å se på hvilken posisjon personen innehadde. «Et embete er som et redskap: de som besitter det kan utnytte det til det fulle – eller la det ligge ubrukt (Hernes 1978: 12)». For å si noe om en persons makt måtte en også undersøke personlige egenskaper som kunnskap, skjønn og dømmekraft. I tillegg måtte en undersøke hva aktørene faktisk gjorde, og hvordan ulike grupper hadde ulik innflytelse på forskjellige områder. Det var viktig å forstå at makt-eliten kunne bestå av organisasjoner og ikke bare av personer (NOU 1982:3: 128).

Hernes (1978: 26-27) mente at mye av forskningen på makt i Norge, fram til da, hadde undersøkt ett og ett styringssystem, men svært lite forskning var gjort på forholdet mellom styringssystemene. Videre sa han at det var her noen av de største samfunnsproblemer han mente de stod overfor kunne løses. Det var her de forsøkte å kombinere folks ønsker slik de kom til uttrykk gjennom markeder, gjennom interesseorganisasjoner, gjennom folkevalgte

---

<sup>1</sup> Maktutredningen var et samfunnsvitenskapelig forskningsprogram som varte fra 1972 til 1982. Gudmund Hernes ledet forskningsgruppen som bestod av Håvard Alstadheim og Johan P. Olsen. Det ble utgitt en rekke bøker i løpet av arbeidsperioden og noen av forfatterne som bidro var Ole Berrefjord, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Thomas Mathiesen og Harald Sætran.

organer og gjennom forvaltningen. En av utfordringene i forskningen av dette var at de manglet begreper for å beskrive prosesser som gikk på tvers av styringssystemene.

De styringssystemene som ble presentert var det perfekte markedet, det perfekte demokrati og det perfekte byråkrati. Disse var idealversjoner, som forventes å være funksjonelt uavhengige, men bundet sammen av samfunnsborgerne. De inngikk i økende grad i borgernes liv i form av at de fleste kjøpte det de forbrukte, flere deltok i og ble berørt av politiske beslutninger og en stadig større del av befolkningen var arbeidstakere i hierarkisk oppbygde enheter. Dette betydde at monetariseringen, politiseringen og byråkratiseringen hadde økt. Borgeren hadde to innflytelseskanaler, den ene gjennom pengeseddelen og den andre gjennom valgkanalen eller organisasjonsmedlemskap. Den funksjonelle adskillelsen mellom systemene gjorde at makten ble spredd i samfunnet mellom økonomi, politikk og forvaltning (ibid: 24).

To fellestrekk ved styringssystemene er at det er full informasjon innad i systemet og at hvert av systemene opererer med et dominerende aktørpar. Produsenten, politikeren og byråkraten har også til felles at de er andres tjenere og at de er basert på grunnleggende sivile eller konstitusjonelle rettigheter. I idealbyråkratiet er embetsetikken basert på politisk nøytralitet, profesjonell kyndighet og konstitusjonell pliktroskap. Byråkraten har ingen egeninteresser utover det å gjøre en god jobb og dermed bli forfremmet<sup>2</sup> (ibid: 25-26).

Hernes presenterte videre ulike mekanismer i hvert styringssystem som kan brukes for å framprovosere og motvirke interne perverteringer i de andre (ibid: 36 og 41). I det perfekte markedet er de største truslene monopol og dens motpart oligopolet, som kan føre til blant annet markedssvikt. En annen trussel er at frikonkurransen kan stabilisere seg uten full ressursutnyttelse, noe som kan føre til arbeidsledighet (ibid: 30). Pervertering av det ideelle demokratiet kan være ettpartistaten og gratispassasjer-problematikk. Det ideelle byråkratiet kan perverteres ved at politikerne hverken har tid eller kompetanse til å etterprøve byråkratenes anbefalinger. I tillegg har ikke departementenes politiske ledelse sine stillinger lenge nok til å skaffe seg oversikt eller kvalifikasjoner nok til å ta selvstendige vurderinger. Det som

---

<sup>2</sup> Idealbyråkratiet har likhetstrekk med det Weber omtalte som det klassiske byråkrati. Han mente de offentlige ansatte skulle være verdinøytrale, og et verktøy for gjennomføring av folkevalgte beslutninger. På denne måten skulle byråkratiet være forutsigbart, regelstyrt og basert på en klar arbeidsdeling og spesialisert ekspertise (Held 2006: 125-141).

kan skje her er at byråkratiet kan gjøre seg uavhengig av sine politiske foresatte og bli selvbestemmende organer. Dersom en av de nevnte perverteringene oppstår i et styringssystem, er en vanlig løsning å bruke et av styringssystemene til å forbedre de andre der de svikter (ibid: 37).

Forholdet mellom de ulike styringssystemene kan forstås i sammenheng med begrepet blandingsadministrasjon (NOU 1982:3: 77). Begrepet beskriver det politiske forvaltningsmessige styringssystem som hadde vokst fram med blandingsøkonomien, og innebar en økende sammenfletting av den offentlige og private sfære. Blandingsadministrasjonen gjør det mulig for myndighetene å få bedre styring med økonomien samtidig som det gir produsentene mulighet for å overskride den individuelle avmakt som markedet setter dem i, gjennom kollektiv aksjon. En analyse av maktforhold må ta utgangspunkt i samfunnets styringssystemer, hvordan forholdet mellom dem har endret seg over tid, og hvilke aktører som kontrollerer dem eller kontrolleres av dem, og til slutt hvilke paradokser og perversjoner som kan opptre. Hernes skriver at «det er åpenbart at forholdet mellom styringssystemene skaper styringsproblemer (Hernes 1978: 56)».

Berrefjord (1978: 134) beskrev det daværende økonomiske systemet som en forhandlingsøkonomi. Dette innebærer at markedsmekanismene var innesluttet av administrativ styring og forhandling mellom organisasjoner, forvaltningsorganer og offentlige komiteer. Antallet organisatoriske og administrative enheter hadde vokst, og oversteg veksten i befolkningen. Forholdet mellom disse enhetene var i økende grad administrert og regulert gjennom formuleringer av felles mål, bruk av tverrgående virkemidler og utvikling av samhandlingsprosedyrer. Det hadde foregått en politisk institusjonalisering. Han trakk videre likhetstrekk mellom denne modellen og korporativisme. Korporativismen gjorde seg synlig i de vestlige landene fordi organisasjonene hadde utviklet seg til å bli mektige politiske aktører.

Korporativisme som teori fokuserer på hvordan økonomiske interesser i større og større grad har fått overtaket på arbeidernes interesser. Noe av grunnen til dette er den muligheten kapitalen har til å flytte på seg, og på denne måten begrense arbeidernes mulighet til å stille krav. Som et svar på dette ble arbeiderbevegelsen mer konsentrert, byråkratisk og profesjonell. Opprinnelig betyr korporativisme «... et system med funksjonell representasjon, hvor de politiske organene var sammensatt av utsendinger fra organisasjoner, laug, yrkesgrupper og næringsveier (Østerud 2007: 77)». Her er korporativismen en teori som forsøker å si noe

om rammene omkring den dragkampen og de forhandlingene som eksisterer mellom interesseorganisasjoner og statsorganer. Den korporativismen som er beskrevet over er av et mer pluralistisk slag. En liberal korporativisme vektlegger i større grad at interesseorganisasjonenes deltakelse skjer frivillig, enten på bakgrunn av en invitasjon ovenfra eller krav nedenfra (Østerud 2007: 77-78).

Berrefjord (1978: 135) skrev videre at man skulle være forsiktig med å si at Norge var et korporativt samfunn, fordi flere faktorer må ligge til grunn for det. Korporativisme innebærer at samspillet mellom stat og organiserte interessegrupper utfoldes i statlig regi. I tillegg skal de enkelte sektorinteressene kun ha én organisasjon å søke til, slik at organisasjonene får en monopolistisk stilling overfor stat og medlemmer. Idealversjonen innebærer også at det er tvunget medlemskap i organisasjonene for deltakerne i en slik sektor, og at staten har sterk kontroll over organisasjonene. På grunn av dette har korporativ pluralisme blitt brukt for å beskrive norske forhold. I denne modellen vektlegges det liberale innslaget, og fokuset er på organisasjonsmangfold og organisasjonenes rolle og innflytelse. Dette begrepet beskriver en gjensidig avhengighet og kontroll mellom offentlige myndigheter og organiserte interessegrupperinger. Berrefjord mente likevel at den statskorporativistiske modellen kunne brukes som en idealversjon eller referanseramme som man måler avvik opp mot (ibid).

Egeberg (et al. 1978: 122) brukte begrepet «den segmenterte stat», for å beskrive at staten var delt opp i ulike segmenter og ikke lenger var enhetlig. Dette førte til at aktører fra interesseorganisasjonene og myndighetene på et gitt politisk område, ble nært knyttet sammen, og at deres interesser var sammenfallende, og stod i kontrast til interessene til andre segmenter. Det var betydelige ressurser innenfor et segment, men betydelig mindre ressurser for samhandling mellom segmentene. Et segment ville bestå av organisasjonsrepresentanter, stortingsrepresentanter, departementsfolk, representanter for forskningsinstitusjoner og representanter for massemedia. Noen grupperinger kunne få hegemoni over sitt segment og sin sektor av offentlig politikk. Utviklingen mot en segmentert stat innebar at linjene for samarbeid og konflikt ikke fulgte institusjonsgrensene, men gikk gjennom de enkelte institusjonene. Den segmenterte stat var «de sterke organisasjonenes stat (Egeberg et al. 1978: 122)».

Læg Reid og Olsen undersøkte hvilke forhold som påvirket tjenestemennene i norske departement når de traff beslutninger. De stilte også spørsmålstegn ved hvorvidt tjenestemennenes avgjørelser hadde gjennomslagskraft overfor politiske myndigheter og i samfunnet.

De diskuterte byråkratiseringens grunnleggende dilemma. På den ene siden medfører oppbyggingen av byråkratiske forvaltningsstaber umiddelbare fordeler. De skaper muligheter for å gjennomføre tiltak som ellers ikke kan la seg realisere. De byråkratiske organisasjonsformer har skapt forutsigbarhet, kontroll, presisjon og rasjonalitet. På den annen side medfører oppbyggingen av byråkratiske forvaltningsstaber, basert på høyt utviklet ekspertise og arbeidsdeling, til muligheter for at politiske valgte myndigheter, parti-, organisasjons- og bedriftsledere kan miste kontrollen over administrasjonsmidlene (Lægreid og Olsen 1978: 258).

I forståelsen av forholdet mellom demokratiet og byråkratiet brukte Lægreid og Olsen to teorier, teorien om det representative byråkrati og teorien om det ansvarlige byråkrati. I det representative byråkrati har tjenestemennenes avgjørelser gjennomslagskraft, og de påvirkes av den enkelte tjenestemanns sosiale biografi. Sosial biografi omfatter sosial og geografisk bakgrunn, kjønn, alder, utdanning, yrkeserfaring og forventning, målform og engasjement i politisk parti, organisasjoner og ad hoc-aksjoner. Dersom denne teorien beskriver virksomheten i departementene vil spesielle samfunnsgrupper ha en viktig innflytelseskanal gjennom rekruttering til det administrative apparat. I det ansvarlige byråkrati har ikke tjenestemennene noen selvstendig innvirkning på beslutningsprosessene. Deres oppgave er å forberede og iverksette vedtak, men avgjørelsene tas gjennom mål, regelverk og organisasjonsformer gitt av folkevalgte organ. Forfatterne mente at teorien om det ansvarlige byråkrati hadde vært dominerende i Norge i lang tid (Lægreid og Olsen 1978: 8). Analysen deres viste derimot at tjenestemennene hverken var talsmenn for de institusjoner de tilhørte eller nøytrale regelvandrere og eksperter.

Vår tolkning er at de først og fremst er forsvarere for de institusjoner de er tilknyttet, og de mål, oppgaver, virkemiddel og målgrupper de er satt til å ivareta. Det vil si at de i utpreget grad blir påvirket av de organisasjonsmessige rammer de arbeider innenfor (Lægreid og Olsen 1978: 9).

Forskningsgruppen som jobbet med den første maktutredningen konkluderte med at det offentlige engasjementet hadde økt, men at dette ikke hadde ført til sterkere politisk styring. Det var flere grunner til dette, men en av konklusjonene var at det manglet overordnede regler og rammeverk, og at det hadde blitt utstrakt bruk av skjønn i forvaltningen. I tillegg påpekte gruppen at skillet mellom politikk og administrasjon var blitt uklart. Segmenteringen av staten ville føre til at tjenestemennene kom i et avhengighetsforhold til deler av samfunnet, og at samordning mellom ulike administrative organer ble vanskeligere (Østerud 2007: 80-81).

Berrefjord avsluttet sitt innlegg med noen spådommer, der en av dem var «vi vil kunne få se at folkevalgte organer får redusert betydning i forhold til ekspertene, byråkratene og særinteressene i feltstrukturene (Berrefjord 1978: 156)».

## 2.2 Den fragmenterte stat

I 1997 vedtok Stortinget at det skulle utarbeides en ny rapport. Grunnen til dette var en forventning om at det hadde skjedd en rekke endringer i maktfordelingen i norsk politikk siden den første rapporten. Fokuset for gruppen<sup>3</sup> var på hvilke endringer som hadde skjedd siden den første utredningen. Det var fortsatt fordelingen av makt og innflytelse i det politiske livet som stod i sentrum (NOU 2003:19: 9).

I rapporten ble begrepet nettverksparti brukt for å beskrive hvordan politiske partier kunne få makt og innflytelse uten valgseier. Valgkanalen var snevret inn, men andre deltakelseskanaler hadde fått større betydning. Dette innebar at det ikke lenger var umiddelbar sammenheng mellom valgresultat og regjeringsposisjon. Den statlige politikken ble nå i stor grad forhandlet fram bak lukkede dører, eller mellom regjering og et varierende stortingsflertall. Den norske mindretallsparlamentarismen forsterket denne tendensen, og førte til at regjeringen ikke stod til ansvar overfor folket i valg siden det ikke var valgutfallet som avgjorde regjeringens skjebne. Samtidig ble regjeringens makt svekket på grunn av en omfattende statlig reformprosess gjennom markedsretting, fristilling og privatisering av statlige oppgaver. Denne prosessen betydde at ressurser, skjønn og politiske avgjørelser ble flyttet fra politisk myndighet til uavhengige direktorat og kontrollorganer. Denne utviklingen var et resultat av innflytelse fra New Public Management-tankegangen. Forskergruppen mente at denne utviklingen hadde bidratt til at folkemakten var svekket (ibid: 17).

Medienes rolle i det politiske livet var et viktig tema i Makt- og demokratiutredningen. En av de tendensene som blir beskrevet er at journalistene så det som sin oppgave å stå på folkets side i avsløringer av de mektige. Videre hadde enkeltsaker og personspørsmål blitt viktigere i mediene, og dermed også i politikken. Dette hadde ført til at politikken var vridd fra det lang-

---

<sup>3</sup> Forskningsgruppen ble ledet av Øyvind Østerud. Øvrige medlemmer var Fredrik Engelstad, Siri Meyer, Per Selle og Hege Skjeie. I tillegg bidro en rekke andre forskere. Rapporten ble utarbeidet i løpet av en femårsperiode fra 1998 til 2003. Det ble til sammen utgitt og levert 50 bøker, 77 rapporter og en rekke artikler og holdt flere foredrag.

siktige og prinsipielle til det dagsaktuelle. Mediene hadde blitt profesjonelle i innhenting av kilder innen politikk, forvaltning, organisasjonsliv og næringsliv. Mediene hadde fått større betydning for beslutningstakernes arbeidssituasjon, og det hadde derfor blitt viktigere for politikere å ha et aktivt og bevisst forhold til mediene. På grunn av dette hadde medie-rådgiving blitt en voksende bransje (ibid: 48).

Den korporative kanalen, gjennom organisasjonsdeltakelse, råd og utvalg, hadde erstattet folkevalgte organer som påvirkningsvei. Det var arbeids- og næringsinteressene som hadde dominert i denne kanalen. Forskergruppen presiserer likevel at omfanget av korporative organer likevel var redusert siden den første maktutredningen. Det korporative systemet var blitt redusert som en følge av at alternative kommunikasjons- og påvirkningskanaler hadde økt sin betydning. Markedsretting av offentlig virksomhet hadde bidratt til at den formelle korporative organiseringen var svekket. Organisasjoner og andre interessegrupper hadde fått et mer profesjonelt informasjons- og kommunikasjonsapparat og brukte lobbying overfor beslutningstakere. Påvirkningskanalene var karakterisert ved at evnen og ressursene til å yte innflytelse var ulikt fordelt (ibid: 24).

Demokratiets tilstand ble beskrevet på denne måten:

Den mest sentrale endringen av maktforholdene i Norge er at demokratiet i grunnbetydningen folkestyre – et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvalg og folkevalgte organer – er i tilbakegang. Folkestyret som regjeringsform er i forvitring snarere enn omforming (NOU 2003:19: 13).

I den andre maktutredningen ble staten beskrevet som fragmentert, der samordningen mellom departementer, direktorat og nye tilsynsorganer var relativt svak (Østerud 2007: 81). På den ene siden hadde det vært en rekke fristillinger, men det hadde samtidig blitt opprettet flere kontroll- og styringsorganer. Dette hadde ført til at det ikke var noen enhetlig eller samordnet styringssystem. Offentlig virksomhet hadde blitt styrt etter mønster av private bedrifter som en følge av at statseiendom hadde blitt privatisert og statlige tiltak fristilt. Departementenes oppgave i et slikt system er å gi overordnede retningslinjer, men ikke drive detaljstyring. Den politiske begrunnelsen for reformene var at de ville føre til en mer effektiv utførelse av arbeidet, føre til reduksjon av kostnadene og gi bedre tilbud til lavere pris (NOU 2003:19: 24).

Den overordnede rammestyringen ble forsterket av at det ble opprettet flere politiske stillinger i departementene. Markedsstyringen førte til mindre detaljstyring av de løpende oppgavene, men økt styring gjennom lovverk, konkurransetilsyn og overvåking. Oppgaver som tidligere

hadde ligget innenfor forvaltningen og de politiske institusjonene, ble overtatt av markedet og uavhengige aktører. Eksempler på slike aktører er rettsvesenet, Sentralbanken og tilsynsorganer. Den konkurranseutsatte virksomheten ble overvåket gjennom sentralisert kontroll med det statlige tilsynsapparatet. Dette gir en mer kompleks og fragmentert organisasjonsform når det gjelder iverksetting og kontroll. I tillegg førte det til at det administrative handlingsrommet ble utvidet på bekostning av politisk ledelse. Makt ble flyttet fra folkevalgte organer til fagorganer som ikke var underlagt folkevalgt kontroll (NOU 2003:19: 19). Østerud beskriver dette på denne måten:

Den politiserte statens retrett innebærer at politisk ledelse mister makt, men likevel sitter med ansvaret. Fristilte etater og markedsrettede selskaper får derimot tilført makt, men frasier seg ansvar. Dermed er rollefordelingen mellom politikk og forvaltning blitt mer uklar. Samlet innebærer forvaltningsreformene at utøvelse av politisk skjønn er trukket vekk fra Regjeringen og over til forvaltning, etatsledelse, fristilte selskaper, uavhengige styringsorganer og statlige tilsyn (NOU 2003:19: 20).

I rapporten ble det også beskrevet hvordan styring foregår på flere nivåer – europeisk, statlig og lokalt. På grunn av dette er det vanskeligere å vite hvem som står bak beslutninger med store konsekvenser, og hvor ansvaret for endringer i samfunnsform og rammevilkår ligger. Dette fører til at det er vanskeligere å stille de ansvarlige til ansvar ved valg, et prinsipp som er grunnleggende innenfor det representative demokratiet (ibid: 58). Et begrep som beskriver dette er ansvarspulverisering. Ansvarspulverisering betyr i denne sammenheng at ansvar er fordelt mellom flere organer, og at det derfor er vanskeligere å se hvor ansvaret i en bestemt sak ligger. Dette fører til uklare ansvarsforhold. Hvis alle har ansvar for at noe blir gjort fører dette i praksis til at ingen har ansvar<sup>4</sup>.

Makt- og demokratiutredningen mente altså at staten hadde gått fra å være segmentert til å bli fragmentert. Dette innebar at den offentlige politikken var blitt avsegmentert. Et eksempel på dette var landbrukspolitikken. Landbrukskomiteen ble nedlagt i 1993 og bondeorganisasjonens posisjon svekket. De organiserte interessene i nærings- og arbeidsliv stod fortsatt sterkt, og fremdeles ble det fattet sentrale beslutninger i korporative samarbeidsorganer. Likevel var betydningen av korporative organer redusert. Utvalget viser til at antall styrer, råd og utvalg hadde blitt halvert fra midten av 1970-tallet til midten av 1990-tallet. I

---

<sup>4</sup> Begrepet ble blant annet brukt i 22.juli-kommisjonens rapport (NOU 2012:14).



tillegg hadde alternative kommunikasjons- og påvirkningskanaler økt på bekostning av det korporative systemet. Nærings- og interesseorganisasjonene brukte i større grad massemedia og lobbyvirksomhet for å fremme sine synspunkter overfor Stortinget. Muligheten for å påvirke var karakterisert av artikuleringssevne, organisasjonsmakt, kontaktnett og kjøpekraft (ibid: 24).

Avsegmenteringen innebar at styringsverket i mindre grad var karakterisert av korporativisme, og i større grad var pluralistisk. Pluralismen som teori ønsker å undersøke gruppedynamikker og hvordan organiserte interessegrupper yter innflytelse i politiske prosesser. Her er fokuset på grupper, ikke på enkeltindivider. Pluralisme fokuserer på hvordan interessegrupper og lobbyvirksomhet påvirker beslutningsprosesser og avgjørelser. Gjennom denne formen for deltakelsesdemokrati gjør man interesseorganisasjoner til en representant for folkets felles interesser. Her er allianser og koalisjoner et viktig virkemiddel. Makt anses som ikke-hierarkisk og konkurransedrevet. Det er en del av en endeløs forhandling mellom grupper som representerer ulike interesser, inkludert næringsorganisasjoner, fagforeninger, politiske partier og etniske grupper. Ressursfordelingen mellom ulike interessegrupper former deres innflytelse. Eksempler på ressurser er økonomiske ressurser, kontaktnett, organisasjonsmakt, retorikk og kjøpekraft (Held 2006: 160).

I rapporten ble det beskrevet hvordan folkestyret var i ferd med å svekkes<sup>5</sup>. Grunnen til dette var den fragmenteringen som er beskrevet ovenfor. Demokratiet som styringsform ble utfordret når folkestyrets vilkår og spillerom ble redusert. På grunn av dette mente forskerne at det er viktig å undersøke forvitring av folkestyret for å vurdere demokratiets vilkår (NOU 2003:19: 1).

### **2.3 Overgang fra government til governance**

Overgangen fra den segmenterte stat til den fragmenterte stat, kan også beskrives som overgangen fra government til governance. Government innebærer at offentlige beslutningsprosesser er kjennetegnet ved hierarkisk organisering av partier og politiske tradisjoner som i hovedsak opererer på det nasjonale nivået. Lokale politikere er avhengige av det sterke

---

<sup>5</sup> Hege Skjeie tok dissens i konklusjonen i hovedrapporten og ga en egen særuttalelse. Hun var uenig i beskrivelsen av folkestyrets utvikling. Hun mente rettighetsfesting handlet om muligheter for individuell og kollektiv bemektigelse og derfor kunne sees på som et grunnlagsdemokrati og ikke et tilleggsdemokrati slik det ble beskrevet i rapporten (NOU 2003:19: 74).

sentralstyrte byråkratiet som har vokst i de fleste moderne land. Dette har endret seg de siste årene, og utviklingen har gått fra politisk styring basert på formell statsstyre til at beslutningstakere på lokalt nivå bygger nye og sterkere relasjoner med hverandre for å løse problemene i offentlig politikk. Det sistnevnte er governance (John 2001: 13-14).

Utviklingen fra government til governance har kommet som et resultat av et behov for et styringssystem som bedre kan koordinere og løse offentlige problemer innenfor en kompleks kontekst. Videre har utviklingen vært et resultat av at politiske utfordringer har ført til et behov for nettverksstyring og at man har gått bort fra hierarkisk styring av staten og mer i retning av å ta i bruk virkemidler fra New Public Management-tankegangen. Dette innebærer at man har beveget seg bort fra sentralisering av funksjoner og administrasjon, og mot desentraliserte enheter og mindre virksomheter med klare retningslinjer som blir uttrykt og målt av høyere styringsnivåer (ibid). Overgangen til governance innebærer at staten mister makt til overnasjonale organer, som EU, på den ene siden, og til regionale og lokale aktører på den andre siden (Rhodes 1999: 55-56). I tillegg fører det til at politiske avgjørelser i større grad enn før skjer innenfor langvarige relasjoner mellom aktører som er lokalisert på ulike territorielle nivåer. På grunn av dette blir politiske beslutninger i mindre grad fattet innenfor det hierarkisk organiserte byråkratiet, men heller gjennom forhandlinger mellom formelt sett uavhengige private og offentlige aktører, som i realiteten er gjensidig avhengige (Bukve og Amdam 2004: 11).

Overgangen fra government til governance representerer også en overgang fra korporativisme til pluralisme. I et styringssystem kjennetegnet ved korporativisme foregår samarbeidet mellom ulike aktører innenfor rammene av en hierarkisk og statlig dominert styringsmodell. En pluralistisk modell representerer derimot en mer samfunnsbasert styrings- og beslutningsmodell (Røyseland og Vabo 2008: 87). Videre kan governance oversettes til samstyring på norsk. I dette begrepet ligger at governance betyr en ikke-hierarkisk prosess, der offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening. Samstyring kjennetegnes ved at det er gjensidig avhengighet mellom involverte aktører, at beslutninger derfor baserer seg på diskurs eller forhandlinger og at samhandlingen er en planlagt og målorientert aktivitet som involverer organisasjonsprosesser i form av for eksempel planlegging, målformulering og koordinering (ibid: 90 – 91).



### 3. Relevant forskning

«Hardangersaken» er relativ ny, og det er derfor begrenset med forskning som er gjort på området. Sintef har, i skrivende stund, et forskningsprosjekt gående som heter SusGrid. SusGrid er underlagt CEDREN – Center for Environmental Design of Renewable Energy. Temaet for forskningsprosjektet er hvordan kunnskap om økonomi, sosiale forhold og miljø kan gi gode og forutsigbare prosesser for implementering av miljøvennlige nettutviklingsprosjekter. Målet med prosjektet er at saker som har møtt mye motstand, skal få større støtte blant folket, gjennom at prosessen forbedres.

Som et forarbeid til dette prosjektet har Sintef publisert en rapport som heter «En analyse av den formelle konsesjonsprosessen og mediedekningen knyttet til den omsøkte luftledningen Sima-Samnanger» (Ruud et al. 2011). Fokuset har vært på de ulike aktørene som har deltatt i prosessen, og rapporten har fremmet flere problemstillinger som SusGrid-prosjektet skal forsøke å undersøke.

I rapporten har de vist hvordan media har fungert som en alternativ innflytelseskanal til den formelle konsesjonsprosessen, og at motstandere av luftledningene har brukt denne kanalen mer enn den formelle kanalen. «Hardangersaken» var den fjerde mest omtalte nyhetssaken i 2010 (Ruud et al. 2011: 19). Forfatterne peker på at media ikke har sagt mye om den faglige begrunnelsen for at regjeringen besluttet å bygge luftlinje. Videre stiller forfatterne spørsmålstegn ved om uformelle kanaler er i ferd med å ta over for de formelle kanalene, og hvilke konsekvenser dette kan ha for framtidige konsesjonsprosesser. I rapporten påpekes det også at en tidligere politisk avklaring kunne redusert konfliktnivået og ført til større legitimitet til konsesjonsprosessen (ibid).

I forbindelse med SusGrid ble det holdt et brukermøte 8. mars i Bergen, der resultat fra arbeidspakke 1 og 2 ble presentert. I arbeidspakke 1 ble det utført en sammenlignende studie der nettutviklingsregimet i Norge ble sammenlignet med regimene i Sverige og Storbritannia. Et av hovedfunnene var mangelen på politisk forankring av nettutvikling i Norge, noe som fører til at det blir liten sammenheng mellom ulike utredninger, her lokale, regionale og de fra Statnett. En annen konsekvens av denne tendensen er at det oppstår et legitimitetsproblem fordi det er vanskeligere å formidle kraftsystemorienterte beslutninger enn politiske beslutninger. I sin analyse oppdaget forskerne at britene og svenskene har en sterkere politisk

forankring, og at det der er klart at nettutviklingen skal støtte opp under politiske mål (CEDREN 2012).

Målet med arbeidspakke 2 var å undersøke folks holdninger til og kunnskaper om nettutbygging. Analysen viste at den gjennomsnittlige norske kvinne og mann generelt er positive til nettutbygging, men at de har lite kunnskap om temaet. Likevel viste analysen at folk oppgir at de er mer positive dersom kablingen skjer under bakken eller i sjøen sammenlignet med om den bygges som luftledning. SusGrid kommer videre til å bruke resultatene fra arbeidspakke 1 og 2 til senere studier av temaet (ibid).

Jeg mener mitt prosjekt vil være et nyttig innslag i den forskningen som foregår på dette feltet. Jeg fokuserer på den politiske prosessen, og de politiske aktørene, mens annen forskning har fokusert på den miljøpolitiske siden ved saken, samt folks reaksjoner på tiltaket. Med andre ord har tidligere forskning et befolkningsperspektiv, mens jeg har et aktørperspektiv. I tillegg mener jeg mitt prosjekt vil være av samfunnsmessig nytte fordi

- a) ved å teste ulike teorier opp mot virkeligheten, kan jeg være med på å utvikle og forbedre teoriene, og på denne måten styrke dem,
- b) det vil avdekke klare tendenser i politiske prosesser i Norge,
- c) det vil si noe om konsekvensene av tendensene,
- d) det vil bevisstgjøre aktører på hvilken rolle de har og hva det fører til og
- e) det vil gjøre det enklere for aktører å få den innflytelsen de ønsker ved lignende saker på senere tidspunkt.

Punktene over bygger alle på et demokratisk prinsipp om åpne prosesser i store politiske avgjørelser som vil påvirke enkeltpersoner direkte.

## **4. Hypoteser**

Med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket jeg har presentert har jeg utformet fem hypoteser.

H1: Saksgangen i kraftutbyggingssaker underbygger teorien om den fragmenterte stat, og utviklingen fra government til governance.

H2: Ansvarspulverisering i norsk forvaltning fører til at det representative demokratiet svekkes.

H3: At beslutningsmyndighet er flyttet fra folkevalgte organer til fagorganer, fører til misnøye og mistillit.

H4: At beslutningsmyndighet er flyttet fra folkevalgte organer til fagorganer, fører til at det representative demokratiet svekkes.

H5: Fraværet av et klart ståsted fra regjeringens side i denne saken bidro til misnøye og mistillit.



## 5. Metode og data

### 5.1 Metode

Oppgaven er basert på en casestudie. Den casen jeg har analysert er den formelle politiske prosessen fram mot vedtaket om å bygge kraftlinje på strekningen Sima-Samnanger i Hardangerfjorden. Casestudiet kan brukes til å forklare komplekse sosiale fenomener, og er godt egnet når spørsmålene man stiller er hvordan og hvorfor (Yin 2003:1). Schramm skriver at casestudiet er godt egnet i evalueringsstudier fordi:

The essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a decision or set of decisions: why they were taken, how they were implemented, and with what result (Schramm 1971: 4).

I tillegg til å forstå selve beslutningen, kan casestudiet brukes til å forstå individer, organisasjoner, prosesser, programmer, fellesskap, institusjoner og hendelser (Yin 2003: 5-9). En casestudie kan defineres som en undersøkelse av et fenomen i nær tid, i dets virkelige kontekst, spesielt når grensen mellom selve fenomenet og konteksten ikke er klar.

Når man studerer årsakene til politiske tiltak, er det aktuelle politiske tiltaket den avhengige variabelen, og de ulike sosiale, økonomiske og kulturelle faktorene de uavhengige variablene, som skal forklare hvorfor tiltaket ble iverksatt (Dye 2011: 4-5). I dette prosjektet er det ikke bare årsaken til tiltaket som skal forklares, men også prosessen i forkant av tiltaket.

Siden det er den politiske prosessen som er oppgavens empiri, vil datamateriale være det som kan gi innsikt i dette. Her har jeg tatt i bruk kvalitativ metode, og gjennomført intervju av noen av de aktørene som har kjennskap til den politiske prosessen i forkant av vedtaket om bygging av kraftlinje. Denne metoden er godt egnet til å få god innsikt i noen få personers holdninger eller kunnskap til en bestemt sak, og passer derfor best når man har få intervjuobjekt om en begrenset sak. Når man bruker intervju som metode for innsamling av data er det viktig å utarbeide gode, presise spørsmål og sikre at man fører referat som kan verifiseres av den som blir intervjuet. Her vurderte jeg hvor strukturerte intervjuene skulle være, med tanke på hva som ville gi best resultat. En utfordring jeg møtte var å holde meg objektiv, selv om jeg fikk nærhet til saken og de personene som var involverte. Mye av arbeidet ved bruk av intervju som metode ligger i transkriberingen i etterkant av intervjuene.



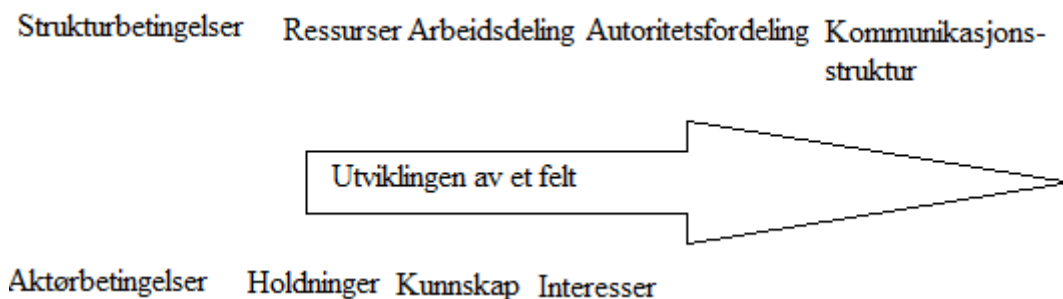
I tillegg har jeg samlet inn så mye relevant dokumentasjon som mulig, og gjennomført en dokumentanalyse. Denne har omfattet meldinger, søknader, høringsuttalelser, sakspapir og lignende.

### 5.1.1 Prosessevaluering

Prosessevaluering kan ha som hensikt å beskrive hvilke prosesser som er satt i gang, dvs. beskrive virkningene av noe, en intervensjon eller et tiltak, eller å beskrive de prosessene som skapte virkningen, eller en kombinasjon av begge disse (Baklien 2000: 52-53). Prosessevalueringer kan avdekke hvorfor det gikk som det gikk, og avdekke hvilke barrierer og pushfaktorer som har påvirket utviklingen (ibid: 59).

I prosessevaluering er aktørene det sentrale utgangspunktet. Man har en bottom-up-tilnærming der fokuset er å se på samspillet mellom de enkelte aktørene (Vik-Mo og Nervik 1999: 45). I tillegg må man undersøke strukturen individene handler innenfor. Baklien (2000: 62) skriver at man må se på bakgrunnen for utviklingen av tiltaket, og hvordan strukturene har skapt handlingsrom for de individuelle aktørene. Dette kan illustreres i figur 1:

Figur 1: Strukturer og aktører (Baklien 2000: 63)



I slike studier bruker man ofte dialogbasert evaluering, som innebærer at forskeren eller forskerteamet har hatt nær kontakt hele veien med dem som har utformet tiltaket og til dels også med oppdragsgiver. Her foregår datainnsamlingen gjennom deltakelse og samtaler, der samspillet mellom personene er sentralt (Baklien 2000: 57).

Utgangspunktet for den prosessevalueringen jeg skal gjennomføre er Bakliens figur av strukturer og aktører. Det første man kan se på er strukturbetingelsene. Disse omfatter hvor mye ressurser som settes inn på reformen, hvilken arbeidsdeling man ønsker, autoritetsfordelingen og kommunikasjonsstrukturen. Autoritetsforholdene er svært viktige i dette

prosjektet. Her kan man studere hvem som har hvilken makt, og hvem det er som avgjør hvordan arbeidsfordelingen skal være, for eksempel mellom lokale og sentrale nettselskap, og mellom Olje- og energidepartementet og Norges vassdrag- og energidirektorat. Her kan man også se på hvilke kriterier som ligger til grunn for de avgjørelsene som tas, om det er faglige, personlige eller skjønnsmessige faktorer som avgjør hva som vedtas. I prosessevalueringen er det viktig å avgjøre om de strukturelle forholdene lå til rette for at regjeringens strategi ble fulgt. I tillegg er det viktig å avdekke hvilke arenaer kommunikasjonen foregikk på.

Det andre man kan undersøke er aktørbetingelsene, som sier noe om egenskapene ved de aktuelle aktørene. Den første aktørbetingelsen er de holdningene aktørene har til hverandre, og til visjonen bak vedtaket. Videre vil kunnskapen aktørene har være avgjørende for hvordan de vurderer de ulike tiltakene. Til slutt må man se på interessene de ulike aktørene har. Dersom aktørene har svært ulike interesser kan det bli konflikt. De tre aktørbetingelsene er nært knyttet sammen, og det er viktig å kartlegge disse for å forstå aktørenes handlinger og reaksjoner til vedtaket. Aktørenes handlingsrom blir begrenset og muliggjort av struktur-betingelsene, og de rammene som er lagt for aktørinnflytelse.

### **5.1.2 Analyse av dokumenter**

Prosesen fram mot vedtaket om å bygge kraftlinje på strekningen Sima-Samnanger var svært omfattende, og tidkrevende. Det tok 5 år fra søknaden ble sendt til NVE til vedtaket ble offentliggjort av Olje- og energidepartementet. Etter dette ble det i tillegg gjennomført nye runder med vurderinger, da av sjøkabelalternativet. Her finnes det svært mye dokumentasjon av meldinger, søknaden, høringsuttalelser, rapporter fra utredninger, stortingsmeldinger og dokumenter om retningslinjer og strategier i kraftutbyggingssaker. I tillegg er det en rekke dokumenter som har blitt publisert i media, blant annet avisartikler og pressemeldinger.

Jeg har brukt dokumentanalyse til å gjengi hendelsesforløpet kronologisk gjennom å lese relevante dokumenter. Jeg har fått god oversikt over de retningslinjene myndighetene har vedtatt for saksgangen i kraftutbyggingssaker, og hvordan den politiske prosessen har foregått. Her var det interessant å undersøke hvilke motsetningsforhold som har vært mellom aktørene.

Et dokument som er viktig i mitt prosjekt er NVEs dokument «Bakgrunn for vedtaket» av 30.05.08. Det gir en oversikt over saksgangen i kraftutbyggingssaker, høringsuttalelsene i

denne saken, samt NVEs vurderinger. I tillegg er OEDs opprettholdelse av NVEs konsesjon av 2. juli 2010 interessant. Det er også interessant å se på regjeringens vurderinger i etterkant av vedtaket. I Stortingsmelding nr. 14 (2011-2012), om utbygging av strømmettet, kommenterer regjeringen håndteringen av denne saken, og kommer med forslag til lovendringer som skal gjøre at saksgangen blir kortere, og at departementet får større innflytelse tidligere i prosessen.

Når man bruker analyse av dokumenter i et forskningsprosjekt er det viktig å huske at alle dokumenter ble skrevet med en bestemt hensikt, og at det derfor er viktig å være kildekritisk (Yin 2003: 87). Stortingsmeldinger, offentlige utredninger, fylkestingsvedtak og andre offentlige dokumenter er underlagt prosedyrer for kvalitetskontroll, slik at kravene til reliabilitet og validitet er tilfredsstillt. Analyse av dokumenter vil gi en god oversikt over strukturbetingelsene, om hva som har skjedd når og hvordan, men ikke tilstrekkelig informasjon om aktørbetingelsene. Det vil derfor være nødvendig å gjennomføre intervju for å få tilstrekkelig med informasjon.

## **5.2 Data**

### **5.2.1 Intervju**

For å få best mulig informasjonsgrunnlag for analysen har jeg gjennomført intervju av de aktørene jeg anser som mest relevante. Målet med spørsmålene var å klargjøre aktørenes holdninger, kunnskap og interesser til vedtaket, altså aktørbetingelsene. I tillegg skulle de gi innsikt i aktørenes opplevelse av strukturbetingelsene.

De aktørene som deltok i mine intervju var:

- Jan Ivar Rødland, ordfører i Granvin kommune i perioden 2007 – 2011 og leder av Folkeaksjonen i Hardanger mot 420 kV kraftlinje Sima-Samnanger<sup>6</sup> fra 2005 til 2011.
- Mona Haugland Hellesnes, ordfører i Ulvik kommune i perioden 2007 – 2011.
- Marit Aksnes Aase, ordfører i Samnanger kommune.
- Johan Anved Tveit, ordfører i Eidfjord kommune og rådsordfører i Hardangerrådet fra 2009 – 2010.

---

<sup>6</sup> Senere kalt Folkeaksjonen i Hardanger for kraftoverføring med sjøkabel, og fra 14.04.11 Hardangeraksjonen. I oppgaven brukes både navnene Folkeaksjonen og Hardangeraksjonen.

- Tanja Midtsian, saksbehandler i NVE.
- Tor Inge Akselsen, tidligere kommunikasjonsdirektør i Statnett.
- Synnøve Kvamme, talsperson i Hardangeraksjonen.
- Terje Riis-Johansen, Olje- og energiminister i perioden 2008 – 2011.

Kvam kommune er ikke representert i intervjurunden, fordi tidligere ordfører ikke ønsket å delta.

Intervjurunden var basert på en delvis strukturert tilnærming, der temaene for intervju-spørsmålene var fastsatt på forhånd i en intervjuguide. Likevel var det rom for tilpasning underveis, ut i fra hva intervjupersonen svarte. Målet var at intervjuene skulle være en samtale mellom meg og informant, som ble styrt av de temaene jeg hadde fastsatt på forhånd (Thagaard 2003: 85).

En av styrkene til denne intervjuformen er at den fanger opp variasjonen i intervjupersonenes oppfatninger om et tema og dermed gir et bilde av en mangfoldig og kontroversiell menneskelig verden. På den andre siden er en av utfordringene at det ikke er objektive data som skal kvantifiseres, men meningsfulle relasjoner som skal tolkes (Kvale 2001: 25). I tillegg finnes det få standardregler eller felles metodologiske konvensjoner i de kvalitative forskningsmiljøene. Det er derimot en rekke metodiske spørsmål som må besvares knyttet til antall intervjuobjekter, om intervjuet bør tas opp på lydbånd, om det skal transkriberes, hvordan det skal analyseres og om intervjupersonen bør få lese tolkningene.

Kvale (2001: 41) beskriver syv stadier for den kvalitative intervjuundersøkelsen. Disse er tematisering, planlegging, intervjuing, transkribering, analysering, verifisering og rapportering. Jeg har fulgt denne modellen i utarbeidelsen og gjennomføringen av intervjuene.

I tematiseringen klargjorde jeg formålet med undersøkelsen, hvilken forhåndskunnskap som måtte innhentes og hvilken analyseteknikk som skulle brukes (ibid: 55). Deretter innhentet jeg relevant informasjon, og startet planleggingen av hvordan de andre stadiene skulle gjennomføres. Her bestemte jeg hvilke intervju typer som skulle brukes, antall intervju personer, og avklarte hvor mye ressurser som var tilgjengelige for studien. Jeg vurderte også de etiske aspektene ved studiet. Kvaale (2001: 67) skriver at det er to etiske regler en bør vurdere når man forsker på mennesker: det informerte samtykke og konfidensialitet (Kvale 2001: 67). Informert samtykke betyr at intervju personene får informasjon om prosjektet, og om mulige

fordeler og ulemper ved å delta. Konfidensialitet innebærer at forskeren må ha godkjenning fra intervjupersonene dersom deres identitet skal offentliggjøres. I tillegg må forskeren anerkjenne det vitenskapelige ansvaret, som innebærer at forskningsprosjektet produserer kunnskap av verdi, og at kunnskapen er så kontrollert og verifisert som mulig (ibid: 69).

Det neste steget i prosjektet var å utføre intervjuene, på grunnlag av en intervjuguide. Intervjuguiden startet med noen innledende spørsmål om navn, ansettelsesforhold og hvilken rolle vedkommende har hatt i prosessen. Målet med oppvarmingsspørsmålene var å klargjøre hvem intervjupersoner var og hvilken rolle vedkommende hadde i prosessen. I tillegg skulle disse spørsmålene skape en trygghet hos informanten, og gjøre at han eller hun følte seg komfortabel med intervjusituasjonen. Her hadde jeg også mulighet til å spørre informanten om noen bakgrunnsvariabler (Tjora 2012: 112).

Videre ble det stilt spørsmål om hvordan vedkommende opplevde prosessen. Refleksjonsspørsmålene (ibid: 113) var knyttet til balansen mellom folkestyre og fagstyre, vedtakets legitimitet og også bruken av ulike innflytelseskanaler. Jeg ønsket å avdekke tendenser i og mellom de ulike styringssystemene (jfr. Hernes 1978). Eksempler her er på fordelingen av ansvar og myndighet mellom Olje- og energidepartementet, Statnett og NVE. Jeg ønsket videre å undersøke hvor stor innflytelse de folkevalgte organene hadde på vedtaket, sammenlignet med den innflytelsen fagorganene hadde.

Refleksjonsspørsmålene skulle også bidra til å gi innsikt i hva som skjedde på de ulike møtene og hva aktørene la i de høringsuttalelsene de kom med. Dokumentanalysen ga en overordnet oversikt over hva som skjedde, mens intervjuene bidro med en dypere innsikt. Her hadde jeg mulighet til å gå videre med det som skjedde under saksbehandlingen som jeg mente var spesielt interessant for oppgaven min. Et eksempel her er at Statnett søkte om forhåndstillatelse, slik at arbeidet med anleggene kunne starte før spørsmålet om ekspropriasjon var avklart. I intervjurunden kunne jeg undersøke hvilke refleksjoner Statnett gjorde seg om konsekvensene av å framskynde prosessen, og også hvilke tanker de andre aktørene hadde rundt denne beslutningen.

I denne delen av intervjurunden opplevde jeg at det var viktig å bruke oppfølgingsspørsmål på en konstruktiv måte. Dette kunne være: «Kan du si mer om...» eller «fortell om...». Det var også nyttig å be informanten presisere hva han eller hun mente med noe som ble sagt, dersom det var uklart. For å klargjøre dette presenterte jeg min forståelse av noe som hadde blitt sagt,

og ga respondenten mulighet til å klargjøre dette (Thagaard 2003: 87). Oppfølgings-spørsmålene var nyttige dersom jeg opplevde at samtalen stoppet opp, for å få informanten «på gli» (Tjora 2012: 113).

Intervjuene ble avsluttet med noen avslutningsspørsmål. Målet med denne delen var å normalisere situasjonen mellom meg som intervjuer og informanten, og å lede oppmerksomheten bort fra refleksjonsnivået fra de tidligere spørsmålene. Her opplyste jeg informanten om hvordan forskningsprosjektet skulle gå videre, og takket vedkommende for informasjonen (ibid).

Etter intervjuene ble materialet klargjort for analyse og verifisering gjennom transkribering fra muntlig tale til skriftlig tekst. I denne oppgaven var fokuset på det teoretiske rammeverket, og hvorvidt funnene kunne styrke eller svekke ulike teorier. I tillegg skulle det teoretiske rammeverket gjøre det enklere å forstå de dynamikkene som ble observert.

Det kan være svært krevende å analysere store mengder data, og det er derfor hensiktsmessig å kategorisere eller kode intervjuene. Dette er nyttig dersom intervjuobjektene bruker forskjellige ord og begreper for å beskrive det samme fenomenet, og også for å avdekke ulike fortolkninger av fenomener. Jeg kodet intervjuene med ulike fargekoder, der hver farge representerte et tema eller et bestemt begrep. Det finnes også dataprogram som gjør dette arbeidet automatisk, men jeg gjorde det manuelt.

Videre vurderte jeg intervjufunnenes generaliserbarhet, reliabilitet og validitet. Det siste steget i den kvalitative intervjuundersøkelsen var å formidle undersøkelsesfunnene og metodebruken på en måte som er i samsvar med vitenskapelige kriterier, som tar hensyn til undersøkelsens etiske sider, og resulterer i et lesbart produkt (Kvale 2001: 47).

### **5.3 Kriterier for å bedømme kvaliteten av analysen**

Kvaliteten til datamateriale er avhengig av god validitet, reliabilitet og at funnene kan generaliseres til et større utvalg (Yin 2003: 34).

#### **5.3.1 Validitet og reliabilitet**

Konstruert validitet går ut på å lage gode operasjonaliseringer til det som blir studert. Dette innebærer at man utarbeider gode mål på utviklingen av caset, slik at man kan vurdere

utviklingen av de aktuelle prosessene man studerer (Yin 2003: 35). Det omhandler relasjonen mellom indikatorene og det teoretiske begrepet (Ringdal 2007: 238-241). Dersom målene forskeren utvikler ikke er konkrete og godt nok presisert, blir det vanskelig for leseren å se om det faktisk har skjedd en utvikling, eller om forandringene bare er et resultat av forskerens inntrykk. I tillegg kan subjektive vurderinger legge føringer på datainnsamlingsprosessen. Dette er to av validitetsutfordringene casestudiet er utsatt for, på grunn av forskerens nærhet til caset (Yin 2003: 35).

I min oppgave møtes disse utfordringene ved at det teoretiske rammeverket fastsetter de kriteriene utviklingen kan dømmes ut i fra. Yin (2003: 35-36) påpeker at multiple datakilder reduserer problemer med konstruert validitet. Dette blir utført i denne oppgaven ved at det brukes både dokumentanalyse og intervju.

Intern validitet sier noe om hvorvidt man har trukket riktige årsakssammenhenger. Her må man være på vakt for spuriøse effekter, det vil si en skinnsammenheng eller en tilsynelatende årsakssammenheng mellom X og Y som skyldes en bakenforliggende variabel, Z. Yin (2003: 36) skriver at dette problemet ikke er like relevant for deskriptive eller eksplorerende studier, hvor man ikke fokuserer på kausale sammenhenger. Det er kun i kausale casestudier der man ønsker å fastslå om hendelse X førte til hendelse Y, at dette er en trussel. Inter validitet er derfor ikke like viktig for min oppgave. Likevel kan man diskutere intern validitet i transkriberingen, der den er påvirket av valg av språklig stil, og hvorvidt tolkningene er logiske (Kvale 2001: 165).

Reliabiliteten omhandler analysens troverdighet, og sier noe om hvorvidt det har oppstått målefeil eller skjevheter under datainnsamlingen. Reliabiliteten til intervjuene kan påvirkes av hvorvidt intervjueren har påvirket svarene, for eksempel gjennom å stille ledende spørsmål. I transkriberingen kan reliabiliteten testes ved at to personer transkriberer den samme uttalelsen, for å se om det er store eller små forskjeller i hvordan de velger å gjengi intervjuet. Videre er det viktig å dokumentere det man gjør i forskningsprosessen for lettere å avdekke eventuelle målefeil (Yin 2003: 37-39).

### **5.3.2 Generalisering**

Generalisering, eller ekstern validitet, avgjør om man kan generalisere slutningene man kommer fram til. Kritikerne av casestudie som metode hevder at én-casestudier gir et dårlig

grunnlag for generalisering Yin mener derimot at man kan skille mellom statistisk og analytisk generalisering, og at sistnevnte er aktuell for casestudier (Yin 2003: 35-37).

For å utføre en statistisk generalisering trekker man først et utvalg fra populasjonen. Her er det flere metoder som kan brukes, og målet er at utvalget er representativt for den populasjonen som skal undersøkes. På grunnlag av svarene fra utvalget kan en finne gjennomsnitt, og gjennom statistisk generalisering blir dette gjennomsnittet også gjennomsnittet for populasjonen. Dersom ikke-sannsynlighetsutvelgning brukes for å trekke utvalget, kan ikke statistisk generalisering brukes (Ringdal 2007: 238-241).

Dersom man har et solid teoretisk rammeverk, og den konstruerte validiteten er god, kan man likevel ha en analytisk generalisering. I analytisk generalisering kan resultatene benyttes til å utvide og generalisere teorier. Dette kan også omtales som teoretisk generalisering. Teoretisk generalisering innebærer at man ser funnene i sammenheng med det teoretiske rammeverket, og på denne måten styrker eller svekker teoriene. På denne måten kan casestudie underbygge eller motstride teorier som er brukt i en lignende kontekst der mange av forutsetningene er de samme, og også utvikle nye teorier (Yin 2003: 35-37).

I min oppgave er det et relativt lite utvalg, og intervjupersonene er ikke valgt tilfeldig. Statistisk generalisering kan derfor ikke brukes, men man kan likevel diskutere hvorvidt noen av de funnene som blir gjort kan være gjeldende også i andre sammenhenger. Statistisk generalisering er nødvendigvis ikke målet i studier der man ønsker å si noe om noen bestemte aktører, i en bestemt case.





## 6. Saksgangen i kraftutbyggingssaker

I investeringer i nettanlegg med høyt spenningsnivå er det flere lover som er relevante. Disse er Energiloven, Oreigningsloven, Plan- og bygningsloven, Forvaltningsloven, Naturmangfoldloven, Kulturminneloven og Reindriftsloven. De skal gi et godt beslutningsgrunnlag og sikre en beslutningsprosess som er i samsvar med de strategier politikerne vektlegger. Under følger en gjennomgang av saksgangen i kraftutbyggingssaker med høyt spenningsnivå<sup>7</sup>.

Planleggingen av utbygging foregår i nettselskapene, og går ut på at de kartlegger behovet og ser på ulike tiltak. Når nettselskapene starter arbeidet med kraftsystemutredningene skal de informere om mulighetene for innspill gjennom et oppstartbrev som sendes til berørte parter. Deretter inviteres konsesjonærer, beredskapsorganisasjoner i fylkene, fylkeskommunen, Statnett og NVE<sup>8</sup> til et oppstartsmøte og samrådsmøte. Nettselskapet skal melde prosjektet til NVE, og det vil være en høring av meldingen. Meldingen skal inneholde en begrunnelse for bygging av tiltaket, behovet for tiltaket og en oversikt over alternative løsninger. I tillegg skal meldingen gi en foreløpig vurdering av tiltakets virkninger og et forslag til konsekvensutredningsprogram. Meldingen skal gjennom en høringsrunde, og den gjøres kjent for allmennheten. Her fastsetter NVE konsekvensutredningsprogrammet, og hvilke temaer nettselskapet skal utrede nærmere (St. meld. nr. 14 (2011 – 2012): 87).

Det utarbeides en hovedrapport på bakgrunn av kraftsystemutredningen, som sendes til de aktørene som deltok på oppstartsmøte, og som også gjøres kjent for allmennheten.

I utredningen av de forskjellige tiltakene, gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser gjennom en konseptutredning. Man prøver også å si noe om situasjonen dersom man ikke iverksetter et tiltak. Dersom målet er styrket forsyningssikkerhet i et bestemt område, skal flere alternativer enn utbygging av en ny kraftledning fra A til B presenteres som tiltak. Utredningen bør også si noe om usikkerheten til de ulike konseptene. I vurderingen må nettselskapene se på tiltakets innvirkning på blant annet landskap, kulturmiljø, friluftsliv,

---

<sup>7</sup> Anlegg med spenning over 1000 volt krever konsesjon etter Energiloven (NVE 2008: 4).

<sup>8</sup> NVE er et statlig forvaltningsorgan som har en faglig rolle som utvikler, forvalter og formidler av kunnskap om sitt fagfelt. NVE har ansvaret for å forvalte Norges energi- og vannressurser. Direktoratet ledes av en direktør, og er organisert i flere avdelinger som er seksjonert (Christensen et al. 2002: 48).

naturmangfold, reindrift, reiseliv, jord- og skogbruk, nærføring<sup>9</sup> og bebyggelse, elektromagnetisk feltstyrke og støy. I tillegg er det en ekstern kvalitetssikring som innebærer at en ekstern tredjepart går gjennom prosjektet før det sendes til myndighetene. En omfattende og grundig utredning er viktig for at myndighetene skal få et godt beslutningsgrunnlag og god kunnskap om tiltakene. Det skal komme klart fram i rapporten hva som har veid tyngst for nettselskapets anbefaling (ibid: 88-99).

Det neste steget i prosessen er at nettselskapet sender søknad med vedlagt konsekvensutredning til Norges vassdrags- og energidirektorat, som behandler søknaden. NVEs rolle er å være den sentrale energimyndigheten i konsesjonsbehandlingen og å fastsette konsekvensutredningsprogram, vurdere om prosjektet er samfunnsmessig rasjonelt, se på ulike alternativer for traseer og utarbeide innstilling til vedtak til departementet. I løpet av denne prosessen er målet at flere sider av saken skal belyses gjennom høringsrunder, folkemøter og befaringer. Her får lokalbefolkning og interessegrupper komme med innspill. Søknaden med konsekvensutredningen annonseres i aktuelle aviser, legges ut til innsyn i kommunen og på NVEs nettside. Dersom det kommer fram punkter som bør undersøkes nærmere, kan tiltakshaver bli bedt om å utføre tilleggsutredninger. Regjeringen poengterer betydningen av denne delen av prosessen, med at valg av trase og avbøtende tiltak «har innvirkning på tekniske, naturfaglige og økonomiske forhold, samt hensyn til lokalsamfunnets synspunkter (St.meld. nr. 14 (2012-2013): 98)».

Energiloven slår fast at det er departementet som har myndighet til å fatte konsesjonsvedtak. Denne myndigheten har Olje- og energidepartementet delegert til Norges vassdrag- og energidirektorat (St. meld. nr. 14 (2011 – 2012)). På bakgrunn av søknaden, konsekvensutredningen og eventuelle tilleggsutredninger, innkomne merknader, befaring og egne vurderinger, fatter NVE konsesjonsvedtak. Dette kan påklages i Olje- og energidepartementet. NVE må så vurdere om noen av klagen er av en slik karakter at tiltaket bør endres, men dersom de opprettholder vedtaket oversendes klagen til Olje- og energidepartementet. NVE gir konsesjon til tiltak dersom de mener at prosjektet har større samfunnsmessig nytte enn samfunnsmessig kostnad.

Til slutt blir det eventuelt en klagebehandling i departementet, og det er OED som avgjør klagesaken (ibid: 100).

---

<sup>9</sup> Nærføring betyr at kraftledninger har trase i nærheten av boligområder.

Figur 1: Planleggings- og konsesjonssystemet før endringene som ble foreslått i Stortingsmeldingen (St. meld. nr. 14 (2011-2012): 88).



Det er nettselskapet, i dette tilfellet Statnett, som er ansvarlig for utbyggingen. Statnett er ansvarlig for at utbygging og drift av sentralnettet er i henhold til Energiloven (St. meld. nr. 14 (2011 – 2012: 87 – 100)). Statnett er et statsforetak<sup>10</sup>, og er derfor eid av OED. Statnett ledes av et styre og en administrerende direktør. Styrets leder utnevnes av OED, og medlemmene av styret velges av og blant de ansatte i Statnett. OED utøver den øverste myndighet i Statnett gjennom foretaksmøtene. På foretaksmøtene fattes vedtak og det gis retningslinjer og instruksjoner om alle saker. Her skal administrerende direktør, styrets leder og selskapets revisor være til stedet. Styret i Statnett har ansvaret for foretakets virksomhet, og at dette er i samsvar med foretakets formål, vedtekter og retningslinjer som blir vedtatt på foretaksmøtet. Saker som i vesentlig grad kan påvirke virksomhetens karakter må skriftlig sendes inn til OED, før det fattes en beslutning. I tillegg til foretaksmøtene arrangeres det også eiermøter mellom OED og Statnetts styre (Christensen et. al 2002: 48). På disse møtene skal det ikke fattes beslutninger, og det føres derfor ikke referat.

## 6.1 Endringer i saksgangen

I etterkant av den saken som undersøkes her, ble en rekke endringer innført i saksgangen i kraftutbyggingssaker. Begrunnelsen for dette var at saksgangen hadde tatt for lang tid, og at Olje- og energidepartementet ønsket å tilbakeføre litt av den myndigheten de hadde delegert til Norges vassdrag- og energidirektorat. Regjeringen mente at departementet burde involveres tidligere i prosessen, og ikke bare i en eventuell klagerunde. Dette begrunnes med

<sup>10</sup> Et statsforetak har staten som eiere, og staten har ansvaret for foretakets økonomiske forpliktelser, noe som innebærer at det ikke kan gå konkurs i vanlig forstand (Christensen et al. 2002: 59).

at utbygging av kraftledninger påvirker også andre politikkområder, som naturforvaltning, klima og næringsutvikling (St.meld. nr. 14 (2011-2012): 90-94). Endringene ble presentert i den såkalte «Nettmeldingen», som regjeringen presenterte for Stortinget i mai 2012. Meldingen inneholdt politikken for utbygging og reinvesteringer i det sentrale overføringsnettet for strøm.

Regjeringen foreslo en endring der nettselskapene allerede før saken meldes, men etter at det er gjennomført en ekstern kvalitetssikring, oversender konseptvalgutredningen til Olje- og energidepartementet for uttalelse. Behovsvurderingen, konseptvalget og rapporten fra den eksterne kvalitetssikringen legges deretter ut på åpen høring, der alle berørte parter varsles om høringen. Deretter arrangerer departementet høringsmøte, der nettselskapet og ekstern kvalitetssikrer presenterer sine planer og vurderinger. Videre skal departementet komme med en offentlig uttalelse og en anbefaling om det tiltaket som er foreslått. Departementets uttalelse er kun veiledende og ikke rettslig bindende for nettselskapet, men skal bidra til at «den påfølgende planleggings- og konsesjonsprosessen skal bli effektiv og ryddig for både myndigheter og interessenter (St.meld. nr. 14 (2012-2013): 94)». Ut i fra departementets anbefaling skal nettselskapet videreutvikle konseptet, og innhente informasjon fra kommuner og andre som har kunnskap om lokale forhold. Regjeringen vektlegger her at andre interessenter også skal ha mulighet til å komme med sine innspill, og at dette bør skje så tidlig som mulig i prosessen.

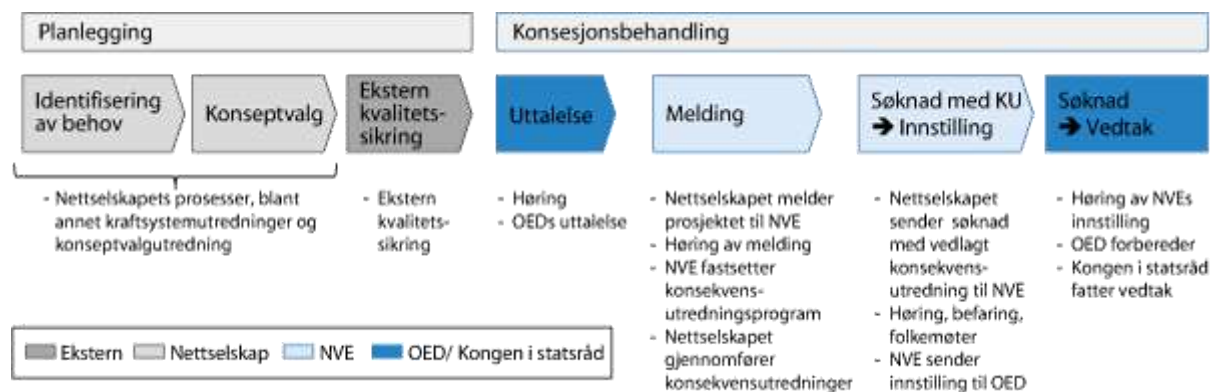
En annen endring som blir foreslått er at vedtaksmyndigheten skal ligge hos Kongen i statsråd. NVE skal ikke fatte vedtak, men avgi innstilling, og departementet skal ikke behandle klager, men forberede saken for Kongen i statsråd. Her inngår det at klageretten bortfaller (St.meld. nr. 14 (2012-2013): 90 – 94).

I stortingsmeldingen understreker Regjeringen at de mener at mulighetene for å komme med innspill står like sterkt med de foreslåtte endringene. Berørte parter har mulighet til å komme med innspill i de ulike høringsrundene, først ved høring av melding og forslag til konsekvensutredningsprogram, videre med høring av søknaden og til sist med høring av NVEs innstilling (ibid).

Før 2009 skulle alle søknader knyttet til kraftledninger avklares både etter Energiloven og planreglene i Plan- og bygningsloven. Dette innebar at det skulle lages reguleringsplan og gis dispensasjon for denne type anlegg, og at de måtte ha kommunal byggetillatelse. Denne

regelen falt bort med endringene i «Nettmeldingen». Dette gjelder sentral- og regionalnettsanlegg, transformatorstasjoner og andre større kraftledninger som krever anleggs-konsesjon etter Energiloven. På denne måten mister kommunene litt av sin medbestemmelse i store kraftutbyggingsprosjekter (ibid).

Figur 2: Planleggings- og konsesjonssystemet med de foreslåtte endringene (St. meld. nr. 14 (2011-2012): 100).





## **7. Den politiske prosessen**

Med utgangspunkt i saksgangen i kraftutbyggingssaker, skal jeg nå gi en gjennomgang av den politiske prosessen i forkant av vedtaket. Som gjennomgangen vil vise, har det vært en svært omfattende og tidkrevende prosess.

### **7.1 Høring av melding**

4. juli 2005 meldte Statnett SF, i medhold av Plan- og bygningsloven, prosjektet inn til NVE. Prosjektet gikk ut på å bygge en 420 kV kraftledning mellom Sima kraftverk i Eidfjord kommune til Samnanger transformatorstasjon i Samnanger kommune, via Ulvik, Granvin og Kvam kommune, i Hordaland fylke (NVE 2008: 6).

Meldingen ble så sendt på høring, med vedlagt forslag til utredningsprogram. Meldingen ble også sendt til berørte parter, samt annonsert i regionale aviser. NVE avholdt en rekke møter med de berørte kommunene, og Bergen Turlag, Naturvernforbundet i Hordaland og Kvam-skogen velforening. Til sammen ca. 400 personer møtte på møtene. Samtidig samarbeidet NVE med Statnett om å gjennomføre befarings av enkelte utvalgte områder som ble berørt av de meldte traseene (ibid).

På bakgrunn av meldingen, innkomne merknader og egne vurderinger fastsatte NVE et utredningsprogram 3. mars 2006. Dette inneholdt en oversikt over hva Statnett skulle konsekvensutrede før utarbeidelsen av konsesjonssøknad. Også dette ble sendt på høring (ibid).

### **7.2 Søknaden**

1. juni 2006 søkte Statnett om konsesjon for å bygge en 90 km lang 420 kV ledning fra koblingsanlegget ved Sima kraftverk i Eidfjord kommune til Samnanger transformatorstasjon i Samnanger kommune. Ledningen skulle gå via Ulvik, Granvin og Kvam kommune i Hordaland fylke. Søknaden omfattet også en utvidelse av Samnanger transformasjonsstasjon med nytt 420 kV-anlegg ved siden av dagens 300 kV-anlegg og utvidelse av eksisterende koblingsanlegg ved Sima kraftverk. På strekningen fra Sima kraftverk til Bjølsegrøvvatnet søkte Statnett om en traseløsning, mens de på strekningen fra Bjølsegrøvvatnet til Samnanger søkte om to hovedtraseløsninger og ett underalternativ. I tillegg søkte Statnett om dispensasjon fra de berørte kommunene fra Plan- og bygningslovens bestemmelser om



reguleringsplikt og om dispensasjon fra gjeldende arealplaner der omsøkte anlegg er i strid med disse (NVE 2008: 3-4).

Statnett tok sikte på å oppnå frivillige avtaler med berørte grunneiere og rettighetshavere. Der dette ikke ble oppnådd, søkte de om tillatelse til ekspropriasjon av nødvendig grunn og rettigheter for å bygge og drive de elektriske anleggene, og også rettigheter for all nødvendig ferdsel og transport. Statnett søkte samtidig om forhåndstillatelse, slik at arbeidet med anleggene kunne starte før eventuelt skjønn var avholdt (ibid: 4).

Bakgrunnen for søknaden var at Statnett mente strømforsyningene slik den var, spesielt i kalde og tørre vintre, ikke tilfredsstilte den standarden som det var vanlig å legge til grunn i vestlige land. Statnett fryktet at de to ledningene, som da førte strøm til store deler av Hordaland, ville bli overbelastet eller at en feil på en av linjene kunne føre til langvarig strømbrudd for svært mange husstander. Statnett mente at en ny ledning ville gi høy overføringskapasitet og føre til at eksisterende ledninger kunne vedlikeholdes. Kraftledninger ble vurdert som det beste nettførsterkningsalternativet, med lavest investeringskostnader og flest fordeler med tanke på fremtidig nettutvikling i området. Statnett mente at Sima-Samnanger kunne gi høy overføringskapasitet, være fleksibel mot framtidige forbruksendringer, gi rom for vedlikehold og senere ombygging av eksisterende ledninger og trygge forsyningen av området gjennom etablering av en ny forsyningskanal (ibid).

Statnett anslo at investeringskostnadene ville bli omkring 500 millioner kr, inkludert i dette var nytt bryterfelt ved Sima kraftverk og nytt 420 kV-anlegg ved Samnanger transformatorstasjon. Statnett anslo at anleggene skulle være ferdigstilte og satt i drift i løpet av 2013 (ibid).

I søknaden var konsekvensutredningen vedlagt. Den omfattet fagrapporter for temaene landskap, kulturminner, kulturmiljø, friluftsliv, naturmiljø, rein, reiseliv og turisme, landbruk og sjø-/jordkabel (ibid).

### **7.3 Høring av konsesjonssøknad og konsekvensutredning**

2. juni 2006 ble søknaden med konsekvensutredningen sendt på høring, og gjort offentlig til ettersyn i de berørte kommunene. Fristen for å komme med merknader ble satt til 1. september 2006. NVE arrangerte deretter en rekke møter med de berørte kommunene, fylkesmannen i Hordaland og Hordaland fylkeskommune. Samtidig gjennomførte NVE og Statnett befaringsferder av de omsøkte trasealternativene med bil og helikopter (NVE 2008: 6).

I et brev av 17. november 2006 ba NVE Statnett om å gjennomføre tilleggsutredninger av en rekke forhold. Blant disse var vurdering av sjø- og jordkabeløsning med hensyn til kostnader, tekniske egenskaper og miljømessige forhold, og mulige konsekvenser av utsettelse til 2012, 2015 og 2020. Bakgrunnen for tilleggsutredningene var mottatte merknader og egne vurderinger til søknaden og konsekvensutredningen. Statnett sendte deretter tilleggsutredningen til NVE, som dagen etter sendte den på høring til alle høringsinstansene og alle de som hadde uttalt seg til søknaden og konsekvensutredningen, med høringsfrist 12. februar 2007. I forbindelse med tilleggsutredningen søkte Statnett, på vegne av Statkraft Energi AS, om konsesjon for omlegging av eksisterende 22 kV-ledning fra Langvatnet til Osa på en ca. 1,5 km lang strekning. Hensikten med dette var å få best mulig framføring av den omsøkte 420 kV-ledningen ned dalen mot Osa (ibid: 7).

16. og 17. januar 2007 arrangerte NVE og Statnett befarings av omsøkte trasealternativer. De som deltok på befaringsen var representanter for berørte kommuner, Fylkesmannen i Hordaland, Hordaland fylkeskommune, interesseorganisasjoner, samt grunneiere og privatpersoner. I Ulvik og Øystese ble det i forkant av befaringsen arrangert et informasjonsmøte i regi av Statnett, der de viste en tredimensjonal visualisering av kraftledningen i omsøkte traseer. I Samnanger ble det holdt et informasjonsmøte etter befaringsen. Her fikk høringspartene mulighet til å komme med innspill og egne synspunkter til alternativene (ibid).

De opplysningene som hadde kommet fram under sluttbefaringsen, og NVEs egne vurderinger la grunnlaget for at NVE ba Statnett vurdere ytterligere innspill. De alternativene som skulle vurderes var forslag til trasejusteringer, en alternativ systemløsning og muligheten for samlokalisering av eksisterende 300 kV Mauranger-Samnanger og omsøkte kraftledning på en strekning fra Mødalen på Kvamskogen til Samnanger transformatorstasjon. Statnett sendte tilleggsopplysningene til NVE 11. mai 2007, og søkte samtidig om konsesjon for å legge Maurangerledningen i samme trase som Sima-Samnanger. Tilleggssøknaden og tilleggsopplysningene ble sendt på høring til alle berørte interesser, med høringsfrist 28. juni 2007 (ibid: 7-8).

NVE mottok 94 merknader til søknaden og konsekvensutredningen, 30 merknader til tilleggsutredningene og 11 merknader til tilleggssøknaden (ibid: 8).

## **7.4 Høringsuttalelsene**

Høringsuttalelsene kan deles inn i merknader til søknaden og konsekvensutredningen, merknader til tilleggsutredningene og merknader til tilleggssøknaden. Det er disse som la grunnlaget for de tilleggsutredningene NVE krevde at Statnett utførte.

Hardangerrådet, bestående av Eidfjord, Ulvik, Granvin, Kvam, Jondal, Odda og Ullensvang kommune stilte krav om at kraftlinjen skulle legges med sjø-/jordkbaleløsning. Dette kravet stilte de i alle de tre høringsrundene. Rådet stilte også krav om tilleggsutredninger for å tydeliggjøre konsekvenser for friluftsliv, landbruk, landskap og turisme.

Ikke alle aktørene deltok i alle høringsrundene. Under følger en gjennomgang av høringsuttalelsene i de tre høringsrundene (NVE 2008: 8-34).

### **7.4.1 Merknader til søknaden og konsekvensutredningen**

Eidfjord kommunen tilføyde i den første høringsrunden at de ikke anså konsekvensene av den omsøkte kraftledning som store i Eidfjord. Kommunen ville ikke stille krav om reguleringsplan for kraftledningen, som ville gå parallelt med eksisterende kraftledninger fra Sima mot Ulvik (NVE 2008: 8).

Ulvik, Kvam og Granvin la til at konsekvensanalysen viste at de trasealternativene som gikk gjennom deres kommuner hadde så store negative konsekvenser for landskap, friluftsliv, reiseliv, landbruk og kulturminne at NVE måtte avvise konsesjonssøknaden slik den var lagt fram fra Statnett. I tillegg mente Ulvik at NVE måtte kreve tilleggsutredninger fra Statnett, som tok for seg virkningene og konsekvensene for energibalansen mellom øst og vest dersom utbyggingen ble utsatt til 2012, 2015 og 2020. Kommunen mente at en utsettelse av prosjektet ville gi større muligheter for samhandling mellom tunnel og kabel under Kvamskogen og bedre og billigere løsninger for kabel i Hardangerfjorden. Dette var et krav som Granvin og Kvam også stilte seg bak. Videre mente de at kommuneplanens arealdel ikke inneholdt et flertall av grunner som tilsa at luftledning var den beste løsningen. De krevde at det ble satt i gang reguleringsarbeid for luftledning gjennom Ulvik, Kvam og Granvin kommune (ibid: 8 – 9).

Kvam kommune mente at NVE måtte kreve tilleggsutredninger som i mye større grad synliggjorde alternative verdier og muligheter for alternativ bruk på områder som ble rammet

av enkelte trasealternativ (ibid 9 – 10). Kvam krevde det ble satt i gang reguleringsarbeid for strekningen mellom Norheimsund og Samnanger for kabel. Kravet om regulering gjaldt også for luftledning gjennom Kvam kommune (ibid).

Samnanger kommunen opplyste at de var skeptiske til ny 420 kV linje på strekningen Sima-Samnanger. Deres uro ble begrunnet med at de trodde utbyggingen kunne presse fram ny kraftlinje videre fra Børdal mot Bergen. I tillegg syntes kommunen at det var for uklart hva som vil skje videre vestover og at Statnett i samarbeid med BKK burde klargjøre dette bedre før en tok standpunkt i saken. Videre skrev kommunen at trasealternativet fra Bjølsegrøvatnet til Samnanger var uakseptabelt. Kommunen trakk fram Børdalsområdet som det mest utsatte. Det var allerede dominerende linjer i dette området, og videre utbygging ville føre til konsekvenser for drift av skog. Kommunen mente derfor at grunneierne i dette området måtte motta kompensasjon og at det burde iverksettes tiltak som førte til driftsmessig verdiøkning (ibid 10 – 11).

Samnanger kommune mente at det burde iverksettes avbøtende tiltak slik at inngrepene ble minst mulig. Linjer, master og stasjoner måtte kamufleres slik at de ble minst mulig synlig i terrenget. I tillegg måtte stråling fra linjene reduseres og trafostasjonen i Børdalen sikres i tilfelle uhell skulle skje (ibid).

Folkeaksjonen uttrykte i den første høringsrunden at de ikke ville delta i en debatt om traseer for luftledning, da de var overbeviste om at sjø- og jordkabel fra Sima til Samnanger var den beste løsningen for regionen over tid. Videre mente aksjonsgruppa at behovet for ledningen måtte revurderes og sees i sammenheng med etablering av ny kraftproduksjon og energiøkonomisering. De mente at kulturen og naturen i Hardanger i større grad måtte vektlegges i det samfunnsøkonomiske regnestykket. Anleggsbidrag fra oljeindustrien, som i størst grad hadde utløst behovet for anlegget, burde også tas med i finansieringen av tiltaket (ibid 15 – 16).

I høringsuttalelsen påpekte Folkeaksjonen at flere av visualiseringene Statnett hadde lagt fram ikke var tilstrekkelige. De krevde at flere av de berørte områdene måtte vurderes og visualiseres. Aksjonsgruppa mente at konsekvensutredningen for landskapsområdet «Hardangerfjorden» burde blitt endret til «stor negativ konsekvens». I uttalelsen påpekte de at områder som er lite tilgjengelige og som ikke brukes av mange likevel har stor verdi som inngrepsfrie områder (ibid).

Folkeaksjonen mente at forventede konsekvenser for reiselivet burde kvantifiseres i utredningen. Også med tanke på skog- og jordbruk var utredningen mangelfull (ibid). De foreslo at Finansdepartementets veileder skulle integreres i planarbeidet ved store nettutbygginger. Det begrunnet de med at vurdering av tiltak også må inkludere miljøkostnader ved inngrepet, samt en verdsetningsundersøkelse av estetiske effekter av kraftlinjer (ibid).

Folkeaksjonen støttet Kvam kommunes forslag om å kombinere Statnetts planer med en veitunnel under Kvamskogen (ibid).

Statkraft påpekte at alle kostnader knyttet til tekniske inngrep på koblingsanlegget ved Sima kraftverk måtte bæres av Statnett. BKK Nett mente at en utbygging i nettområdet mellom Hardangerfjorden og Sognefjorden var nødvendig for å styrke forsyningsikkerheten for viktige samfunnsfunksjoner. I tillegg kommenterte BKK Nett forhold knyttet til parallellføring og samlokalisering med BKKs anlegg (ibid: 18).

#### **7.4.2 Merknader til tilleggsutredningene**

I den andre høringsrunden var det flere uttalelser fra den første høringsrunden som ble gjentatt. Ulvik og Granvin kommune kom med et nytt krav om at en alternativ trase fra Åsen til Samnanger via Mauranger ble greid ut som et alternativ til den omsøkte linja. I tillegg rettet de kritikk mot NVE fordi sluttbefaringen ble lagt til januar, på et tidspunkt med sludd, snø, tåke og regn. I tillegg mente kommunen at konsekvensene for kulturminne ikke var tilfredsstillende utgreid (NVE 2008: 34 – 35).

Kvam kommune ba NVE om å utføre tilleggsutredninger som kvantifiserte verditapet som en kunne forvente på strekningen Sima-Samnanger med et luftspenn gjennom Hardanger. Med bakgrunn i et bredt politisk engasjement om å bruke sjøkabel som alternativ i nettutbygging, mente Kvam kommune at Olje- og energidepartementet og Stortinget burde sette kraftlinjepolitikken på dagsorden og utforme nye retningslinjer for dette feltet. De mente at nye retningslinjer burde være på plass før det ble fattet et endelig vedtak (ibid: 35).

Folkeaksjonen mente at Statnett ikke hadde kommentert noe om området før Kvamskogen, og de mente at området under Torefjell fra Sjusete over Allkleiv topografisk hørte til Kvamskogen. Folkeaksjonen mente at et av trasealternativene ville påvirke utviklingsmulighetene for dette området i framtiden og føre til at få interesser ville ta initiativ til utvikling av

området. De påpekte også at Statnett ikke hadde kommet med nye kommentarer til stølsmiljøet, et miljø de mente er viktig for turisme til Hardangerfjorden (ibid: 38).

Hardangerrådet tilføyde i denne runden at det burde bli utført tilleggsutredninger som kvantifiserte verditapet som en kunne forvente på strekningen Sima-Samnanger med et luftspenn gjennom Hardanger. I tillegg mente rådet at konsekvensene for kulturminner ikke var tilfredsstillende utgreid (ibid).

### **7.4.3 Merknader til tilleggssøknaden**

I denne høringsrunden gikk Samnanger kommune imot omleggingen av eksisterende 300 kV-ledning fra Mauranger, slik som tilleggssøknaden viste. Dette begrunnet de med at en stor kraftledning ville få store negative landskapskonsekvenser langs riksvei 7 fra Mørkhølen til Kvamskogen. Dersom det likevel skulle fattes et slikt vedtak mente kommunen at eksisterende 132 kV kraftledning måtte rives, for å redusere ulempene noe. Samnanger kommune frarådet også at det ble gitt tillatelse til å iverksette ekspropriasjonsinngrep før skjønn var avholdt (NVE 2008: 43).

BKK Nett mente at den omsøkte endringen kunne forsterke vanskelighetene med vedlikehold, utbedringer og eventuell oppgradering av 132 kV-ledningen parallelt med de store kraftledningene Mauranger-Samnanger og Sima-Samnanger. Videre mente de at det kunne bli nødvendig å oppgradere 132 kV-ledningen for å gi mulighet for utbygging av lokal kraftproduksjon i Kvam, som de mente hadde et stort potensial. Ledningen og transformatoren i Samnanger var allerede så belastet at de mente det var nødvendig med tiltak (ibid: 44).

BKK Nett ga Statnett tillatelse til å søke om nødvendige endringer i deres nett og var for øvrig positive til den omsøkte ledningen (ibid).

### **7.5 NVEs vurdering av konsesjonssøknaden**

I sin vurdering av konsesjonssøknaden presiserte NVE at de mente at den foreliggende konsekvensutredningen og tilleggsutredningene ga et godt og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere søknaden og for å fatte et vedtak. De skrev også at de mente at berørte parter hadde fått mulighet til å komme med innspill, både når det gjaldt konsesjonssøknaden og konsekvensutredningen, tilleggsutredninger og tilleggssøknad (NVE 2008: 56).

Når det gjaldt behovet for tiltaket, var det blitt stilt spørsmål om hvorvidt det var riktig at Hardanger måtte betale med sin natur og sitt miljø for at oljeindustrien skulle få krafttilførsel fra land. Her hadde NVE vurdert det slik at kraftledningen Sima-Samnanger var et viktig anlegg som ville sikre forsyningen til BKK-området, samtidig som den la til rette for en langsiktig overgang til 420 kV i området (ibid: 100).

Den samlede konklusjonen til NVE var at anlegget var et viktig tiltak for å bedre forsynings-sikkerheten i regionen, samtidig som de mente at virkningene for private og allmenne interesser var akseptable. Sett i forhold til andre kraftledningssaker NVE hadde behandlet, mente de at Statnett hadde funnet gode traseløsninger som ga god landskapstilpasning og forholdsvis små visuelle virkninger. I de områdene folk ferdes mye ville kraftledningen i liten grad være synlig. Med tanke på reiseliv, mente NVE at tiltaket ikke ville medføre vesentlige negative konsekvenser (ibid: 104).

I vurderingen av konsesjonssøknaden presenterte NVE også avbøtende tiltak som trasejusteringer og kamuflerende tiltak. Den forventede kostnaden av disse tiltakene var 15 millioner kroner. I tillegg stilte NVE vilkår om at en burde unngå total rydding av skogen og at det ble utarbeidet en miljøplan for anleggsarbeidet og en transportplan. Videre mente NVE at det skulle gjennomføres avbøtende tiltak for å redusere risikoen for fuglekollisjoner i viltområder med rikt eller sårbart fugleliv. Eksempler på slike tiltak er tilpasset plassering av master eller påsetting av fugleavvisere på enkelte strekninger. Ansvaret for å følge opp de vilkårene som er nevnt over, ligger hos NVE, og deres miljøtilsyn (ibid).

NVE ga Statnett SF konsesjon i medhold av Energiloven for følgende omsøkte elektriske anlegg (NVE 2008: 110):

- En ca. 92,3 km lang 420 kV kraftledning fra Sima kraftverk i Eidfjord kommune til Samnanger transformatorstasjon i Samnanger kommune.
- Utvidelse av Samnanger transformatorstasjon i Samnanger kommune med nytt 420 kV-anlegg, bestående av en 1000 MVA 420/300 kV transformator og tilhørende høyspenningsanlegg.
- Utvidelse av eksisterende koblingsanlegg ved Sima kraftverk i Eidfjord kommune med en nytt 420 kV bryterfelt.

Statkraft Energi AS fikk samtidig konsesjon til å legge om eksisterende 22 kV-ledning fra Osa til Langvatnet på en strekning på ca. 1,5 km, for å legge til rette for en best mulig framføring av 420 kV-ledningen Sima-Samnanger på samme strekning. BKK Nett ble gitt konsesjon til mindre justeringer av eksisterende 132 kV-ledning mellom Øystese og Samnanger, for å oppnå en best mulig parallellføring med 420 kV-ledningen Sima-Samnanger. I tillegg fikk NVE ekspropriasjonstillatelse for de omsøkte anleggene (ibid).

Klageoversendelsen ble sendt fra NVE til OED 10. desember 2008. 49 aktører påklaget NVEs anbefaling om å gi Statnett konsesjon. Hordaland fylkeskommune, de berørte kommunene, organisasjoner og grunneiere var noen av de som klagde (Ruud et al. 2011: 23). OED mottok også tre rapporter fra Den norske Turistforening januar 2010. Rapportene var utarbeidet av Vista Analyse, Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF) og tidligere NTNU-professor Hans H. Faanes. I rapportene ble det hevdet at forbruksutviklingen i BKK-området ikke var entydig stigende, at forbruket ved de kraftintensive bedriftene Sør-Norge Aluminium på Husnes og Hydro på Karmøy hadde gått ned og at klimaprognosene spådde varmere klima. Rapportene fra Vista Analyse og Faanes foreslo en løsning med SVC-anlegg<sup>11</sup> i Samnanger i stedet for det omsøkte tiltaket. OED avviste dette forslaget, og begrunnet det med Statnetts utredning av forslaget som hadde vist at det ville være utilstrekkelig selv om energiverket på Mongstad økte sin produksjon. OED mente at et SVC-anlegg ikke ville forbedre svakheten i nettet med manglende reservekapasitet ved feil (ibid: 31 – 32).

På bakgrunn av NVEs vurdering av konsesjonssøknaden gikk daværende Olje- og energiminister Terje Riis-Johansen ut i media 2. juli 2010 og sa at regjeringen godkjente Statnetts søknad om å bygge kraftlinje mellom Sima og Samnanger. Riis-Johansen uttrykte forståelse for lokalbefolkningens motvilje, og sa samtidig at det ville bli bevilget 100 millioner kroner til å hjelpe reiselivsnæringen i området. OED skrev i sin oppsummering at de kjente til de negative konsekvensene for de berørte områdene, men at en helhetsvurdering viste at ulempene ikke ville overstige fordelene ved å få bygget kraftlinjen fra Sima til Samnanger (Statnett 2013).

---

<sup>11</sup> Et SVC-anlegg er et kompenseringssystem som bidrar med spenningsstøtte. Dette øker overføringskapasiteten i eksisterende nett (NVE 2008: 47)



## 7.6 Fornyet gjennomgang av sjøkabelalternativet

31. august 2010 presenterte Terje Riis-Johansen fire eksterne utvalg som skulle vurdere ulike sider ved sjøkabelalternativet. Bakgrunnen for dette var at reaksjonene og presset fra motstanderne var stort etter at regjeringen godkjente Statnetts søknad. Likevel startet arbeidet med kraftlinjene i et område der det skulle bygges ut, uavhengig av hva utvalgene konkluderte med (Regjeringen 2010).

De fire utvalgene skulle være uavhengige, og være satt sammen av de som hadde kompetanse på området. Fristen for utredningene var 1. februar 2011, og det ble avholdt et høringsmøte 10. februar 2011 (Regjeringen 2010).

Det første utvalget<sup>12</sup> fikk i oppgave å gjøre rede for teknologiske, økonomiske, miljømessige og andre relevante forhold ved en sjøkabelløsning. De skulle se på løsninger basert på likestrøm, vekselstrøm, kostnader og konsekvenser, inkludert nødvendige lydanlegg og driftssikkerhet, vedlikehold og reparasjoner (Eriksson et al. 2011: 5).

Utvalget konkluderte med at det var teknisk mulig å legge en sjøkabel på strekningen Simadalen-Kvam. Det ville kreve omfattende teknologikvalifisering. Utvalget mente at det var mulig å finne en akseptabel trase for legging av sjøkabler, selv om det var flere utfordrende områder på fjordbunnen og fare for skred på land som måtte utredes videre. Naturtypene på fjordbunnen i Hardangerfjorden ble ansett som robuste, og det var sannsynligvis liten direkte fare for det biologiske mangfoldet i området. Ilandføring av kabel krever landanlegg som medfører inngrep i landskapet. Lokalisering av disse måtte i følge utvalget utredes for å finne de beste løsningene som reduserer konflikt med bebyggelse og naturverdier. Kostnaden ved kabel ble anslått til 4 – 5 ganger høyere enn for luftledning. Utvalget påpekte at installasjon og reparasjon av kablene ville kunne utføres av leggefartøy som var tilgjengelige på markedet (ibid: 7).

---

<sup>12</sup> Utvalg 1 ble ledet av Roland Eriksson, professor ved Kungliga Tekniska Högskolan. Øvrige medlemmer var Inga Bruteig, forskningssjef i Norsk institutt for naturforskning, Kari Sletten, forsker ved Norges geologiske undersøkelse og Vigeir Bunæs, operasjonsleder i Install It (Eriksson et al. 2011: 5).

Det andre utvalget<sup>13</sup> skulle redegjøre for virkningene for kraftsystemet ved kabling. Dette innebar å vurdere hvilke virkninger en sjøkabelløsning ville ha på systemtekniske forhold, systemtekniske konsekvenser ved eventuell økt bruk av sjøkabler og konsekvenser for framdrift og kostnader i Statnetts nettutviklingsplaner ved en eventuell økt bruk av sjøkabler i andre sentralnettprosjekter (Andersson et al. 2011: 3).

Utvalg 2 skrev i sin konklusjon at driftssikkerheten i BKK-området ikke oppfylte de krav som stilles av nettoperatører i Europa (ibid: 6-7).

Utvalget påpekte også at dersom man skulle bruke kabling over store avstander ville det medføre at shuntreaktorer<sup>14</sup> måtte bygges. Disse er plasskrevende og påvirker omgivelsene. Kabel krever lenger tid ved reparasjon og det øker risikoen for at to eller flere kabler er ute av drift samtidig. Reparasjon av sjøkabler krever spesielle fartøy, og tilgjengeligheten på disse ville også påvirke hvor lang tid en reparasjon ville tatt. Dersom utbyggingen av sentralnettet i Norge skulle skje gjennom utbygging av kabel, ville det ta lengre tid enn hvis det skulle skje via luftledning. I tillegg ville selve leveransen av kabler ført til at det tok lengre tid, siden det var begrenset produksjonskapasitet for høyspenningskabler. Utvalget skrev videre at det var en rekke anleggs- og systemtekniske aspekter som måtte studeres mer før man økte bruken av kabel. Til slutt påpekte utvalget at det var luftledning som ga de beste tekniske løsningene og som ga god drift- og forsyningssikkerhet (ibid).

Det tredje utvalget<sup>15</sup> skulle vurdere konsekvensene av at en kabelløsning ville føre til at realiseringen av en ny overføringsforbindelse til BKK-området ville bli utsatt. Dersom regjeringen bestemte seg for å gå for en kabelløsning, ville det føre til en ny konsesjonsrunde, økt tidsbruk i forbindelse med anbudsrunde, produksjon og legging av kabler og ferdigstillelse. Utvalget skulle også se på virkninger og kostnader av ulike tiltak for å sikre kraft-

---

<sup>13</sup> Utvalg 2 ble ledet av professor Göran Andersson, direktør i EEH-Power Systems Laboratory i Zürich. Øvrige medlemmer var professor Arne Torstein Holen ved NTNU og professor Liisa Haarla ved Aalto-universitetets tekniske høyskole (Andersson et al. 2011: 3).

<sup>14</sup> Shuntreaktorer brukes i overføringssystem med høy spenning for å stabilisere spenningen ved varierende belastning (ABB 2013).

<sup>15</sup> Utvalg 3 ble ledet av professor Fridrik Mar Baldursson fra School of Business ved Universitetet i Reykjavik. Øvrige medlemmer var I. amanuensis Olvar Bergland ved Universitetet for miljø- og biovitenskap og Dr. polit. Cathrine Hagem ved Statistisk sentralbyrå (Baldursson et al. 2011: 5).

forsyningen i bergensområdet. Videre skulle utvalget, med utgangspunkt i den daværende situasjonen, vurdere kraftforsyningen i bergensområdet fram til en eventuell sjøkabel kunne settes i drift (Baldursson et al. 2011: 5).

I sin konklusjon mente utvalget at det selv uten nye tiltak mest sannsynlig ville være få timer med ren effektknapphet de neste ti årene. Dette betyr timer der produksjonskapasiteten i BKK-området er for liten til å dekke etterspørselen samtidig som driftssikkerheten i BKK-snittet holdes på et tilfredsstillende nivå.

Utvalget spådde at energisituasjonen kunne bli mer utfordrende enn effektsituasjonen, spesielt i andre halvdel av dette tiåret. Dette innebar at dersom det ikke ble iverksatt nye tiltak kunne det bli nødvendig med periodevis drift med redusert forsyningssikkerhet i spesielt tørre og kalde vintre som innledes med lite vann i magasinene. Utvalget anslo risikoen for rasjonering som under en prosent i løpet av tiårsperioden. Dette begrunnet de med at det var lav sannsynlighet for en kombinasjon av spesielt tørre og kalde vintre, lav magasinutfylling ved inngangen til vinteren og en langvarig feil på nettet. De konklusjonene som er nevnt over bygget på forutsetninger om forventet produksjon ved Mongstad og planlagt utbygging av kraftlinjen Modalen-Mongstad-Kollnes. Dersom disse forutsetningene ikke var til stede, mente utvalget at det var økt sjans for at forsyningssituasjonen i tørre og kalde vintre ville bli uakseptabel (ibid).

Utvalg 3 mente også at selv om forsyningssituasjonen uten Sima-Samnanger mest sannsynlig ville være akseptabel fram mot 2020 selv uten nye tiltak, anbefalte de å iverksette eller vurdere en rekke tiltak for å bedre forsyningssituasjonen (ibid).

Utvalg 4<sup>16</sup> skulle se på de samfunnsøkonomiske virkningene av sjøkabelalternativet, og sammenligne disse med virkningene ved den konsesjonsgitte luftledningen. Dette innebar å vurdere kostnader av tiltak for å bedre forsyningssikkerheten i bergensområdet fram til en sjøkabel kunne være på plass, virkninger knyttet til miljø og landskap og samfunns-

---

<sup>16</sup> Leder for utvalg 4 var professor Arild Hervik, avdeling for økonomi, informatikk og samfunnsfag ved høyskolen i Molde. Øvrige medlemmer var seksjonssjef Ann Lisbet Brathaug ved Statistisk sentralbyrå og professor Kåre Petter Hagen ved Norges handelshøyskole (Hervik et al. 2011: 1).

økonomiske virkninger på landsbasis ved eventuelt økt bruk av sjøkabler andre steder i landet (Hervik et al. 2011: 1).

Utvalget sa i sin konklusjon at de ikke kunne gi en rangering av luftalternativet i forhold til sjøkabelalternativet. For å gjøre det måtte en vurdering av betalingsvillighet for vern av miljøverdier mot de høye merkostnadene ved kabling være med i regningen. Utvalget mente de ikke hadde nok informasjon til en slik vurdering. De mente alternativene var likestilte med hensyn til forsyningssikkerhet fordi begge ga en tredje tilførselslinje til BKK-området. Videre anslo de en merkostnad ved sjøkabelalternativet til rundt 30 milliarder kroner.

Utvalget vurderte flere alternativer enn de to omtalte, men konkluderte med at de fleste hadde enten like store eller større miljøinngrep enn luftspenn på strekningen Sima-Samnanger. De nevnte likevel et unntak, og det var spenningsoppgradering av Sauda-Samnanger. Dette alternativet innebar også store kostnader og krevde støtte fra ny produksjonskapasitet. De samlede merkostnadene var likevel lavere enn ved kabling inklusive eventuelle følgevirkninger. En positiv konsekvens av å vente med ny tilførselslinje til BKK-området var knyttet til løpende oppdatering av forbruksutviklingen. Faktorer som derimot talte for rask realisering av ny tilførselslinje var merverdi for eksport av sommerkraft ut av BKK-området, realisering av småkraftpotensialet, økt energitilgang for bergensområdet dersom BKK-snittet deles, og mulighet til mer kostnadseffektiv spenningsoppgradering av strekningen Sauda-Aurland (ibid: XI).

1. mars 2012 sa Terje Riis-Johansen i en pressemelding at vedtaket om luftledning stod fast. Begrunnelsen for dette var først og fremst kostnaden knyttet til sjøkabelalternativet, og at det ville ta lengre tid å få på plass. På grunn av dette ville forsyningssikkerheten til området bli svekket, og risikoen for at bergensregionen måtte etableres som eget prisområde for å begrense forbruket i kalde perioder bli større. Riis-Johansen uttalte at «som ansvarlig energiminister kan jeg ikke gå på akkord med kravene til sikker strømleveranse for Norges nest største by i årene framover (Regjeringen 2011)».



## **8. Aktørenes oppfatninger av prosessen**

Med utgangspunkt i de intervjuene jeg har gjennomført, skal jeg nå oppsummere noen av de viktigste funnene. Her skal jeg bruke Bakliens struktur- og aktørmodell. For å repetere denne kort, er den delt inn i strukturbetingelser og aktørbetingelser. Strukturbetingelsene er ressurser, arbeidsdeling, autoritetsfordelingen og kommunikasjonsstrukturen. Aktørbetingelsene er holdninger, kunnskap og interesser. Noen av temaene som går igjen i mine spørsmål, og som er spesielt interessante for analysen, er aktørenes refleksjoner rundt demokrati, forholdet mellom fagstyre og folkestyre og legitimiteten til prosessen. I kapittel 5.1.1 og kapittel 6. ble strukturbetingelsene gjennomgått med utgangspunkt i det lovverket som fastsetter disse. Under følger en gjennomgang med utgangspunkt i aktørenes opplevelse av prosessen. Jeg starter med aktørbetingelsene for å gi leseren en oversikt over aktørenes ståsted i saken.

### **8.1 Aktørbetingelser**

Aktørenes holdninger, kunnskap og interesser i denne saken har vært motstridende. Aktørene kan deles inn i to grupper. Det er de som er positive til prosessen og vedtaket, og de som er negative. Granvin, Ulvik, Kvam og Eidfjord kommune deltok i Hardangerrådet, og uttalte seg negativt til forslaget om å bygge luftledning gjennom Hardanger. Ordfører i Eidfjord kommune uttalte at en luftledning ikke ville føre til store konsekvenser for dem, og utbyggingen ville være i områder der det allerede var luftledninger. I tillegg sa ordføreren at kommunen hadde store inntekter på kraftutbygging, og at det var hans ansvar som ordfører å sørge for at kommunen hadde god økonomi. Likevel ønsket kommunen å støtte de andre berørte kommunene i Hardanger, og de stilte seg derfor bak Hardangerrådets uttalelser. Ordfører i Eidfjord kommune var i tillegg rådsordfører i Hardangerrådet da prosessen startet.

Samnanger kommune var hele tiden positive til forslaget om kraftutbygging i Hardanger. Ordfører Marit Aksnes Aase sa at hun ble omtalt som «kjerringa mot strømmen» i denne saken.

I tillegg til de nevnte kommunene, var også Hardangeraksjonen og Bevar Hardanger sterke motstandere av forslaget om å bygge luftledning. Hardangeraksjonen var tidlig ute med å mobilisere sin motstand, mens Bevar Hardanger ble opprettet som et aksjeselskap i 2009. Bevar Hardanger og Hardangeraksjonen jobbet tett sammen, men Bevar Hardanger hadde større økonomiske ressurser, og laget blant annet en TV-reklame, der Bjarte Hjelmeland,

teatersjef ved Den Nationale Scene i Bergen, var med. Hovedarbeidet for Bevar Hardanger var å få saken fram i media. Disse to gruppene har mobilisert motstanden mot luftledningen, og de har hele tiden hatt en dialog med politikerne.

Statnett, NVE og OED var naturlig nok positive til prosessen. Det var Statnett som søkte om konsesjon, det var NVE som hadde eierskap til selve prosessen og det var OED som fattet det endelige vedtaket. Ettersom forslaget møtte sterk motstand, ble deres rolle i stor grad å forsvare dette.

## **8.2 Strukturbetingelser**

### **8.2.1 Ressurser**

Fordelingen av ressurser var ulik mellom aktørene. Her var det i hovedsak økonomiske ressurser og kunnskap som ressurs som var de viktigste. Økonomiske ressurser, er i følge pluralismen, viktige for hvor mye innflytelse en aktør har. Dette er også beskrevet i Makt- og demokratiutredningen der kontaktnett, organisasjonsmakt, retorikk og kjøpekraft ble trukket fram som avgjørende for hvem som har makt (NOU 2003:19: 24).

De lokale politikerne kan i en slik sak bidra med sin kunnskap om lokale forhold, mens fagorganene sitter på ekspertisen. Kunnskapen er ikke likt fordelt i en slik sak. De ansatte i fagorganene, her Statnett og NVE er ansatt på bakgrunn av sin fagkunnskap. Det kan derfor forventes at de har mer kunnskap om kraftutbygging enn lokalpolitikere og motstandsgruppene. Likevel har Hardanger og Samnanger lang tradisjon med kraftutbygging og har derfor kunnskap om dette.

Kunnskap og økonomi henger også sammen. Dersom man ikke har tilstrekkelig kunnskap på et område kan man leie inn konsulenter for å innhente informasjon. Dette er dyrt, og det er derfor de med størst økonomiske ressurser som kan gjøre dette. Tidligere ordfører i Granvin kommune og tidligere leder i Folkeaksjonen, Jan Ivar Rødland fortalte at de ansatte folk som skulle innhente faglig informasjon som skulle brukes i debatten. Den norske Turistforeningen leverte tre rapporter til OED, noe som også kostet mye penger.

Hardangeraksjonen og Bevar Hardanger klarte å mobilisere stor motstand mot kraftutbyggingen. Bevar Hardanger ble opprettet som et aksjeselskap, og hadde økonomiske ressurser til å lage en TV-reklame som ble sendt på tv2. Bevar Hardanger hadde flere eiere,

blant andre Fredrik Odfjell. Det var de som frontet saken i media gjennom en TV-reklame, fotomontasjer av hvordan luftledningene ville se ut i Hardanger og en profesjonell internettside. I tillegg hadde de folk som var ansatt i 100 % -stillinger, i motsetning til Hardangeraksjonen der de fleste hadde jobb eller skole utenom arbeidet med aksjonsgruppa. Talspersonen for Hardangeraksjonen, Synnøve Kvamme, mente Bevar Hardanger klarte å skape så stor oppmerksomhet rundt saken i media på grunn av de økonomiske ressursene.

Jeg er sikker på at vi kan takke Bevar Hardanger for at det ble så stor oppmerksomhet rundt saken og at det voldsomme engasjementet oppstod. Jeg tror de økonomiske ressursene var avgjørende for at Bevar Hardanger klarte å løfte saken fram i lyset (Synnøve Kvamme).

Dette viser at økonomiske ressurser har vært viktig i denne prosessen for å fronte motstand og for å få oppmerksomhet rundt saken. I tillegg har motstanden bidratt til at saken tok lang tid og ble en politisk vanskelig sak.

### **8.2.2 Arbeidsfordeling og autoritetsfordeling**

De aktørene jeg har vært i kontakt med har ulike oppfatninger av arbeidsfordelingen og autoritetsfordelingen i denne saken. Som beskrevet tidligere er arbeidsfordelingen fastsatt i lovverk, og min analyse av prosessen viser at den er blitt fulgt. Ingen av aktørene har ment at saksgangen ikke har blitt fulgt, men det er tvil om hvor beslutningsmyndighetene har ligget, og rundt hvem som har hatt eierskap til prosessen. Da jeg spurte tidligere ordfører i Ulvik kommune om hun mente at deres innspill ble tatt med i vurderingen svarte hun:

Nei. De alternativene vi kom med ble ikke vurdert. Statnett hadde bestemt på forhånd hva utfallet skulle bli. De solgte det inn til NVE og OED. De ser hverandre ofte, og rundene var allerede gått (Mona Haugland Hellesnes).

Dette antyder at hun opplevde at statsmakten stod mot lokalmakten og at ulike statlige organer er «kompiser» og jobber for hverandre. Kvamme uttalte også at saken allerede var bestemt før de fikk mulighet til å komme med innspill, og at deres innflytelse var begrenset til å påvirke hvor lang tid prosessen tok. På spørsmål til Statnett om det var de som styrte prosessen svarte Tor Inge Akselsen:

Det er feil. Begge de to offentlige rundene, meldingsfasen og konsesjonssøknaden, er det NVE som kjører. Det er de som arrangerer høringsmøter og det er de som vurderer hvorvidt de dokumentene vi sender til NVE er gode nok for at de kan kjøre prosessen. Det meste legges opp av NVE i den sammenhengen, og det er de som formelt eier den prosessen (Tor Inge Akselsen).



Akselsen sa at dette kunne illustreres ved at NVE følte sterkt eierskap til prosessen, og at de reagerte negativt dersom Statnett sendte ut en pressemelding om at de hadde tenkt å bygge en ny ledning uten å ha avklart dette med NVE. Likevel mente han at Statnett har innflytelse i slike prosesser:

Selv om NVE som konsesjonsmyndighet er ansvarlig for prosessen som bidrar til å høre de berørte interessene, må vi jo naturligvis innrømme at en tiltakshaver som Statnett har stor innflytelse i slike saker (Tor Inge Akselsen).

Innflytelsen Statnett har i slike prosesser begrunnes med at de utøver en rolle gitt av samfunnet. Akselsen uttalte at dette skyldtes at de har spisskompetanse som er viktig i slike saker, og at denne kunnskapen kan for mange oppleves som vanskelig og utilgjengelig.

Det er en av våre store utfordringer, å bidra til å belyse sakene på en slik måte at vanlige folk føler de kan komme med sine synspunkter og gjøre seg gjeldende (Tor Inge Akselsen).

NVEs svar på dette spørsmålet var at konsesjonsprosessen er deres prosess fra de mottar melding eller søknad til de fatter et vedtak. NVE er ansvarlig myndighet etter forskrift om konsekvensutredninger og har ansvaret for konsesjonsprosessen etter Energiloven. Det er deres ansvar å påse at saken er godt nok opplyst før det fattes vedtak, og det er de som fram til da hadde fattet vedtak i alle kraftledningssaker. Videre uttalte Tanja Midtsian at Statnett og andre tiltakshavere stiller opp i deres prosess når de blir bedt om det.

Statnett og NVE mente altså at prosessen ble styrt av NVE, noe som også stemmer med de retningslinjene lovverket fastsetter. Statnett har innflytelse som følge av det ansvaret de er tildelt av OED, men det er kun som en faglig rådgiver. Terje Riis-Johansen understrekte at det er vanlig i slike saker at de er faglig forankret, og at det derfor er NVE og Statnett som har ansvaret for prosessen. Denne saken ble derimot politisert underveis.

Vi var, slik prosessen utviklet seg, den mest sentrale aktøren underveis. Det var vår sak (Terje Riis-Johansen).

Det er viktig å skille mellom eierskap til prosessen og eierskap til beslutningen. Som nevnt tidligere mente både Haugland Hellesnes og Kvamme at beslutningen ble tatt av Statnett. Dette er ikke i samsvar med de retningslinjene som er fastsatt for saksgangen i kraftutbyggingssaker. På spørsmål til Riis-Johansen om hvem som fattet beslutning i denne saken var svaret:

Det er slik i statsforvaltningen at det er departementet, og jeg, som fatter beslutning. Når man sitter i regjering må man ha et flertall bak seg. Jeg kunne ha sendt ut et brev der jeg hadde sagt at «jeg har bestemt...», men da ville det politiske kaoset kommet i ettertid fordi det ikke hadde vært noe flertall for det. Formelt sett var det jeg som fattet en beslutning, på bakgrunn av de lange drøftingene vi hadde i regjeringen (Terje Riis-Johansen).

Aktørene gir også uttrykk for at det er usikkerhet rundt hvilke kriterier som lå til grunn for de avgjørelsene som ble tatt, om det var faglige, personlige eller skjønnsmessige faktorer som avgjorde hva som ble vedtatt. Kvamme mente at det var andre motiver enn forsynings-sikkerheten til BKK-området som lå til grunn for vedtaket. Hun mente at OED hadde egeninteresser i denne saken. Som motiv trakk hun fram eksport og forsyning til sokkelen. Det samme antydet tidligere ordfører i Ulvik kommune. På spørsmål om motivene til Statnett var Akselsen klar på at de kun gjorde den jobben de ble bedt om å gjøre fra OED, og at de på ingen måte hadde noen motiver andre enn å gjøre den jobben de blir bedt om, på best mulig måte. For å understreke dette sa han «Vi får ikke noe provisjon for antall meter kabel vi bygger (Tor Inge Akselsen)». Det er videre NVE som fastsetter inntektsrammene for Statnett. Likevel har motivet for utbyggingen vært litt uklar i løpet av prosessen, og det har blitt endret. Det forklarte Akselsen med at motivet ble endret underveis. Prosessen tok veldig lang tid, og det er vanlig at det gjøres analyser av behovet flere ganger underveis. Han sa at slike investeringer knyttet til ledninger og andre installasjoner skal dekke et behov i et tids-perspektiv på mer enn 50 år og det er derfor viktig at Statnett gjør en grundig jobb for å unngå feilinvesteringer. På grunn av at denne saken tok lang tid, ble også motivene endret underveis. Dette ga motstanderne grunn til å betvile motivet for utbyggingen.

Da jeg spurte Riis-Johansen om det var andre motiv enn forsynings-sikkerheten til BKK-området som lå til grunn for vedtaket var hans svar:

Nei, i mitt hode har det jeg har sagt også vært det jeg har ment. Da jeg satt med ansvaret for at folk i Norge har strøm og fikk de tallene og meldingene fra Statnett og NVE om hva som var utsiktene i området, så var jeg, og er jeg, helt overbevist om at det her var det vi måtte gjøre (Terje Riis-Johansen).

Han poengterte at dersom han hadde oversett disse signalene og sagt at han ikke orket å ta den kampen, og strømforsyningen i BKK-området hadde blitt utfordret av en ny kald vinter, ville alt ansvar ligget på han fordi han ikke hadde gjort jobben sin.

Dette med at strømsituasjonen i bergensområdet kun var en dekkoperasjon for å skaffe rimelig energi til Statoil ute på plattformene var for meg veldig fjernt. Bergensområdet trengte strøm, og jeg mener det er et viktig politisk mål (Terje Riis-Johansen).

Vinteren 2008 og 2009 var to kalde vintre der det hadde vært lav magasinfylling og forsyningsikkerhet hadde vært et hett tema. Det var litt av grunnlaget for de spådommene som ble lagt til grunn for det antatte behovet for strømforsyning i BKK-området. Vintrene som fulgte ble ikke som antatt, og det bidro til at det ble stilt spørsmålsteget ved det faktiske behovet for utbygging. Riis-Johansen sa at saken egentlig var klar i OED allerede vinteren 2009, og dersom saken hadde blitt ferdigbehandlet da ville kanskje misnøyen vært litt mindre. I stedet ble vedtaket offentliggjort 2. juli 2010 rett før sommerferien, i en tid der det er mye turisme i Hardanger og Hardanger framstår fra sin beste side. Riis-Johansen trakk fram dette som en av de feilene som ble gjort.

Jeg stilte også spørsmål om aktørenes opplevelse av den politiske styringen. Også her hadde aktørene ulike oppfatninger. Midtsian sa at den politiske styringen av NVE foregår gjennom lover og regler og retningslinjer. Ut over dette mente hun at det var forvaltningens frie skjønn, men at NVE jobbet ut ifra et viktig prinsipp om likebehandling. Deres mulighet for å påvirke normene og spillereglene er gjennom faglige råd, og å vurdere policyen. De kan bidra i tekniske og økonomiske spørsmål, og det er NVEs ansvar å sikre at alle lovendringer fattes på et tilstrekkelig faglig grunnlag. Til Akselsen stilte jeg spørsmål om hvordan OEDs politiske styring hadde vært i denne saken. Han sa at OED ikke la noen politiske føringer i denne saken. Han mente at deres holdning har vært at de ikke ønsker å ha noe med en slik sak å gjøre før de har fått den på sitt bord. På spørsmål til Riis-Johansen om dette stemmer svarte han:

Ja, det stemmer. Den prosessen var uavhengig i NVE. Vi er opptatt av skillene her, så vi blander oss ikke inn i saksbehandlingen i NVE som er vårt direktorat (Terje Riis-Johansen).

Akselsen sa videre at OED naturligvis legger føringer for kraftlinjepolitikk og forhold som ligger innenfor departementets ansvarsområde. Han mente at Statnett har stor handlefrihet innenfor det definerte ansvarsområdet de har, og de tar en rekke beslutninger i det daglige, men at alt skjer under tilsyn som er satt til å kontrollere dem.

Alle store kraftledningsprosjekter har de siste tiårene endt på Olje- og energiministerens bord. Det er ingen tvil om at disse sakene er underlagt politisk styring og at de store beslutningene tas politisk. Slik var det også i Hardangersaken. Der gjorde de også enda et grep, som var nytt på vårt område: De ba

Statnett ta en pause mens fire ekspertutvalg utredet saken i en slags "ekstra-omgang". Dette viser at politikerne kan involvere seg og utøver aktiv styring når de mener det er behov for det (Tor Inge Akselsen).

Riis-Johansen mente at NVE og Statnett hadde hundre prosent handlefrihet når det gjaldt å gi faglige råd. Han mente også at det var viktig å skille fag og politikk, og at en som statsråd må ta til seg de faglige rådene en mottar. Han sa:

Vi må tåle å få de faglige rådene de kommer med. Det mener jeg funker i Norge. En må skille mellom fag og politikk. Når det går på det rent faglige så jobber de uavhengig (Terje Riis-Johansen).

Han sa at den politiske styringen av NVE foregår gjennom direkte kontakt, men at departementet ikke blander seg opp i NVEs saksbehandling.

Det er viktig å skille mellom saksbehandlingen i en enkelt sak og det litt mer generelle arbeidet og driften av direktoratet (Terje Riis-Johansen).

Han sa også at det hender at det oppstår kompetansekonflikter mellom departement og direktorat der det faglige miljøet i et direktorat mer eller mindre sier at de ikke kan stå inne for den politikken departementet ønsker å føre. I slike tilfeller foregår kommunikasjonen mellom departement og direktorat gjennom skriftlige formaliseringer av beslutninger og dialog. Riis-Johansen sa at et godt direktorat skjønner hvor det har departementet. Dette betyr at dersom OED er helt uenig i en konklusjon NVE har kommet med, så har de mulighet til å be NVE gjøre en ny gjennomgang og samtidig gi en klargjøring av departementets ståsted i saken. Dette samsvarer ikke med den oppfattelsen Haugland Hellesnes og Rødland hadde av at NVE og Statnett styrte OED i denne saken.

### **8.2.3 Kommunikasjonsstruktur**

Kommunikasjonen i kraftutbyggingssaker foregår på flere arenaer. Noen eksempler er høringer, møter, befaringer, uformell kontakt i form av lobbyvirksomhet, media og uformelle møter. Analysen av prosessen har vist at det har vært kommunikasjon gjennom høringer, befaringer, møter og media. Den uformelle kontakten i form av lobbyvirksomhet og uformelle samtaler er vanskeligere å avdekke. Det ble likevel påpekt at Hardangeraksjonen var godt forberedt da Statnett meldte saken inn til NVE. Det som hadde foregått i forkant av meldingen var at Statnett hadde kontaktet Norges Naturvernforbund for å innhente kunnskap om lokale forhold knyttet til trasealternativer. Dersom Hardangeraksjonen visste om prosjektet før det

ble meldt inn til NVE, hadde det vært uformell kontakt mellom noen av aktørene. Dette er likevel bare spekulasjoner.

I intervjuet stilte jeg flere spørsmål om hvordan aktørene opplevde kommunikasjonen underveis i saken. Samnanger kommune var positive under hele prosessen, og på spørsmål om deres innspill ble tatt med i vurderingen svarte ordføreren i Samnanger «Ja, det mener jeg. I høringen ga Samnanger støtte til det trasealternativet som ble valgt (Marit Aksnes Aase)». Hun sa videre:

Motstandernes ensidige fokus på kabel som løsning, hemmet samarbeidet mellom kommunene og også kommunikasjonen mellom kommunene og Statnett. Dersom Kvam hadde lagt seg på samme linje som Samnanger i samtalene om de ulike trasevalgene, ville kanskje deler av Hardanger blitt spart (Marit Aksnes Aase).

Da jeg konfronterte tidligere ordfører i Kvam og Ulvik kommune med denne påstanden svarte de at uansett hvilket trasealternativ som ble valgt, så ville skaden være like stor. Det var kun kabel som var akseptabelt. Haugland Hellesnes sa:

Det ville blitt mindre støy dersom vi hadde fokusert mindre på kabelalternativet, og det ville blitt mer behagelig for NVE og Statnett... å flytte luftlinjen 10 meter hit eller 10 meter dit betydde ingenting for oss... å gå bort fra kabelalternativet ville vært det samme som å si at dere gjør som dere vil (Mona Haugland Hellesnes).

NVE uttalte også at de syntes det var negativt for prosessen at kommunikasjonen ble hemmet og mente at det er viktig å ha med kommunene for å finne de beste løsningene. Statnett trakk også fram denne utfordringen og sa:

En dialog må ha to parter. I Hardanger var nok ikke kontakten og dialogen så god som den har vært i tidligere prosjekt (Tor Inge Akselsen).

Tidligere ordfører i Eidfjord kommune, og tidligere rådsordfører i Hardangerrådet, sa

Hvis vi hadde vært mer villig til å delta i dialogen kunne man ha fått et annet resultat, og resultatet kunne fått større støtte (Anved Johan Tveit).

En annen faktor som påvirket oppfattelsen av kommunikasjonen var fraværet av sentrale politikere i løpet av prosessen. Anved Johan Tveit mente at det skulle vært en bedre dialog tidligere i prosessen, og trakk det fram som positivt at statsministeren besøkte Hardanger, men at det var sent i prosessen. Møtet med statsministeren og statsråden fant sted august 2010 og

der ble alle ordførerne i bergensområdet, Hardanger og Samnanger invitert. Haugland Hellesnes opplevde dette som et forsøk på å sette bergensområdet opp mot de i Hardanger. Før august 2010 hadde det ikke vært noen direkte kontakt mellom lokale politikere, regjeringen og OED, i følge henne. Etter at vedtaket ble fattet 2. juli 2010 raste debatten, og Haugland Hellesnes mente at statsministeren inviterte til møte for å roe ned stemningen. Rødland etterlyste også større synlighet fra sentrale politikere. Han sa at de forsøkte å kontakte statsråden ved flere anledninger, men det var kun statssekretæren som dukket opp. Statsråden kom først etter at vedtaket ble fattet. Riis-Johansen tok selvkritikk på dette området og sa:

Hadde jeg skulle gjort den saken om igjen, så hadde jeg nok gjort et forsøk på å snakke mer om det. Jeg ser at flere av de som var mest engasjerte på den tiden fortsatt er i kampmodus, så jeg tror ikke at det at hverken jeg eller Jens hadde vært der borte noe mer ville fått de som var aktive i Folkeaksjonen til å mene noe annet. Med det jeg vet nå så hadde jeg nok tenkt noe mer på det i en tidlig fase, men jeg er ikke overbevist om at det ville gjort saken så veldig annerledes (Terje Riis-Johansen).

Han begrunner dette med at motstanden var reell. Motstanden var ikke der fordi saken var dårlig utredet. Motstanden var der fordi folk ikke ville ha kraftlinja.

En av strategiene for regjeringen i kraftutbyggingssaker er at det skal være en åpen prosess, der det skal være mulig å ha innsikt i saken underveis. Talspersonen for Hardangeraksjonen mente derimot at aktørene ikke hadde fått god nok innsikt i saken:

Nei, det har vært dårlig innsikt i saken. De har holdt rapporter skjult for oss. Det har vært en uærlig og liten åpen debatt (Synnøve Kvamme).

Dette begrunner hun med at Statnett bevisst hadde utelatt viktige dokumenter, som stilte spørsmålsteget ved det faktiske behovet i BKK-området, fra offentligheten. Statnett stilte seg uvitende til dette og uttalte:

Alle relevante dokumenter er åpne og tilgjengelige, men dokumentmengden er så stor at enkelte av de mer "perifere" dokumentene listes opp i alle oversikter, men kun leveres ut på forespørsel (Tor Inge Akselsen).

I tillegg mente Kvamme at regjeringen hadde skiftet mening flere ganger underveis, og at det derfor hadde vært en dårlig dialog mellom dem.

De sa en ting og gjorde noe annet. Det var som å snakke til døde ører (Synnøve Kvamme).

Haugland Hellesnes trakk fram at kommunikasjonen mellom NVE og Statnett var preget av at de hadde jobbet mye sammen og kjente hverandre fra før.

Motivet for utbyggingen er som nevnt tidligere et sentralt tema i dennes saken. Her hadde aktørene ulike oppfatninger av hva som var det egentlige motivet for utbyggingen. Dette er en av faktorene som har ført til mistillit til prosessen. Tidligere ordfører i Samnanger kommune mente at saken ville utviklet seg annerledes dersom Statnett hadde gitt full informasjon tidlig i prosessen om eksport av kraft til utlandet som motiv. Hun trekker også fram andre temaer som kunne vært tatt opp for å stilne motstanden, som forsyning av sokkel, Kyoto-avtalen og ansvaret for verden. Haugland Hellesnes mente at fokuset på luftledning var et resultat av at det var det billigste og enkleste alternativet. Hun mente at det ville vært vanskelig for Statnett å gjøre noe annet, og sier at dette viser at de ikke overhodet var interesserte i innovasjon og å løfte norsk næringsliv.

Vi fikk telefon fra flere bedrifter som hadde kunnskap og teknologi. De var livredde for å gå ut offentlig med dette fordi Statnett var deres kunde, og de var redde for å miste dem. Statnett har monopol (Mona Haugland Hellesnes).

I tillegg mente hun at Statnett var interesserte i å få på plass ledningen raskt på grunn av satsing i Europa og internasjonale forhandlinger. Kvamme mente at det er en systemfeil i kraftutbyggingssaker. Hun mente at OED har egeninteresse i slike saker, og at Miljø- og energidepartementet derfor burde vært inn i bildet.

### **8.3 Demokrati**

På spørsmål om prosessen har vært demokratisk har aktørene ulike oppfatninger av hva som er demokratisk. Rødland mener prosessen har vært rent fagstyrt, og ikke demokratisk. Han mente det var de tekniske og økonomiske føringene som avgjorde saken. Dette kan forstås som et begrep for direkte demokrati der de berørte partene skal ha mest å si. På denne måten kan han argumentere for at økonomi skal holdes utenfor beslutningen. Et krav for regjeringen er i midlertid at de skal forvalte statens midler på en hensiktsmessig måte. Dette er et grunnleggende prinsipp i demokratiet.

I tillegg sa Rødland: «Det har vært usikkerhet rundt hvor ansvaret for vedtaket har ligget (Jan Ivar Rødland)». Tidligere ordfører i Samnanger kommune mente at prosessen hadde vært demokratisk med grunnlag i gjeldende lovverk. Videre sa hun at «demokratiet er at allmennhetens beste skal ivaretas (Marit Aksnes Aase)». Hun understrekte at politikere selv

har et ansvar for å sette seg inn i hvordan demokratiet fungerer. Akselsen mener at det hadde vært en demokratisk prosess, som hadde vært behandlet helt til topps i norsk politikk. Han mente alle spilleregler hadde blitt fulgt.

Vi hadde en demokratisk prosess, men den falt kanskje ikke ut til fordel for dem som var mest engasjerte (Tor Inge Akselsen).

Videre trakk han fram at misnøyen kunne skyldes kraftledningers natur: de bygges for storsamfunnets behov og fordel i form av sikrere strømforsyning, mens det er lokalsamfunnet som må bære ulempene i form av store inngrep, særlig estetiske. Haugland Hellesnes og Kvamme mente at prosessen hadde vært demokratisk i den forstand at en hadde hatt mulighet til å komme med innspill, men innspillene ble ikke tatt med i vurderingen. De mente at når den store motstandskraften som hadde vært i Hardanger ikke spilte noen rolle, da var det ikke demokratisk. De brukte ordet «overkjørt» for å beskrive hvordan de hadde følt at de ble behandlet. Haugland Hellesnes mente deres innflytelse var begrenset til noen ekstra kamoufleringer og de 100 millionene regionen fikk. Hun understrekte likevel at de lokalt aldri krevde eller sa seg fornøyde med å bli kjøpt.

Riis-Johansen ble provosert av påstanden om at prosessen ikke hadde vært demokratisk. Han sa «En må tåle å være uenig og akseptere det og ikke kalle det udemokratisk (Terje Riis-Johansen)». Videre sa han at en demokratisk prosess innebærer at man kommer med forslag, så er det høring og folk kommer med sine syn, og at man deretter fatter en beslutning ut i fra det. Han sa at dette innebærer at folk deltar i dialogen. Det han mener var spesielt i denne saken var at denne muligheten ikke ble benyttet. Her refererer han til det ensidige fokuset noen av aktørene hadde på kabelalternativet, som nevnt ovenfor.

Flere av aktørene beskrev forholdet mellom lokalpolitikere og regjeringen som «oss mot dem». De følte de ikke nådde fram mot storsamfunnet. I denne sammenheng trakk de fram et paradoks. Rødland sa:

Det paradoksale er at vi strever med å få godkjenning for å bygge små skogsveier, småkraftverk eller sette opp smånaust, men en kabel på 90 km får godkjenning (Jan Ivar Rødland).

I forbindelse med utbygging av småveier, småkraftverk eller oppsetting av smånaust har de fått lite gjennomslag og begrunnelsen har vært å verne naturen. Haugland Hellesnes omtalte dette som statlig overkjøring når de sier nei til slike prosjekter, men gjennomfører mye større



prosjekt. De syntes det derfor var paradoksalt at luftledningen som gikk gjennom hele Hardanger ble oppført. Kvamme sa: «Vi prøvde å bruke alle demokratiske kanaler, men ble overkjørt (Synnøve Kvamme)».

De fire uavhengige utvalgene trekkes fram som positive for prosessen av flere av aktørene. Tidligere ordfører i Eidfjord mente at dersom utvalgene hadde blitt utnevnt tidligere ville saken blitt annerledes. Riis-Johansen beskrev de fire utvalgene som det han anså som den beste løsningen for å møte det presset motstandsbevegelsen kom med etter at vedtaket ble fattet. Samtidig som arbeidet med utredningene startet, foregikk utbyggingen. Utbyggingen foregikk på dette tidspunktet på et sted hvor det uansett skulle bygges ut, så dersom byggingen måtte stanses ville det ikke påvirke det området der arbeidet hadde startet. Riis-Johansen følte seg trygg på at konklusjonene til utvalgene ville være i samsvar med de som allerede var gjort fordi det var gjennomført grundige utredninger.

Det var knapt spørsmål som ikke hadde vært stilt internt og som hadde vært utredet fordi det var veldig mange kritiske spørsmål som ble reist internt, spesielt fra SV. Det gjorde at vi var godt forberedt og hadde utredet ting nøye (Terje Riis-Johansen).

Han mente i ettertid at de fire utvalgene ikke skulle vært utnevnt fordi de gjorde en jobb som allerede var gjort, og de førte til at saken tok enda lengre tid. I tillegg ga utvalgene motstanderne et håp om at utfallet ville bli annerledes, og det førte til at skuffelsen ble enda større når vedtaket ble fattet. Begrunnelsen for at utvalgene ble utnevnt var at de så et behov for å vise politisk imøtekommenhet. De uavhengige utvalgene ble svaret på dette behovet, selv om statsråden mente at det egentlige behovet for utvalgene ikke var til stedet. «Vi brukte mye tid på det og det kostet vanvittig mye penger (Terje Riis-Johansen)».

Noen av aktørene hadde også noen kommentarer til hvordan deres politiske partier hadde håndtert saken. Haugland Hellesnes representerte Venstre og hadde full støtte innad i partiet. Venstre stod utenfor regjeringssamarbeidet under denne prosessen. Hun fikk vedtatt en politisk uttalelse om luftspenn i Hardanger på landsmøtet april 2007. Rødland deltok på AP sitt landsmøte i 2007 og også i 2009 og foreslo at partiet skulle støtte forslaget om kabel. Forslaget kom aldri opp til votering. «... det forsvant sentralt. AP påstod at det var fattet et vedtak sentralt (Jan Ivar Rødland)». Det Rødland syntes var spesielt vanskelig var at de sentrale AP-politikere aldri kom med motargumenter. Det var full støtte til kabelalternativet både lokalt og regionalt. Det ble vedtatt på årsmøtet i Hordaland fylkeskommune i 2005, og

vedtaket holdt i 5 år, til to uker før vedtaket av 2. juli 2010. I etterkant av saken ble flere lokallag lagt ned og Rødland og Haugland Hellesnes trakk seg som ordfører kandidater.

På spørsmål til Riis-Johansen om hva som foregikk da saken lå hos OED, er mye av forklaringen på at saken tok lang tid de indre konfliktene i regjeringen og også internt i partiene. De brukte lang tid på å forsøke å samle regjeringen bak ett vedtak, men innså etter hvert at de ikke ville klare det. SV tok dissens i regjeringen og støttet ikke det endelige vedtaket. Dette mente Riis-Johansen legitimerte motstanden mot luftledningen.

Når selv en del av regjeringen er mot dette, så vil det være sånn at det vil bare mangle at mange andre vil være mot det. Dette bidro også til å skape problemer (Terje Riis-Johansen).

I tillegg førte de langvarige diskusjonene internt i regjeringen til at de brukte mye tid på de indre prosessene i stedet for å komme seg ut og være operative. Riis-Johansen trakk fram at dette var spesielt uheldig fordi det foregikk på en tid av året der det var enklere å diskutere kraftutbygging. Dette skyldtes at det var en kald vinter der forsyningssikkerhet og strømpriser var et mye diskutert tema.

I tillegg til Hardangersaken var det en rekke andre vanskelige saker OED stod overfor i denne tiden. Riis-Johansen hadde et mistillitsforslag mot seg i Stortinget på grunn av Mongstad-saken. Det hadde i tillegg vært en kald vinter der strømpris og forsyningssikkerhet hadde vært mye diskutert. Riis-Johansen sa at det ble et personfokus på alle de vanskelige sakene OED jobbet med og at det også var en del av sakskomplekset. På spørsmål om hvordan dialogen internt i Senterpartiet var, svarte Riis-Johansen dette:

Jeg kan si det sånn at det var vel et eksempel på en sak der du som fagstatsråd føler du kjemper ganske alene. Vi hadde et kjempesamhold og miljø rundt dette her i OED, særlig med statssekretær Sigrid Hjørnegård, og vi var veldig trygge på hverandre og veldig sikre på saken. Det er alltid en fordel når du går i krigen at du tror på det du kjemper for (Terje Riis-Johansen).

Han uttalte også her at de hadde vært tjent med å unngå omkampen som kom på høsten med de fire uavhengige utvalgene. Han mente at det kunne vært unngått, og at det handlet om det som foregikk i Senterpartiet.

I etterkant av vedtaket skjedde det en rekke ting. Rødland og Kvamme påpekte at AP Hordaland skiftet ståsted kun to uker før vedtaket, etter å ha støttet forslaget om jord- og sjøkabel i 5 år. I tillegg ble Per Rune Henriksen, tidligere Stortingsrepresentant for Hordaland,

statssekretær i OED. Rødland mente dette var et resultat av at «AP så det klabbet seg til, og gjorde det de kunne for å kontrollere saken (Jan Ivar Rødland)». Det at disse hendelsene trekkes fram som en del av et politisk spill illustrerer den mistilliten som hadde oppstått.

Det var også uenighet om forholdet mellom fagorganene og de folkestyrte organene. Haugland Hellesnes mente at fagorganene hadde størst innflytelse. Med det mente hun noen personer i Statnett og noen i NVE. Rødland mente at fagorganene styrte hele prosessen, og at Statnett la ord i munnen på alle. NVE trakk fram at lokale politikere har helt andre hensyn de må ta. NVE må ta hensyn til de nasjonale behovene, og det trenger ikke kommunene i like stor grad. NVEs budskap er:

Vi forsøker også å finne de løsningene som gir minst negative konsekvenser for dem. Folk må innse at veier, tunneler og kraftledninger går på tvers av kommunegrenser, og vi må jobbe sammen for å finne de beste løsningene (Tanja Midstian).

Flere av aktørene trakk fram at denne saken hadde ført til at de har lært mye. Riis-Johansen har i ettertid sett at det er tre ting han og OED kunne gjort annerledes, som kanskje kunne ha endret sakens natur noe.

Fra mitt ståsted er hovedbildet av det som skjedde, at vi skulle kommet ut med saken tidligere, vi skulle klart å holde regjeringen samlet og vi skulle stått hardere på og latt vær å ta den omkampen i august. De tre tingene. I praksis burde vi vært raskere og litt tøffere (Terje Riis-Johansen).

Han understrekte likevel at motstanden ville vært der uansett. Motstanden var ikke der på grunn av hvordan prosessen hadde vært, men fordi de ikke ønsket luftledning.

## 9. Folkestyre i forvitring?

Gjennomgangen av den politiske prosessen i forkant av uttalelsen 1. mars 2012 om at vedtaket om luftledning stod fast, viser at det har vært en svært omfattende, kostbar og tidkrevende prosess. Det har vært flere høringsrunder, befaringer, folkemøter og rådslag. Statnett utførte en rekke tilleggsutredninger etter krav fra NVE. I tillegg lå saken lenge hos OED, som forsøkte å samle regjeringen. Ut i fra analysen vil jeg påstå at det har vært mulighet for dialog og innflytelse. Saken har vekket stort politisk engasjement og den fikk store konsekvenser for flere lokalpolitikeres skjebne. Selv om prosessen tok tid, og flere sider ved saken ble belyst, ble ikke prosessen ansett som legitim fra alle hold. Denne delen av oppgaven skal forsøke å gi svar på hvorfor det ble slik, med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket.

En faktor som raskt ble avdekket i denne analysen var konflikten mellom politikerne på lokalt og statlig nivå. Lokalpolitikerne er opptatt av de lokale fordelene og ulempene, mens Statnett og NVE har som oppgave å se på prosjekter i et nasjonalt perspektiv. Dette kan forsterke følelsen av at det er «oss mot dem». Prosjektet ble satt i gang av Statnett, og fikk store konsekvenser for en rekke kommuner, men det skulle forsyne en annen region. Dette er ikke et godt utgangspunkt for en politisk prosess. En sak som illustrerer dette er Hardangerbrua. Den innebar også store inngrep i naturen, men den møtte liten eller ingen motstand lokalt. Brua var et lokalt initiativ, og nytten av den gikk til dem. Dette viser at den territoriale dimensjonen var viktig i denne saken, i den forstand at ulike områder stod mot hverandre med ulike krav og verdioppfatninger.

I tillegg spiller økonomiske ressurser en viktig rolle. Samnanger og Eidfjord kommune uttalte seg positive til utbyggingen. Eidfjord kommune er en av Norges rikeste kommuner, nettopp på grunn av kraftproduksjon. Eidfjord kommune ville ikke få store konsekvenser av utbyggingen. Den planlagte linjen ville gå der det allerede var ledninger. Likevel valgte Eidfjord å stille seg solidariske til de andre kommunene, som ville bli berørte i mye større grad. Dette forsterker beskrivelsen av lokaldemokratiet mot storsamfunnet, og bildet av «oss mot dem».

Flere av lokalpolitikerne og motstandsgruppene beskrev sentralmyndighetene som et flerehodet troll, noe som forsterkes av at de ikke kjenner til myndighetsfordelingen mellom OED, NVE og Statnett. Siden Statnett er eid av OED, og NVE er underlagt OED, kan disse

organene framstå som tre sider av samme sak. Hvem det er som tok avgjørelsen i denne saken var aktørene også uenige i. Her kan vi trekke inn begrepet ansvarspulverisering. Ansvaret deles mellom ulike organ, og det blir derfor vanskelig å se hvem det i virkeligheten er som tar avgjørelsen. I enkelthet er det Statnett som utreder, NVE vurderer og OED bestemmer. Likevel satt flere av mine informanter igjen med et bilde av at det var fagorganene som styrte prosessen og som tok avgjørelsen. Riis-Johansen trakk derimot fram at denne saken ble mer politisert enn andre kraftutbyggingssaker. Dette illustreres også gjennom at OED stoppet prosessen og utnevnte fire uavhengige utvalg. Det er et klart politisk inngrep. Jeg tror likevel at dette skjedde for sent i prosessen til at aktørene opplevde prosessen som politisert.

Analysen av den politiske prosessen i Hardangersaken forsterker Makt- og demokratiutredningens beskrivelse av et folkestyre i forvitring. Den beviser også utviklingen fra segmentering til fragmentering. Det er innslag av NPM i saksgangen, og det er begrepet governance som best beskriver styringsverket. Eksempler på dette er at departementet kun gir overordnede retningslinjer, og ikke driver detaljstyring. Styringen foregår gjennom lovverk og overvåking. Dette støtter opp om hypotese 1.

H1: Saksgangen i kraftutbyggingssaker underbygger teorien om den fragmenterte stat, og utviklingen fra government til governance.

Konsekvensen av dette er at makt flyttes fra folkevalgte organer til fagorganer som ikke er underlagt folkevalgt kontroll. Den politiske ledelsen mister makt, men sitter fortsatt med ansvaret, mens fristilte etater og markedsrettede selskaper får tilført makt, men frasier seg ansvar. I et representativt demokrati er det viktig at borgerne kan stille de ansvarlige til ansvar ved valg. Dette blir vanskeligere dersom det er uklart hvor ansvaret ligger. Jeg har brukt begrepet ansvarspulverisering for å beskrive denne utviklingen. Ansvar deles ut over flere organer, og gjør det vanskeligere å få oversikt over hvem som har hvilke oppgaver og hvor ansvaret ligger. Dette gir støtte til hypotese 2.

H2: Ansvarspulverisering i norsk forvaltning fører til at det representative demokratiet svekkes.

Denne utviklingen henger altså sammen med at folkevalgte organer mister makt til fagorganene. Mye av misnøyen og mistilliten i denne prosessen kan forklares med dette. Denne utviklingen gir støtte til hypotese 3.

H3: At beslutningsmyndighet er flyttet fra folkevalgte organer til fagorganer, fører til misnøye og mistillit.

Misnøyen og mistilliten til den politiske prosessen fører til at det representative demokratiet svekkes. Kjernen i det representative demokratiet er at de valgte representantene skal være folkets tjenere, i den forstand at de skal representere flertallets ønsker. Folket har en kontrollfunksjon gjennom muligheten til å stemme annerledes ved neste valg, dersom de er misfornøyde med de som sitter med makten, men for at de skal kunne gjøre det må de vite hvem som er ansvarlige for de politiske beslutningene. Jeg vil påstå at det er ansvarsfordelingen mellom folkevalgte organer og fagorganene som er med på å vanskeliggjøre dette. Dette underbygger hypotese 4.

H4: At beslutningsmyndighet er flyttet fra folkevalgte organer til fagorganer, fører til at det representative demokratiet svekkes.

En av de følgene av segmenteringer som ble presentert i den første maktutredningen, var også synlig her: skillet mellom politikk og administrasjon hadde blitt uklart. I tillegg har de spådommene Berrefjord gjorde blitt oppfylt: folkevalgte organer har fått redusert betydning i forhold til eksperter, byråkrater og særinteresser. Litt av grunnen til dette kan være at byråkratene og ekspertene har den kompetansen og kunnskapen som er nødvendig i slike saker. Likevel viste analysen av denne prosessen at politikere kan ta tilbake noe av den makten de har gitt til fagorganene. De har mulighet til å gripe inn i en fagbasert prosess, og legge politiske føringer der de synes det er nødvendig.

Hardangeraksjonen og Bevar Hardanger har vist hvor viktig det er å ha ressurser for å bli hørt i slike saker. De har kjøpt tjenester av konsulentfirmaer for å gjøre utredninger av ulike alternativ, for å forsøke å avvise Statnetts påstander om forsyningssikkerhet til BKK-nettet og også om sjø- og jordkabelalternativet. Dette benyttet også Statnett seg av. Dette er i samsvar med den pluralistiske modellen der ressursfordelingen mellom ulike interessegrupper former deres innflytelse. Bevar Hardanger og Hardangeraksjonen klarte å mobilisere motstanden, og det førte til at saken fikk stor oppmerksomhet av folk som ikke ble direkte berørt av vedtaket. I tillegg førte deres press til at saken tok lang tid, og at OED til slutt utnevnte fire uavhengige utvalg. Det som er spesielt interessant her er at alternative påvirkningskanaler ble brukt framfor folkevalgte kanaler. Eksempler på disse er media og interesseorganisasjoner. Dette

kan knyttes til avsegmenteringen der interesseorganisasjonene blir en representant for folkets interesser.

Flere av ordførerne i de berørte kommunene hadde en dobbeltrolle i denne prosessen. Ordføreren i Eidfjord kommune var rådsordfører i Hardangerrådet og tidligere ordfører i Granvin kommune var leder i Hardangeraksjonen. Dette illustrerer også at andre innflytelseskanaler enn den folkevalgte ble brukt. Spørsmålet en da kan stille er hvorfor de mente det var nødvendig? Jeg tror dette kan begrunnes med de vanskelighetene som var internt i de politiske partiene. De lokale politikerne følte ikke at de hadde den nødvendige innflytelsen gjennom den folkevalgte kanalen, og tok derfor i bruk andre innflytelseskanaler.

Slev om flere aktører mener at de ikke ble hørt i denne prosessen, er det en rekke krav som ble stilt i høringsrundene som ble fulgt opp. Gjennomgangen av høringsuttalelsene viser at det var flere av de utredningskravene som motstanderne stilte som ble utført. Allerede i den første høringsrunden foreslo Kvam at sjø- og jordkabelalternativet burde utredes bedre. I tillegg mente de at en utsettelse av prosjektet til 2012, 2015 eller 2020 burde vurderes. 17. november 2006 stilte NVE krav til Statnett om å utrede sjø- og jordkabelalternativet og en eventuell utsettelse av prosjektet. I tillegg peker noen av uttalelsene til Riis-Johansen på at det var nettopp press fra motstanderne som førte til at de fire utvalgene ble utnevnt.

Jeg tror litt av grunnen til at flere er misfornøyde med prosessen, er det faktum at de vi hørte mest fra i løpet av denne prosessen, motstanderne av luftledningen, ikke var de som fikk viljen sin. Spørsmålet en da må stille seg er om dette er det samme som fravær av demokrati? Er demokrati at flertallet skal få viljen sin, eller er demokrati at kompetente, faglige organer skal ta beslutninger på vegne av flertallet? Da jeg spurte intervjuobjektene om hvorvidt de mente prosessen hadde vært demokratisk var svarene ulike. Det som var en gjenganger var at de svarte at «denne prosessen har vært demokratisk i henhold til de retningslinjene som er fastsatt i lov, og som bestemmer hvordan saksgangen skal være». Dersom aktørene har ulike forventninger til hvordan en demokratisk politisk prosess skal foregå kan det være med på å forklare hvorfor det bli mistillit og misnøye.

Mitt inntrykk, etter å ha analysert prosessen, er at alle har «fulgt boka». Det har vært en langvarig prosess, men den har vært ryddig. Likevel er ikke alle enige i dette. Synnøve Kvamme, talsperson for Hardangeraksjonen, mener at Statnett har tilbakeholdt informasjon og dermed brutt flere spilleregler. Hun mistenkte også Statnett for å ha andre motiver enn

forsyningssikkerhet til BKK-området. Hardangeraksjonen mener de har en sterk sak og vurderer å ta den videre i rettssystemet og gå til søksmål mot OED. Dette illustrerer igjen mangelen på tillit til den politiske prosessen.

Kvam, Granvin og Ulvik kommune valgte en strategi der de sa at dersom det ikke var sjøkabelalternativet som skulle diskuteres, så ønsket de ikke å delta. Dette førte til at de ikke deltok så mye i dialogen med NVE og Statnett, som de kunne ha gjort. Ordføreren i Eidfjord og Samnanger kommune understrekte at de fikk ønsket sitt om trasevalg oppfylt, og påpekte at dette var et resultat av at de deltok i dialogen. Dette er et eksempel på at posisjon i seg selv ikke beskriver hvor mye makt en person har. Som Hernes skrev i den første maktutredningen kan man selv velge om man ønsker å utnytte det embetet man har. For ordførerne i Ulvik, Kvam og Granvin var det likevel ikke et alternativ å diskutere luftledning, fordi de mente skaden ville bli like stor om ledningen ble flyttet en meter hit eller en meter dit. Deres opplevelse var at sjø- og jordkabelalternativet ikke ble tatt på alvor. De mener fortsatt at de tok en riktig avgjørelse i å unngå diskusjonen om luftledning, fordi det ville for dem vært det samme som å gi opp. Dette la grunnlaget for dårlig kommunikasjon mellom ulike forvaltningsnivåer og det forverret en allerede vanskelig situasjon.

I tillegg mottok motstanderne konsulentrapporter som sa at kabel var fysisk mulig på strekningen, og det ga dem større mistillit til fagorganene. Statnett uttalte aldri at kabel ikke var fysisk mulig, men de mente at teknologien ikke hadde kommet langt nok på daværende tidspunkt til at de anså det som en god løsning. I tillegg mente de at kostnadene ved kabelløsning var uheldig og ville føre til at prisnivået i bergensområdet ville bli mye høyere enn ellers i landet, noe som var i strid med prinsippet om lik strømpris i hele landet. Dette førte også til at dialogen ble fastlåst.

En annen utfordring er fordelingen av kunnskap. Som Hernes påpeker som en trussel mot det ideelle byråkratiet, har ikke departementene den kunnskapen som trengs for å etterprøve byråkratenes vurderinger. Det er også en skjevfordeling av kunnskap mellom lokalpolitikere og fagorganene. Kommunale politikere har lite å stille opp med i en diskusjon der fageksperter fra Statnett eller NVE sitter på den andre siden. De sistnevnte har også ressurser til å leie inn ekspertutredninger fra konsulentfirma dersom deres egen kompetanse ikke er nok. Her kan en spørre seg om det er en asymmetri mellom lokalt og sentralt nivå i fordelingen av kunnskap, innslag av ekspertise og ressurser. Så klart må fagorganene være de som sitter på



ekspertisen, men dette påvirker den ene partens mulighet til å påvirke den andre. På sikt kan dette være med på svekke lokaldemokratiet.

En av de perverteringene som presenteres av Hernes i samhandlingen mellom de tre styrings-systemene (se kapittel 2.1) er at byråkratiet kan gjøre seg uavhengig av sine politiske foresatte og bli selvbestemmende organ. Dette er en prosess som er i samsvar med den beskrivelsen noen av aktørene legger fram. Flere av motstanderne mente at det var Statnett som tok avgjørelsen, og at Statnett allerede før saken formelt var i gang hadde bestemt utfallet. En av årsakene til at byråkratiet kan bli selvbestemmende er at departementets ledelse ikke har tid til eller sitter lenge nok i sine stillinger til å få nok kunnskap til å etterprøve byråkratens vurderinger. Statnett tilbakeviser påstanden om at det var de som tok avgjørelsen og understreker at det er NVE som eier prosessen, og OED som tar den endelige avgjørelsen. Da NVE ble spurt om det er de folkestyrte organene eller fagorganene som har mest innflytelse i slike saker, svarte de at det er OED som til syvende og sist tar en beslutning.

Det ideelle byråkratiet blir utfordret når byråkratene får delegert beslutningsmyndighet. I følge denne modellen skal byråkratene ikke ha noen egeninteresse utover det å bli fremmet. Dersom byråkratene får beslutningsmyndighet kan dette prinsippet bli utfordret.

I det lovverket som var gjeldende under denne prosessen, stod det at OED hadde delegert beslutningsmyndighet til NVE. Det var NVE som kom med en vurdering til OED. Likevel skulle denne beslutningen gjennom en klagerunde, og det var etter denne runden at OED tok en endelig avgjørelse. Flere aktører har opplevd prosessen slik at OED har hatt liten makt, og at makten har ligget hos fagorganene. Her er det tydelig at den myndigheten som er fordelt mellom OED, NVE og Statnett ikke er klart definert. Konsekvensene dette har hatt i denne prosessen er at aktørene ikke har klart å skille organene fra hverandre, og det har vært uklart hvor beslutningsmyndigheten har ligget. Dette har ført til at vedtaket og prosessen har hatt lav legitimitet, og at det har vært mistillit overfor politikere og fagorganer. Dette er en trussel mot demokratiet, og er derfor noe man bør forsøke å unngå.

Intervjuene avdekket at en annen faktor som bidro til at prosessen ble vanskelig var utfordringer knyttet til dialogen internt i regjeringen og også i de enkelte regjeringspartiene. En av aktørene stilte spørsmålsteget ved hva som skjedde da saken lå hos OED. OED brukte lang tid på å behandle saken, og grunnen til det var at det var vanskelig å komme til enighet internt i regjeringen og internt i de enkelte partiene. SV støttet ikke det endelige vedtaket, og tok

dissens i regjeringen. Dette viser hvor vanskelig det var å framstå samlet i denne saken, og det forklarer også hvorfor saken lå lenge hos OED. Problemene internt i AP og SP gjorde også at lokale politikere syntes saken ble problematisk. Uten støtte i eget parti var det vanskelig for dem å fortsette den politiske kampen mot luftledningene. Dette var nok også litt av grunnen til at flere av APs lokallag ble lagt ned etter denne saken.

Mangelen på et politisk ståsted fra regjeringens side førte til at kommunikasjonen var dårlig i denne saken. Arbeiderpartiet og Senterpartiet ga ikke lokalpolitikerne noen politiske føringer. I tillegg har Statnett endret motivene for utbyggingen underveis, og dermed forvirret motstanderne. Dette har ført til at de har følt seg lurte. Både Statnett og OED tar selvkritikk på disse områdene, og gir uttrykk for at denne prosessen har vært lærerik. Problemene internt i regjeringen har ført til at saken har tatt lang tid, og at det var vanskelig for aktørene å vite hva som foregikk da saken lå hos OED. Dette har også Riis-Johansen innsett og uttalte at det var uheldig at de brukte så lang tid på å diskutere saken internt i stedet for å komme ut og diskutere forsyningssikkerhet og strømpris i en tid der dette var viktige tema. Den rødgrønne regjeringen klarte ikke å ta en politisk stilling i saken. Det gjorde det vanskelig for de lokale politikere, og det forsterket misnøyen og mistilliten til prosessen. I tillegg ga det motstanderne et håp om at politikere ville støtte deres motstand, og skuffelsen ble kanskje enda større når de til slutt ikke gjorde det. Uten at jeg fikk noen klare uttalelser på det, fikk jeg likevel inntrykk av at Riis-Johansen møtte stor motstand internt i regjeringen og også i eget parti. Han uttalte at han som fagstatsråd følte seg «ensom» i denne saken. Dette i tillegg til at SV tok dissens i regjeringen viser at denne saken var svært problematisk for regjeringen. Dette støtter hypotese 5.

H5: Fraværet av et klart ståsted fra regjeringens side i denne saken bidro til misnøye og mistillit.

I tillegg til at saken tok lang tid og at det var tydelige konflikter internt i regjeringen, var timingen dårlig. Riis-Johansen sa at de hadde saken klar allerede vinteren 2009, men vedtaket ble ikke offentliggjort før sommeren 2010. Vinteren 2009 var en kald vinter der forsyningssikkerhet og strømpriser var et mye diskutert tema. Dersom vedtaket hadde blitt offentliggjort i dette klimaet ville vi kanskje fått en annen diskusjon. I stedet ble vedtaket offentliggjort som det siste før politikere tok ferie, i en tid der Hardanger kanskje er på sitt vakreste. I tillegg er det høysesong for turisme til Hardanger i denne perioden. Her kan en trekke fram demo-

kratiets forbannelse: kampen om stemmer og oppslutning som dessverre noen ganger kan gå på bekostning av redelighet og ærlighet. En av grunnene til at vedtaket ble utsatt kan ha vært stortingsvalget høsten 2009. Regjeringen visste at vedtaket ville møte motstand, og det kunne derfor ha hatt negativ innvirkning på valget. Riis-Johansen sa likevel i intervjuet at saken var ferdigbehandlet vinteren 2009, altså etter valget, noe som motbeviser denne påstanden.

Mistilliten til de sentrale politikerne understrekes av det politiske spillet flere av aktørene beskriver. Arbeiderpartiet Hordaland hadde støttet vedtaket om å foreslå sjø- og jordkabel helt fram til de to siste ukene før vedtaket kom. Her mente ordføreren i Granvin at det hadde foregått et politisk spill. I tillegg ble stortingsrepresentant Haugen innsatt som statssekretær i OED. Selv om dette ikke nødvendigvis var en del av et politisk spill, så sender det utvilsomt ut sterke signaler til de som allerede er misfornøyde.

Den segmenterte stat innebærer at det er utstrakt bruk av uformell kontakt. Det er vanskelig å bevise at det har foregått uformelle møter mellom aktørene i denne prosessen, men som tidligere ordfører i Granvin kommune sa, så foregår mye i korridorene. I tillegg påpekte Akselsen at Hardangeraksjonen var veldig godt forberedt da prosjektet ble meldt inn til NVE, noe som kan reise spørsmål ved om de faktisk viste om saken før den ble formelt startet. Dette er som nevnt tidligere, kun spekulasjoner.

Diskusjonen rundt hvorvidt det var de folkevalgte organene eller fagorganene som hadde størst innflytelse i denne saken, kan knyttes til teorien om det representative byråkrati og det ansvarlige byråkrati. Dersom det var slik at tjenestemennene i byråkratiet hadde innflytelse på vedtaket, og at deres vurderinger ble påvirket av sosial biografi, er det teorien om det representative byråkrati som kan brukes. Motstandernes påstand om at tjenestemennene var de som hadde størst innflytelse viser til at de forstår byråkratiet som et representativt byråkrati. Dersom tjenestemennene ikke hadde noen selvstendig innvirkning på beslutningsprosessene, men tok en avgjørelse på bakgrunn av mål, regelverk og organisasjonsformer gitt av folkevalgte organer, er det et ansvarlig byråkrati. Min konklusjon etter å ha analysert denne prosessen er lik den Lægreid og Olsen gjorde på 1970-tallet:

Tjenestemennene er hverken talsmenn for de institusjoner de tilhører eller nøytrale regelvandrere og eksperter. De blir derimot påvirket av de organisasjonsmessige rammene de arbeider innenfor (Lægreid og Olsen 1978: 9).

Bakgrunnen for denne konklusjonen er analysen av den politiske prosessen. Informantene fra Statnett og NVE påpeker at de har handlingsrom, men at dette er begrenset av det ansvaret de har fått delegert av staten.

I den andre høringsrunden meddelte Kvam kommune at de mente at OED og Stortinget burde utforme nye retningslinjer for kraftutbygging. Dersom forslaget om sjø- og jordkabel hadde blitt fulgt, ville det betydd en endring i den policyen som var på nettutvikling. Policyen var, og er, at kraftlinjer av den størrelsen og spenningen som var aktuell i denne saken skal føres som luftledninger. Grunnen til dette er tekniske begrensninger og kostnaden knyttet til å legge slike linjer i jord og sjø. Motstandernes taktikk var derfor ambisiøs.

I etterkant av denne saken ble det innført en rekke endringer i saksgangen i kraftutbyggingssaker (se kapittel 6.1). Endringene var en følge av at «Hardangersaken» hadde ført til stor misnøye og lav tillit. I tillegg var det et ønske om at lignende saker skulle ta kortere tid. Endringene som ble innført viser at flere av de faktorene jeg har påpekt lå til grunn. Et eksempel er at departementet skal involveres på et tidligere tidspunkt. Allerede før meldingen skal konseptvalgutredningen sendes til OED. Etter en åpen høring skal OED komme med en offentlig uttalelse og anbefaling. Dette betyr at OED må ta stilling til saken på et mye tidligere tidspunkt, og her kan de også legge politiske føringer, selv om deres uttalelse kun skal være rådgivende og ikke er rettslig bindende. Endringen fører til at OED blir mer synlig tidlig i prosessen, og at prosessen blir mer politisert. I tillegg skal forslaget gjennom en ekstern kvalitetssikring før det meldes inn til NVE. Videre har OED tilbakeført myndighet fra NVE til OED, slik at NVE kun sender en innstilling til OED, før en beslutning tas i Kongen i statsråd. Klageretten bortfaller, og muligheten for å komme med uttalelser til saken vil være under høringsrundene. Endringene har stor symbolsk betydning, og betyr at de folkevalgte organene tar tilbake ansvar fra fagorganene. I praksis vil ikke endringene føre til store forskjeller i saksgangen. Det vil fortsatt være Statnett og NVE som gjør de faglige vurderingene, og det er først etter at OED får disse på bordet, at det tas en endelig avgjørelse i Kongen i statsråd.

Analysen av den politiske prosessen viser at det er mange faktorer som har ført til at dette ble en prosess som for noen var preget av mistillit og misnøye. Selv om mange av faktorene er knyttet til selve systemet, er det også politiske faktorer som har påvirket prosessen. Timingen har til tider vært dårlig, og forverret en allerede vanskelig situasjon. Det er ingen tvil om at denne prosessen har ført til at både lokale politikere og sentrale politikere har lært mye, og at

lignende saker i framtiden kanskje vil være preget av akkurat det. Det er fortsatt stort behov for kraftutbygging i Norge, og det er derfor interessant å rette søkelyset mot slike saker. Denne saken har nok vært skadelige for regjeringen, og det er derfor ønskelig for politikere i framtiden å håndtere slike saker på en bedre måte.

## 10. Konklusjon

Målet med dette prosjektet har vært å gi svar på hva som karakteriserte den politiske prosessen i forkant av vedtaket om å bygge kraftlinje i Hardangerfjorden. Jeg har gjennomført en prosessevaluering av den politiske prosessen basert på dokumentanalyse og intervju. Denne saken har vært svært omfattende, og det har derfor vært krevende å få en detaljert gjennomgang av prosessen der alle relevante hendelser er inkludert.

Svaret på problemstillingen er at prosessen ble for noen karakterisert med misnøye og mistillit. Grunnen til dette er sammensatt, men mye kan forklares med begrepet ansvarspulverisering. Ansvar for prosessen og avgjørelsen var fordelt mellom OED, NVE og Statnett. Selv om det står klart i lovverket hvem som har hvilken rolle i en slik prosess, har det ikke vært klart for alle aktørene. Litt av grunnen til dette er at folkevalgte organer har delegert myndighet til fagorganer. Fagorganene står ikke direkte ansvarlige ovenfor folket, og dette rokker ved kjernen i det representative demokratiet. I tillegg førte denne saken til store politiske vanskeligheter internt i regjeringen og internt i regjeringspartiene. I en tid der politikerne burde vært synlige for de berørte partene, var de opptatt med møter der de forgjeves forsøkte å komme til enighet. Til sammen førte disse faktorene til at flere aktører hadde lav tillit til politikerne og prosessen.

Ansvarspulveriseringen kan i en større sammenheng være med på å svekke det representative demokratiet og tilliten til systemet. Borgerne har ingen direkte kontrollfunksjon overfor fagorganene, noe som kan føre til at tilliten til dem er lav. For å endre denne utviklingen må ansvar tilbakeføres til de folkevalgte organene, og de politiske aktørene må være mer synlig i politiske prosesser.

Dette er en sak som har satt spor hos mange som var engasjerte underveis. Det er en sak som vekker interesse innenfor mange fagfelt, og jeg tror ikke dette er hverken den første eller den siste masteroppgaven med dette temaet. Som statsviter lar jeg noen andre ta seg av de tekniske vurderingene, og har derfor kun konsentrert meg om det politiske ved denne saken. Et tema som kunne vært interessant i videre studier er å se hvilke konsekvenser denne saken hadde for de enkelte partiene og også for regjeringen.



## 11. Litteraturliste

ABB (2013). «Shunt reaktorer» Sist hentet 16.05.13 fra

<http://www.abb.no/product/db0003db004283/c1257399006bc806c125734e003bb5ff.a>  
[spx](#)

Andersson, Göran, Liisa Haarla, Arne T. Holen og Emil Johansson (2011). «Virkninger for Kraftsystemet ved kabling. Rapport fra sjøkabelutredningen. Utvalg II». Sist hentet 21.03.13 fra [http://www.regjeringen.no/pages/15604222/Utvalg\\_II.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/15604222/Utvalg_II.pdf)

Baklien, Bergljot (2000). «Evalueringsforskning for og om forvaltningen» i Olav Foss og Jan Mønnesland (red.): *Evaluering av offentlig virksomhet*, s. 52 – 73. NIBRs pluss-serie 4, 2000.

Baldursson, Fridrik Mar, Olvar Bergland, Cathrine Hagem, Knut Einar Rosendahl, Jørgen Bjørndalen, Ane Marte Heggedal og Håvard Moen (2011). «Konsekvenser av at man trenger lenger tid på en ny overføringsforbindelse til Bergensområdet (BKK-området). Rapport fra sjøkabelutredningen. Utvalg III». Sist hentet 21.03.13 fra [http://www.regjeringen.no/pages/15604222/Utvalg\\_III.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/15604222/Utvalg_III.pdf)

Berrefjord, Ole (1978). Fra embetsmannsstat til embetsmannssta? i Hernes, Gudmund (red.) *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. s. 134 – 159. Oslo: Universitetsforlaget.

Bukve, Oddbjørn og Roar Amdam (2004). «Regionalpolitisk regimeendring og regional utvikling» i Roar Amdam og Oddbjørn Bukve (red.). s. 11 – 19. *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet i Norge*. Trondheim: Tapir akademiske forlag.

CEDREN (2012). “Vi mangler en nettpolitikk”. Sist hentet 05.05.12 fra

<http://www.cedren.no/News/Article/tabid/3599/ArticleId/1780/Vi-mangler-en-nettpolitikk.aspx>

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget

Dye, Thomas R. (2011). *Understanding Public Policy*. Boston: Longman.



- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætran (1978). Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat, i Olsen, Johan P. (red.) *Politisk organisering*. S. 115 – 142. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksson, Roland, Inga E. Bruteig, Kari Sletten, Cecilie Krokeide og Vigeir Bunæs (2011). «Teknologi, økonomi og andre forhold knyttet til en sjøkbabelløsning. Rapport fra sjøkbabelutredningen. Utvalg I». Sist hentet 21.03.13 fra [http://www.regjeringen.no/pages/15604222/Utvalg\\_I.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/15604222/Utvalg_I.pdf)
- Held, David (2006). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hernes, Gudmund (1978). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hervik, Arild, Ann Lisbet Brathaug, Kåre P. Hagen, Christian Andersen og Maria Sandsmark (2011). «Samfunnsøkonomiske virkninger. Rapport fra sjøkabelutredningen. Utvalg IV». Sist hentet 21.03.13 fra [http://www.regjeringen.no/pages/15604222/Utvalg\\_IV.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/15604222/Utvalg_IV.pdf)
- John, Peter (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Kvale, Steinar (2001). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oversatt av Tone M. Andersen og Johan Rygge. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Lægreid, Per og Johan P. Olsen (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU (1982:3). *Maktutredningen, Sluttrapport*.
- NOU (2003:19). *Makt og demokrati*. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen.
- NOU (2012:14). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
- NVE (2008). «Bakgrunn for vedtak. Statnett SF – 420 kV kraftledning fra Sima kraftverk til Samnanger transformatorstasjon». Upublisert.
- Regjeringen (2010). «Ny gjennomgang av sjøkabelalternativet i Hardanger». Sist hentet

16.10.12 fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/pressesenter/pressemeldinger/2010/ny-gjennomgang-av-sjokabelalternativet-i.html?id=613168>

Regjeringen (2011). «Vedtaket om luftledning står fast». Sist hentet 16.10.12 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/pressesenter/pressemeldinger/2011/sima-samnanger-vedtaket-om-luftledning-s.html?id=634880>

Regjeringen (2012). «Valg og demokrati». Sist hentet 07.10.12 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/valg-og-demokrati.html?id=537969>

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Ringdal, Kristen (2007) *Enhet og mangfold – Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Ruud, Audun, Jens Jacob Kielland Haug og William M Lafferty (2011). «Case Hardanger. En analyse av den formelle konsesjonsprosessen og mediedekningen knyttet til den omsøkte luftledningen Sima-Samnanger». Sintef Energi AS.

Røyseland, A. og Vabo, S. I. (2008). «Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 2008 (1-2), 86-106.

Schramm, Wilbur (1971). *Notes on case studies of instructional media projects*. Arbeidsnotat for the Academy for Educational Development, Washington, DC.

Statnett (2013). «Sima – Samnanger». Sist hentet 13.03.13 fra <http://www.statnett.no/no/Prosjekter/Sima---Samnanger/3D-visualisering/>

St.meld. nr. 14 (2011 – 2012). *Vi bygger Norge – om utbygging av strømnettet*, Olje- og energidepartementet.

Thagaard, Tove (2003). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.

Tjora, Aksel (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Vik-Mo, Bjørn og Jon Arve Nervik (1999). *Arbeidsplikten i arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp*. ISS-rapport nr. 52, NTNU.

Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods. Third Edition*. London: Sage Publications.

Østerud, Øyvind (2007). *Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

## **12. Vedlegg: intervjuguide**

### **Ordførere i Samnanger, Eidfjord, Granvin og Ulvik**

- Hvilken rolle har din kommune hatt i denne prosessen?
- Synes du det har vært en god dialog mellom regjeringen og lokale politikere?
- Mener du at deres innspill har blitt tatt med i vurderingen?
- Hvor stor innflytelse mener du at din kommune har hatt på det endelige vedtaket?
- Mener du at din kommune har fått god nok tid til å sette seg inn i saken?
- Hvilken kunnskap kan din kommune bidra med sammenlignet med de andre aktørene?
- Har det vært anledninger der du har følt at din kommune har blitt utelatt fra prosessen?
- Mener du at prosessen har vært demokratisk?
- Tror du utfallet ville blitt annerledes dersom din kommune hadde fokusert mindre på kabelalternativet?
- Hvem mener du har hatt størst innflytelse i saken? De folkevalgte organene eller fagorganene?
- Synes du at det i løpet av prosessen har vært et klart skille i den myndigheten som er fordelt mellom Olje- og energidepartementet, NVE og Statnett?
- Synes du NVE og Statnett har framstått som selvstendige organer, eller som politiske styrte?
- Den politiske prosessen har blitt kritisert for å ha vært udemokratisk. Hva tror du er grunnen til det?
- Anser du det endelige vedtaket som legitimt? Begrunn svaret.
- Har du noen andre tanker om denne saken, som du ønsker å komme med?

### **Norges vassdrag- og energidirektorat, NVE**

- Hvilken rolle har NVE hatt i denne prosessen?
- Hvilke ressurser kan NVE bidra med sammenlignet med de andre aktørene i nettverket?
- Hvor stor er den politiske styringen av NVE? Hvordan foregår den?
- Hvor stor er handlefriheten til NVE?

- Hvilken påvirkning tror du NVE har på de normene og spillereglene som gjelder i slike prosesser og på den politikken som blir ført?
- I etterkant av Hardangersaken foreslo Regjeringen en rekke endringer i saksgangen knyttet til kraftutbyggingssaker. En av endringene var at vedtaksmyndigheten skulle overføres fra NVE til Kongen i statsråd. Hvilke tanker gjør du deg rundt disse endringene?
- Mener du at berørte parter har fått god nok tid til å sette seg inn i saken?
- Mener du at prosessen har vært demokratisk?
- Hva mener du har veid tyngst: folkestyre eller fagbasert kunnskap?
- Den politiske prosessen har blitt kritisert for å ha vært udemokratisk. Hva tror du er grunnen til det?
- Har du noen andre tanker om denne saken, som du ønsker å komme med?

## **Statnett**

- Hvilken rolle har Statnett hatt i denne prosessen?
- Har det vært en god dialog mellom Statnett og lokalpolitikere?
- Hvordan har kommunikasjonen mellom Statnett og OED vært i denne prosessen?
- Hvordan har kommunikasjonen mellom Statnett og NVE vært i denne prosessen?
- Har Statnett bevisst unndratt dokumenter fra offentligheten?
- Kunne oppstart av utbygging vært utsatt?
- Har det vært andre motiv en forsyningssikkerhet til BKK-området som har ligget til grunn for dette vedtaket?
- Har du noen kommentarer til de spørsmålene som ble reist til det faktiske behovet for kraft til BKK-området?
- Hvor stor er den politiske styringen av Statnett? Hvordan foregår den?
- Hvor stor er handlefriheten til Statnett?
- Hvilken påvirkning tror du Statnett har på de normene og spillereglene som gjelder i slike prosesser og på den politikken som blir ført?
- I etterkant av Hardangersaken foreslo Regjeringen en rekke endringer i saksgangen knyttet til kraftutbyggingssaker. En av endringene var at vedtaksmyndigheten skulle overføres fra Statnett til Kongen i statsråd. Hvilke tanker gjør du deg rundt disse endringene?

- Dere søkte om forhåndstillatelse, slik at arbeidet med anleggene kunne starte før spørsmålet om ekspropriasjon var avklar. Hvilke tanker gjør du deg rundt det?
- Mener du at prosessen har vært demokratisk?
- Hvem mener du har hatt størst innflytelse, folkevalgte organer eller fagorganene?
- Den politiske prosessen har blitt kritisert for å ha vært udemokratisk. Hva tror du er grunnen til det?
- Har du noen andre tanker om denne saken, som du ønsker å komme med?

## **Olje- og energidepartementet, OED**

- Hvilken rolle hadde OED i denne prosessen?
- Hva skjedde da saken lå hos OED?
- Hvorfor forelå det ikke en politisk avklaring rundt kabelspørsmålet på et tidligere tidspunkt av prosessen?
- Stemmer det at OED ikke ønsker å ha noe med saken gjøre før den er ferdigbehandlet i Statnett og NVE?
- Hvordan var dialogen mellom OED og lokalpolitikere?
- Når besøkte du Hardanger for første gang i løpet av prosessen?
- Hvordan var dialogen internt i regjeringen om denne saken?
- Hvordan var dialogen internt i SP om denne saken?
- Har det vært andre motiv en forsyningssikkerhet til BKK-området som har ligget til grunn for dette vedtaket?
- Var det press fra media og motstandsgruppene som førte til at de fire uavhengige utvalgene ble utnevnt?
- Var målet med de uavhengige utvalgene at legitimiteten til vedtaket skulle bli større?
- Hvem mener du har hatt størst innflytelse på det endelige vedtaket: fagorganene eller de folkevalgte organene?
- Hvem fattet den endelige beslutningen?
- Hvor stor er den politiske styringen av NVE og Statnett? Hvordan foregår den?
- Hvor stor er handlefriheten for NVE og Statnett?
- Hvilken påvirkning tror du NVE og Statnett har på nettverkets normer og spilleregler og på politikken som blir ført?
- Den politiske prosessen har blitt kritisert for å ha vært udemokratisk. Hva tror du er grunnen til det?

- Har du noen andre tanker om denne saken, som du ønsker å komme med?

### **Hardangeraksjonen**

- Hvilken rolle har Hardangeraksjonen hatt i denne prosessen?
- Hvor stor innflytelse mener du at Hardangeraksjonen har hatt på det endelige vedtaket?
- Mener du at Hardangeraksjonen har fått god nok tid til å sette seg inn i saken?
- Hvilken kunnskap kan Hardangeraksjonen bidra med sammenlignet med de andre aktørene?
- Har det vært anledninger der du har følt at Hardangeraksjonen har blitt utelatt fra prosessen?
- Synes du at NVE og Statnett har framstått som selvstendige organer, eller som politisk styrte representanter for staten?
- Mener du at prosessen har vært demokratisk?
- Hvem mener du har hatt størst innflytelse i saken? De folkevalgte organene eller fagorganene?
- Mener du at de uavhengige faglige utvalgene som ble utnevnt virket positivt inn på prosessen?
- Den politiske prosessen har blitt kritisert for å ha vært udemokratisk. Hva tror du er grunnen til det?
- Har du noen andre tanker om denne saken, som du ønsker å komme med?