

RAPPORT  
2015:1

## **Finnmarkslandskap i endring - Omgivelsenes tillit til FeFo som forvalter, eier og næringsaktør**



**Else Grete Broderstad  
Eva Josefsen  
Siri Ulfsdatter Sjøreng**

**Med bidrag fra  
Vera Hausner og  
Jørn Weines**





**Tittel:** Finnmarkslandskap i endring -  
Omgivelsenes tillit til FeFo som forvalter, eier og næringsaktør

**Forfattere:**

**Norut Alta RAPPORT:** 2015:1

**ISBN:** 978-82-7571-247-7

**Oppdragsgiver:** Regionalt forskningsfond Nord-Norge

**Prosjektleder:** Per Selle

**Oppsummering:** Rapporten presenterer og analyserer tre undersøkelser som til sammen gir et bilde av omgivelsenes tillit til Finnmarkseiendommen (FeFo) som forvalter, eier og næringsaktør. Undersøkelsene er foretatt blant befolkningen i Finnmark, blant FeFo's næringslivskunder og blant aktive naturbrukere. Analysene viser at det blant befolkningen er en generell lav oppslutning om FeFo som institusjon (lav *diffus* tillit), noe som kan forklares ved omgivelsenes holdninger til iverksetting av samiske rettigheter. Oppslutningen om FeFo's forvaltningstiltak er imidlertid større (høyere *spesifikk* tillit), noe som spesielt undersøkelsene blant FeFo's næringslivskunder og aktive naturbrukere viser. Dette forklares ved at kunder og aktive brukere har en bredere kontakt og dermed erfaring med FeFo enn den jevne innbygger. Informasjon for å øke befolkningens kunnskap og kjennskap til FeFo foreslås som tiltak for å redusere gapet mellom den diffuse og den spesifikke tilliten.

**Emneord:** Tillit, FeFo, omgivelser, samiske rettigheter, forestillinger, forventinger

**Dato:** 30. januar 2015

**Forsidebilde:** Eva Josefsen

**Utgiver:** Norut Alta AS, Kunnskapsparken, Markedsgata 3, 9506 ALTA  
Telefon: 78457100  
Epost: [post@finnmark.norut.no](mailto:post@finnmark.norut.no)  
[www.norut.no/alta](http://www.norut.no/alta)



## Forord

Denne rapporten er et resultat av forskningsprosjektet "Finnmarklandskap i endring," et samarbeidsprosjekt mellom forskningsinstituttet Norut Alta-Áltá og UiT Norges arktiske universitet. Prosjektet var finansiert av Regionalt forskningsfond Nord-Norge for perioden 2012-2015.

Prosjektet har omfattet to spørreundersøkelser ("befolkningsundersøkelsen" og "næringslivskundeundersøkelsen") og en intervjustudie ("ressursbrukerstudien"), samt bearbeiding, analyse og utskrivning av dette datamaterialet. Norut Alta har vært ansvarlig for gjennomføring og bearbeiding av de to spørreundersøkelsene og UiT Norges arktiske universitet har vært ansvarlig for gjennomføring og bearbeiding av intervjustudien. Professor Per Selle (Norut Alta) har vært prosjektleder.

Spørreskjemaet til de to spørreundersøkelsene er utviklet av prosjektgruppen. Seniorforsker Eva Josefsen har utarbeidet grunnstatistikken på grunnlag av de to spørreundersøkelsene. Birgit Abelsen, seniorforsker og tidligere direktør ved Norut Alta, har bistått i deler av arbeidet med datamaterialet i befolkningsundersøkelsen.

Else Grete Broderstad (faglig leder, Senter for samiske studier, Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, UiT Norges arktiske universitet) og førstemanuensis Vera Hausner (Institutt for arktisk og marin biologi, UiT Norges arktiske universitet) har planlagt og gjennomført datainnsamlingen i intervjustudien. Alma Thuestad (arkeolog, Norsk Institutt for Kulturminneforskning) deltok også på deler av datainnsamlingen. Førstekonsulent Jørn Weines (Senter for samiske studier, UiT Norges arktiske universitet) har gjennomgått og lest korrektur på hele rapporten. Hausner og Weines har gjort de statistiske analysene av datagrunnlaget i i denne studien. Begge har analysert og deltatt i produksjonen av materialet, og kommentert rapporten som helhet.

Else Grete Broderstad, UiT, Eva Josefsen og Siri U. Sjøreng, seniorforskere ved Norut Alta, har forfattet storparten av dokumentet.

Vi takker FeFo's administrasjon som ga oss tilgang til sitt kunderegister og for deres kommentarer på spørreskjemaene. En stor takk til Tom Rune Eliseussen v/ Statskog, og en anonym leser for konstruktive kommentarer på et kapittel i et tidligere rapportutkast.

Og ikke minst, uten den velvillige deltakelsen fra informantene på befolknings-, nærings- og ressursbrukerundersøkelsen, ville ikke denne analysen og rapporten vært mulig. En stor takk til disse.



# Innhold

<b>FORORD</b> .....	
<b>SAMMENDRAG</b> .....	
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
<b>2 RAPPORTENS MÅLSETTING</b> .....	<b>5</b>
<b>3 ANALYSERAMME</b> .....	<b>7</b>
3.1 FEFO'S OMGIVELSER: SYSTEMER SOM SKAL FORVALTES.....	7
3.2 FEFO: ET LEDD I EN STØRRE EIERFORVALTNINGSREFORM.....	8
3.3 VERDIBASERTE OMGIVELSER.....	10
3.4 GRUNNLAGET FOR TILLIT .....	11
<b>4 DATAGRUNNLAG OG METODE</b> .....	<b>15</b>
4.1 SPØRREUNDERSØKELSER .....	15
4.1.1 <i>Befolkningsundersøkelsen</i> .....	15
4.1.2 <i>Næringslivskundeundersøkelsen</i> .....	17
4.2 INTERVJUSTUDIEN.....	18
4.3 OPPSUMMERING .....	19
<b>5 FORVALTNINGEN AV FINNMARKSGRUNNEN: BAKGRUNN OG FORVALTNINGSRAMMER</b> .....	<b>21</b>
5.1 ET LITE TILBAKEBLIKK .....	21
5.2 EIERFORVALTNING FØR 2006: FINNMARK JORDSALGSKONTOR OG STATSKOG.....	21
5.3 DAGENS STATSKOG .....	23
5.3.1 <i>Formål og oppgaver</i> .....	23
5.3.2 <i>Statskog og statsallmenningene</i> .....	26
5.4 SAMISKE RETTIGHETER UTREDES .....	27
5.4.1 <i>Finnmarksloven</i> .....	28
5.4.2 <i>Meningsbrytninger om rettsliggjøring av samepolitikken</i> .....	30
5.4.3 <i>Landforvaltningsordninger i en internasjonal urfolkskontekst</i> .....	32
<b>6 FEFO: ET EIERFORVALTNINGSORGAN FOR FINNMARKSGRUNNEN</b> .....	<b>37</b>
6.1 ORGANISASJON OG FORMELT HANDLINGSROM .....	37
6.2 OPPNEVNINGSORGANER .....	39
6.3 STRATEGIER, OPPGAVER OG ROLLER.....	41
6.4 EKSPROPRIASJON .....	44
6.5 KONTROLL OG TILSYN AV FINNMARKSGRUNNEN .....	45
6.6 OMDISKUTERTE TEMAER .....	46
6.6.1 <i>Finnmark Kraft AS</i> .....	46
6.6.2 <i>Gruvedrift</i> .....	47
6.6.3 <i>Tomtepriser</i> .....	48
6.6.4 <i>Overskuddsdisponering</i> .....	48
6.6.5 <i>Rypejakt</i> .....	49
6.6.6 <i>Elgjakt</i> .....	50
6.6.7 <i>Diskusjonen om 5 kilometersonen</i> .....	50
6.6.8 <i>Prissetting</i> .....	51
6.6.9 <i>Informasjon og åpenhet</i> .....	52
6.7 FRA STATSKOG TIL FEFO: ENDRINGER I VERDIER, NORMER OG PRINSIPPER I EIERFORVALTNINGEN AV FINNMARKSGRUNNEN 52	
<b>7 BEFOLKNINGENS OPPFATNINGER OM OG TILSLUTNING TIL FEFO</b> .....	<b>53</b>

7.1	RESPONDENTENE.....	53
7.2	NATURBRUK .....	55
7.3	NATURSYN .....	56
7.4	DISPONERING AV OVERSKUDD .....	58
7.5	KONTAKTEN MED FEFO.....	59
7.6	OPPFATNINGER OM FINNMARKSLOVEN .....	60
7.7	KJENNSKAP TIL FEFO .....	63
7.8	TILLIT TIL OG OPPSLUTNING OM FEFO .....	66
7.8.1	<i>Institusjonen.....</i>	66
7.8.2	<i>Iverksettings- og forvaltningspraksis .....</i>	71
7.9	OPPSLUTNING OM FEFO OG MENINGER OM RETTSLIGGJØRINGEN AV SAMEPOLITIKKEN .....	75
7.10	OPPSUMMERING .....	80
<b>8</b>	<b>NÆRINGSLIVSKUNDERS OPPFATNINGER OM OG TILSLUTNING TIL FEFO .....</b>	<b>81</b>
8.1	BEDRIFTENE.....	81
8.2	NÆRINGSTYPE.....	82
8.3	KONTAKT MED FEFO .....	82
8.4	SYNSPUNKTER PÅ FEFO.....	83
8.5	OPPSUMMERING .....	85
<b>9</b>	<b>RESSURSBRUKERES OPPFATNINGER OM OG TILSLUTNING TIL FEFO .....</b>	<b>87</b>
9.1	INNLEDNING .....	87
9.2	DELTAKERNE I UNDERSØKELSEN .....	87
9.3	DELTAKERNES TILKNYTNING TIL LANDSKAPET .....	90
9.4	HØSTING OG SYN PÅ LOKAL FORVALTNING .....	92
9.4.1	<i>Mengde høstede ressurser.....</i>	92
9.4.2	<i>Hva betyr høsting og naturbruk for folk?.....</i>	93
9.4.3	<i>Bestandsforvaltning.....</i>	95
9.4.4	<i>Syn på naturvern, ressursbruk, kunnskap og gruvedrift .....</i>	97
9.5	LOKAL INNFLYTELSE OG SAMHANDLING I STYRINGSPROSESSER .....	102
9.5.1	<i>Hvilke forvaltningsoppgaver er folk mest opptatte av på Varangerhalvøya?.....</i>	102
9.5.2	<i>Omfang av innspill til forvaltningen og opplevelse av deltakelse .....</i>	103
9.5.3	<i>Opplevelse av FeFo's forvaltning.....</i>	104
9.5.4	<i>Spørsmålet om tillit.....</i>	105
9.6	SAMMENDRAG: TILLIT OG LEGITIMITET TIL FEFO .....	108
<b>10</b>	<b>OMGIVELSENE OPPFATNING AV OG OPPSLUTNING TIL FEFO.....</b>	<b>111</b>
10.1	FORESTILLINGER OM OG ERFARINGER MED FEFO.....	111
10.2	OPPSLUTNING OM REGIONALISERINGSPRINSIPPET .....	114
10.3	NEGATIVE HOLDNINGER TIL SAMISKE RETTIGHETER OG SYNSPUNKTER PÅ FEFO.....	114
10.3.1	<i>Motstand etablert over lang tid.....</i>	114
10.3.2	<i>Finnmarksloven.....</i>	115
10.3.3	<i>"Herrer i eget hus" og selvråderett .....</i>	117
10.3.4	<i>Statskog før og nå.....</i>	119
10.3.5	<i>Konsekvenser for lovgivers legitimitet .....</i>	119
10.4	POSITIVE HOLDNINGER TIL SAMISKE RETTIGHETER OG SYNSPUNKTER PÅ FEFO .....	120
10.5	FORESTILLINGER OM FEFO JUSTERES GJENNOM EFARING .....	121
10.6	SYNSPUNKTER PÅ FEFO SOM UTVIKLINGSAKTØR.....	121
10.6.1	<i>Bruken av finnmarkgrunnens naturressurser.....</i>	122
10.6.2	<i>Autonomi og overskudd .....</i>	122
10.6.3	<i>Natursyn og toleranse for naturinngrep .....</i>	123
10.6.4	<i>Finnmark Kraft .....</i>	125
10.6.5	<i>Forretnings- og samfunnsansvarsperspektiv .....</i>	126
10.6.6	<i>FeFo's betydning for egen oppslutning .....</i>	127
10.6.7	<i>Oppnevningorganenes betydning .....</i>	128



10.6.8	Rettighetskartleggingens betydning.....	129
10.7	OPPSUMMERING: SYNSPUNKT PÅ FEFO SOM EIER, FORVALTER OG NÆRINGSAKTØR.....	130
<b>11</b>	<b>AVSLUTNING.....</b>	<b>133</b>
	<b>LITTERATUR.....</b>	<b>135</b>

## Figuroversikt:

Figur 1:	FeFo inspirert av Easton's politiske systemanalyse (1965).....	10
Figur 2:	Modell for å studere Institusjonen FeFo og FeFo's forvaltningspraksis.....	13
Figur 3:	Statskogs eiendommer.....	26
Figur 4:	Brevet som ble sirkulert av underskriftsaksjonen.....	31
Figur 5:	FeFo's formelle handlingsrom.....	38
Figur 6:	Kjønn, personer over 18 år. I prosent. Befolkningstall pr 1.1.2013.....	53
Figur 7:	Alder (N=870). Prosent.....	54
Figur 8:	Registrering i Sametingets valgmanntall sammenlignet med befolkningen i Finnmark Prosent. .....	55
Figur 9:	Bruk av økonomisk overskudd, i prosent (N=953).....	58
Figur 10:	"Hvor fornøyd er du med den kontakten du hadde med FeFo?", i prosent(N=656).....	60
Figur 11:	Kjennskap til FeFo (N=924). Prosent. ....	64
Figur 12:	Informasjonskilder for befolkningens kjennskap til FeFo (N=953). Prosent. ....	65
Figur 13:	Tillit til institusjoner. Andel av respondentene som har svart at de har svært stor eller stor tillit til institusjonen. Prosent. ....	66
Figur 14:	Grad av tillit til FeFo, i prosent (N 891).....	67
Figur 15:	"FeFo ble etablert i 2006. Dersom du forsøker å huske tilbake, hva mente de den gang om etableringen av FeFo?" (N=890). Prosent. ....	68
Figur 16:	Hvor lenge har folk bodd på stedet. Prosent. ....	88
Figur 17:	Kjønn og aldersgruppe på informantene. Prosent.....	88
Figur 18:	Utdanning blant informantene. Prosent.....	89
Figur 19:	Kart som eksemplifiserer landskapsbruk på Varangerhalvøya. ....	91
Figur 20:	Omfang av landskapsbruk på Varangerhalvøya.....	92
Figur 21:	De tre viktigste ressursene på Varangerhalvøya. Prosent.....	93
Figur 22:	Er det reguleringer som hindrer høsting av naturen? Prosent. ....	94
Figur 23:	Hva oppleves som hindringer for høsting? Prosent.....	95
Figur 24:	Fornøyd/misfornøyd med rype og elgforvaltningen. Prosent. ....	96
Figur 25:	Støtte til tiltak som kan bidra til å øke rypebestanden. ....	96
Figur 26:	Syn på bevaring av "villmarkspregede områder." Prosent. ....	97
Figur 27:	Holdninger til ressursbruk. Prosent.....	98
Figur 28:	Syn på hvilken type kunnskap forvaltningen bør vektlegge. Prosent. ....	99
Figur 29:	Syn på gruvedrift. Prosent.....	100
Figur 30:	Klynge over grad av enighet/uenighet hos nærings- og naturvernorienterte når det gjelder holdninger til naturbruk og utnytting. ....	101
Figur 31:	Viktigste forvaltningstema i bygda. Prosent.....	102
Figur 32:	Innspill til ulike forvaltningsorganer. Prosent. ....	103
Figur 33:	Opplevde endringer etter FeFo. Prosent.....	105
Figur 34:	Viktigst institusjon for ressursforvaltningen i Finnmark. Prosent.....	106
Figur 35:	Median tillitsnivå for de ulike typene landskapsbrukere.....	107
Figur 36:	Tillit til FeFo og oppnevningorganene. Prosent.....	108

## Tabelloversikt:

Tabell 1: Sosioøkonomiske karakteristikk av lokalsamfunn i intervjustudien .....	18
Tabell 2: FeFo's ulike roller og oppgaver.....	42
Tabell 3: Endringer i eierforvaltningen av Finnmarksgrunnen. Før og etter 2006.....	52
Tabell 4: Respondentenes bruk av finnmarknaturen. I prosent .....	56
Tabell 5: Oppfatninger om naturopplevelser og naturinngrep. I prosent .....	57
Tabell 6: Fem påstander om finnmarksloven. Prosent. ....	61
Tabell 7: Begrunnelser for negative holdninger til FeFo i 2006 (N=515). Prosent.....	69
Tabell 8: Synspunkter på FeFo i 2012. Prosent. ....	71
Tabell 9: Synspunkter på tre overordnende stridsspørsmål, i prosent.....	72
Tabell 10: Respondentenes synspunkter på fire påstander knyttet til FeFo's strategier. I prosent. ....	73
Tabell 11: Påstander som Sametinget, finnmarksloven og FeFo og respondentenes vurdering av disse. Prosent .....	75
Tabell 12: Fordeling på fire grupper av svar på påstand "FeFo bør gi finnmarkinger førsterett ved ressursknapphet" (N=684). I prosent .....	78
Tabell 13: Fordeling på fire grupper av svar på påstand "FeFo bør avvikle ordningen med jaktsoner for rypejakt" (N=681).....	79
Tabell 14: Fordeling på fire grupper av svar på påstand "FeFo bør selge eiendom til markedspris" (N=679).....	79
Tabell 15: Etableringsår for bedriftene (N=46). Antall.....	81
Tabell 16: Virksomhetens omsetting, antall bedrifter (N=44) .....	82
Tabell 17: Respondentenes vurderinger av seks påstander om FeFo. Prosent. ....	83
Tabell 18: Respondentenes synspunkt på hva FeFo's økonomiske overskudd bør brukes til. I prosent. ....	85
Tabell 19: Valgdeltakelse blant respondentene. Prosent. ....	89
Tabell 20: Oppgitt etnisk tilhørighet blant respondentene. Prosent. ....	89
Tabell 21: Forestillinger om og erfaringer med FeFo som institusjon og dens forvaltningspraksis.....	112

## Vedlegg:

1. Spørreskjema befolkningsundersøkelsen
2. Spørreskjema næringslivkundeundersøkelsen
3. Finnmarkslandskap/Tundra intervjuguide
4. Tillit til FeFo. Kjønn, utdanning, alder, bosted, registrert/ikke registrert i Sametingets valgmannstall. Prosent.
5. Fire klynger – befolkningsanalysen
6. Syn på bestandsforvaltning. Prosent
7. Tillit til politiske organ og forvaltningsinstitusjoner på nasjonalt nivå. Prosent.
8. Tillit Sametinget, FeFo og Finnmark fylkeskommune blant sametingsvelgere. Prosent.
9. Tillit Sametinget, FeFo og Finnmark fylkeskommune blant ikke-sametingsvelgere. Prosent.
10. Sammenhengen mellom tillitsverdier og de viktigste forvaltningsinstitusjonene og oppnevningorganene til FeFo
11. Tillit på regional og lokalt nivå. Prosent

## Sammendrag

Rapporten tar sikte på å undersøke omgivelsenes tillit til Finnmarkseiendommen (FeFo) i lys av dens tre roller som eier, forvalter og næringsaktør. Dette gjøres gjennom tre undersøkelser i Finnmark; en befolkningsundersøkelse (gjennomført høsten 2012), en næringslivsundersøkelse, det vil si FeFo's næringskunder (gjennomført vår/sommer 2013) og en undersøkelse blant aktive naturbrukere (gjennomført 2012-2013).

Befolkningsundersøkelsen viser at den diffuse støtten til FeFo er svak blant deler av befolkningen, det vil si støtten til institusjonen eller fenomenet FeFo. På spørretidspunktet ønsket 44 % å legge ned FeFo. Også blant deler av den samiske befolkningen er det motstand; én av tre manntallsførte samer oppgir at de ønsker å avvikle FeFo. Dette bekreftes i tillitsmålingen, hvor 37 % oppgir at de har liten eller ingen tillit til FeFo, mens kun 13 % har svært stor eller stor tillit til FeFo.

Hovedforklaringen på den svake diffuse støtten til FeFo (og finnmarksloven) i befolkningen kan ses i lys av de forestillinger og forventninger som befolkningen hadde om samiske rettigheter, antakelser om særrettigheter og privatisering. Dette viser at folks oppfatninger er formet av prosesser som fant sted i ti-årene før FeFo ble etablert.

Befolkningsundersøkelsen dokumenterer samtidig et gap mellom en svak diffus støtte og en sterkere spesifikk støtte til FeFo. Vi finner nemlig at spesifikke forvaltningsprinsipper og forvaltningsvedtak har støtte; differensiering av adgang til høsting, innføring av jaktsoner for rypejakt og til dels også markedsprising av tomter.

Et sentalt funn i befolkningsundersøkelsen er at kunnskapen om og kjennskapen til FeFo er svak. Blant næringslivskundene og de aktive ressursbrukerne er situasjonen en annen, noe vi forklarer med større kontakt og erfaring med FeFo. Også her er den spesifikke støtten til forvaltningsvedtak relativt stor, samtidig som vi i tillegg kan se en sterkere diffus støtte.



## 1 Innledning

Denne rapporten omhandler oppfatningene ulike brukere av naturen i Finnmark har om Finnmarkseiendommen (FeFo). FeFo er den formelle grunneieren av størstedelen av arealene i Finnmark fylke, det vil si 95 % eller 46 000 km<sup>2</sup>. Dette innebærer at FeFo har ansvaret for å utøve grunneierforvaltning både av arealer og ressurser på Finnmarkseiendommen. Til grunn for FeFo's virksomhet ligger finnmarksloven og dens formålsparagraf hvor det heter: *"Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv."* Gjennom loven ble rettigheter til ressurser og arealer overført til alle fylkets innbyggere, uavhengig av deres etnisitet. Rettigheter til et avgrenset sett av ressurser ble differensiert etter hvorvidt rettigheter omfattet befolkningen innad i egen kommune eller i hele fylket. Samtidig ble det innført et rettighetsskille med hensyn til om man er bosatt innenfor eller utenfor Finnmark. Finnmarkslovens formål er også FeFo's mandat.

Med utgangspunkt i formålsparagrafen definerer FeFo sitt handlingsrom som eierforvalter av arealer- og ressurser i Finnmark. Forvaltningen av fornybare ressurser som innlandsfisk og vilt er til en viss grad rammet inn av bestemmelser i finnmarksloven, hvor befolkningens rettigheter er nedfelt. Forvaltningen av andre ressurser som vind og vannfall og grunneiers mineraler, er derimot ikke på samme måte regulert i loven. I tillegg kan grunneiere selv definere sin eierrolle når det gjelder å utvikle sin eiendom i næringsøyemed. Rollene som forvalter av fornybare ressurser, grunneier og næringsutvikler utformes i tråd med formålsparagrafen, samtidig som de kan stå i motsetning til hverandre. Her ligger det et potensiale for konflikt mellom FeFo og ulike interesse- og brukergrupper.

FeFo er en eierforvalter som, i likhet med andre grunneiere, er en del av et større forvaltningslandskap som består av både offentlige institusjoner og private aktører. FeFo's handlingsrom som grunneier begrenses av statlige lover og offentlig forvaltning av naturressurser i regi av stat, fylkeskommune og kommune.<sup>1</sup> Forvaltningen av jakt på FeFo-grunn skal for eksempel skje innenfor rammene av viltloven og øvrige sentrale jaktbestemmelser som Miljødirektoratet (MD) forvalter. Her står ikke FeFo i en særstilling sammenlignet med andre grunneiere. Det er imidlertid forhold i finnmarksloven som gjør FeFo til et særegent grunneierorgan. Et slikt særtrekk er institusjonens organisatoriske status. FeFo er ikke et statlig organ, men en stiftelseslignende institusjon hvor henholdsvis Finnmark fylkeskommune og Sametinget oppnevner FeFo-styrets medlemmer. FeFo har derfor ingen formelle "eiere." Denne modellen er et resultat av historikken bak FeFo, en

---

<sup>1</sup> Herunder kommer også fylkeskommunens og Sametingets kulturminneforvaltning.

historikk preget av framveksten av samiske rettigheter nasjonalt og urfolksrettigheter globalt. I operasjonaliseringen av disse rettighetene kan det være uenighet om hvilket verdigrunnlag som skal ligge til grunn for forvaltningen av finnmarknaturen. Debatten om finnmarksloven og FeFo preges blant annet av at anerkjennelsen av samiske rettigheter i seg selv er omstridt.

Omfanget og betydningen av ulike konflikter vil påvirkes av, og påvirke tilliten mellom FeFo og befolkningen, mellom FeFo og ulike brukergrupper, og mellom FeFo og oppnevningsorganene Finnmark fylkeskommune og Sametinget. Denne rapporten vil undersøke omgivelsenes tillit til FeFo, hvor omgivelsene vil være befolkningen i Finnmark, FeFo's næringslivskunder og ressursbrukere i fylket. Hva er omgivelsenes oppfatninger og i hvilken grad slutter befolkningen i Finnmark opp om FeFo? Det handler om hvordan formelle beslutninger blir respektert og etterlevd av befolkningen i Finnmark og av ulike bruker- og interessegrupper. Til syvende og sist vil spørsmålet om tillit ha innvirkning på FeFo's legitimitet og effektivitet i egen maktutøvelse. Legitimiteten til en institusjon som FeFo henger nøye sammen med omgivelsenes tillit til institusjonen.

Denne rapporten handler om tillit til institusjonen, det vil si om tillit til at konstruksjonen FeFo er den rette for å ivareta eierdisponeringen av finnmarknaturen. Tillit handler også om oppslutningen om FeFo's konkrete beslutninger og forvaltningsgrep. Dette er ikke problemstillinger som er spesielle i Finnmark. Framveksten av nye rettslige arrangementer og en ny land- og ressursforvaltning i Finnmark faller sammen med en større utvikling i arktiske områder; nemlig etablering av ordninger for politisk deltakelse for urfolk og desentralisering av myndighet fra et sentralstatlig til et regionalt nivå (jf. Arctic Human Development Report 2004). Disse prosessene er en respons på styringsproblemer og kan framstå som et styringskompass ("governance compass") som bidrar til innovative styringsløsninger (jf. The Arctic Governance Project 2010).

Utviklingen av internasjonale urfolksrettigheter kjennetegnes også av at det oppstår nye rammebetingelser for samarbeid og styring mellom offentlige myndigheter og urfolk. Canadiske avtaler om landrettigheter ("land claims agreements") og myndighetenes behov for en avklaring når det gjelder kontroll over naturressursene er illustrerende. Dette finner vi også igjen i vår hjemlige kontekst. I regjeringens proposisjon om finnmarksloven heter at *"et hovedmål med loven er å avløse usikkerheten og striden om retten til land og vann i Finnmark med trygghet og forutsigbarhet når det gjelder naturgrunnlaget for samisk kultur, for innbyggernes bruk av utmark og for en positiv næringsutvikling basert på en bærekraftig utnyttelse av ressursene."* Medforvaltningsordningene i Canada består av både urfolksrepresentanter og myndigheter. Selv om FeFo er forskjellig fra disse, kan også FeFo ses på som et medforvaltningsorgan på grunn av bestemmelsen om oppnevning av FeFo-styret. Disse nye styrings- og forvaltningsordningene i både det nordlige Canada og i Finnmark kjennetegnes av delegering av forvaltningsmyndighet til et regionalt nivå. Men de

canadiske ordningene er langt mer komplekse både når det gjelder historisk utgangspunkt, rettslig og politisk kontekst og aktørbildet i styrings- og forvaltningssystemene. Blant annet gjelder det framveksten av nye selskaper som ivaretar urfolks økonomiske interesser. Generelt sett får økonomisk verdiskaping økt betydning gjennom selskap som har inntjening som oppgave, for eksempel innen olje, gass og mineralvirksomhet.

For å undersøke omgivelsenes tillit til FeFo, tar denne rapporten for seg tre grupper. Disse er ressursbrukere, næringslivskunder og befolkningen i Finnmark. Den første gruppen, *ressursbrukere*, er avgrenset til aktive naturbrukere, som høster og bruker naturen til rekreasjon. Disse har en bygdetilknytning. *Næringslivskunder*, den andre gruppen, er private næringslivsaktører som har en kunderelasjon til FeFo. Den tredje gruppen er *innbyggere over 18 år, som er registrert bosatt i Finnmark*. Alle tre grupper er i større eller mindre grad påvirket av FeFo's forvaltningspraksis. FeFo's virksomhet kan derfor være i en situasjon hvor de griper inn i ulike gruppers naturbruk, noe som igjen påvirker tilliten til FeFo.

I neste kapittel (kapittel 2) blir det redegjort for hva som er rapportens målsetting og problemstillinger. Kapittel 3 presenterer rapportens analytiske rammeverk, hvor spesielt tillit og legitimitet er sentrale forhold. Kapittel 4 er rapportens metodekapittel, som presenterer tre undersøkelser som rapporten bygger på, det vil si en befolkningsundersøkelse, en næringsaktørundersøkelse og en intervjustudie av ressursbrukere. Kapittel 5 presenterer bakgrunnen og rammene for forvaltningen av grunnen i Finnmark, noe som inkluderer en redegjørelse av Statskogs tidligere forvaltning. Deretter gir kapittel 6 en framstilling av FeFo's organisering og virke i dag. De tre påfølgende kapitlene, kapittel 7-9, presenterer empiriske funn som framkommer fra de tre undersøkelsene. Ettersom studien baserer seg på ulike metodiske tilnærminger, og empirien er samlet inn blant ulike grupper i Finnmark fylke, vil funnene variere. Dette gjør at vi kan belyse fenomener på ulike måter samt nyansere våre funn. Vi syntetiserer resultatene fra de tre undersøkelsene i kapittel 10. Kapittel 11 gir en kort oppsummering over rapportens hovedfunn.





## 2 Rapportens målsetting

Rapporten tar sikte på å etablere ny kunnskap om hvordan befolkningen, næringslivet og brukergrupper i Finnmark som FeFo er etablert for å betjene, oppfatter og opplever FeFo's eierforvaltning av finnmarksgrunnen. Dette vil bli gjort gjennom å studere hvilken støtte FeFo har i sine omgivelser, noe som henger nøye sammen med omgivelsenes tillit til institusjonen, og dermed dens legitimitet. Samvirket mellom organisasjon og omgivelsene, og omgivelsenes holdninger til FeFo, er sentralt for å kunne vurdere hvorvidt FeFo definerer og lykkes med sitt samfunnsoppdrag, slik det er gitt i finnmarkslovens formålsparagraf og øvrige bestemmelser.

På bakgrunn av tre undersøkelser som er innrettet mot henholdsvis ressursbrukere, næringslivskunder og befolkningen i Finnmark studeres *omgivelsenes oppfatning og oppslutning om FeFo som eierforvalter*. Dette inkluderer tre hovedroller: *forvalter av fornybare ressurser, arealforvalter og næringsaktør*. Selv om samiske rettigheter som er nedfelt i loven ikke etablerer ulikhet i eierforvaltningen rettet mot enkeltindivider, skaper anerkjennelsen av at også samisk kultur skal ivaretas i naturforvaltningen motstand og konflikt. Forvaltningen av jakt og fiske er regulert i finnmarksloven, mens disponeringen av andre fornybare og ikke-fornybare ressurser ikke er regulert. Dette gir FeFo i utgangspunktet et visst handlingsrom, samtidig som fravær av regulering potensielt kan virke konfliktskapende. FeFo's omgivelser er ikke ensartet og tilliten i omgivelsene kan oppleves som forskjellig avhengig av hvilke interesse- eller brukergrupper det er snakk om.

FeFo's mandat, som er nedfelt i finnmarkslovens formålsparagraf, er tredelt; en balansert og økologisk bærekraftig forvaltning, til beste for Finnmarks befolkning og som særlig grunnlag for kultur. Dette mandatet har FeFo-styret valgt å operasjonalisere til å handle om å disponere Finnmarks ressurser og arealer til det beste for fylkets befolkning. I en rapport fra 2010 dokumenterer Vigdis Nygaard og Eva Josefsen hvordan tidligere styremedlemmer i FeFo begrunner denne operasjonalisering med at det som er til beste for finnmarkinger også er til beste for samisk kultur, og at styret av den grunn ikke så det som nødvendig å konkretisere hvilke forvaltningsprinsipper som omfattes av denne delen av formålsparagrafen. Nygaard og Josefsen skriver: *"For oss virker det som om hensynet til samisk kultur er tonet veldig ned, kanskje i frykt for å framprovosere motstand"* (ibid 2010: 84). Styret har heller ikke konkretisert formålsparagrafens del om at forvaltning skal skje på en "økologisk bærekraftig måte," noe som i liten grad har skapt offentlig debatt. Denne rapporten sikter på å undersøke hvordan styrets operasjonalisering av formålsparagraf virker inn på hvordan FeFo's forvaltning oppleves av omgivelsene.

Rapporten undersøker også hvilken oppslutning det er om FeFo's næringsvirksomhet. FeFo har definert næringsvirksomhet inn som en del av samfunnsansvaret, slik det framkommer i deres strategiske plan. Der heter det blant annet at FeFo skal medvirke til at ressurser og

verdier på FeFo's grunn bidrar til ny eller økt verdiskapning i fylket, herunder stimulere til lokalt eierskap. Det heter videre at denne aktiviteten primært skal være knyttet til arealer, grus og pukk, mineraler, barskog, vann- og vindkraft, ressurser som kan leies ut og ikke selges (FeFo 2011). For eksempel har FeFo i samarbeid med syv lokale kraftselskaper etablert Finnmark Kraft, som ved å utvikle vind- og vannressurser i Finnmark, skal sikre at denne virksomheten beholdes på lokale/regionale hender. Slik føyer diskusjonen om FeFo sin eierforvalterrolle seg inn i en faglig diskusjon om samspillet og spenningsfeltet mellom markedstilpassede og lokalsamfunnsbaserte løsninger når det gjelder forvaltningen av land og utmarksressurser. I denne sammenheng er det også interessant å trekke noen sammenligninger med ulike strategier utprøvd i de nordlige territorier og provinser i Canada. Både det nordlige Canada og Finnmark kjennetegnes av ressursavhengige samfunn, der "nye" næringer brytes mot tradisjonell bruk av naturen. Her er tradisjonell kultur og næring sterkt koblet til bruk og utnyttelse av naturressurser, som dermed også er sårbare for nærmest enhver omdisponering. Samtidig har flere av disse ordningene innebygde skranker eller begrensinger når det gjelder disponering av landarealer.

### 3 Analyseramme

Rapportens utgangs- og omdreiningspunkt er den eier-, styrings- og forvaltningsmessige endringen som fant sted gjennom vedtaket av finnmarksloven og opprettelsen av FeFo. Analysefokuset retter seg ikke mot interne forhold i FeFo-organisasjonen, men søkelyset settes derimot på FeFo som en del av et større forvaltningssystem, som er "a system of interrelated activities" (Easton 1965: 384).

#### 3.1 FeFo's omgivelser: systemer som skal forvaltes

Ressurs- og miljøforvaltningsordninger kan ha sitt tyngdepunkt i offentlig eller privat sektor, i frivillige organisasjoner eller lokalsamfunnsbaserte løsninger i sivilsamfunnet (Lemos and Agrawal 2006). FeFo kan tenkes som en hybrid som plasserer seg i forhold til alle tre dimensjoner: en offentlig ressursforvalter, privat grunneier og næringsaktør for utvikling av landområdene i Finnmark samt tilrettelegger for lokal ressursbruk og forvaltning. Selv om FeFo er en grunneier av privatrettslig karakter og forvaltningen ikke direkte er under offentlig kontroll (Nygård og Josefsen 2010: 30), er FeFo i likhet med alle grunneiere bundet av offentlige krav og hensyn i areal- og ressursforvaltningen. Samtidig skiller FeFo seg fra andre grunneiere ved at vedtak om endret bruk av utmark i FeFo-styret kan under særlige vilkår kreves forelagt Kongen, jf. § 10 i finnmarksloven. Som grunneier og næringsaktør plasserer FeFo seg i forhold til privat sektor, og må dermed også ta markedshensyn. Til slutt plasserer FeFo seg i forhold til sivilsamfunnsfæren ved at de har inngått forvaltningssamarbeid med aktører i sivilsamfunnet, som for eksempel med lokale organisasjoner om forvaltning av laksevasdrag i fylket.

Med bakgrunn i overnevnte beskrivelse hviler rapporten på en forståelse om at forvaltningen av land- og naturressurser i Finnmark danner et komplekst system. Forvaltningen kan beskrives som en relasjon mellom et "governing system" og et "system-to-be-governed" (Kooiman m. fl. 2005, Jentoft 2007, Kooiman og Jentoft 2009). Det første systemet, dvs. *governing system* eller *forvaltningssystemet*, består av ulike private og offentlige organisasjoner og institusjoner med tilhørende juridiske- og administrative ordninger, samt kunnskapssystemer, som er innrettet mot å forvalte land- og naturressursene. FeFo utgjør kjernen i dette *governing/forvaltningssystemet* der Sametinget og Finnmark fylkeskommune i kraft av å være oppnevningorganer har indirekte innflytelse gjennom FeFo styret. I tillegg inngår en rekke andre institusjoner som fylkesmannen, kommuner, departementer og direktorater. Systemet som skal forvaltes, det vil si "system-to-be-governed," omfatter sosiale og naturlige systemer. Eierforvaltningen og den offentlige forvaltningen av land- og naturressursene – økosystemer – berører ressursbrukere, næringslivskunder og den øvrige befolkningen på ulikt vis. Selv om denne rapporten retter

hovedfokus mot omgivelsenes relasjon til FeFo, vil den også berøre relasjonen til andre forvaltningsorganer.

Både forvaltningssystemet (governing system) og systemet som skal forvaltes (system-to-be governed) preges av ulike verdier, normer og prinsipper, som har betydning for natursyn og ressursbruk, og for hvordan naturressurser og arealer forvaltes. At det finnes ulike verdier, normer og prinsipper kan føre til at det oppstår interessekonflikter, i FeFo's tilfelle for eksempel om arealbruk. Men det kan også gi utslag i konflikter om grunnleggende verdimeslige forhold, som ulike oppfatninger om hvem som er legitime forvaltere, hvordan man oppnår en rettferdig forvaltning av arealer og ressurser, eller om hvordan arealer og naturressurser skal utnyttes.

### **3.2 FeFo: et ledd i en større eierforvaltningsreform**

Etableringen av FeFo er del av en reform som har bidratt til en endring av forvaltnings- og styringsverdier, normer og prinsipper når det gjelder forvaltningen av arealer og ressurser i Finnmark. Endringene er knyttet til forvaltningssystemet, men er ikke frikopleet systemet som skal forvaltes. I henhold til Cyert og March (1963), blir reformer aktuelle når avstanden blir stor mellom hva en organisasjon oppnår og hvilke forventinger og ambisjoner folket har til organisasjonen. Dette kan delvis forklare etableringen av det nye forvaltningsregimet av land og vann i Finnmark. Som beskrevet innledningsvis (og i kapittel 5), er reformen et resultat av lokale og nasjonale/internasjonale rettslige og politiske prosesser om samiske rettigheter, som ledet fram til finnmarksloven i 2005 og hvor Sametinget var den fremste motoren for disse endringskravene. Dette kan forstås som et ledd i Sametingets arbeid for å få innflytelse over saker som angår samiske forhold, og kan beskrives som en "breaking in"-strategi (Josefsen 2014). Loven la til rette for å ivareta samiske hensyn, noe som var et nytt prinsipp ved forvaltningen av land og ressurser i Finnmark.

Reformene resulterte konkret til et eierskifte fra staten v/ Statskog til FeFo av til størstedelene av landarealene i Finnmark. Overgangen fra Statskog til FeFo førte imidlertid også til en endring i både styreform og grunnleggende prinsipper for forvaltning. Dette er noe vi kommer mer inn på i kapittel 6 hvor vi blant annet sammenligner det tidligere forvaltningsregimet i regi av Statskog med FeFo. Et poeng her er at nye reformer kan skape ulike forventninger og reaksjoner hos berørte interesser. Ifølge Hirschman (1970) kan slike reaksjoner nedfelles i tre analytiske kategorier. Den ene er å forholde seg lojal mot det nye systemet ("loyalty"), det vil si at ingenting gjøres. Den andre reaksjonen er å bryte ut av det nye systemet ("exit"). Den tredje reaksjon er å ta til motmæle ved å heve stemmen ("voice"). De offentlige debattene om landrettigheter fra 1990-tallet som toppet seg da finnmarksloven ble vedtatt, og spesielt diskursene om iverksetting av samiske rettigheter, er eksempler på sistnevnte reaksjon. Slike diskurser kan hvile på ulike prinsipielle eller verdimeslige oppfatninger og ønsker for ressursforvaltning.

Debatten rundt iverksettinga av finnmarksloven og FeFo viser at argumentene for og imot implementering av loven hviler på ulike demokratisyn når det gjelder synet på mindretallets rettigheter i et demokrati. Argumentene har på den ene siden vært at iverksettingen av finnmarksloven har bidratt til å dele befolkningen i to etter etnisk tilhørighet, som har skapt demokratisk ulikhet mellom befolkningen i Finnmark.<sup>2</sup> Dette argumentet hviler på en antakelse om at mindretallets (her samers) rettigheter blir ivaretatt gjennom det ordinære representative flertallsdemokratiet. Flertallsstyre der et skiftende flertall bestemmer over mindretallet, er selvsagt et sentralt element i enhver demokratiforståelse. Men hvordan løse spørsmålet med permanente minoriteter? Ifølge Broderstad m.fl. (2011) avhenger svaret av hvorvidt: *"(...) man mener den gamle maktbalansen mellom samisk og ikke-samisk stort sett var den riktige, eller om man mener denne var grunnleggende urettferdig og at man nå har tatt vesentlige skritt i retning av å rette opp gamle skjevheter"* (Broderstad m.fl. 2011: 331). Den norske stat landet på sistnevnte forståelse. Erkjennelsen om at norsk politikk overfor samene ikke alltid kan ta utgangspunkt i det som et tradisjonelt norsk flertall i folket mener om samiske spørsmål, lå til grunn for Samerettsutvalgets første utredning NOU 1984:18 (s. 379) og Odelstingsproposisjon nr. 33 (1986-87) Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) (s. 2). Denne erkjennelsen sammen med forståelsen av samenes urfolksstatus og den faktiske rettighetsutviklingen ligger også til grunn den nye eierforvaltningen i Finnmark. Det handler altså om grunnleggende ulike syn på hvordan relasjonen mellom majoritet og minoritet bør håndteres i et demokrati for å finne fram til rettferdige løsninger (Weigård 2009, Sjøreng 2013, Broderstad 2015).

Å implementere en landforvaltningsreform av en slik skala som FeFo innebærer, er omfattende. I henhold til Røvik (2013) handler implementering om å etablere klare forbindelser mellom idealer på den ene siden, og praksiser på den andre siden. Implementeringsprosesser er imidlertid komplekse og uforutsigbare i sin natur. For å forstå og evaluere reformer argumenterer Brunsson og Olsen (1990) for at en må undersøke både idealet bak reformen, men også hva reformen utretter i praksis, samt hvordan idealet og praksisen eventuelt avviker. I denne rapporten evaluerer vi ikke i hvilken grad ideen bak en reform korresponderer med dens praksis, men vi er derimot opptatt av publikums oppfatning av og oppslutning om FeFo's forvaltningsideal og -praksis.

Hvordan reformer mottas av publikum er vanskelig å forutse. En antakelse er at jo mer en reform avviker fra eksisterende normer og praksiser, dess større sjanse er det for at den møter motbør. Kritikken mot iverksettingen av finnmarksloven og implementeringen av FeFo kan belyses i et slikt perspektiv, det vil si om den prinsipielle og verdimeslige forankringen i loven var i tråd med deler av befolkningens normer og verdier. Analyser av lokale diskurser i Finnmark om FeFo og samiske rettigheter har for eksempel blitt knyttet til gamle konfliktmønstre samt skillelinjer knyttet til identitet (Olsen 2011).

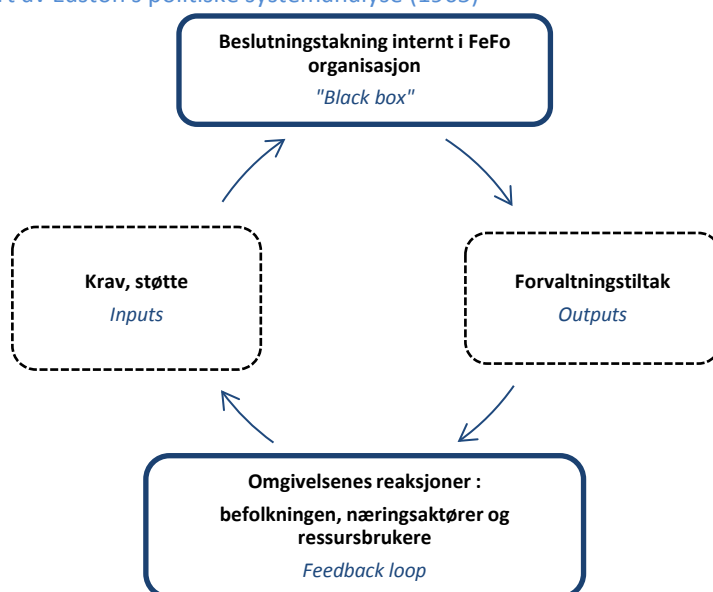
---

<sup>2</sup> Jf. organisasjonen Etnisk og demokratisk likeverd sin begrunnelse ([www.edl.no](http://www.edl.no))

### 3.3 Verdibaserte omgivelser

Inspirert av Easton (1965), kan forvaltning av arealer og ressurser i Finnmark forstås som et system som består av en "black box" som produserer outputs i form av konkrete tiltak.<sup>3</sup> Ideelt sett er slike justert av omgivelsenes feedback, slik at FeFo's forvaltningstiltak baserer seg på den tilbakemelding som fås gjennom krav og støtte fra omgivelsene. Den svarte boksen er FeFo's interne organisasjon, med styre, ledelse og stab/ansatte, hvor beslutningene fattes. Befolkningen, næringsaktørene og ressursbrukere, som denne rapporten retter fokus mot, er del av FeFo's omgivelser hvis tiltak virker i. Vi er interessert i feedback-loopen, som her er de tre gruppenes reaksjoner – eller oppslutning til og oppfatning av – FeFo's praksis.<sup>4</sup> Dette illustreres i følgende figur:

Figur 1: FeFo inspirert av Easton's politiske systemanalyse (1965)



Vi betrakter modellen overfor som et dynamisk, åpent system som rommer både "forvaltningssystemet" (her FeFo) og "systemet-som-skal-forvaltes" (omgivelsene). FeFo's omgivelser er mangfoldig, og består av flere enn de tre gruppene som denne rapporten fokuserer på. For eksempel er Sametinget og Fylkestinget to sentrale aktører, som har innflytelse over FeFo blant annet ved å peke ut medlemmer til FeFo styret. Vi legger til grunn at FeFo's omgivelser er institusjonaliserte, noe som betyr at omgivelsene består av kognitive, normative og regulerende strukturer som virker inn på FeFo's handlingsrom (Scott 1995, Christensen m.fl. 2004, Meyer & Rowan 1991). Hvilke regler og krav de institusjonaliserte omgivelser har til forvaltningen av land og naturressurser, og hvordan slike korresponderer med FeFo's forvaltningsideal og praksis, har betydning for hvorvidt FeFo har legitimitet og støtte blant sine omgivelser (se blant annet Scott 1995:132). Dette innebær at hvilke verdier,

<sup>3</sup> Se også Josefsen, Sjøreng og Selle 2015 og Sjøreng og Josefsen 2015

<sup>4</sup> Rapporten retter i mindre grad fokus på de internorganisasjonelle prosessene til FeFo (det vil si prosessene som finner sted i den svarte boksen).

normer og prinsipper som omgivelsene har til natur- og arealinngrep har betydning for FeFo's oppslutning (Søreng, Josefsen og Selle 2015, upublisert artikkel).

Vår antakelse er at omgivelsenes perspektiver på natur- og arealinngrep både vil være i samsvar og i konflikt med FeFo's forvaltningspraksis. Vi tror imidlertid at omgivelsenes grad av støtte og tillit til FeFo ikke bare formes av dens konkrete forvaltningstiltak, men er også formet av historiske og kulturelle prosesser. Dette vil i så fall bety at folk ikke kun evaluerer FeFo ut fra dens administrative beslutninger, men like mye ut fra historiske og politiskideologiske forhold som FeFo assosieres med (Brunsson og Olsen 1990). Forestillinger om hva institusjonen er, og skal være, kan være dannet allerede *før* institusjonen er etablert (Chuenpagdee m.fl. 2013, Jentoft m.fl. 2012). Den offentlige debatten som var omkring finnmarksloven viser at det fantes en oppfatning i deler av befolkningen om at loven først og fremst var en "samisk" lov, og en forståelse om at FeFo og Finnmarkskommisjonen fremmer samiske interesser på bekostning av de øvrige innbyggerne (Olsen 2010: 116-117, Broderstad m.fl. upublisert paper). Se også kapittel 5). Slike verdibaserte forestillinger har betydning for hvilken oppslutning og tillit omgivelsene har til institusjoner, herunder både idealet bak og praksisen til institusjoner.

### 3.4 Grunnlaget for tillit

FeFo's legitimitet har sitt grunnlag i den tillit som FeFo har opparbeidet seg i sine omgivelser. Vi vil derfor trekke opp noen hoveddimensjoner for hvordan man kan forstå makt, legitimitet og tillit, som er sentrale dimensjoner for å skjønne FeFo's plass i samfunnet, dens eksistensberettigelse og hvordan omgivelsene til organisasjonen oppfatter at den oppfyller sin funksjon.

FeFo er et maktorgan som forvalter myndighet på vegne av befolkningen i Finnmark. Makt er et mangesidig begrep. Her vil vi dele det inn i strukturell og relasjonell makt (Lukes 2005). Strukturell makt kan handle om strukturer som kjennetegnes enten som "tvingende" eller dominante (Haugaard 2000, Lukes 2005). Finnmarksloven er et eksempel på en slik formell struktur, hvor lovens legitimitet bestemmes av om loven oppfattes å skape, regulere og implementere beslutninger som har en felles normativ forankring. Relasjonell makt omfatter at aktører forholder seg til hverandre. En dimensjon i relasjonelle maktforhold er hvor en aktør kan bestemme, eller ha "makt over" andre aktører. FeFo's beslutningsmakt, det vil si output, kan settes inn i en slik forståelse. Men relasjonell makt kan også handle om at aktører i fellesskap gjennom kommunikasjon, kunnskap og meningsdanning, utøver en "makt til" endring. Maktutøvelsen finner da sted i kommunikasjonsprosesser mellom involverte aktører (Christensen og Jensen 2011). Denne formen for makt vil kanskje særlig finne sted på inputsiden av FeFo, det vil si de ulike møtepunktene som FeFo har etablert med sine ulike institusjonaliserte omgivelser.

For FeFo som skal ivareta flere sett med potensielt motstridende hensyn, er spørsmålet om legitimitet særlig kritisk. At eier- og arealdisponeringer ikke er definert i finnmarksloven slik forvaltningen av eksempelvis jakt og fiske er, gir FeFo et større handlingsrom som aktiv eier, men tydeliggjør også at det finnes et potensiale for konflikt hvor FeFo og deler av omgivelsene kan ha ulike oppfatninger om hva som er til beste for fylkets befolkning. Hvorvidt FeFo's bruk av handlingsrommet har støtte i omgivelsene, er dermed et empirisk spørsmål.

Legitimitet kan drøftes ved hjelp av normative kriterier som input (preferanser, krav og støtte), output (løsninger og resultat) og prosesslegitimitet (throughput) (Schmidt 2013). Inputlegitimitet dreier seg om institusjonens evne til å respondere på hensyn i omgivelsene, om befolkningens muligheter for påvirkning og om hvorvidt beslutninger tar høyde for relevante preferanser. For eksempel; er Finnmarks befolkning fornøyd med de avveiningene og preferansene som FeFo legger til grunn for sine beslutninger? Er det kunnskapsgrunnlaget som FeFo bygger sine beslutninger på i samsvar med ressursbrukernes, næringens, og den øvrige befolkningens forventinger til FeFo? Outputlegitimitet omhandler effektivitet og forvaltningsløsninger som gjenspeiler innbyggernes verdier og identitet. Her kan man spørre om for eksempel næringslivskunder, ressursbrukere og befolkningen i Finnmark er fornøyd med beslutningene som blir tatt av FeFo-styret eller resultatet av FeFo's forvaltningsløsninger som er innført, eksempelvis det nye jaktfelt – og registreringssystemet på nett. Tillitens tredje dimensjon er prosesslegitimitet som handler om prosesseffektivitet, ansvarlighet, gjennomsiktighet og åpenhet - om kvaliteten på styrings- og forvaltningsprosessen internt i institusjonen. Schmidt (2013) påpeker at omgivelsenes innflytelse på inputsiden og institusjonens resultat på outputsiden kan innebære "trade offs" mellom input og output, der for eksempel hensynet til innspill og preferanser fra ulike aktører på inputsiden kan gå på bekostning av de mest effektive løsningene på outputsiden. Prosesslegitimitet er ikke relatert til input- og outputlegitimitet på samme måte. For eksempel kan en generell lav tillit og en lite inkluderende beslutningsprosess medføre lav oppslutning til FeFo trass i at forvaltningen står i samsvar med de krav og innspill som befolkningen, ressursbrukere og næringsaktører fremmer (input) og selv om beslutningene som FeFo treffer er akseptable (output). En god forvaltningsprosess sikrer imidlertid ikke oppslutning om organisasjonen dersom resultatet er utilfredsstillende.

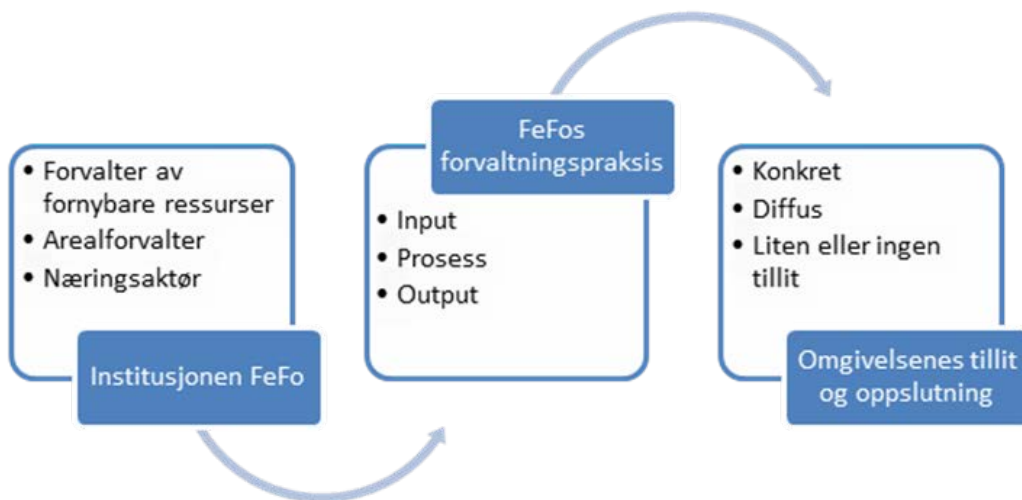
Videre kan det spørres hvordan de tre ovennevnte legitimitetsdimensjonene påvirker omgivelsens tillit til FeFo. Av analysehensyn kan tillit deles inn i to dimensjoner. Den ene dimensjonen angår den tillit som aktører har til en institusjon som helhet, det vil si en form for *generalisert* eller *diffus* tillit, og den andre dimensjonen er knyttet til de erfaringer som folk har med bestemte handlinger og resultat knyttet til for eksempel institusjonens beslutningsprosesser, det vil si en *spesifisert* eller *spesifikk* tillit (Gulbrandsen 2001; Easton 1975; Christensen og Lægreid 2006). Tillit kan slik sett handle om i hvilken grad vedtak fattes



i henhold til vedtatte prosedyrer, om vedtak er i henhold til lovverk, og ikke minst om maktutøvelsen oppfattes som rettferdig. Men det kan også handle om mer generelle forhold som hvilke (verdibaserte) forestillinger som knytter seg til den spesifikke institusjonen.

Vi antar at samspillet mellom de tre former for legitimitet kan gjøres gjeldende i en FeFo-kontekst der mange og til dels motstridende hensyn skal ivaretas gjennom FeFo's tre hovedroller som forvalter av fornybare ressurser, arealforvalter og næringsaktør (Broderstad m.fl., kommende utgivelse). Som nevnt settes ikke analysefokuset her på institusjonen FeFo, men på hvordan samspillet mellom FeFo og omgivelsene påvirker grad av tillit til institusjonen FeFo og oppslutning om FeFo's konkrete forvaltningspraksis. Søkelyset settes med andre ord på omgivelsenes diffuse- og spesifikke tillit til FeFo (Easton 1975). Denne tilnærmingen og sammenhengene kan oppsummeres i følgende analysemodell:

Figur 2: Modell for å studere Institusjonen FeFo og FeFo's forvaltningspraksis





## 4 Datagrunnlag og metode

Data i denne rapporten er i all hovedsak samlet inn gjennom to spørreundersøkelser og en intervjustudie. Mens en av spørreundersøkelsene var rettet mot befolkningen i Finnmark, var den andre rettet mot næringslivskunder/næringskunder av FeFo. Intervjustudien var innrettet mot ressursbrukere i Finnmark. I dette kapitlet presenteres og diskuteres det metodiske ved spørreundersøkelsene og intervjustudien. Alle tre undersøkelser er godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Respondenter til spørreundersøkelsen og informanter i intervjustudien er behandlet anonymt i analysene.

I tillegg til spørreundersøkelsene og intervjustudien framkommer en viktig del av studiens datagrunnlag gjennom dokumentstudier. Offentlige dokumenter og vedtak, både fra regjering og Storting, Sameting og Finnmark fylkeskommune danner et viktig grunnlag for å forstå og fortolke oppfatninger i bred forstand som knytter seg til finnmarksloven og FeFo.

Medieoppslag er et annet viktig datagrunnlag da samiske rettigheter, finnmarksloven og FeFo har vært svært omdiskutert og debattert i offentligheten. Her har både radio, tv og ikke minst aviser, vært av betydning. Analyser av medieklipp har vært særlig viktig ved utarbeidelse av intervjuguider, spørreskjemaer og ved tolkning av funn. Medias formidling av prosessene rundt Finnmarksloven og etableringen av FeFo danner i tillegg viktige kontekstuelle premisser for å forstå omgivelsenes oppfatninger av FeFo.

Ettersom FeFo er en relativt ny konstruksjon, foreligger det forholdsvis begrenset forskning på denne nyvinningen. Det har derfor vært særlig viktig for oss å holde oss oppdatert på den forskningen som har blitt gjort på dette feltet. Deltakelse på konferanser/seminarer for å få kunnskap om forskning som pågår har derfor også bidratt til studiens datamateriale.

### 4.1 Spørreundersøkelser

#### 4.1.1 Befolkningsundersøkelsen

Høsten 2012 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant befolkningen i Finnmark som tematisk dreide seg om 1) oppfatninger om FeFo's virksomhet 2) oppfatninger om Sametinget, finnmarksloven og Finnmarkskommisjonen, og 3) generell holdninger til samfunn og natur, i tillegg til spørsmål knyttet til respondentenes bakgrunn.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut per post, med mulighet for folk å svare elektronisk ved hjelp av programmet Analyzer (nettadresse oppgitt i oversendelsesbrev).

Spørreskjemaet inneholdt til sammen 48 spørsmål med hovedsakelig lukkede kategorier (se vedlegg 1). Det ble sendt ut til et tilfeldig trukket utvalg av 3000 personer over 18 år bosatt i Finnmark. Det ble sendt en purring hvor også spørreskjemaet ble lagt ved. I tillegg fikk de

som ikke hadde svart etter purrerunden tilsendt et postkort med en påminnelse om vår undersøkelse. 150 skjema kom i retur av ulike årsaker (dødsfall, ukjent adresse, returnert uten å fylle ut). Noen respondenter benyttet seg av mulighetene til å svare elektronisk på spørreundersøkelsen. Det kom inn til sammen 953 svar. Dette utgjør en svarprosent på 33 %, noe som vi vurderer som bra sammenlignet med postale spørreundersøkelser av lignende omfang. Vi kan ikke se at det er noen systematikk i frafallet.

Respondentene ble bedt om å oppgi bakgrunnsinformasjon, som kjønn, alder, utdanning, politisk tilhørighet, bosted, registrering i Sametingets valgmannstall, inntekt, natursyn og naturbruk. Kapittel 7.1. gir mer utfyllende informasjon om respondentenes bakgrunn basert på slike variabler.

Som vi redegjør for i kapittel 5.4.2, har etableringen av FeFo vært omdiskutert. Innføringen av finnmarksloven skapte store og til tider heftige debatter i ulike medier i Finnmark. Vi er derfor klar over at finnmarksloven, FeFo og den videre rettsliggjøringen av samiske rettigheter er temaer som engasjerer. For å få informasjon om befolkningens oppfatning av og tilslutning til FeFo, er flere av spørsmålene i spørreskjemaet utformet som påstander. Disse er laget på bakgrunn av det offentlige ordskiftet som har vært, og til dels fremdeles er, om rettsliggjøringen av samepolitikken, deriblant finnmarksloven og FeFo. Å bruke påstander i spørreskjema kan bli oppfattet som å stille ledende spørsmål, noe som selvfølgelig ikke er ønskelig. Vi har i etterkant fått kommentarer på at spørreskjemaet mangler påstander som setter FeFo og rettsliggjøringen av samepolitikken i mer positive ordelag. En årsak er at slike ikke har vært like synlig i debatten som de "kritiske påstandene". Svarkategoriene gir imidlertid respondentene mulighet til både si seg enige og uenige i påstandene.

En annen kritikk av bruken av påstander i spørreundersøkelser er at slike ikke nødvendigvis er i tråd med hva som er korrekt, så fremt det er et klart svar for hva som er rett og galt. På dette viset kan enkelte påstander virke villedende eller feilinformerende. Formålet med vår undersøkelse har imidlertid *ikke* vært å opplyse befolkningen om FeFo og rettsliggjøringen av samepolitikken, og heller ikke å prøve å korrigere eventuelle feiloppfatninger. Vi har derimot ønsket å undersøke hvilke *oppfatninger og forestillinger* befolkningen har om FeFo og om rettsliggjøringen av samepolitikken. Et eksempel på en påstand som kan forstås for å være feilinformerende er: "*Finnmarksloven er en trussel mot allemannsretten*". Fra et juridisk perspektiv er denne påstanden ikke korrekt da loven ikke griper inn i allemannsretten. Vår intensjon med denne påstanden har ikke vært å vurdere riktigheten i denne påstanden, ei heller å måle befolkningens kunnskapsnivå, men derimot å undersøke i hvilken grad det har etablert seg en oppfatning eller forestilling om at loven er en trussel mot allmenn ferdsel i finnmarknaturen.

I flere av svarmulighetene, deriblant for spørsmål som er utformet som påstander, er "vet ikke" kategorien forholdsvis høy. Dette kan skyldes at respondentenes ikke har god nok

kunnskapsgrunnlag til å besvare spørsmålene, noe som kan bety at de spørsmålene vi stilte var kompliserte eller rett og slett uinteressante for respondenten. I tillegg er også kategorien "verken/eller" relativt høy på enkelte svar. Dette kan fortolkes som at respondentene ser at det er to sider av saken, for eksempel ved at påstandene som framsettes eller spørsmålene som stilles er for sammensatte til å kunne være ensidig enig eller uenig. Det kan også skyldes at folk ikke har gjort opp en mening, eller at svarkategoriene ikke fanger opp det som respondentene mener. Vi er derfor bevisst at svarene kan tolkes på flere måter, og vil derfor i analysen av datamaterialet fra befolkningsundersøkelsen (kapittel 7) kommentere svarkategoriene "verken/eller" og "vet ikke" der vi ser det nødvendig.

#### **4.1.2 Næringslivskundeundersøkelsen**

Våren 2013 ble det gjennomført en næringslivsundersøkelse som var innrettet mot bedrifter som er kunder av FeFo. I forarbeidet til denne undersøkelsen ble det også gjennomført intervjuer med FeFo-ansatte. Undersøkelsen ble sendt ut til et utvalg virksomheter som var registrert som næringslivskunder hos FeFo. Dette inkluderer også virksomheter som er lokalisert utenfor Finnmark, selv om disse er i mindretall. Av de utsendte spørreskjemaene, var 14 av skjemaene sendt til adresser utenfor Finnmark. Spørreundersøkelsen ble sendt ut per post, med mulighet for folk å svare elektronisk ved hjelp av programmet Analyzer (nettadresse oppgitt i oversendelsesbrev).

Spørreskjemaet som ble sendt ut var på fire sider, og inneholdt 17 spørsmål med hovedsakelig lukkede kategorier. Det ble sendt ut til sammen 95 skjema. Ti av disse kom i retur på grunn av ukjent adresse eller fordi firmaet var avviklet. 48 skjema ble returnert i utfylt stand, noen av disse elektronisk. Dette ga en svarprosent på 56,5 %. Denne undersøkelsen er ikke representativ for en større andel av næringslivsaktører i Finnmark, men den gir allikevel et bilde av oppfatninger om FeFo blant næringslivsaktører som gjennom sine kunderelasjoner er i jevnlig kontakt med FeFo.

Respondentene ble bedt om å oppgi bakgrunnsinformasjon som etableringsår, omsetning, årsverk, selskapsform for virksomheten. I kapittel 7 presenteres næringslivskundeundersøkelsen.

## 4.2 Intervjustudien

I denne rapporten om FeFo, inngår også en brukerundersøkelse. Undersøkelsen er gjennomført i utvalgte lokalsamfunn rundt Varangerhalvøya. Utvalget av disse har sammenheng med at intervjustudien også utgjør den norske delen av TUNDRA<sup>5</sup> prosjektet som inngår i et komparativt studium med lokalsamfunn i Alaska, Nunavut og Manitoba i Canada, og Kola, Taimyr og Yamal i Russland. TUNDRA samfunnene er valgt ut med bakgrunn i styringssystemer og sosioøkonomiske forhold i Arktisk. Tundraområdene i Norge har en svært begrenset utbredelse og vi har derfor valgt ut lokalsamfunn på Varangerhalvøya i TUNDRA prosjektet: Berlevåg, Båtsfjord, Kiberg, Austertana, Nesseby/Varangerbotn og Vestre Jakobselv.

Tabell 1: Sosioøkonomiske karakteristikk av lokalsamfunn i intervjustudien

Lokalsamfunn	Befolkningsstørrelse	Inntekt*	Arbeidsledighet	Nøkkelord
Båtsfjord	2,058	58,791	5.7 %	kystfiske
Berlevåg	1,015	51,755	6.2 %	kystfiske
Kiberg	224	53,474	7.8 %	kystfiske
Nesseby/Varangerbotn	258	55,663	3.2 %	Fjordfiske, sau, rein
Austertana	350	60,511	2.8 %	Fjordfiske, gruvedrift
Vestre Jakobselv	500	65,827	2.7 %	Nært kommunesenter (Vadsø)

Hovedmålet med TUNDRA har vært å oppnå innsikt i styrings- og forvaltningsprosesser (governance) og å undersøke oppfatninger om natur, erfaringer og verdier hos naturbrukere i arktiske områder. Hovedutvalget i dette sirkumpolare studiet har vært aktive naturbrukerne og ledere som har erfaring og samhandler med forvaltningsorganene. Vi har brukt samme utvalgsmetoder i de fire landene samtidig som at vi har hatt som målsetning å reflektere variasjonen i bruk i de lokalsamfunnene som vi har inkludert. Heller enn å oppnå statistisk generalitet, har fokuset her vært på å identifisere mangfoldet i de lokale brukernes i forhold til naturen og forvaltningen. Vi har derfor brukt en kvotesampling, som er tilsvarende stratifisert utvalg, men der utvalget skal fylle en kvote for en bestemt gruppe og ikke en prosentandel av denne gruppen.

Kvotesampling var en hensiktsmessig metode hvor vi var opptatte av å fange opp forskjellene i naturbruk i de ulike bygdene. Systematisk utvalg etter samme prosedyre ble brukt for å kunne gjøre det sammenliknbart med de andre bygdene i arktisk. Kvotesampling er en mulighet til å sammenlikne lokalsamfunn sirkumpolart selv om heterogenitet og type forskjeller er annerledes i de andre bygdene. Alle deltakerne er over 18 år, må ha bodd i området i mer enn 5 år, være aktive naturbrukere, og høste eller bruke naturen til

<sup>5</sup> Tundra er et sirkumpolart prosjekt finansiert av Norges Forskningsråd (2010-2014) som analyserer miljøendringer og styringssystemer i Russland, Norge, Canada og Alaska med utgangspunkt i lokale naturbrukeres behov og preferanser.

rekreasjon. Den viktigste delen av kvote-samplingen i vårt studium er inndelingen i to grupper. Gruppe A er formelle ledere av organisasjoner og forventes å ha mer erfaring med forvaltningssystemene generelt og kontakt med FeFo, mens gruppe B representerer folk som er mer ute i naturen enn det som er vanlig i bygda og som dermed forventes å ha interesse for saker som FeFo håndterer. Kategori A består av alle lokale ledere i lokalsamfunnet som er identifisert ved hjelp av kommunenes oversikt over relevante frivillige organisasjoner og bygde- og utmarkslag. Kategori B ble valgt ut ved snøballmetoden der vi gjennom samtaler i bygdene, organisasjonene og med kommunen identifiserte brukere som var aktive. Det ble lagt vekt på kryssreferanser fra minimum to personer, men vi hadde også som formål å fange opp noe av forskjellene i naturbruk i bygda. Utvalget inkluderer rype – og elgjegere; lakse- og ferskvannsfiskere; bær, sopp-plukkere, urtesanking, bønder og noen reindriftsutøvere. Vi identifiserte viktig rekreasjonsbruk i bygdene som eksempelvis snøscooterkjøring, hundekjøring, skigåing, kiting og ridning. I utvalget har vi også hatt som målsetning å kontrollere for kjønn og alder. Med yngre forstår vi menn og kvinner fra 17 til 39 år. De eldre deltakerne anses å være fra 40 år og oppover.

I tillegg til kategori A og B gruppene, ble også kommunalt ansatte intervjuet. Alle ble kontaktet pr telefon og epost. De fleste intervjuene ble gjennomført i perioden mai til oktober 2012. Hvert intervju pågikk i halvannen til to timer. Intervjuene var strukturert i forhold til et tematisk rammeverk bestående av tre hoveddeler: landskapsbruk og preferanser basert på kartlegging (deltakende GIS); ressursbruk, høsting og lokal ressursforvaltning; og oppfatning om og tillit til styring og forvaltningen av landskap og ressurser. Av hensyn til sammenligningen sirkumpolart består intervjukjemaet av flere lukkede svarmuligheter enn det som er vanlig for semi-strukturerte intervjuer. Noen informanter var imidlertid mer opptatte av noen spørsmål enn andre, noe som gjorde at vi i mangel på tid ikke alltid rakk gjennom alle spørsmålene.

### 4.3 Oppsummering

Gjennom befolkningsundersøkelsen, næringslivskundeundersøkelsen og brukerundersøkelsen har vi fått et stort og mangesidig datamateriale. De som har deltatt i undersøkelsen har, på ulike måter, erfaringer med bruk av finnmarksnaturen og forvaltningen av denne. Resultatene fra undersøkelsene vil bli grundig presentert i kapittel 7 (befolkningsundersøkelsen), 8 (næringslivskundeundersøkelsen) og 9 (ressursbrukerundersøkelsen). I de to neste kapitlene redegjør vi for forvaltningen av finnmarksgrunnen, deriblant nåværende praksis gjennom FeFo og tidligere praksis gjennom Jordsalgskontoret og Statskog.





## 5 Forvaltningen av finnmarksgrunnen: bakgrunn og forvaltningsrammer

Den 1. juli 2006 fikk finnmarkseiendommens styre overført tidligere statsgrunn. I dette kapitlet gir vi innledningsvis en kort presentasjon av hva som var bakgrunnen for finnmarksloven og FeFo. For å forstå hva endringen av grunnforvaltningen i Finnmark gjennom finnmarksloven innebar, vil vi også redegjøre for den grunnforvaltningen som var før FeFo, og spesielt den som var i regi av Statskog, samt for Statskog i dag.

### 5.1 Et lite tilbakeblikk

Utgangspunktet for FeFo kan spores tilbake til kampen om utbyggingen av Alta-Kautokeinovassdraget. Denne utbyggingen hadde en miljø-, en lokalsamfunns- og en samisk dimensjon. Allerede på 60-tallet kom planene om å demme ned samebygda Máze, noe som medførte lokale protester. På 70-tallet skjedde det en ytterligere mobilisering, og motstanden ble organisert. Den største mobiliseringen skjedde gjennom Folkeaksjonen mot utbygging av Alta-Kautokeinovassdraget som organiserte sivile ulydighetsaksjoner i Alta. I tillegg jobbet politiske organisasjoner herunder samiske organisasjoner mot utbyggingen. Gjennom samiske aktivisters sultestreiker og samiske kvinners okkupasjon av statsministerens kontor, ble søkelyset satt på samiske rettigheter og den offentlige oppmerksomheten økte. Resultatet var at regjeringen satte ned to utvalg; samerettsutvalget og samekulturutvalget.

Før finnmarksloven var Finnmark i en helt spesiell stilling når det gjaldt arealforvaltning. Som en følge av Finnmarks spesielle historie hadde Finnmark, som eneste fylke i landet, en egen jordsalgslav (lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fra 1965). Denne loven bygde på en forutsetning om at staten eide jorden i Finnmark og at staten sto fritt når det gjaldt disponeringen av denne grunnen (Bull 2003).

### 5.2 Eierforvaltning før 2006: Finnmark jordsalgskontor og Statskog

Forvaltningen av naturressursene i Finnmark var fram til 1.7.2006 forankret i Lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark (Jordsalgslaven).<sup>6</sup> Statens umatrikulerte grunn ble forvaltet

---

<sup>6</sup> Forskrifter og bestemmelser til Jordsalgslaven (Lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke):

- Forskrift om statens umatrikulerte grunn i Finnmark, fastsatt ved kgl.res av 15. juli 1966
- Bestemmelser om salg og feste gjeldende for Finnmark jordsalgskontor, gitt av Direktoratet for statens skoger 3. oktober 1967
- Bestemmelser om utvisning av ved av lauvskog til husbehov, gitt av Direktoratet for statens skoger 3. oktober 1967

I tillegg skjedde Direktoratet for statens skoger/Statskogs forvaltning av fisk og jakt på statsgrunn etter to forskrifter. I tillegg til disse to forskriftene var det utarbeidet særlige retningslinjer for Finnmark:

- Forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn
- Retningslinjer for utlendingers adgang til fiske i innlandsvassdrag på statens grunn i Finnmark

av jordsalgskontoret, ledet av et jordsalgssyre og en jordsalgssjef.<sup>7</sup> I lovens § 2 het det at statens umatrikulerte grunn kunne selges eller festes bort. Unntatt fra denne regelen var dersom arealer ble ansett som nødvendige som beitearealer eller flytteleier for rein. I samme paragraf het det også at *"Unntatt for salg er grunnarealer som c) bør være i statens eie av omsyn til skogen, gruvedrift, fiske, friluft- og naturverninteresser eller av andre grunner."*

I loven var reindriftas rettigheter til beitearealer skrevet inn. Derimot var ikke jordbrukets beiterettigheter på samme måte fastsatt, og grunnen kunne selges til private med påfølgende tap av beiterett (se Ravna 2013: 219). I forskrift til loven het det: *"I forbindelse med utmål av nye jordbruk kan tillates beiting på statens umatrikulerte grunn for det antall dyr som kan vinterfores på bruket, når beite ikke er til skade for skogen. (..)"* (§ 6 Beite). I § 7 (Beitebegrensninger) het det: *"Det beite som er tillatt på statens umatrikulerte grunn skal kunne innskrenkes, reguleres eller flyttes fra et sted til et annet. Beiteretten skal også kunne inndras uten vederlag med en avviklingsfrist på 5 år. Beiteretten skal også kunne inndras uten frist, eller med en kortere frist enn 5 år, mot erstatning for skader og ulemper som rettighetshaveren påføres ved at han får kortere avviklingsfrist enn 5 år"*. Jordbrukere kunne imidlertid få kjøpt arealer. Det forelå for øvrig detaljerte regler om avhending av grunn. Utmarksforvaltningen omfattet både forvaltning som grunneier og forvaltning som offentlig organ etter lovgivning.<sup>8</sup>

Statskog ble opprettet i 1992 og 1. januar 1993 ble forvaltningen av Finnmarks arealer og naturressurser matrikulert og lagt inn under dette statsforetaket (NOU 1997: 4). Statskog hadde da personalansvar og økonomisk ansvar for Statskog Finnmark som jordsalgskontoret var en del av. Jordsalgsloven ble imidlertid direkte underlagt Landbruksdepartementet<sup>9</sup> og jordsalgssyrets forvaltning av statens grunn som ble utøvd i medhold av jordsalgsloven. Priser på kjøp og feste, og uttak av ressurser, ble ikke justert men holdt på et kunstig lavt nivå i påvente av rettighetsavklaringene som Samerettsutvalget utredet.

- 
- Bestemmelser vedrørende retten til fiske med bundne redskap på statsgrunn i Finnmark
  - Forskrift om viltforvaltning på statsgrunn
  - Retningslinjer for utlendingers adgang til småviltjakt i Finnmark

<sup>7</sup> Finnmark jordsalgssyre besto av syv medlemmer og ble ledet av den som til enhver tid var fylkesmann i Finnmark. Tre av Jordsalgssyrets medlemmer var representanter for henholdsvis fylkeslandbruksstyret, reindriftsnæringen og statens skogforvaltninger i Finnmark. Disse tre var oppnevnt av Landbruksdepartementet, mens tre medlemmer ble oppnevnt av fylkesutvalget i Finnmark. Styrets funksjonstid var fire år.

<sup>8</sup> Oppgavene knyttet til offentlig forvaltning av fornybare ressurser i form av tilsyn, er i dag tillagt Statens naturoppsyn (se for øvrig kapittel 5.x om oppsyn i Finnmark). Dette var tidligere ivaretatt av Fjelltjenesten, et lokalt feltorgan for utmarksforvaltningen i Finnmark etter avtale mellom jordsalgskontoret og fylkesmannens miljøvernavdeling (NOU 1997:4: 70)

<sup>9</sup> Da Landbruks- og matdepartementet opprettet Statens landbruksforvaltning (SLF) i 2000 ble klagemyndigheten vedrørende vedtak fattet etter jordsalgsloven overført til SLF.

## 5.3 Dagens Statskog

Etter 2006, da Finnmarks arealer og naturressurser ble skilt ut av Statskog, har Statskog forvaltet en femtedel av Norges arealer. Dette gjør Statskog til landets største grunneier. Landbruksdepartementet representerer staten som eier av statsforetaket. Det er kun landbruksministeren som har stemmerett på foretaksmøtet, hvor den politiske kontrollen skjer.

### 5.3.1 Formål og oppgaver

Statskog SF er regulert av Lov om statsforetak, og er et eget rettssubjekt. Denne omorganiseringen ble begrunnet slik: *"Organiseringen av foretaket i et eget rettssubjekt åpner for en mer aktiv deltakelse fra statens skoger i utviklingen og organiseringen av grunneierrettigheter i forbindelse med arealbruk, jakt og fiske. En aktiv holdning fra statens skogers side på disse områdene vil være et viktig bidrag til å utvikle ny lønnsom næringsvirksomhet og arbeidsplasser i distriktene"* (Landbruksdepartementet 1992: 16). Statsforetaksformen ble valgt fordi Statskog skal drives etter bedriftsøkonomiske prinsipper, samtidig som foretaket er pålagt å løse andre samfunnsmessige og sektorpolitiske målsettinger på oppdrag fra staten.<sup>10</sup>

Statskogs formål er, gjennom deltakelse eller i samarbeid med andre, å forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjelleiendommer med tilhørende ressurser og annen tilgrensende virksomhet. Dette skal gjøres gjennom en effektiv drift av eiendommene med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Statskog skal videre fremme aktivt naturvern og ta hensyn til friluftslivet. Ressursene skal utnyttes balansert, og fornybare ressurser skal tas vare på og utvikles videre (Statskogs stiftelsesdokument, datert 18. desember 1992).

Statskog er også en *industriell skogseier*. Statskogs arealer omfatter 4,7 millioner dekar produktiv skog, og eiendommene dekker 95 kommuner i tolv fylker. Hvert år felles det ca. 400 000 kubikk tømmer på Statskogs grunn.<sup>11</sup> Statskog eier også selskapene Statskog Glomma AS, Statskog Børresen AS og Statskog Vafos AS,<sup>12</sup> Selskapene er selvstendige juridiske enheter, men er i praksis integrert i Statskogs ordinære drift.<sup>13</sup> Til tillegg har Statskog eierandel i en rekke andre aksjeselskaper (Statskog 2012b). Som grunneier har Statskog fram til 2014 vært aktiv innen utvikling av *fornybare energiresurser*, som vindkraft, vannkraft og bioenergi.<sup>14</sup> I et samarbeid mellom Statskog og andre berørte grunneiere og

---

<sup>10</sup> <http://www.statskog.no/Statskog/omforetaket/Sider/default.aspx> (lesedato: 15.11.2014).

<sup>11</sup> Kart over produktiv skog på Statskogs grunn, se:

[http://www.statskog.no/eiendommene/Documents/Kart/Statskogno\\_ProduktivSkog.pdf](http://www.statskog.no/eiendommene/Documents/Kart/Statskogno_ProduktivSkog.pdf)

<sup>12</sup> Kjøpet av disse selskapene i 2010 medførte at Statskog i 2011 vedtok å salg av skogteiger i alle landsdeler, se: [http://www.statskog.no/eiendommene/skogsalg/Documents/Bakgrunnsinfo\\_eiendomssalg\\_2011\\_2017.pdf](http://www.statskog.no/eiendommene/skogsalg/Documents/Bakgrunnsinfo_eiendomssalg_2011_2017.pdf)

<sup>13</sup> For mer informasjon, se: <http://www.statskog.no/Statskog/Sider/Historiskemerkesteiner.aspx>.

<sup>14</sup> I ekstraordinært foretaksmøte i sak 2/14 ble det vedtatt at Statskogs energivirksomhet skal begrenses til salg og utleie av fallrettigheter.

aktører, blir prosjekter utviklet på markedsmessige vilkår og nedfelt i avtaler framforhandlet mellom grunneiere og utbyggere.<sup>15</sup>

I Statskogs retningslinjer for næringsssamarbeid er det fastsatt at Statskog skal være en attraktiv samarbeidspartner i lokal og regional verdiskaping, og også stimulere andre til å drive forretningsvirksomhet basert på Statskogs ressurser. Dette skal skje gjennom at Statskog som grunneier tilrettelegger for slik verdiskaping, samt gjennom direkte støtte og investeringer. Statskog har en aktiv rolle i næringsutviklingen i de fylkene der de har hånd om forvaltningen av naturressursene. Dette er en rolle som blir sett på som positivt av regionale politiske aktører. For eksempel har Statskog samarbeidsavtaler med henholdsvis Nordland<sup>16</sup> og Troms fylkeskommuner, hvor formålet er å styrke næringsutviklingen i disse to fylkene.<sup>17</sup> I henhold til avtalene vil Statskog bruke tre millioner på næringsutvikling i hver av disse to fylkene, (Statskog 2010, Regjeringen 2009). Da den første avtalen med Troms fylkeskommune ble inngått i 2005 uttalte daværende fylkesråd for næring: "At Statskog har valgt å bruke tre millioner kroner i Troms på en slik satsning ser vi på som meget positivt" (avisa Nordlys 07.02.2006). I henhold til samarbeidsavtalene med Nordland og Troms fylkeskommuner bruker Statskog fra og med 2006 en million kr pr år på næringsutvikling pr fylkeskommune. Statskog har også inngått samarbeidsavtale med (fra 2012).

I perioden 2011-2017 gjennomfører Statskog et omfattende salg av spredte skogeiendommer.<sup>18</sup> Hittil er det solgt 133 eiendommer på til sammen om lag 240 000 daa, og det vises til at salget representerer en unik mulighet til å styrke næringsgrunnet for landets skogiere. Videre heter det bl.a. at eiendommene skal selges til markedspris gjennom budgivning og at Statskog søker å oppnå høyest mulig pris for eiendommene. Et eget punkt omtaler salg i områder omfattet av Samerettsutvalget II. Kjøper gjøres klar over at eventuelle eksisterende rettigheter til skogteigen ikke blir berørt av salget, og at Statskog ikke kan ta ansvar for eventuelle ulemper dette vil medføre for kjøper i framtiden.<sup>19</sup> Statskogs foretaksmøte, det vil si landbruksministeren ba 10. oktober 2014 om at Statskog utreder ulike modeller for privatisering og organisering av Statskog SFs skogvirksomhet på økonomisk drivbare arealer.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> For mer informasjon, se: <http://www.statskog.no/energi/Sider/default.aspx>

<sup>16</sup> <http://www.nfk.no/artikkel.aspx?MId1=139&AId=775&back=1> (lesedato: 16.12.2014)

<sup>17</sup> Disse avtalene går ut i 2014, og er under reforhandling.

<sup>18</sup> Bakgrunnen for denne salgsprosessen var at før dette hadde Statskogs eier bidratt sterkt til at foretaket, i priskonkurranse med bl.a. utenlandske interesser, hadde kjøpt Borregaardsskogene, som er store sammenhengende og meget verdifulle skogsarealer på Østlandet. Som en forlengelse av dette var det en forutsetning at det skulle gjennomføres salg av spredtliggende eiendommer, som det ligger til rette for andre å drive enklere.

<sup>19</sup> Se notat om eiendomssalg i Statskog:

[http://www.statskog.no/eiendommene/skogsalg/Documents/Bakgrunnsinfo\\_eiendomssalg\\_2011\\_2017.pdf](http://www.statskog.no/eiendommene/skogsalg/Documents/Bakgrunnsinfo_eiendomssalg_2011_2017.pdf) (lesedato: 16.12.2014)

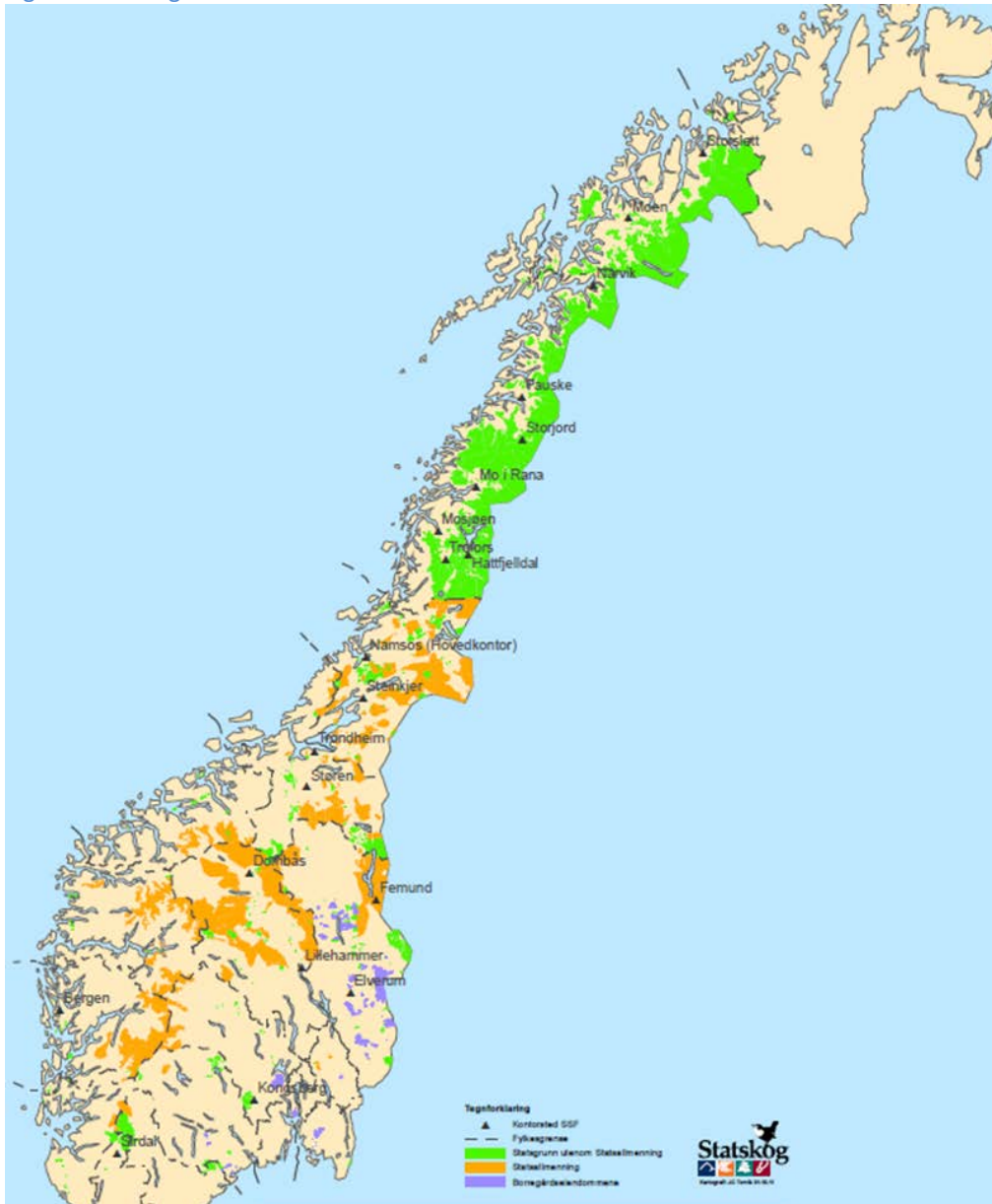
<sup>20</sup> [https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Statskog-SF-skal-utrede-privatisering-av-skogvirksomheten/id2005853/?regj\\_oss=10](https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Statskog-SF-skal-utrede-privatisering-av-skogvirksomheten/id2005853/?regj_oss=10) (lesedato 16.12.2014)

Statskog har videre en rolle som tilrettelegger for friluftsliv, gjennom å stimulere og legge til rette for allmennhetens tilgang til jakt, fiske og annet friluftsliv. Dette inkluderer blant annet samarbeid med frivillige organisasjoner, skole og næringsliv, tiltak for å lette tilgjengelighet, overvåking av fiske- og småviltbestander, og sikre fellesskapets verdier gjennom riktig prising av utmarksproduktene.

Forvaltningen av grunneierrettigheter er Statskog sin primæroppgave. Ved utøvelse av offentligrettslig myndighet er Statskog underlagt forvaltningsloven og offentlighetsloven. Disse lovene gjelder ikke for Statskogs forretningsvirksomhet som grunneier. Dette er felles retningslinjer for Statskogs samlede virksomhet. Statskogs forvaltningsansvar på statens grunn er imidlertid ikke lik på hele statens grunn. Statskog har grunnbokshjemmelen til ca. 60.000 km<sup>2</sup>, eller knapt 1/5 av fastlands Norge. Om lag 45 %, eller ca. 26,6 millioner dekar av dette er statsallmenninger i Midt- og Sør-Norge og forvaltes i medhold av fjelloven av 1975 (bruksretter til beite, seter, tilleggsjord mm) og statsallmenningsloven av 1992 (bruksrett til trevirke); (jf. også Borgnes 2003, se også figur 3).

Forvaltningen i statsallmenningene er delt mellom Statskog som forvalter av grunneierrettighetene (grunn disponering mm), mens fjellstyrer og allmenningsstyrer forvalter bruksrettighetene. I statsallmenningene utøver Statskog også myndighet etter noen paragrafer i de to lovene, på delegert myndighet fra landbruks- og matdepartementet. I Troms og Nordland, og i noen avgrensede områder sør for Nordland er det ingen tilsvarende reguleringer av rettigheter for lokalbefolkningen, her forvalter Statskog både arealer og ressurser.

Figur 3: Statskogs eiendommer



(Kilde: Statskog)

Som kartet viser, har Statskog eiendommer i de fleste regioner i Norge, sør for Finnmark. De lysebrune feltene på kartet er statsallmenninger, de lysegrønne er statsgrunn utenom statsallmenningene, og de lilla er Borregårdseiendommene. Statsallmenningene dekker de fleste store høyfjellsområdene i Sør- og Midt-Norge samt noen mindre lavereliggende arealer.

### 5.3.2 Statskog og statsallmenningene

Statsallmenning ble fastsatt i lov gjennom identifisering av lokalbefolkningens rettigheter gjort av høyfjellskommissjon for Sør-Norge (1908-1953). Kartleggingen av rettigheter på finnmarkgrunnen i regi av Finnmarkkommissjonen er derfor ikke et nytt fenomen i seg selv,

selv om den samiske dimensjonen i kartleggingsarbeidet er nytt.<sup>21</sup> Statsallmenningene styres i dag av fjellstyrene, som er lokalt forankret, men også Statskog har oppgaver og myndighet innenfor statsallmenningene. Grovt sett kan skillet mellom Statskog og fjellstyrenes oppgaver beskrives slik: Statskog forvalter grunneierrettighetene mens fjellstyrene forvalter bruksrettighetene, det vil si forvaltning av jakt og fiske, samt jordbrukstilknyttede bruksrettigheter.

Gjennom statsallmenningene ble det etablert et skille mellom *allemannsrettigheter* og *allmenningsrettigheter*, hvor allmenningsretten ble det normgivende prinsippet med hensyn til beiterett og visse jakt- og fiskerettigheter (Angell 2009). Forholdet mellom allmennings- og allemannsrettigheter er omstridt og komplekst. Allmenningsrettigheter til naturressurser innebærer en viss grad av eksklusjon, som allemannsrettigheter ikke gjør (Jentoft 2013). Allmenningsrettigheter i statsallmenningene er knyttet til gårdsbruk i aktiv drift (beite, seter, utvisning av tilleggsjord, bruksretter til trevirke). Jakt- og fiske i statsallmenningene er imidlertid ikke en allmenningsrett, men en allemannsrett<sup>22</sup> som forvaltes av fjellstyret der det gis adgang i fjelloven til å skille mellom innen og utenbygdsboende både når det gjelder tilgang og priser. Det gjelder spesielt småviltjakt m/hund og villreinjakt.<sup>23</sup> Fjellstyret kan altså avgrense tallet på de som kan få drive jakt, men må se til at det er rimelig balanse mellom innen- og utenbygdsboende. Dette innebærer at det er ulik prissetting for innenbygdsboende og utenbygdsboende. For eksempel er det normalt langt dyrere for utenbygdsboende å jakte i statsallmenninger enn det er for innenbygdsboende. Det kan være begrensninger på antall jaktkort som selges til utenbygdsboende, og i enkelte områder kan jaktrett bli forbeholdt innenbygdsboende.

Når Statskog som forvalter av grunneierrettigheter gjør disponeringer i statsallmenninger, skal dette ikke være til vesentlig skade for bruksrettighetene. Slik disponering kan være bortleie av grunn (feste) eller salg av grus og mineralforekomster. Et viktig prinsipp i fjelloven er at inntekter fra statsallmenningen skal tilfalle lokalsamfunnet, det vil si inntekter både fra fjellstyrene og statens grunneierinntekter. I henhold til tomtefesteloven har ikke Statskog anledning til å selge fritids-/hyttetomter som er festet i statsallmenninger.

#### 5.4 Samiske rettigheter utredes

Samerettsutvalget la fram sin første delinnstilling i 1984, hvor det blant annet ble foreslått å opprette et folkevalgt samisk parlament i Norge; Sametinget ble åpnet i 1989. I 1988 ble samisk språk, kultur og samfunnsliv skrevet inn i grunnloven i en egen paragraf 110a, og i

---

<sup>21</sup> Utmarkskommissjonen for Troms og Nordland (1985-2004) ble opprettet for å ordne rettsforholdene mellom staten og andre i høyfjellsområder og andre utmarksområder.

<sup>22</sup> I fjellovens § 23 heter det: "I statsallmenning skal dei som siste året har vore og framleis er fast busette i Norge ha rett til under like vilkår å oppnå høve til å drive jakt utan hund på småvilt."

<sup>23</sup> I fjellovens § 14 heter det at "Fjellstyret kan vedta allmenne vedtekter om bruken av allmenningen."

1990 ble ILO-konvensjon 196 ratifisert av Norge. Samerettsutvalgets andre delinnstilling ble lagt fram i 1997, hvor det ble foreslått å opprette et eget forvaltningsorgan for statens grunn i Finnmark; Finnmarkseiendommen (NOU 1997:4). Etter en ordinær høringsrunde fremmet regjeringen en lovproposisjon for Stortinget i 2003 (Ot.prp. nr 53 (2002-2003)). Regjeringen framhevet at dette lovforslaget var en balansert løsning i skjæringspunktet mellom folkerettslige forpliktelser overfor samene på den ene siden og hensynet til folkets innbyggere og allmennheten på den andre siden. Dette omfattet blant annet anerkjennelsen av en selvstendig *bruksrett* og at Sametinget skulle oppnevne halvparten av medlemmene i styret for Finnmarkseiendommen.

Lovforslaget ble møtt med sterke protester. Fra samisk politisk hold ble det hevdet at lovforslaget ikke ga det vern av samiske rettigheter som det var ment å skulle gi, og bl.a Sametinget fremmet krav om en folkerettslig forsvarlig prosess og en lovbehandling innenfor folkerettslige rammer. Finnmark fylkeskommunes fylkesutvalg var derimot tilfreds med regjeringens lovforslag, og ønsket et vedtak så fort som mulig.

Sametinget fikk medhold i sitt krav. Stortingets justiskomite vedtok høsten 2003 å gjennomføre konsultasjoner med henholdsvis Sametinget og Finnmark fylkeskommune. En slik lovbehandling hadde ikke tidligere funnet sted i Stortinget. Konsultasjonsperioden varte i to år, og loven undergikk betydelige endringer på vesentlige punkter. Blant annet ble "allmennheten" tatt ut av formålsparagrafen, folkeretten og ILO-konvensjonen nr 169 ble en del av lovteksten, forslaget om at staten skulle ha representasjon i styret ble tatt ut, og et nytt kapittel fem med hele 19 paragrafer om identifisering av bruks- og eiendomsrettigheter ble tatt inn.

#### 5.4.1 Finnmarksloven

Finnmarksloven er med sin forhistorie, uløselig knyttet til samiske rettigheter, samtidig som loven er etnisk nøytral i den forstand at den ikke fordeler rettigheter utfra etnisk tilhørighet (Josefsen 2007, 2008, Broderstad 2015). En diskusjon om FeFo's tillit og legitimitet må blant annet ta utgangspunkt i erkjennelsen om at i Norge lever samer og majoritetsbefolkningen side om side, i komplekse relasjoner til hverandre. Finnmarksloven er ikke bare sluttproduktet på en lang strid om samiske landrettigheter i Finnmark, det er også det rettslige grunnlaget for en ny areal- og ressursforvaltning i fylket.

Loven er delt inn i seks kapitler. I kapittel 1 finner vi lovens formål (§1): "*Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.*" I § 3 knyttes loven til folkeretten: "*Loven gjelder med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater*", mens § 4 slår fast at "*Sametinget kan gi retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk,*



*næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes". I § 5 tydeliggjøres det at "Samene har kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark".*

Kapittel to (§6-§20) omhandler Finnmarkseiendommen og dens status som et eget rettssubjekt. Kapitlet handler om hvordan styret skal settes sammen (§ 7-§8), og gir også regler blant annet om saksbehandling og stemmerett (§ 9-§ 10), disponering av overskudd (§ 15), og forholdet til forvaltningslov og offentlighetslov (§ 18).

Kapittel tre (§21-§27) *Fornybare ressurser på Finnmarkseiendommens grunn* omhandler høstbare ressurser og hvem som har rettigheter til å høste disse ressursene. Her innføres det et skille mellom bosatte innenfor og utenfor Finnmark fylke, hvor fylkets befolkning har *rett* til de ressursene som er definert i § 23, mens folk utenfor Finnmark gis en *adgang* til å høste av disse ressursene (§ 25). I tillegg har innbyggere i den enkelte kommune særskilte rettigheter (§ 23). I dette kapitlet åpnes det også opp for at enkeltpersoner eller grupper tilknyttet en bygd og har sitt livsgrunnlag helt eller delvis knyttet til utnyttelsen av fornybare ressurser i nærheten av bygda, kan søke kommunen om å få forvalte lokale ressurser for inntil ti år av gangen (§24). Fram til i dag har denne paragrafen ikke blitt benyttet til en slik forpaktning.

Kapittel fire gir særlige regler for Tana- og Neidenvassdraget. Kapittel fem regulerer kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter, herunder opprettelsen av Finnmarkskommisjonen og Finnmarksdomstolen, mens kapittel seks er sluttbestemmelser.

En vanlig påstand i den offentlige debatten er at samene har fått særlige rettigheter gjennom loven. Finnmarksloven er imidlertid etnisk nøytral på den måten at den enkeltes rettsstilling ikke er avhengig av hvilken etnisk tilhørighet man har. Alle innbyggerne i Finnmark har rett til å utnytte naturressurser på Finnmarkseiendommens grunn. Også de som er bosatt utenfor Finnmark, har en lovbestemt adgang til jakt og fiske på Finnmarkseiendommens grunn. Loven inneholder imidlertid noen garantier for at det tas tilstrekkelig hensyn til samiske interesser før det fattes vedtak som kan ha betydning for samisk kultur, reindrift og liknende i utmarksområder.

Bestemmelsene som omhandler identifisering av eksisterende rettigheter og opprettelsen av Finnmarkskommisjonen, gir heller ingen særrettigheter til enkeltpersoner eller enkeltgrupper. Det går fram av finnmarkslovens forarbeider at bestemmelsen ikke innfører noen nye rettigheter, det vises tvert imot til at eksisterende rettigheter er opparbeidet etter vanlig norsk rett (se blant annet Innst. O. nr. 80 (2004-2005) og Odelstinget (2005)).

#### 5.4.2 Meningsbrytninger om rettsliggjøring av samepolitikken

Granskingen av samiske landrettigheter i Finnmark og prosessen med iverksettingen av finnmarksloven førte til store diskusjoner og meningsbrytninger. Vi kan her snakke om to overordnede motstridende oppfatninger om finnmarksloven. Den ene var at loven ville føre til at finnmarkgrunnen ble privatisert og dermed satte restriksjoner for allmennhetens adgang. På den andre siden var det en oppfatning om at loven ville videreføre allmennhetens adgang på bekostning av lokalbefolkningen (Ween og Lien 2012: 106), det vil si en konflikt mellom lokale forståelser om at lokalbefolkningen i bygder hadde særlige rettigheter i sine nærområder, samtidig som norske borgere hadde lik adgang gjennom daværende lovverk. Det vil si at det foreligger en lokal oppfatning om en slags "allmenning," et begrep som ble lansert av Sverre Tønnesen i en avhandling fra 1972 (se Ravna 2008, 2013). Begrepet viser til at jorden i Finnmark kunne betraktes som en allmenning, hvor bygdefolk hadde rettigheter til områder rundt bygdene. Det fantes altså ikke en formalisert "finnmarksallmenning," men det eksisterte oppfatninger om lokale bruksrettigheter. Ravna (2013) skriver om dette: *"I forhold til begrepet Finnmarkallmenningen, som [Tønnesen] selv hadde innført, korrigerer han seg og skrev at en bør bruke flertallsform, idet jorden på mange måter rettslig sett bør anses som mange allmenninger, som stort sett burde stå under de samme generell regler (..)"* (Ravna 2013: 164). Det er denne kompleksiteten i bruk som kartlegges av Finnmarkskommisjonen. I skrivende stund (2015) er det fremdeles for tidlig å konkludere med hva som blir resultatet av kommisjonens arbeid.

De to oppfatningene om privatisering av finnmarksgrunnen og allmenningsforståelser var begge sentrale i diskursene omkring finnmarksloven. Det var spesielt den førstnevnte som dominerte, blant annet ved at det skjedde en viss grad av organisering av interesser som fremmet dette synet. Våren 2005 ble det igangsatt en underskriftsaksjon i Finnmark mot konsultasjonsutkastet til ny finnmarkslov. Aksjonen krevde at forslagene til finnmarkslov ble trukket tilbake, og dersom forslaget til lov ikke ble trukket, krevde underskriverne en folkeavstemming om lovforslaget før saken ble behandlet i Stortinget. Folk ble invitert til å skrive under på følgende tekst: "Nei til privatisering av Finnmarksallmenningen!" (se figur 4)

Figur 4: Brevet som ble sirkulert av underskriftsaksjonen

**NEI TIL PRIVATISERING AV FINNMARKSALLMENNINGEN !**

Til  
Stortinget

Talsmenn for forslagene til Finnmarkslov, har gitt klart uttrykk for at de ønsker å bruke Finnmarksloven til å legge til rette for privatisering av Finnmarksallmenningen.

**Jeg er imot privatisering av Finnmarksallmenningen.**  
Derfor krever jeg:

1. Forslagene til Finnmarkslov trekkes tilbake.
2. Befolkningen i Finnmark er aldri blitt spurt om vi mener at det er greit at Finnmarksallmenningen privatiseres. Dersom forslagene til Finnmarkslov ikke trekkes, krever jeg derfor at det avholdes en folkeavstemning i Finnmark om dette før saken behandles i Stortinget.

.....  
Alle som bor i Finnmark og er over 18 kan skrive under.

Navn	Sted	Kommune
1. ....		
2. ....		
3. ....		
4. ....		
5. ....		
6. ....		
7. ....		
8. ....		

Det ble samlet inn ca. 10 000 underskrifter som ble overlevert justiskomiteens leder 9. mai 2005 (Finnmark Dagblad 10.05.06). Aksjonen fikk støtte fra stortingspolitikere, også fra Finnmark. En stortingspolitiker fra Finnmark forsvarte aksjonen slik: *"Underskriverne i underskriftsaksjonen mot finnmarksloven er glad i hjemfylket sitt. De har skjønt at dette vil innebære en privatisering av grunnen..."* (Finnmark Dagblad 19.05.2005). Også frivillige organisasjoner som Den Norske Turistforening, Norges- Jeger og Fiskeforbund og Norsk Friluftsliv var negative til lovforslaget. Det er verdt å merke seg at Finnmark Jeger- og fiskeforening ikke var enig med sin moderorganisasjon. Selv om tesen som om "finnmarksloven = privatisering" ble fremmet av mange, ble den også tilbakevist av mange, deriblant av sentrale representanter både fra flertallet i justiskomiteen, Sametinget og Finnmark fylkesting.

Det var også ulike tolkninger om hva underskriftsaksjonen egentlig dreide seg om. Erna Solberg, som var kommunalminister og ansvarsminister for samiske saker på denne tiden, kommenterte også underskriftsaksjone. Hun mente at aksjonen egentlig ikke handlet om å stemme over lovforslaget, men at det var en folkeavstemning hvor grunnlaget var å si nei til identifisering av de rettigheter som allerede eksisterte i Finnmark gjennom alders tid bruk

(Odelstinget 2005).<sup>24</sup> Solberg plasserte kravet til underskriftsaksjonen som et krav som ville frata mindretallet rettigheter, og var dermed demokratisk betenkelig, da slike rettigheter også var anerkjent i Sør-Norge. Det ville dermed være i strid med både norsk og internasjonal lov. Selv om underskriftsaksjonens krav om en folkeavstemning om lovforslaget ikke nådde fram, ble aksjonen og antall underskrifter i tiden rundt 2005 brukt aktivt av de som avviste lovforslaget som et uttrykk for at de hadde mange meningsfeller i Finnmark.

At såpass mange personer skrev under på dette oppropet, synliggjør både den motstanden og den frykten for en ny forvaltningsordning som fantes i fylkets befolkning. Underskriftsaksjonen vitner derfor om at i tiden før FeFo ble etablert, fantes det en forestilling om at iverksetting av finnmarksloven ville føre til privatisering av grunnen i Finnmark. I etterkant av aksjonen ble det dannet en organisasjon – Etnisk og demokratisk likeverd, som i dag har som mål at "eiendomsretten til Finnmarkseiendommen ikke forvitrer." Organisasjonen var, og tidels er, aktiv på offentlige arenaer med deres budskap om at "finnmarksloven har delt befolkningen i to etter etnisk tilhørighet," og at det er skapt "demokratiske ulikheter mellom mennesker" i Finnmark.<sup>25</sup>

### 5.4.3 Landforvaltningsordninger i en internasjonal urfolkskontekst

Det er store forskjeller mellom situasjonen for samene som urfolk i Norge og nord-amerikanske urfolksforhold når det gjelder historiske koloniseringsprosesser, hvordan integreringen av urfolk i de respektive statene har foregått, demografiske og geografiske forhold og statsform. Likevel kan det sammenligninger gjøres. Her vil vi helt kort redegjøre for noen få utvalgte trekk ved medforvaltningsordningene (co-management<sup>26</sup>) i Canada. Slike er blant annet kommet på plass i de tre nordlige territoriene Yukon, North West Territories og Nunavut. Forløperen var landavtalen for Alaska (1971) undertegnet som et svar på urfolks rettighets- og landkrav. Loven *The Alaska Native Claims Settlement Act* (ANCSA) skulle legge til rette for økonomisk utvikling. Eiendom og økonomisk kompensasjon ble overført til 12 regionale selskap og over 200 selskap forankret i de lokale bosetningsområdene.<sup>27</sup> Loven er

---

<sup>24</sup>Sak nr. 1: Innstilling fra justiskomiteen om lov og rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven). Møte i Odelstinget 24. mai 2005 (<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Odelstinget/2004-2005/050524/1/>, lastet ned 12.11.14)

<sup>25</sup> <http://edl.no/index.php/om-oss-mainmenu-32>

<sup>26</sup> Medforvaltning eller co-management innebærer at brukergrupper og myndigheter deler forvaltning og beslutningsfatning av spesifikke ressurser. Et co-management regime er et institusjonelt arrangement med rettigheter, forpliktelser, handlingsregler for spesielle situasjoner og prosedyrer for kollektiv beslutningsfatning for de som er berørt og avhengig av ressursene og forvaltningen.

<sup>27</sup> Da USA oppdaget olje i Prudhoe Bay i 1968 erkjente de at det var nødvendig å forholde seg til «the Indian Title» (et begrep fra The Royal Proclamation fra 1763 som anerkjente «Indian Title» i Nord-Amerika) - urfolksrettigheter til land og ressurser (Penikett 2014). Disse kravene strekte seg mye lenger tilbake enn til 1959 da Alaska ble en egen stat i USA (se Thomas 1986). ANCSA medførte en økonomisk overføring over en

forretningsorientert i sin natur med profittbaserte selskap med aksjeholdere og andelshavere (Thomas 1986). Overskudd i selskapene deles og overføres direkte til de om er registrert som andelshaverne og er av urfolksopphav.<sup>28</sup>

Canada etablerte avtaler om landrettigheter med inuittene i James Bay og Northern Quebec (1975) og i North West Territories med Inuvialuit Final Agreement (IFA) (1984).<sup>29</sup> Senere er det etablert flere avtaler i Yukon, Nunavut og North West Territories. Når det gjelder forvaltningen av de fornybare ressursene, er det, til forskjell fra Alaska, etablert medforvaltningsordninger for å styrke selvstyrebestrebelsene. Slik sett likner de canadiske ordningene mer på finnmarksloven. Men til forskjell fra Canada har ikke de sentrale myndighetene i Norge innflytelse på den daglige forvaltningen til FeFo annet enn gjennom lovgivning og annen regulering.

Landavtalene ble fulgt av avtaler om selvstyre og selvbestemmelse. De nye avtalene er svært komplekse. Til forskjell fra de historiske avtalene lenger sør i Canada, anerkjennes urfolks eiendomsrett til store områder med ressursrikt land<sup>30</sup> (Penikett 2014). Likevel, i motsetning til de canadiske provinsene er størstedelen av land og naturressurser i territoriene eid av den føderale kronen. Men gjennom avtalene har føderale myndigheter forpliktet seg til å overføre myndighet over landforvaltningen til territoriene for å sikre større grad av territoriell selvbestemmelse. Dette handler om *devolution* – en prosess om overføring av føderalt myndighetsansvar til territoriene for forvaltning av land og ressurser, finanser og lovgivning. Fullføringen av devolusjonsprosessene er kommet lengst i Yukon<sup>31</sup> og North West Territories, mens Nunavut henger etter.<sup>32</sup>

---

10-års periode på \$ 962.5 millioner og land overdragelse på 17,800,000 hektar som utgjør 12 % av arealet i Alaska. Overdragelsene foregikk sakte og var full av vanskeligheter (ibid).

<sup>28</sup> Om problemer med aksjeoverdragelse, hvem som opprinnelig ble registrert og tilgodesett og de som arvet disse, se Thomas (1986). Andelene eller aksjene kan ikke selges på det frie marked eller til ikke-urfolk (Bunten 2011: 64, 65).

<sup>29</sup> Territoriene i det nordlige Canada omfattes ikke av historiske avtaler som var såkalte freds- og vennsksavtaler inngått mellom forskjellige urfolks og europeiske kolonimakter allerede fra det 17. århundre av.

<sup>30</sup> Land inndeles i flere kategorier som føderalt eller crown land, land forvaltet av territoriet og urfolksland som igjen kan inndeles i flere kategorier avhengig av rettigheter og bruksområder. To hovedkategorier urfolksland er rettigheter på overflaten og rettigheter til ressurser i undergrunnen. Både i ANCSA og i de canadiske nordlige avtalene gir urfolkene opp retten til eksklusiv bruk av land i bytte mot andre rettigheter som den canadiske kronen garanterer for.

<sup>31</sup> I 1993 inngikk 14 First Nations i Yukon, canadiske føderale myndigheter og myndighetene i Yukon en rammeavtale: Umbrella Final Agreement.

<sup>32</sup> I 1993 inngikk inuittene i Nunavut en avtale som gav dem kollektiv eiendomsrett til 356,000 km<sup>2</sup>, av dette utgjør 38,000 km<sup>2</sup> rett til undergrunnsressurser. Avtalen gjør inuittene til den største private landeieren i verden (Penikett 2014). Avtalen la grunnlaget for at Nunavut i 1999 ble eget territorium. Mangel på framdrift når det gjelder devolusjon i Nunavut kritiseres av mange, jf. blant andre Campbell, Fenge og Hanson 2011, Speca 2012 og Penikett og Goldeberg 2013. Nunavut Tunngavik Inc (NTI) representerer de som er begunstiget i NLCA avtalen. Avtalen ledet blant annet til etablering av regionale utviklingsselskap som jobber i de respektive regioner med å utvikle ulik forretningsvirksomhet og investeringsselskap som er hjelpelig med oppstart av forretningsvirksomhet. I 1997 forpliktet NTI seg til å støtte utvikling av mineralressurser i Nunavut hvis det

Denne rapporten gir ikke rom for å se nærmere på de nord-amerikanske landavtalene, til det er kompleksiteten for stor. Men som allerede pekt på innledningsvis, kjennetegnes både det nordlige Canada og Finnmark av ressursavhengige samfunn, der "nye" næringer brytes mot tradisjonell bruk av naturen, og der rollen som forvalter av fornybare ressurser kan komme i konflikt med næringsutviklerrollen. Som vi skal se i kapittel 6, er det i finnmarksloven bygd inn skranker eller begrensinger når det gjelder disponering av landarealer. Både i etterkant av ANCSA og i de canadiske avtalene gjorde lignende hensyn seg gjeldende. I en revisjon av ANCSA og gjennom The Alaska National Interest Lands Conservation Act - ANILCA (1980), ble det blant annet etablert en «land-bank» som fredet landområder, som vi forstår som friluftsområder og utmark – vernede områder - hvor det ikke skal foregå økonomisk aktivitet. Dette var en mekanisme som skulle beskytte land til naturalhusholdningsbruk (Thomas 1986). Thomas peker på at et kontroversielt alternativ ville vært å overføre land til omfattende lokalsamfunnsbaserte organisasjoner - til «tribal land» i stedet for «corporate land» fordi det ville gjøre aksjeoverdragelser og potensiell profittmaksimering av landområder vanskeligere.

Men basert på erfaringene fra Alaska, ble hensyn til kulturvern, naturalhusholdning og medforvaltning med opprettelse av lokale jakt- og fangstkomiteer vektlagt da Inuvialuit Settlement Region<sup>33</sup> i 1984 inngikk en avtale med føderale myndigheter i Canada.<sup>34</sup> IFA etablerte to overordnede forvaltningsstrukturer: The Inuvialuit Game Council (IGC) og Inuvialuit Regional Corporation (IRC). IGC er primært ansvarlig for forvaltningen av fornybare ressurser, og IRC er et utviklingsorgan som forvalter land og overskuddet fra avtalen (Nozke 1995). Forholdet mellom disse to forvaltningsstrukturene er ikke eksplisitt uttalt i IFA, selv om spenningen mellom disse er påpekt: "*... the Inuvialuit Game Council and the Inuvialuit Regional Corporation are charged with what in Western industrialized societies are fundamentally opposite mandates: conservation and economic development*" (Robinson and Binder 1991: 5 i Nozke 1995). IRCs virksomhet inkluderer utviklings-, investerings-, land og oljeselskaper. Gjennom avtalen gis Inuvialuit konsesjon til å utvinne egne ressurser. IRC inngår omfattende avtaler om samarbeid og overskudd (Cooperation and Benefit Agreements<sup>35</sup>) med olje og gass selskap. Avtalene angir betingelser og vilkår som selskapene

---

fører til langsiktige sosiale og økonomiske fordeler for inuittene, og hvis det er forenelig med et vern av økosystemer. Se Nunavut Tunngavik Inc. - NTI organisasjonskart: <http://www.tunngavik.com/about/nti-organizational-chartnti-timiup-havaktut-naunaitkutaat/>

<sup>33</sup> Regionen dekker den nordvestlige delen av North West Territories, deler av det nordlige Yukon, den østlige halvdelen av Beaufort Sea, deler av Arctic Ocean, Banks Island, den vestlige delen av Victoria Island og deler av Parry Islands (Nozke 1995).

<sup>34</sup> I avtalen overtar Inuvialuit eierskap til 13,000 km<sup>2</sup> inkludert mineral, olje og gassrettigheter på deler av dette landområdet, i tillegg til en kompensasjon på 45 millioner CAD. Resten av regionens undergrunnressurser forble føderalt eie.

<sup>35</sup> Bruken av "impact and benefit" avtaler (IBA) er avtaler som underskrives og etablerer et formelt forhold mellom utbyggerinteresser, det respektive urfolk og noen ganger også myndighetene. Slike IBAs brukes særlig i

må følge når det gjelder sysselsetting, opplæring og forretningsvirksomhet. Dette gjøres i en forhandlingsprosess der alle parter definerer vilkår for bruken av land (Bunten 2011). IRC har selv utviklet en egen politikk for å fremme økonomisk utvikling som sikrer at overskuddet fra all utvikling skal gå til Inuvialuit.<sup>36</sup>

Dilemmaet mellom hensynet til tradisjonell bruk av naturen og økonomisk utvikling – næringsaktørrollen, er altså ikke FeFo alene om å møte. Eksemplene med ANCSA og IFA viser nettopp dette. Avtalene fastslo landrettigheter, kompenserte for settlerne sin okkupasjon av land, og bidro med midler slik at kompensasjonen ble investert gjennom forretningselskap<sup>37</sup> som integrerte urfolk i forvaltningen av fornybare og ikke-fornybare ressurser (Bunten 2011: 64). Finnmarksloven og FeFo er forskjellig fra disse avtalene og styrings- og forvaltningsordningene som fulgte dem. I Alaska og i det nordlige Canada har urfolks posisjon skiftet fra å være vitner til utenforståendes utnyttning av områder til at de selv ble aktører og tilretteleggere (ibid.). Vi finner lignende hensyn formulert i FeFo's egen strategi (kapittel 6.3). Forskjellen ligger blant annet i at i Finnmark er dette hensyn for å ivareta lokalt eierskap og interessene til befolkningen i fylket, mens det i Nord-Amerika gjelder 'the natives' eller 'First Nations.' Et felles trekk som eier, styrings- og forvaltningsorganene møter enten det er i Norge, i Alaska eller i Canada er å balansere tradisjonell bruk av naturen mot økonomisk utvikling som kan true den tradisjonelle bruken. Selv om svært mye ikke er sammenlignbart mellom det kanadiske nord og Finnmark, kan det hevdes at viktige hensyn som må avveies av både FeFo og de kanadiske urfolksselskapene er knyttet til investeringer begrunnet i lokal verdiskaping eller hensyn begrunnet i mer tradisjonelle kulturelle verdisystemer (jf. Bunten 2011).

---

Canada for å sikre urfolksdeltakelse i beslutningsprosessene knyttet til ressursutvinning på urfolksland (Sosa and Keenan 2001), og er blitt en akseptert praksis og et krav før inngrep og prosjekter kan igangsettes.

<sup>36</sup> Om Inuvialuit Regional Corporation, se <http://www.irc.inuvialuit.com/corporate/ibl/>

<sup>37</sup> Men av investeringene som fulgte ANCSA var det på 1980-tallet også mange dårlige på grunn av manglende kunnskap om økonomisk investering (Bunten 2011: 64).





## 6 FeFo: et eierforvaltningsorgan for finnmarksgrunnen

Dette kapitlet redegjør for hvordan FeFo fungerer som eierforvaltningsorgan i dag, noe som inkluderer både en beskrivelse av organisasjonen og dets forvaltningspraksis.

### 6.1 Organisasjon og formelt handlingsrom

FeFo ledes av et styre på seks personer, hvor tre er oppnevnt av Finnmark fylkeskommune og tre av Sametinget, slik det er regulert i finnmarkslovens § 7. Disse seks må være bosatt i Finnmark. Det administrative hovedkontoret er i Lakselv, Porsanger kommune, i tillegg til avdelingskontorer i Vadsø og Alta.<sup>38</sup> FeFo har 35 ansatte i hele fylket.

FeFo er et eget rettssubjekt, selvfinansierende og skattepliktig, og dekker inn alle sine kostnader gjennom den årlige driften av eiendommen med tilhørende ressurser. Inntekter kommer fra utmark (herunder avgifter knyttet til jakt, fiske og vedhogst), eiendom (herunder festekontrakter, utvikling av hyttefelt og salg av eiendom), og næring (herunder inntekter fra vind- og vannkraft, grus og bergverk, og tømmer salg). Den største inntektskilden er festeavgifter på eiendom (FeFo 2013<sup>39</sup>).

I FeFo's budsjettokument for 2015 budsjetteres det med salgsinntekter er på kr 49 524 000. Renteinntekter er budsjettert til kr 1 300 000. Totale driftskostnader er satt til 47 558 000, herav lønn og sosiale kostnader er budsjettert til kr 26 082 000. For 2015 budsjetteres det med et resultat før skatt på kr 3 266 000 (se styresak 64-2014, vedlegg 1).

Selv om FeFo er et eget rettssubjekt og grunneier, kan verken FeFo-styret eller administrasjonen fritt foreta disposisjoner av eiendommen. Finnmarksloven setter rammer for virksomheten, særlig når det gjelder forvaltningen av jakt, fiske og høsting. Når det gjelder eiendomsforvaltningen har ikke i finnmarksloven noen konkrete materielle begrensninger i eierorganets rådighet, men ved endret bruk av utmark pålegger finnmarkslovens § 10 FeFo å vurdere hvilken betydning endringen vil ha for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.<sup>40</sup> Begrensninger følger videre av lovformålet og generelle hensyn til rettighetshavere som må tas når det treffes disposisjoner i medhold av grunneirrådigheten samt Sametingets retningslinjer<sup>41</sup> og avstemningsreglene i FeFo styret.

---

<sup>38</sup> Se Nygaard og Josefsen (2010) om FeFo's administrasjon, herunder også lokaliseringsdebatter.

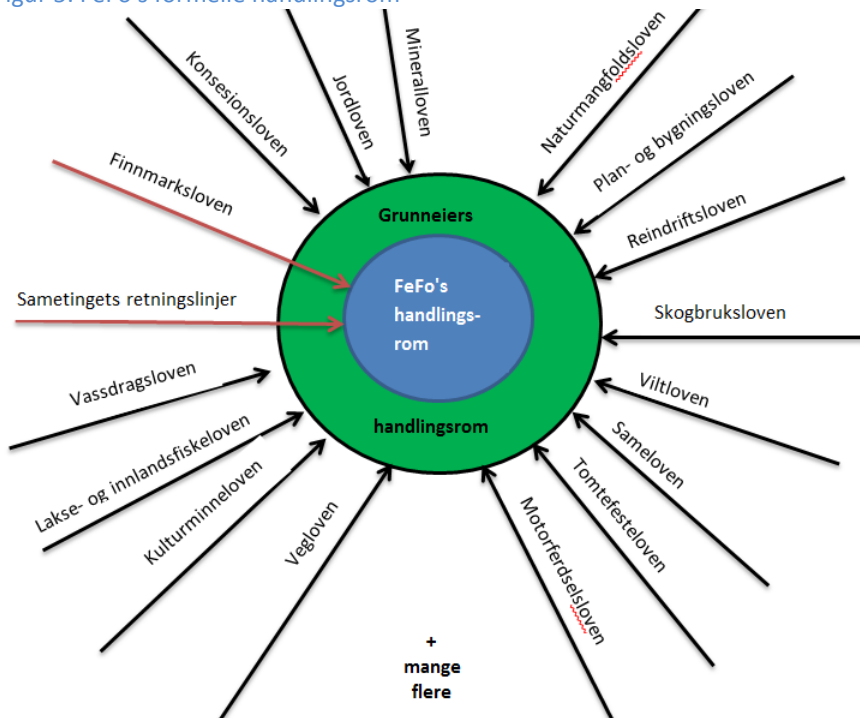
<sup>39</sup> FeFo (2013): Budsjettbok FeFo 2014, styresak 65/2013

<sup>40</sup> Til forskjell foreslo flertallet i Samerettsutvalget II (NOU 2007: 13, pkt. 14.7.5) visse begrensninger på Hålogalandsallmenninges rådighet som grunneier.

<sup>41</sup> Flertallet i SRU II hevder at selv om retningslinjene utvilsomt vil kunne føre til at samiske hensyn blir tilbørlig vektlagt i konkrete saker, gir de ikke en sterk materiell begrensning på Finnmarkseiendommens myndighet. Derimot er § 5 i finnmarksloven en reell materiell begrensning på eierrådigheten (NOU 2007: 13, pkt. 14.7.5.1).

Eiendomsforvaltningen er videre rammet inn av eksempelvis langsiktige avtaler om uttak av grus og sand, og andre mineraler, som festekontrakter på hus- og hytter. I tillegg må FeFo, i likhet med alle andre grunneiere, forholde seg til en rekke andre lover og formelle bestemmelser. Finnmarksloven og Sametingets retningslinjer gjør at FeFo's handlingsrom er mer avgrenset enn andre grunneiere. Dette illustreres i figuren nedenfor.

Figur 5: FeFo's formelle handlingsrom



Kilde: Finnmarkseiendommen

Som figuren overfor illustrerer er det et mangfold av lover, herunder tilhørende forvaltningsmyndigheter, som virker inn på FeFo's handlingsrom. Eksempler på slike er landbruks-, skogs-, kultur-, forurensnings-, vassdrags-, motorferdsels-, konsesjons-, fiskeri-, reindrifst-, vilt- og naturvernmyndighetene (Joki 2003). De ulike lovene illustrert i figuren overfor, har ulike konsekvenser for FeFo's virksomhet. Plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven og de øvrige lovene setter ulike skranker for FeFo's virksomhet. For eksempel har kommunene stor grad av innflytelse over arealdisponeringen gjennom Plan- og bygningsloven. Utbygginger på privat grunn må reguleres i kommunalt planverk, noe som er fastsatt i plan- og bygningsloven. Dette illustreres med at all utvikling av eiendom må skje innenfor rammen av kommunale planer. Videre må utvikling av tomter gjenfinnes i kommunal arealplan og det må foreligge reguleringsplaner. I følge FeFo selv er man lojal overfor kommunene når disse vedtar arealplaner (jfr direktør Olli på kontaktmøte i Lakselv 23. juni 2014), og det er et samarbeid mellom FeFo og kommunene når det gjelder regulering av FeFo-eiendom, jf. kapittel 8. Naturmangfoldloven er en annen lov som legger begrensninger på arealdisponeringen, for eksempel gjennom opprettelse av statlige

verneområder. I Finnmark var i 2013 til sammen 5449,85 km<sup>2</sup> vernede arealer, det vil si omtrent 11 prosent av fylkets totale areal.<sup>42</sup>

FeFo som grunneier råder, i likhet med alle andre grunneiere i Norge, over konkrete ressurser på egen eiendom. Noen naturressurser som bær, blomster og sopp kommer imidlertid inn under allemannsretten<sup>43</sup> som er regulert i frilufsloven. Det samme gjør ferdselsrett og rett til telting i utmark. Av de fornybare ressursene tilhører for eksempel småvilt og storvilt grunneieren. Finnmarksloven avgrensner imidlertid FeFo's råderett når det gjelder konkrete ressurser, hvor loven fastsetter konkrete høstingsrettigheter for folk bosatt i Finnmark. Loven gir folk bosatt utenfor Finnmark adgang til jakt og fangst av småvilt og fiske i vassdrag med stang og håndsnøre samt plukking av multer til egen husholdning. Vindrettigheter og fallrettigheter tilhører også grunneier. Retten til mineralske ressurser er todelt; statens mineraler og grunneiers mineraler. FeFo har derfor råderetten over ikke-mutbare mineraler som grus, pukk og mineraler med egenvekt under 5 kg pr 1000 cm (nefelin, kvartsitt, skifer, diamanter). Staten har råderetten over de mutbare mineralene med egenvekt over 5 kg pr 1000 cm. I henhold til mineralloven har alle en rett til å lete og utvinne statens mineraler på annen manns grunn.

## 6.2 Oppnevningsorganer

Det er en grunnleggende forskjell mellom FeFo og dets oppnevningsorganer. FeFo er grunneier mens Finnmark fylkeskommune og Sametinget er offentlige myndigheter og folkevalgte organer. Dette er en viktig prinsipiell forskjell med hensyn til ansvar og roller. FeFo's rolle som regional utviklingsaktør bør også i en slik sammenheng defineres i kontrast særlig til Finnmark fylkeskommunes rolle som *regionalpolitisk* utviklingsaktør og Sametingets rolle som *samepolitisk* utviklingsaktør. Disse utviklingsaktørrollene har ulike utgangspunkt og ulike kjennetegn. Fylkeskommunen har et ansvar for regionalt planarbeid, inkludert samordning med kommuner og andre offentlige aktører innenfor fylkesgrensene. Sametinget har som mandat å definere og sikre samfunnsutviklingen for den samiske befolkningen i Norge. Både fylkeskommunen og Sametinget er gitt økonomiske rammer til å løse ulike samfunnsoppgaver, herunder blant annet infrastruktur og næringsutvikling. I kontrast til oppnevningsorganene er FeFo's en *utviklingsaktør* med grunnlag i eiendom, og kan dermed innenfor finnmarkslovens rammer ta andre typer initiativ når det gjelder å utvikle og forvalte finnmarkseiendommen enn de politiske organene. Vi har ovenfor pekt på at grunneierrollen er en primæroppgave for Statskog. Det er den også for FeFo. I påvente av en nærmere identifisering og avklaring av rettighetsforholdene på Finnmarkseiendommens grunn, forvalter FeFo denne rollen. Dermed blir grunneierforvaltningen om enn enda mer sentral og må avveies mot rollen som regional utviklingsaktør.

---

<sup>42</sup> Dette omfatter både nasjonalparker, naturreservat, landskapsvernområder og andre fredninger.

<sup>43</sup> Allemannsretten er imidlertid en svak rettighet i og med at grunneier kan omdisponere utmarksområder til andre formål slik at allemannsretten faller bort.

FeFo-styrets oppgaver og ansvar er regulert i finnmarkslovens § 9 hvor det blant annet heter at styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten, og at styret i nødvendig utstrekning skal fastsette planer, budsjett, retningslinjer og instruksjoner for virksomheten. Styrets medlemmer er også økonomisk ansvarlig for drifta, og kan også straffes med bøter eller under skjerpene omstendigheter med fengsel i inntil ett år forfølges dersom de viser "grov uforstand i utførelsen av sine oppgaver for Finnmarkseiendommen", slik det heter i § 17. *Straff- og erstatningsansvar for styremedlemmer m.fl.* Av disse bestemmelsene framkommer det at FeFo-styret ikke skal opptre som et *interessentorgan* eller som et politisk organ på vegne av Finnmark fylkeskommune, Sametinget eller andre (jf. Reve 1993).

Ved uenighet mellom FeFo-styret og oppnevningorganene, har Sametinget og Finnmark fylkesting mulighet til å skifte ut sine medlemmer. En risiko ved for hyppige skifter er at styret mangler kontinuitet til for eksempel å følge opp langsiktige strategier, noe som også kan bidra til å skape uforutsigbarhet overfor organisasjonens brukergrupper. Mangel på kontinuitet kan videre resultere i at styret blir som et *formalstyre* hvor administrasjonen får styrket sin posisjon.<sup>44</sup> FeFo-styrets mandat er å lede virksomheten på en slik måte at oppgaver løses i tråd med finnmarksloven og dets formålsparagraf. I en evaluering av FeFo fra 2010 vises det til at styret har tatt sitt ansvar som et *styringsorgan* for å etablere strukturer slik at oppgaver blir løst i tråd med finnmarksloven og dets formålsparagraf (Nygaard og Josefsen 2010). Omgivelsene har vært inkludert og informert om virksomheten, og styret har vektlagt åpne debatter i sitt arbeid.<sup>45</sup>

Spørsmålet om FeFo-styrets handlingsrom har vært behandlet av både Finnmark fylkesting og Sametinget. Allerede før FeFo ble etablert, vedtok fylkestinget et policydokument for sine oppnevnte medlemmer. Dette ble erstattet av et styringsdokument i 2008 (Nygaard og Josefsen 2010: 37-38). Dokumentet beskrev "oppgaver, utfordringer og forventninger" til de styremedlemmene som var oppnevnt av fylkestinget. Dokumentet skulle videre gi føringer på "hvordan fylkeskommunens representanter i FeFo's styre skal opptre" (Finnmark fylkeskommune 2008: 1). Fylkeskommunen la fram en omfattende kritikk av FeFo-styret og de fylkestingsoppnevnte representantene i denne perioden, herunder lojaliteten til de fylkestingsoppnevnte representantene. Fylkestinget byttet ut to av sine tre representanter i 2009. I 2014 ble fylkestingets styringsdokument fra 2008 erstattet av dokumentet "Finnmark fylkeskommune. Eierstrategier for FeFo" (Finnmark fylkeskommune 2014). Dette dokumentet er eksplisitt på at de fylkesoppnevnte styremedlemmene skal "ivareta fylkeskommunens interesser i tråd med vedtatte eierstrategi" (Finnmark fylkeskommune 2014:1).

---

<sup>44</sup> Forholdet mellom styre og administrasjon er vel å merke regulert gjennom et delegasjonsreglement.

<sup>45</sup> Se Reve 1993 samt Nygaard og Josefsen 2010: 43-45 for en bredere drøfting av denne tredelte inndelingen av styrets rolle.

I evalueringen av FeFo bemerkes det at Sametinget, i kontrast til Finnmark fylkeskommune, de første årene hadde inntatt en passiv rolle (Nygaard og Josefsen 2010).<sup>46</sup> For eksempel var Sametingets høringsuttalelse til FeFo's strategiplan 2007-2010 en administrativ uttalelse (datert 21.02.2007, ref. 07/1005 – 2). FeFo's andre strategiske plan ble derimot behandlet av Sametingets plenum (plenumsak 045/10). Siden har også Sametinget løftet spørsmål om eierstrategier og overskuddsanvendelse (plenumsak 037/12) til plenum, samt behandlet en generell sak om oppfølging av finnmarksloven (plenumsak 019/14).

### 6.3 Strategier, oppgaver og roller

FeFo's strategiske grunnprinsipp blir konkretisert gjennom fire hovedpunkter i gjeldende strategiplan (vedtatt 1. april 2011): Forvaltning av grunn og rettigheter; Næringsvirksomhet; Utmarksforvaltning og Andre samfunnsområder. Under hvert av disse temaene er det konkretisert en hel rekke strategier. Nedenfor er det tatt med noen få eksempler på slike:

- Disponering av FeFo's grunn skal skje med utgangspunkt i godkjente kommunale planer;
- Alle større eiendomssalg til kommunene skal skje etter forhandlinger og med utgangspunkt i den totale prisen for opparbeiding av arealet;
- FeFo skal medvirke til at ressurser og verdier på FeFo's grunn bidrar til ny eller økt verdiskapning i fylket, herunder stimulere til lokalt eierskap;
- Når FeFo driver avledet forretningsdrift skal den utøves på konkurransemessige like vilkår med andre og som hovedregel skje fra selvstendige selskap;
- Prisene på jakt og fiske for bosatte i Finnmark skal ligge under markedsnivå;
- FeFo vil aktivt ta stilling til etablering av nye åpne motorferdselløyper på FeFo-grunn og forutsetter at ingen nye løyper blir godkjent uten samtykke fra FeFo;
- FeFo vil som hovedregel ikke bruke grunneierretten til å overprøve kommunens dispensasjonspraksis.

Da FeFo's første virkeår ble evaluert i 2010, ble det blant annet konkludert med at strategisk plan var godt forankret i FeFo's styre og organisasjon (Nygaard og Josefsen 2010). Imidlertid kjente ikke FeFos omgivelser (herunder samarbeidsparter og brukergrupper) planen like godt og var heller ikke kjent med hvor sentral den ville være, og var, for styrets og administrasjonens arbeid. Spørsmålet er om manglende kjennskap om disse strategiene fortsatt preger omgivelsene til FeFo. Spørsmålet vil bli drøftet i kapittel 10.

---

<sup>46</sup> Sametingets plenum behandlet spørsmål om oppnevning av medlemmer til FeFo-styret og kontrollkomiteen, lokalisering av FeFo, Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark i plenumsak 056/05. Plenum behandlet også Sametingets retningslinjer for endret bruk av meahcci (utmark) i sak 023/06 og 023/07. Oppnevning av styre-, vara- og/eller kontrollkomitemedlemmer har også vært behandlet i sak 025/07, 046/09 og 037/13

FeFo's strategiplan er utarbeidet på bakgrunn av at institusjonen har ulike roller, slik det framkommer i tabellen nedenfor (tabell 2)

Tabell 2: FeFo's ulike roller og oppgaver

<b>FeFo's ulike roller og oppgaver:</b>		
<b>FORVALTER AV FORNYBARE RESSURSER</b>	<b>EIENDOMFORVALTER OG FORVALTER AV IKKE-FORNYBARE RESSURSER</b>	<b>NÆRINGSAKTØR</b>
<i>*finnmarkslovens § 21-27</i>	<i>finnmarkslovens §§ 4, 10, 19</i>	<i>finnmarkslovens § 4, 10,</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Jakt</li> <li>○ Fiske</li> <li>○ Bærplukking</li> <li>○ Materialer til duodji/husflid og sløyd</li> <li>○ Vedhogst</li> <li>○ Sjølaksefiske/lakseplasser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Feste av tomter</li> <li>○ Jordskiftesaker</li> <li>○ Eiendomsutvikling (reguleringsplaner, salg av boligtomter)</li> <li>○ Landbruk/festing av dyrkbar mark</li> <li>○ Arbeid med eiendoms- og rettighetsspørsmål</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Driftsavtaler; grus og pukk</li> <li>○ Skiferdrift</li> <li>○ Grunneiers mineraler (statens mineraler er metaller med egenvekt over 5 kg, blant andre jern, kobber, nikkel, bly, sølv og gull )</li> <li>○ Drift av skog</li> <li>○ Vedhogst for videresalg</li> <li>○ Vannkraft</li> <li>○ Vindkraft</li> </ul>

Opgavene knyttet til forvaltning av fornybare ressurser er viet mest plass i finnmarksloven. Eiendomsforvaltning og næringsvirksomheten er derimot ikke regulert. § 10 i loven omfatter Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark, og er den eneste paragrafen som man kan si handler direkte om forvaltning av arealer. For at et vedtak om endret bruk kan fattes, krever det tilslutning av minst fire av FeFo's styremedlemmer. Da kan et mindretall kreve saken framlagt for Sametinget. Dersom Sametinget ikke godtar flertallets vedtak eller unnlater å behandle saken innen rimelig tid, kan et samlet flertall i styret kreve at Finnmarkseiendommen forelegger saken for Kongen, som avgjør om vedtaket skal godkjennes.

Selv om finnmarksloven i liten grad berører FeFo's roller som næringsaktør og eiendomsforvalter, har FeFo-styret selv vedtatt strategier knyttet til alle disse arbeidsområdene. Allerede fra starten av hadde FeFo som mål å være en *aktiv eier*. Dette medførte at styret i 2007 vedtok Strategisk plan 2007-2010. I strategiplanen som ble vedtatt i 2011 er FeFo's strategiske grunnprinsipp formulert slik: "*FeFo skal være en aktiv og ansvarlig grunneier som tar vare på og utvikle våre felles ressurser*" (Strategisk plan 2011). Denne strategiplanen ble vedtatt 1. april 2011 og skal behandles av styret minst hvert fjerde år.

Som nevnt er rollen som forvalter av de fornybare ressursene relativt godt regulert i finnmarksloven. FeFo har konkretisert rammene for forvaltningen gjennom å etablere og

fornye egne retningslinjer, her illustrert med retningslinjer for småvilt (fastsatt av styret i møte 16. juni 2011). Gjennom vedtaket av disse retningslinjene innførte FeFo en ny forvaltningsordning hvor fylket ble delt inn i til sammen 131 jaktsoner. Småviltjegere må på forhånd registrere hvor de skal jakte. Målet med ordningen er å sikre en kunnskapsbasert og bærekraftig forvaltning av småviltet. Det er også vedtatt retningslinjer for storviltjakt (fastsatt av styret i møte 25.02.2014). FeFo-styret har videre fastsatt retningslinjer for innlandsfiske (vedtatt i styremøte 23.-24. mars 2010), som regulerer garnfiske, forpaktning, og adgangsbegrensning. Alle personer bosatt i Finnmark og tilreisende under 16 og over 67 år, fisker gratis, mens alle andre som er bosatt utenfor Finnmark må kjøpe fiskekort for å fiske på Finnmarkseiendommen. FeFo har også vedtatt retningslinjer for forpaktning av anadrome vassdrag (vedtatt av styret 16. september 2014) og regler for tildeling av lakseplasser (fastsatt av styret i møte 6. desember 2010).

FeFos rolle som eiendomsforvalter omfatter ca. 12 000 festekontrakter til bolig-, fritids- og øvrige formål i Finnmark.<sup>47</sup> Bebygde *boligtomter* som festes kan kjøpes av fester. Hyttetomter selges derimot ikke (jf. tomtfesteloven, § 34), men festekontrakten for hyttetomta er i praksis evigvarende. Denne rollen er lite regulert i finnmarksloven. For øvrig er arealer for hyttebygging regulert i kommunenes arealplaner, og FeFo er høringsinstans i disse planprosessene. Fra kommunalt hold blir det vist til at det eksisterer et godt samarbeid med FeFo i disse prosessene (jf. brukerundersøkelsen, kapittel 9.5.3).

§ 10 fastsetter at i saker om endret bruk av utmark skal Finnmarkseiendommen vurdere hvilken betydning endringen vil ha for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. Sametingets retningslinjer etter finnmarkslovens § 4 skal legges til grunn ved slike vurderinger.

FeFo's rolle som næringsaktør er, i likhet med rollen som eiendomsforvalter, i liten grad regulert i finnmarksloven. Også her er det § 10 som vil være gjeldende. Rollens som næringsaktør omfatter oppgaver som også det tidligere jordsalgsstyret hadde ansvaret for. Driftsavtaler på grus og pukk, avtaler på utvinning av skifer, drift av skog og vedhogst er virksomhet som i all hovedsak involverer næringslivskunder i Finnmark.

FeFo har eierskap i to aksjeselskaper, som er basert på naturressurser i Finnmark. FeFo Energi AS, som er et heleid datterselskap av FeFo, har som formål å drive produksjon av energi, fortrinnsvis basert på biomasse. Selskapet ble stifta 30. august 2007, og naturlige samarbeidsparter vil være entreprenører og transportører av tømmer og flis. FeFo Energi er i dag et "sovende" selskap.<sup>48</sup> Opprettelsen av Finnmark Kraft AS ble begrunnet i at FeFo som grunneier ønsket å sikre at verdiskapningen skulle tilfalle lokalbefolkningen i fylket gjennom

---

<sup>47</sup> <http://www.fefo.no/no/Eiendom/Sider/Default.aspx>

<sup>48</sup> Egne notater fra FeFo-direktør Jan Ollis foredrag på kontaktmøte mellom FeFo, Finnmark fylkeskommune og Sametinget i Lakselv 20.06.2014

lokalt eierskap og ikke forsvinne ut av fylket.<sup>49</sup> Uten dette grepet kunne andre aktører utenfra fylket meldt og fått førsteretten til lokaliteter på bekostning av grunneieren FeFo eller andre interessenter. Ved konsesjonssøknader ville de også kunnet få ekspropriasjonstillatelse, det vil si en tillatelse til utbygging uavhengig av hva fylkets politikere, lokalbefolkning eller FeFo måtte ha av oppfatning om slike inngrep (se for øvrig kapittel 6.4 om ekspropriasjon).

FeFo's strategiske grunnprinsipper og forvaltningsstrategier kan forstås som både eksterne og selvpålagte skranker for forretningsvirksomhet. FeFo må forholde seg til et omfattende sett av lovverk og kommunenes styring uttrykt gjennom kommunale planer og dispensasjonspraksis. I de tilfeller avhendelse av fast eiendom aktualiseres, angir § 10 i finnmarksloven regler for hvordan slike vedtak skal fattes.

## 6.4 Ekspropriasjon

Selv om FeFo er grunneierforvalter, er det ikke slik at FeFo i alle tilfellene kan nekte etableringer på egen grunn. Ekspropriasjonsretten aktualiserer hva som virker inn på handlingsrommet FeFo som grunneier forvalter. Muligheten for inngrep i eiendomsretten gjennom ekspropriasjon er noe som kan innskrenke alle grunneieres handlingsrom, og er derfor noe som angår FeFo i likhet med andre grunneiere. Mulighetene for ekspropriasjon øker dersom det er flere interesser som kommer på banen. Hvilke interesseavveininger som foretas er derfor interessant. For FeFo vil dette blant annet kunne handle om å vurdere situasjoner med ekspropriasjonskrav på arealer i Finnmark som fører til at FeFo mottar en engangserstatning, versus et valg om å søke å inngå avtaler med aktuelle aktører for slik å kunne sikre en viss andel av avkastning eller årlige økonomiske leieinntekter.<sup>50</sup> Derfor er det av interesse å se litt nærmere på adgang til ekspropriasjon.

Eier og bruksberettigede har et rettslig grunnlovsværn mot ekspropriasjon<sup>51</sup> og ekspropriasjonslignende inngrep - et værnsvern mot å måtte avstå eiendomsrett eller andre rettigheter over grunn og naturressurser til andre. Reindriften er et eksempel på dette. Ved inngrep i reindriftsretten skal det "ytes erstatning i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger."<sup>52</sup> Men også multeplukking har et ekspropriasjonsrettslig værnsvern: "*Skulle noen enkeltpersoner eller bygdelag ved hevd eller alders tids bruk ha ervervet rettigheter til multeplukking eller annen bærplukking på bestemte steder, vil også slike rettigheter være ekspropriasjonsrettslig vernet på linje med andre*

---

<sup>49</sup> Egne notater fra tidligere styreleder Erling Fløttens foredrag på konferansen "Samerettsutvalgets forslag fra Troms og sørover," Senter for samiske studier, Universitetet i Tromsø 10. og 11. desember 2007

<sup>50</sup> Egne notater av FeFo-direktørs foredrag på kontaktmøte mellom FeFo, Finnmark fylkeskommune og Sametinget i Lakselv 20. juni 2014.

<sup>51</sup> Ekspropriasjon innebærer at noen må avstå en rettighet og at denne blir overført til en annen (NOU 2007: 13, pkt. 9.2.3.1.)

<sup>52</sup> Reindriftsloven § 4.



*rettigheter som er ervervet på tilsvarende måte" (NOU 2007: 13, pkt. 9.2.5.2). Likevel er adgangen til å ekspropriere eiendom og andre rettigheter vid og statens adgang til ekspropriasjon er blitt utvidet, selv om ekspropriasjonsvedtak må ha hjemmel i lov.<sup>53</sup> Et vilkår for ekspropriasjon er en bred interesseavveining der hensynene som taler for må klart oppveie ulempene dette påfører rettighetshaverne som må avstå eiendom eller rettigheter. Et vern mot ekspropriasjon er at det må foreligge en interesseovervekt til fordel for inngrep før ekspropriasjon kan tillates. Dette spørsmålet ble drøftet av Samerettsutvalget II (NOU 2007:13) som pekte på at dette vernet ikke nødvendigvis er vidtrekkende fordi det kan være snakk om størrelser som ikke er direkte sammenlignbare. Som eksempel vises det til at det ved ekspropriasjon til fordel for vann- eller vindkraft vil være lettere å tallfeste verdien av interessene som taler for inngrep (hensyn til kraftforsyning og arbeidsplasser) enn verdien av interessene som taler mot inngrep (eier- og bruksinteresser, naturvern og andre allmenne interesser).<sup>54</sup>*

## **6.5 Kontroll og tilsyn av finnmarksgrunnen**

Både staten, som offentlig forvalter av ressurser og vernede arealer og FeFo som grunneier, har behov for å føre tilsyn. I Norge er det Statens naturoppsyn som fører tilsyn på vegne av staten. I 2007 inngikk FeFo en avtale med SNO om kjøp av tjenester. Dette innebar at SNO i tillegg til å føre offentlig kontroll etter naturoppsynsloven, også skal ivareta enkelte av FeFo's grunneierinteresser, som for eksempel kontroll av jakt- og fiskekort.

SNO er organisert som en del av Miljødirektoratet, med den sentrale administrasjonen i Trondheim og over 60 lokalkontorer spredt over hele landet, hvorav seks av disse er i Finnmark. Fra disse lokalkontorene drives det oppsyn både med hensyn til arter og til areal. SNO's overordnede rolle er å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet, herunder føre tilsyn og kontroll med at bestemmelsene i frilufsloven, naturmangfoldloven, motorferdselloven, kulturminneloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskloven, markaloven, deler av forurensningsloven og småbåtlovens § 40 blir overholdt.

---

<sup>53</sup> NOU 2007: 13 Den nye sameretten gir en utførlig innføring i rettighetenes vern mot ekspropriasjon i kapittel 9. Oreigningslova regner opp en rekke formål som det kan eksproprieres grunn eller rettigheter til fordel for, bl.a. nevnes vindkraftverk, kraftlinjer, kommunale tiltak, bolig- og industriltak, frilufsområder, kulturminnetiltak og reinbeite. Dersom det eksproprieres skal den som rammes ha «full erstatning». Bestemmelsen forhindrer dermed at noen blir fratatt eiendom uten vederlag fordi staten har bruk for den, samtidig som prinsippet om «full erstatning» kan anses som et uttrykk for nivået på den beskyttelsen § 105 gir eiendomsretten og andre privatrettslige rettigheter.

<sup>54</sup> Gitt betydningen av multeplukking, se NOU 2007:13, kapittel 8, pkt. 8.3.1. er det for øvrig verd å merke seg at retten til multeplukking i de tre nordligste fylkene i likhet med eiendomsretten og grunneiers rettigheter til ressursutnyttelse, er undergitt et alminnelig ekspropriasjonsrettlig vern.

## 6.6 Omdiskuterte temaer

FeFo's strategier har vært omdiskuterte siden opprettelsen. Nedenfor vil vi ta for oss ulike områder som eksempler på dette.

### 6.6.1 Finnmark Kraft AS

For å sikre et regionalt eierskap, med regionale partnere og med klausul om at eierrettigheter ikke selges ut av regionen, etablerte FeFo sammen med de syv lokale energiselskapene i Finnmark og Nord-Troms Finnmark Kraft AS. Selskapet ble etablert i juni 2009, og har av FeFo fått fortrinnsrett til å bygge ut vind- og vannkraftanlegg på FeFo's grunn de neste 15 årene, med muligheter til forlengelse. Finnmark Kraft AS har kjøpt og driver Havøygavlen vindpark, og har pr 2014 søkt NVE om konsesjon for utbygging av 5 småkraftverk i Kvalsund, Alta og Loppa kommuner. I tillegg har Finnmark Kraft AS søkt konsesjon for bygging av et vindkraftanlegg på Hamnefjell i Båtsfjord kommune.

Denne etableringen var en tok FeFo på seg en ny rolle, nemlig som en selvstendig næringsaktør.<sup>55</sup> Dette er den eneste større næringsengasjementet FeFo er involvert i. Rollen inngikk i strategien om å være en aktiv eier, og brøt med Statskogs tidligere forvaltningspraksis i Finnmark. Etableringen ble begrunnet i at FeFo ville sikre at andel av verdiskapningen ved utnyttelse av energiresursene, vind- og vannressurser, skulle forbli i Finnmark (jf. pkt 6.3.).

En årsak til at FeFo's medeierskap i selskapet er omdiskutert, er oppfatningen om at det har ført FeFo inn i en dobbeltrolle ved å opptre som deleier og forvaltningsorgan; på den ene siden skal FeFo forvalte grunnen til beste for samisk kultur og næring, og på den andre siden kan de ha egeninteresser av å omgjøre reinbeitearealer til etablering av vindkraft.<sup>56</sup> Begge oppnevningorganer er kritiske til FeFo's rolle i selskapet.

Sametinget mener det er uheldig at FeFo skal eie selskaper (og/eller finansierte prosjekter) som har utgangspunkt i ressurser og bruk som medfører endret bruk av utmark og avhendelse i fast eiendom. Denne forretningsvirksomheten mener Sametinget vil kunne komme i strid med opparbeidede kollektive rettigheter og individuelle rettigheter.<sup>57</sup> Dette er

---

<sup>55</sup> I henhold til NRK Sapmi har FeFo betalt 7,5 millioner kroner for aksene som har gitt 12.5 prosent eierskap i Finnmark Kraft AS. Selskapets driftsresultat har ifølge Brønnøysundregistrene vært negativ siden oppstarten i 2009. Resultatet i 2013 var på minus 7,2 millioner kroner ([http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.12002096](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.12002096). Publisert 23.10.2013. Nedlastet 19.01.2015)

<sup>56</sup> Dette argumentet er blant annet blitt fremmet av forsker Ivar Bjørklund ved Universitetet i Tromsø. Jurist Mattis Åhren v/ Samerådet er enig i dette, og mener at et av vindkraftprosjektene som FeFo er involvert i gjennom Finnmark Kraft AS (Fálerassa vindkraft) strider mot folkeretten (publisert 4.09.2014 på NRK Sapmi [http://nrkk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.11915557](http://nrkk.no/kanal/nrk_sapmi/1.11915557). lastet ned 19.01.2015)

<sup>57</sup> Jf. Sametingets plenumsvedtak 14. juni 2014 ([http://innsyn.e-kommune.no/innsyn\\_sametinget\\_norsk/wfdocument.aspx?journalpostid=2014014689&dokid=516940&versjon=4&variant=A&](http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_sametinget_norsk/wfdocument.aspx?journalpostid=2014014689&dokid=516940&versjon=4&variant=A&)).

bakgrunnen for at Sametingets plenum (2014) ba FeFo overveie alternativer til sitt eierskap i Finnmark Kraft AS (plenumssak 019/14).

Også Finnmark fylkeskommune er kritisk til FeFo's medeierskap i Finnmark Kraft AS, og ønsker at FeFo på sikt avvikler sitt eierskap i (jf. Finnmark fylkeskommunes eierstrategi for FeFo av 2014). Fylkeskommunen begrunner dette i at det vil bli krevende for FeFo å balansere rollen som både eier og forvalter i tilfeller der Finnmark Kraft AS skal investere i større kraftprosjekt. Debatten om Finnmark Kraft AS aktualiserer spørsmålet om hvordan FeFo's rolle som regional grunneier og utviklingsaktør blir operasjonalisert og konkretisert, om forretningsdrift vil stå i motsetning til FeFo's samfunnsansvar eller om FeFo's forretningsdrift kan forstås i et samfunnsansvarsperspektiv. Ikke minst aktualiserer debatten spørsmålet om hvilket handlingsrom omgivelsene (deriblant oppnevningorganene) tillater at FeFo skal ha i sin næringsaktørrolle. I tillegg kan kritikken mot etableringen av Finnmark Kraft AS ses i lys av mangel på åpenhet fra FeFo-styret da vedtaket ble fattet, blant annet i lys av at styrevedtaket var unndratt offentlighet.

### **6.6.2 Gruvedrift**

I spørsmål om gruvedrift, og annen arealinngrep, har regjeringen og Finnmark fylkeskommune på den ene siden, og Sametinget på den andre siden, ulike og motsetningsfylte politiske prinsipper (Søreng, Josefsen og Selle upublisert paper). Fylkeskommunens mineralpolitikk hviler på et næringsperspektiv der utvinning av mineraler i tillegg til å ha en verdi i seg selv, også har en merverdi ved forventinger om at mineraluttak vil bidra til regional utvikling gjennom å skape nye bedriftsetableringer og arbeidsplasser. Sametingets har en mer restriktiv holdning hvor fokuset er på konsekvensene for eksisterende primærnæringer, tradisjonell næringsutøvelse og samiske landrettigheter. Dette skillet kom også til uttrykk i en av de få sakene som FeFo-styret var uenige om i de første årene, nemlig uttalelsen i sak 45-08 til søknad fra Wega Mining AS om mineralutvikling i Kvalsund kommune. I denne saken delte styret seg hvor de fylkeskommunalt oppnevnte medlemmene gikk inn for en slik anbefaling og de sametingsoppnevnte styremedlemmene stemte imot dette. Styreleder, som var imot, brukte sin dobbeltstemme. De negative uttalelsene, både fra FeFo og også fra Sametinget, førte til sterke reaksjoner (Josefsen 2010).

Spørsmålet om FeFo's handlingsrom kommer også til syne i denne debatten. I et medieoppslag på NRK Sápmi 3.12.2014 kritiseres FeFo for ikke å ha fattet eget vedtak om motorferdsel i forbindelse med gruveselskapet Nussir AS sin letevirksomhet etter mineraler i Kvalsund kommune, og for å svikte sin rolle som grunneier. I artikkelen framkommer det at FeFo ikke har vurdert Nussirs kjøring i Ásávaggi som endret bruk av utmark og at FeFo som grunneier ikke overprøver kommunale dispensasjoner fra motorferdselloven (NRK Sápmi

2014).<sup>58</sup> I følge Fefo's strategiplan ønsker man ikke å overprøve kommunenes praksis når det gjelder motorferdsel.

### 6.6.3 Tomtepriser

En annen omstridt sak var FeFo's prinsipp for prissetting ved tomtsalg, nemlig markedspris. Statskogs tidligere forvaltningsregime bar preg av et passivt eierskap i Finnmark, noe som blant annet innebar at priser på salg og bortfeste av grunn ble fastsatt i Statskogs styre. Det lokale jordsalgstyret hadde ikke fullmakt til å bestemme dette. I tillegg ble prisene ikke regulert de siste årene, i påvente av rettighetsavklaringen. Dette medførte et stort etterslep i prisfastsettinger. FeFo vedtok at markedspriser skulle følges. Dette prinsippet møtte først og fremst motstand i de store kommunene Alta og Sør-Varanger, hvor det blant annet ble argumentert med at tilgang på billigere tomter muliggjorde sosial boligbygging.<sup>59</sup> Fra lokalt hold har det vært argumentert med at FeFo er en så stor aktør, at prisfastsetting av FeFo-grunn i seg selv vil påvirke markedsprisen. Flere kommuner har etterhvert gjennomgått sine egne prisregulativ vedrørende feste og salg av kommunal grunn med den konsekvens at prisene er oppjustert. Dette kan tolkes som en erkjennelse (innad i fylket) av at grunnen i Finnmark er med verd enn tidligere praksis har lagt til grunn. Debatten rundt tomtepriser har avtatt i den senere.

### 6.6.4 Overskuddsdisponering

Formelt sett er det FeFo-styret som foretar disposisjoner av overskuddet i henhold til finnmarkslovens § 15: *"Dersom Finnmarkseiendommen i bankinnskudd, kontanter og lignende har aktiva som fratrukket eventuell gjeld overstiger det som trengs av reserver for å sikre driften, kan styret beslutte at overskuddet helt eller delvis skal utbetales til Finnmark fylkeskommune, Sametinget eller allmennyttige formål som kommer fylkets innbyggere til gode."*<sup>60</sup> Styret kan altså velge å fordele overskuddet mellom oppnevningorganene.

Etablering av Finnmark Kraft og markedsregulering av tomtepriser i pressområder innebar et markant skifte i prinsipper for forvaltningen av ressurser og arealer i Finnmark. Disse grepene innebar blant annet at FeFo på sikt kan komme til å generere inntekter av betydning. Dermed har også spørsmålet om disponering av FeFo's overskudd blitt et tema, et spørsmål som griper rett inn i kjernen av FeFo's rolle, nemlig om FeFo skal være en aktiv utviklingsaktør i fylket. Saken har vært på dagsorden i mange år, og aktualiserer også spørsmålet om hva som ligger i FeFo's rolle som *regional utviklingsaktør* (se kapittel 6.3). I

---

<sup>58</sup> Se <http://www.nrk.no/sapmi/fefo-har-misforstatt-sin-rolle-i-nussir-saken-1.12028776> .

<sup>59</sup> Se for eksempel Altaposten: <http://www.altaposten.no/lokalt/nyheter/article422202.ece>

<sup>60</sup> § 15 lyder som følger: *"Dersom Finnmarkseiendommen i bankinnskudd, kontanter og lignende har aktiva som fratrukket eventuell gjeld overstiger det som trengs av reserver for å sikre driften, kan styret beslutte at overskuddet helt eller delvis skal utbetales til Finnmark fylkeskommune, Sametinget eller allmennyttige formål som kommer fylkets innbyggere til gode."*

2010 ble spørsmålet om hvordan et eventuelt overskudd, dersom det ikke ble utbetalt til Finnmark fylkeskommune og Sametinget i sin helhet, kunne disponeres av FeFo (Asplan Viak 2010). Spørsmålet om hvordan et overskudd skal disponeres, har fortsatt ikke funnet sin løsning.

Begge oppnevningsorganene har imidlertid preferanser om at eventuelt overskudd skal tilfalle dem. I 2014 vedtok Finnmark fylkeskommunes i sin eierstrategi for FeFo at selskapet skal ha en "sunn og naturlig økonomi" der "selskapet ikke trenger høyest mulig overskudd som mål for sin virksomhet". Det er heller ikke ønskelig at selskapet skal "ha som oppgave eller mål å drive fordelingspolitikk av eventuelle overskudd." Derfor ønsker fylkeskommunen at eventuelle overskudd i hovedsak overføres til fylkeskommunen og Sametinget "ment for samfunnsnyttige utviklingstiltak". Sametinget legger til grunn at økonomisk overskudd av finnmarkseiendommens virksomhet utbetales i henhold til finnmarksloven § 15, men at det sikres midler til allmennyttige formål før en overskuddsbetaling gjøres (plenumssak 019/14). FeFo-styret har ikke fattet et endelig vedtak i spørsmålet om overskuddsdisponering.

### 6.6.5 Rypejakt

I tillegg til dette har ulike spørsmål om finnmarkingers høstingsrettigheter vært debattert allerede i forarbeidene til loven. Spørsmålet om gjeninnføring av 5-km grensen for utlendinger (se 6.6.7 under) og differensiering av retten til høsting ved ressursknapphet<sup>61</sup> er to eksempler. Forvaltningen av rype kan stå som eksempel her.

Innføring av jaktfelt for rypejakt er et redskap for FeFo til å overvåke jakttrykket i de ulike delene av fylket. Denne forvaltningsordningen har vært gjeldende siden høsten 2010. Dette er en ordning hvor fylket er delt inn i til sammen 131 jaktfelt, og hvor jegere må registrere hvor de jakter. Ordningen er etablert for å kunne regulere jakttrykk. Ved høyt jakttrykk i en sone kan jaktkortsalget bli stengt. Med utgangspunkt i finnmarkslovens § 23 *Rettigheter for personer bosatt i Finnmark* og § 25 *Adgang for andre* har FeFo i sine retningslinjer for småvilt besluttet at ved høyt jakttrykk kan jaktfelt forbeholdes folk bosatt i Finnmark. Det vil si at ved høyt jakttrykk kan tilreisende jegere stenges ute fra jaktfelt (se også Ravna 2013: 246-247). Denne ordningen har ikke tilbakevirkende kraft, det vil si at tilreisende jegere ikke kan utestenges for dager som de allerede har registrert. I debatten, og også generelt i spørsmål om differensiering av rettigheter ved ressursknapphet, er det særlig interesseorganisasjoner utenfor Finnmark som har artikulert motstand mot et slikt skille. NJFF fremmet en klage til Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet av 28.05.2013 på FeFo's beslutning om

---

<sup>61</sup> I loven § 27 heter det at dersom hensynet til ressursen tilsier det, kan Finnmarkseiendommen fastsette innskrenkninger i adgangen til å utnytte de fornybare ressursene. Ressursknapphet har imidlertid også blitt brukt for å omtale tilgang og avgrensninger når det gjelder tidssoner for laksefiske i Vestre Jakobselv. Jeger og fiskerforeninga omtalte 'tid' i seg selv som en knapphetsressurs, og mente at fisketid burde differensieres for å ta hensyn til at de lokale fiskerne kunne få tilgang til de beste sonene mellom kl 15 og kl 21 (jf. medieoppslag og brukerundersøkelsens intervju)

differensiering mellom finnmarksjegere og tilreisende jegere.<sup>62</sup> NJFF fikk ikke medhold i sin klage.

### 6.6.6 Elgjakt

Når det gjelder elgjakt er det spesifikke regler. For de enkelte kommuner skiller det mellom innenbygds og utenbygds jaktlag (FeFo's retningslinjer storviltjakt fastsatt av styret i møte 25.02.2014). Et jaktlag anses som *innenbygds* dersom jaktleder og mer enn halve laget er fast bosatt i vedkommende kommune ved søknadsfristens utløp. Eksempelvis må et jaktlag på 6 ha en jaktleder pluss 3 jaktlagsmedlemmer fra kommunen for å kunne regnes som innenbygds. For å kunne søke å utøve elgjakt på Finnmarkseiendommen stilles det krav om at jaktleder og minst halvparten av medlemmene skal være fast bosatt i Finnmark. Jaktlag utenfra fylket kan gis adgang til å jakte elg på Finnmarkseiendommen dersom det etter reservetildeling fortsatt er ledige jaktfelt igjen. FeFo's vedtak om at inntil 60 prosent av jaktfeltene i hver kommune kan forbeholdes innenbygds jaktlag, ble anket til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) av Alta elgjegerforening. Departementet stadfestet FeFo's vedtak om elgjakt i Finnmark.<sup>63</sup>

### 6.6.7 Diskusjonen om 5 kilometersonen

En sak som har skapt debatt er 5 km sonen som kun tillot utledninger innlandsfiske 5 km fra vei. Ordningen ble innført på 1970-tallet. Med hjemmel i Lakse- og innlandsloven (1992) vedtok jordsalgsstyret å videreføre ordningen (FeFo, styresak 11/01867). Med finnmarksloven ble sonen avvirket, og det ble reist spørsmål om FeFo-styret har utnyttet handlingsrommet som gis i finnmarksloven. Et hensyn som særlig har vært drøftet er EØS regelverket som hindrer diskriminering av utlendinger, se blant annet oppslag i NRK Sápmi, 27.02.2014.<sup>64</sup> FeFo fikk gjennomført en juridisk vurdering<sup>65</sup> som konkluderte med at en gjeninnføring av en 5 km sone ville være i strid med EØS avtalen. I følge Ravna (intervju med NRK Sápmi, 11.02.2014) kunne denne rapporten like gjerne konkludert med en innføring av 5 km sonen som ville hindret utledninger å fiske utenfor denne sonen. Ravna sammenligner med fjelloven som gir de som har vært bosatte i Norge det siste året rett til å fiske i

---

<sup>62</sup> I henhold til egne notater opplyste FeFo-direktør på kontaktmøte mellom FeFo, Finnmark fylkeskommune og Sametinget i Lakselv 20. juni 2014 at FeFo må vurdere hvordan de regulerer adgangen til høsting for folk utenfor Finnmark. FeFo må være noenlunde sikre på at departementet ikke omgjør vedtak, ettersom dette vil redusere FeFo's handlingsrom

<sup>63</sup> Stadfester FeFos elgjakt-vedtak, [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.7529431](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.7529431), datert 1.3.2011 (lesedato 16.12.2014)

<sup>64</sup> «Føler seg ikke som «herre i eget hus»: [http://www.nrk.no/sapmi/ikke-som-\\_herre-i-eget-hus\\_-1.11571619](http://www.nrk.no/sapmi/ikke-som-_herre-i-eget-hus_-1.11571619)

<sup>65</sup> Notat fra advokatfirma Hjort av 29.11.2013: Forslag om innføring av en femkilometersone for utlendingers fiske i Finnmark – Finnmarkseiendommens rettslige handlingsrom.

statsallmenninger.<sup>66</sup> Den juridiske vurderingen fraråder FeFo å innføre en bestemmelse om bostedskrav selv om fjelloven og lakse- og innlandsfiskeoven inneholder et slikt krav. Blant annet anfører de at risikoen for klager og søksmål vil være høyere ved innføring av nye bestemmelser som innebærer at noen mister rettigheter de tidligere har hatt. Samtidig peker de på at konklusjonen ikke er helt klar, og at det derfor er god grunn til også å se på om det er adgang til å innføre en slik regel etter nasjonal rett, og nærmere bestemt etter finnmarksloven (Advokatfirmaet Hjort 2013<sup>67</sup>). Med begrunnelse i at det er hensynet til beskatningstrykk og ressursituasjonen som gir adgang til å innskrenke adgang til slikt fiske (finnmarksloven § 27) og for å kunne vurdere tiltak for å ivareta fiskeressursene, har FeFo igangsatt en kartlegging av innlandsfiskeressursene i utvalgte vann i pressområder (FeFo, styresak 11/01867).<sup>68</sup> I februar 2015 gjennomfører FeFo en høring om prinsipper som skal gjelde for regulering av innlandsfiske i henhold til § 27 i finnmarksloven.<sup>69</sup>

### 6.6.8 Prissetting

Et annet omdiskutert tema er FeFo's priser. FeFo tar i dag et administrasjonsgebyr pr vedteig på kr 230,- og et behandlingsgebyr som i dag er på kr 1395,- på eiendomssaker.

Prisene for småviltjakt i Finnmark har også vært et tema til debatt, herunder den differensierte prissettingen særlig på jakt, hvor personer bosatt utenfor Finnmark må betale mer enn finnmarkinger. For eksempel betalte personer bosatt i Finnmark kr 285 for et sesongkort for småviltjakt i bostedskommunen, 400 kr for sesongkort i en annen kommune og 820 kr for sesongkort i fylket. For tilreisende jegere var prisen kr 925 for sesongkort i én kommune. For et ukekort i fylket betalte de kr 1180 ([www.fefo.no](http://www.fefo.no)). Innlandsfiske er gratis for personer bosatt i Finnmark, mens personer utenfra må betale en avgift som prismessig varierer for én person fra døgnekort kr 80 til sesongkort kr 680 (se [www.fefo.no](http://www.fefo.no) for priser for enkeltpersoner og familie).

I 2006 vedtok FeFo-styret retningslinjer for behandling av søknader om vedutvisning, herunder å innføre et gebyr for saksbehandling og utvisning av ved (sak 114-06). Gebyret ble den gang satt til kr 200, altså ikke et avskrekkende beløp. Vedtaket ble imidlertid skarpt kritisert, og tolket som en bekreftelse på at rettighetene for folk i Finnmark ble forverret etter etableringen av FeFo. Til tross for at gebyret var lite, kan denne saken, ha ført til omdømmekostnader.

---

<sup>66</sup> Fjellstyret kan likevel gi utledninger som ikke fyller kravet pga. bosetting rett til å fiske, jf. § 28 i fjellova. Fjellstyret kan også gjøre en avveining og balansere mellom innen- og utenbygdsboende, men ikke på annen måte enn ved avgrensning av antall fiskekort (§ 30 i fjellova) (se også punkt 5.3.2).

<sup>67</sup> <http://www.fefo.no/no/feFo/Documents/Styremoter/Styresaker/2014/2014-02-25%20Styrem%c3%b8te%20i%20Lakselv/Styresak%2006-2014-%20Vedlegg%2011.pdf>

<sup>68</sup> I sitt saksframlegg i sak 11/01867 viser FeFo til at erfaringene med Vestre Jakobselvsaken der forpakter ønsket å regulere tilreisendes adgang til laksefiske noen timer i døgnet i en fiskesone.

<sup>69</sup> Se <http://www.fefo.no/no/fiske/Sider/Horing-om-innlandsfiske.aspx>

### 6.6.9 Informasjon og åpenhet

FeFo-styret ble i startfasen møtt med kritikk om manglende åpenhet. Lukkede styremøter det første året medførte massive medieoppslag. Etter dette har FeFo med ujevne mellomrom blitt kritisert for mangel på informasjon. Nygaard og Josefsen (2010: 88) påpeker at: "Når det gjelder å forklare omgivelsene hva FeFo er, hvilket handlingsrom FeFo har, og hvordan FeFo ønsker å utnytte dette, kommer arbeidet til kort". Som et ledd i å forbedre informasjonen satte FeFo i 2014 av kr 300 000 til kjøp av ekstern bistand for å forbedre FeFo's informasjonsarbeid overfor sine omgivelser (FeFo-styre, sak 09/2014).

## 6.7 Fra Statskog til FeFo: endringer i verdier, normer og prinsipper i eierforvaltningen av finnmarksgrunnen

Forholdet mellom Statskog og Finnmarkseiendommen oppsummeres slik av Søreng og Josefsen (upublisert paper):

Tabell 3: Endringer i eierforvaltningen av Finnmarksgrunnen. Før og etter 2006

<b>Før 2006:</b> <b>Statskog v/Finnmark jordsalgskontor</b>	<b>Fra 2006:</b> <b>FeFo</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Statlig</i> eierskap (95 % statsgrunn)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Regional</i> eierskap (95 % eid av FeFo)</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Forvaltet land og ressurser hvor hele landets befolkning hadde samme rettigheter</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Forvalter land og ressurser til beste for Finnmarks befolkning</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Passivt</i> eierskap: Ingen klare strategier for bruk av ressurser og disponering av arealer</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Aktivt</i> eierskap: klare strategier for regional verdiskaping</li></ul>

Iverksettingen av finnmarksloven resulterte til et eierskifte av rettighetene til størstedelene av landarealene i Finnmark, fra staten v/ Statskog til FeFo. Overgangen fra Statskog til FeFo førte imidlertid også til en endring i både styreform og ideologi. Statskog sin forvaltning var forankret i at grunnen i Finnmark var statsgrunn, som landets befolkning har de samme rettigheter til. FeFo innebærer et regionalt eierskap av grunnen i Finnmark, som har som mandat å forvalte land og ressurser til beste for befolkningen i Finnmark. I motsetning til hvordan Statskog forvaltet grunnen i Finnmark før 2006, har FeFo klare strategier for regional verdiskaping. FeFo framstår dermed som en klart mer aktiv eier, med klare strategier, sammenlignet med Statskogs tidligere eierforvaltning av finnmarksgrunnen.



## 7 Befolkningens oppfatninger om og tilslutning til FeFo

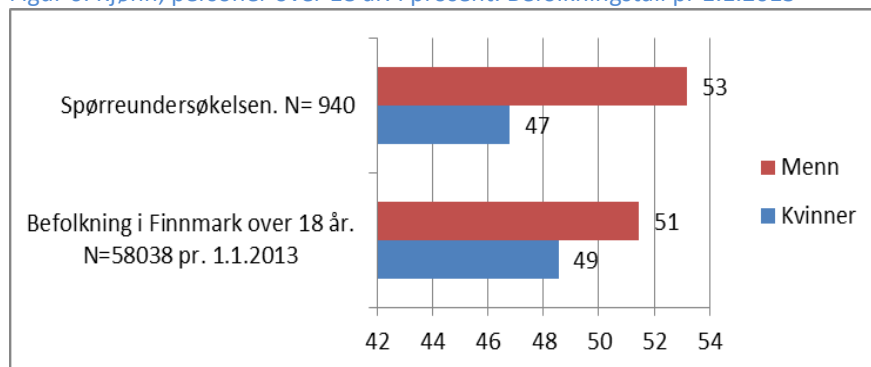
Dette kapitlet er det første av i alt tre kapitler som presenterer funnene av tre undersøkelser som er gjort blant ulike grupper i Finnmark (altså befolkningen, næringslivskunder og ressursbrukere i ressursavhengige lokalsamfunn). I dette kapitlet presenteres funnene fra befolkningsundersøkelsen (2012). Dette gjøres gjennom å gi en beskrivelse av respondentene som deltok i undersøkelsen, og deretter tematisk funn som berører respondentenes oppfatninger og tilslutning til FeFo.

### 7.1 Respondentene

Til sammen var det 953 personer som deltok i befolkningsundersøkelsen, heretter kalt respondenter. Nedenfor vil vi gi en introduksjon til de som svarte på vår befolkningsundersøkelse.

De aller fleste er født og oppvokst i Finnmark, men ca en av fem er innflyttere. Av disse oppgir over halvparten at de har bodd i Finnmark i over 15 år. Som figur 6 viser, er kvinner litt underrepresentert i undersøkelsen sammenlignet med befolkningen i Finnmark forøvrig, mens menn er litt overrepresentert.

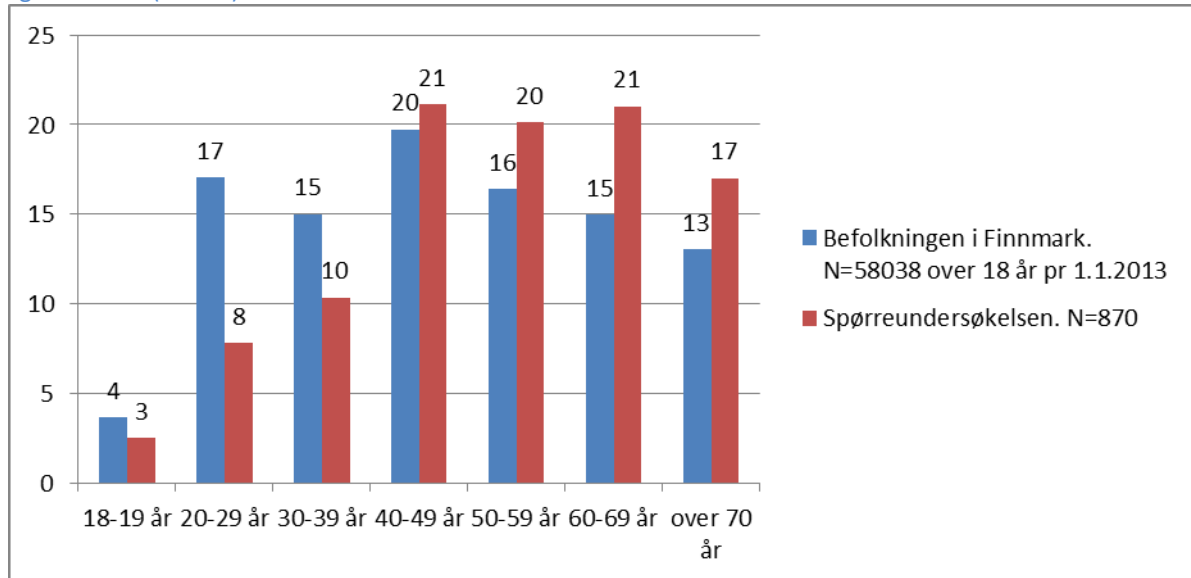
Figur 6: Kjønn, personer over 18 år. I prosent. Befolkningstall pr 1.1.2013



Aldersfordelingen blant respondentene er noe skjev sammenlignet med befolkningen i Finnmark for øvrig,<sup>70</sup> noe som særlig gjelder for personer under 30 år (Figur 7). Flertallet som har deltatt i befolkningsundersøkelsen er i alderen 40 til 70 år (63 prosent av respondentene).

<sup>70</sup> Aldersinndelingen i undersøkelsen er ikke direkte sammenlignbar med den som anvendes av SSB.

Figur 7: Alder (N=870). Prosent.



Spesielt personer med høyere utdanning er overrepresentert i befolkningsundersøkelsen, mens personer med grunnskole som høyeste utdanning er underrepresentert. I befolkningen i Finnmark har 24 prosent universitets- eller høgskoleutdanning, mens 40 prosent av deltakerne i vår undersøkelse har høyere utdanning. Tilsvarende har 33 prosent av befolkningen i Finnmark gjennomført grunnskolenivå, mens kun 17 prosent av respondentene har dette utdanningsnivået. Selv om slike skjevheter er et generelt trekk ved spørreundersøkelser, må denne dimensjonen tas med i vurderingen ved tolkning av funnene. Når det gjelder utdanning på videregående skole-nivå, er forskjellen nærmest lik null, hvor 39 prosent av befolkningen og 40 prosent av respondentene har videregående skole som høyeste utdanningsnivå.

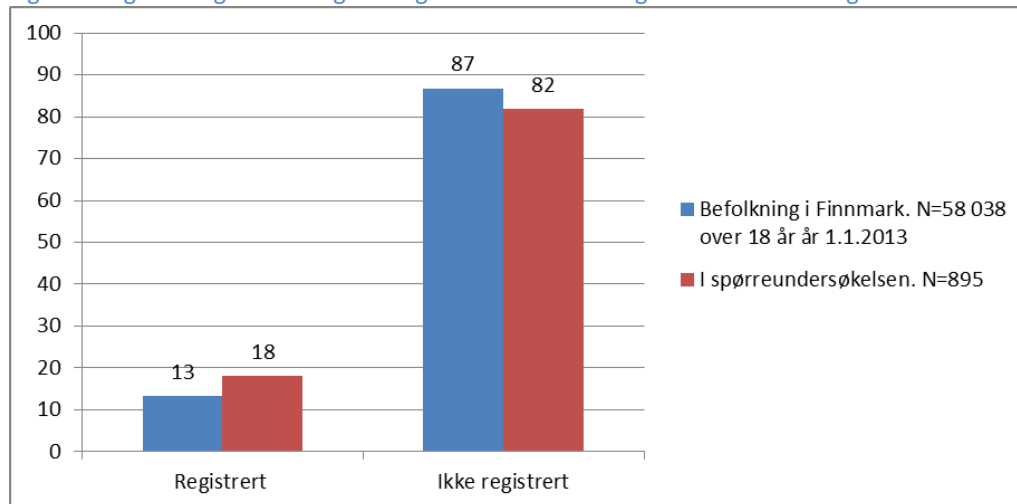
Politisk tilhørighet er også en dimensjon som er relevant når politiske stridsspørsmål skal studeres. I spørreskjemaet ba vi respondentene plassere seg på en skala fra 0 til 10, der 0 var ytterste venstre og 10 var ytterste høyre. Om vi deler denne skalaen i to, får vi en politisk fordeling der 57 prosent av respondentene plasserer seg på venstresiden i vårt materiale, mens 43 prosent plasserer seg på høyresiden av skalaens midtpunkt. I hvilken grad dette gjenspeiler befolkningens politiske preferanser, totalt sett, er vanskelig å si. Dersom man tar utgangspunkt i valgresultatet ved fylkestingsvalget året før, kan det se ut til at venstresiden i vårt materiale er noe overrepresentert.

Hvor folk bor, i tettsted, på kysten eller i innlandet kan ha betydning for hvilken oppfatning de har om sentrale konfliktspørsmål fordi slike kan være knyttet til kontekstuelle forhold, som befolkningstetthet. Vi har derfor valgt å dele inn kommunene i tre kategorier: bykommuner (Alta, Hammerfest, Sør-Varanger og Vadsø), samisk språkforvaltningskommuner (Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Tana, Porsanger), og kystkommuner (Loppa, Hasvik, Kvalsund, Måsøy, Nordkapp, Lebesby, Gamvik, Berlevåg,

Båtsfjord, Vardø). Bosettingsmønsteret til våre respondenter er nokså representativt sammenlignet med befolkningen for øvrig i Finnmark.

I befolkningsundersøkelsen oppgir 19 prosent av respondentene at de er samer eller som har samisk bakgrunn (blandet etnisitet). Av disse er 18 prosent (N=162) registrert i Sametingets valgmannstall (se figur 9). Dette er en høyere andel sammenlignet med befolkningen i Finnmark for øvrig (13 prosent).

Figur 8: Registrering i Sametingets valgmannstall sammenlignet med befolkningen i Finnmark Prosent.



Ovenfor har vi presentert noen hovedtrekk ved de som har svart på spørreskjemaet. Nedenfor vil vi gå nærmere inn på hva respondentene har svart, det vil si hva datamaterialet kan fortelle oss om befolkningens holdninger knyttet til finnmarksloven og FeFo. Vi vil imidlertid starte med å se nærmere på hvordan respondentene fordeler seg på noen former for bruk av finnmarksnaturen og også hvilket syn på naturinngrep og vern som framkommer av datamaterialet.

## 7.2 Naturbruk

I vårt spørreskjema spurte vi om hva den enkelte bruker finnmarknaturen til. Tabell 4 viser at bruk av firhjuling/ATV er den aktiviteten som færrest oppgir, kun 14 prosent av respondentene bruker dette framkomstmiddelet. Derimot oppgir halvparten bruk av snøscooter. De absolutt fleste av respondentene bruker finnmarknaturen til fotturer og bærplukking. To av tre fisker, mens 58 prosent går på ski. Under en tredjedel oppgir at de bruker finnmarknaturen til jakt.

Tabell 4: Respondentenes bruk av finnmarknaturen. I prosent

	Total N	%	By (N)	Samisk(N)	Kyst (N)
Kjøre firhjuling/ATV	133	<b>14</b>	67	63	3
Jakt	262	<b>28</b>	173	55	34
Trehogst	295	<b>31</b>	179	100	16
Trening	362	<b>38</b>	237	60	65
Scooterkjøring	483	<b>51</b>	298	113	72
Telt- /hytteturer (overnatting)	545	<b>57</b>	352	103	90
Skigåing	553	<b>58</b>	369	89	95
Fiske	614	<b>64</b>	384	122	108
Bærplukking/sanking	739	<b>78</b>	466	138	135
Fotturer	749	<b>79</b>	470	125	154

De fleste respondentene har krysset av på mer enn ett alternativ. Det er kun 35 respondenter som ikke har krysset av på noen, noe som kan komme av at de enten ikke bruker finnmarknaturen i det hele tatt, eller at de ikke ønsket å oppgi egen bruk. Videre er det 41 respondenter som har oppgitt kun én av aktivitetene. 633 av alle 953 respondentene i undersøkelsen har krysset av på mellom tre og syv aktiviteter. Dette indikerer at mange har en mangesidig bruk av finnmarknaturen. Det viser seg at kvinner, i større grad enn menn, har krysset av på aktiviteter som bærtur, trening og fotturer, mens menn tenderer til å krysse av på aktiviteter som fiske, jakt, og trehogst. Det er også en forskjell på naturbruk, avhengig av hvilke kommuner man bor i. Det er nesten ingen i kystkommunene som bruker ATV.

### 7.3 Natursyn

I befolkningsundersøkelsen ble respondentene også spurt om deres natursyn, det vil si hvilken oppfatning de hadde om vern og arealinngrep.<sup>71</sup> Vi har tatt utgangspunkt i fem påstander som vist i tabellen nedenfor:

<sup>71</sup> Dette materialet ble først presentert på NoPSA (Nordic Political Science Association) konferanse. Göteborg, Sverige, 12-15 august 2014 (Søreng, Josefsen, Selle, upublisert artikkel).

Tabell 5: Oppfatninger om naturopplevelser og naturinngrep<sup>72</sup>. I prosent

	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig
1. Vi må vente med å gjøre inngrep i naturen til vi kjenner konsekvensene av tiltakene (N=907)	45	38	10	6	2
2. Økonomisk vekst må prioriteres selv om det har negative konsekvenser for miljøet (N=874)	5	22	22	32	19
3. Naturressursene i Finnmark må utnyttes mest mulig effektivt for å skape arbeidsplasser og økonomisk vekst (N=887)	24	40	15	15	6
4. Det er for mye vern av arealer i Finnmark (N=860)	25	32	19	14	11
5. Gruvedrift og vindkraft bør prioriteres selv om det kan ha negative miljøkonsekvenser <sup>73</sup> (N=882)	13	31	22	20	14

Tabell 5 viser at hele 83 prosent er helt eller ganske enig i at vi må vente med å gjøre inngrep i naturen til vi kjenner konsekvensene av tiltakene. Samtidig er 64 prosent helt eller ganske enig i at naturressursene i Finnmark må utnyttes mest mulig effektivt for å skape arbeidsplasser og økonomisk vekst, mens 57 prosent er helt eller ganske enig i at det er for mye vern av arealer i Finnmark. På den andre siden er 51 prosent helt eller ganske uenig i at økonomisk vekst må prioriteres selv om det har negative konsekvenser for miljøet. Vi tolker disse tallene som at det blant respondentene finnes et overordnet prinsipp om føre-var når det gjelder utnytting av naturressursene. Men samtidig avvises det ikke at ressursene i Finnmark kan utnyttes for å skape økonomisk vekst og sysselsetting. Kan man her se en pragmatisk holdning til faktisk naturinngrep i næringsssammenheng? Eller handler det om at fylket er stort og hvor store deler av befolkningen bor i tettbygde strøk og byer, og hvor inngrep for de fleste blir noe fjernt som ikke direkte berører den enkeltes hverdagsliv?

Når vi går dypere inn i disse tallene og gjør en klyngeanalyse, finner vi at respondentene faller inn i tre grupper med hver sine særtrekk. Vi har valgt å kalle disse tre klyngene av respondenter for "de tolerante", "de nokså tolerante" og "føre-var'erne". Den første gruppen er mest tolerante for arealinngrep i Finnmark hvor målet er å realisere økonomisk vekst. Gruppen består av 310 respondenter, og gruppen kjennetegnes med at det er flest menn her, flest med tilhørighet til høyresiden i norsk politikk, flest med lavere utdanning, og de fleste står ikke i Sametingets valgmanntall.

"Føre-var'erne" er den minste gruppen (N=195). Denne gruppen støtter ikke økonomisk vekst eller virksomhet som har negative miljø- og naturkonsekvenser. I denne gruppen

<sup>72</sup> Til sammen var det i spørreskjemaet ti påstander om naturvern, naturopplevelser og miljøvern. De påstandene vi har tatt med her måler på ulike måter toleransen for naturinngrep sett i forhold til naturvern. De påstandene som vi holder utenfor, er rettet inn mot folks generelle oppfatninger til natur- og miljøvern.

<sup>73</sup> Denne påstanden omfatter både gruvedrift og vindkraft. Dette er to ulike former for inngrep, som burde vært satt opp som to påstander. Dette fikk vi også kommentarer på fra respondenter som gjorde oppmerksom på at begrunnelsene for inngrepene er ulike (vindkraft defineres som grønn energi og har ikke utslipp), og at det derfor er mulig å være imot den ene formen for inngrep, men akseptere den andre formen. I dette tilfellet velger vi allikevel å behandle påstanden som et uttrykk for aksept for naturinngrep, generelt sett.

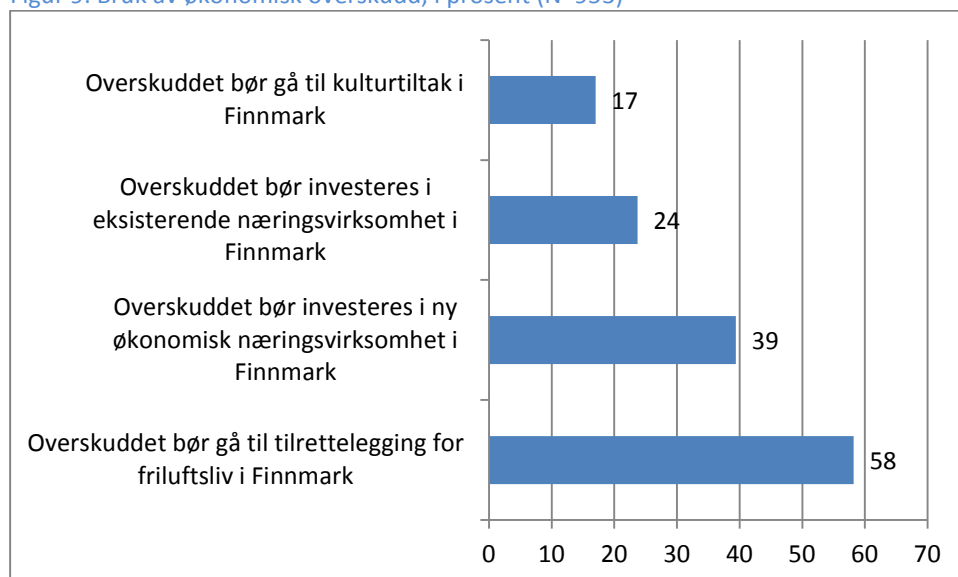
finner vi en høyest andel kvinner, høyest andel med høyere utdanning, høyest andel personer som er registrert i Sametingets valgmannstall, og høyest andel med tilhørighet på venstresiden i norsk politikk.

De "nokså tolerante" (N=304) står i mellom disse to gruppene, og har fellestrekk med både "de tolerante" og "føre-var'erne". Der hvor denne gruppen skiller seg fra "de tolerante", er langs påstanden om at økonomisk vekst må prioriteres selv om det har negative konsekvenser for miljøet. Her er respondentene i gruppe to enige med "føre-var'erne". I tillegg plasserer respondentene i gruppe to seg mellom gruppe én og tre i påstandene om at det er for mye vern av arealer i Finnmark og at gruvedrift og vindkraft bør prioriteres selv om det kan ha negative miljøkonsekvenser. Her lander flesteparten av respondentene i gruppe to på svarkategorien "verken/eller".

#### 7.4 Disponering av overskudd

Med overgang fra Statskog til FeFo var det en generell prisstiging på arealer- og ressurser som forvaltes av FeFo, deriblant tomteprisene (jf. kapittel 6.6.3). Av den grunn er ikke uventet at over en av tre respondenter mente at FeFo's prisnivå var for høyt. Samtidig var det 31 prosent som mente det var passelig, mens en av tre ikke hadde gjort seg opp en mening om den saken. Prisstigningen har gjort sitt til at FeFo's virksomhet har generert et økonomisk overskudd. Hvordan dette overskuddet bør disponeres har vært under debatt, som vist i kapittel 6.6.4. I befolkningsundersøkelsen svarte respondentene på hvordan de mente overskuddet bør disponeres, som illustrert i figuren nedenfor.

Figur 9: Bruk av økonomisk overskudd, i prosent (N=953)



Som forrige delkapittel viste er friluftsliv og naturbruk viktige aktiviteter for respondentene, noe som trolig reflekterer hva de mener overskuddet bør brukes på; 58 prosent av

respondentene mente at overskuddet bør gå til tilrettelegging for friluftsliv i Finnmark. En av fire mente at overskuddet burde investeres i eksisterende næringsvirksomhet i Finnmark, mens 39 prosent mente at overskuddet burde investeres i ny økonomisk næringsvirksomhet i fylket. Kun 17 prosent mente at overskuddet bør gå til kulturformål i fylket. På spørsmål om bruk av overskudd kunne respondentene krysse av for flere alternativer. Litt i overkant av halvparten (54 prosent) krysset av for kun et alternativ, og av disse var det friluftsliv som hadde flest kryss. Den kombinasjonen som fikk flest kryss, var friluftsliv og ny næringsvirksomhet.

## 7.5 Kontakten med FeFo

FeFo's virksomhet preges av en relativt utadrettet virksomhet. Salg av jakt- og fiskekort, forvaltning av sjølaksefiske, skog, eiendomsforvaltning og andre ressurser, gjør at det er sannsynlig at fylkets innbyggere på en eller annen måte kommer i kontakt med FeFo. Vi ønsker derfor å se på frekvensen på kontakten med FeFo, og i hvilken sammenheng de hadde hatt kontakt med FeFo.

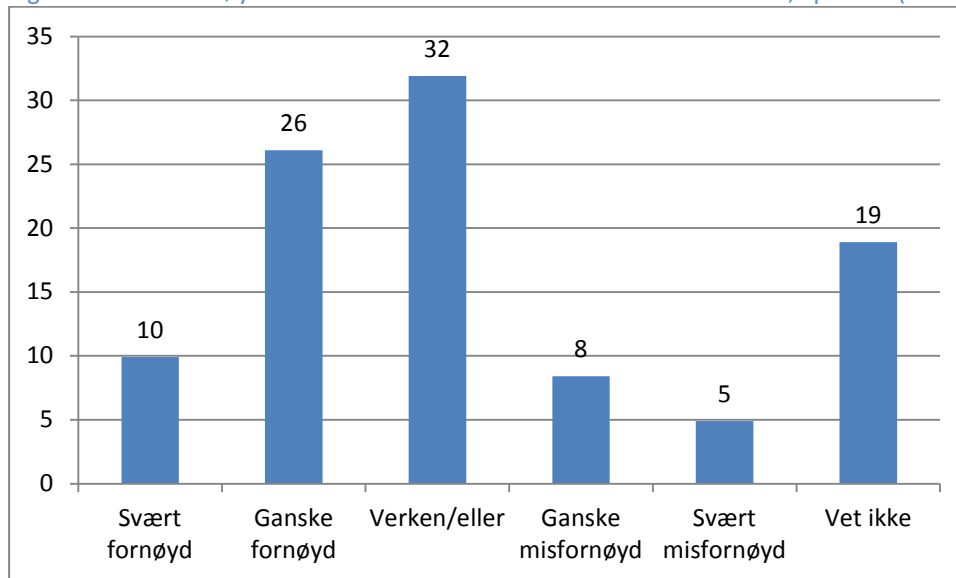
På spørsmål om respondentene *hadde vært i kontakt med FeFo det siste året*, var det 30 prosent av dem svarte bekreftende, 67 prosent svarte benektende, mens 3 prosent husket ikke (N=939). Vi spurte også om respondentene (N=953), *siden opprettelsen av FeFo i 2006*, hadde vært i kontakt med FeFo, og ba de krysse av for hvilke områder<sup>74</sup> det gjaldt for. Det var flest som hadde hatt kontakt med FeFo vedrørende eiendom (27 prosent), etterfulgt av jakt og vedteig (henholdvis 24 og 23 prosent) og fiske (16 prosent). I all hovedsak var denne kontakten som privatperson. Noen hadde også vært i kontakt med FeFo om ressursutvinning (5 prosent) og angående FeFo's styresaker (4 prosent). Dette var i hovedsak i forbindelse med respondentenes eget arbeid. En fjerdedel av respondentene hadde kun vært i kontakt med FeFo i anledning ett tema. 16 prosent har krysset av for kontakt med hensyn til to tema. Svært få hadde vært i kontakt med FeFo om tre, fire, fem eller seks, til sammen 11 prosent.

Respondentene gjorde også an vurdering av hvor fornøyd de hadde vært med den kontakten de hadde hatt med FeFo, som figuren nedenfor illustrerer:

---

<sup>74</sup> Jakt (småviltjakt, storviltjakt, rovdyrjakt), Fiske (innlandsfiske, sjølaksefiske), Eiendom (kjøp, salg, feste), Vedteig, Ressursutvinning (vannkraft, vindkraft, gruvevirksomhet, mineraler og grus), FeFos styresaker/styrebehandling. Respondentene hadde også mulighet til å føre opp andre saksområder.

Figur 10: "Hvor fornøyd er du med den kontakten du hadde med FeFo?", i prosent(N=656)



Det mest påfallende i figuren ovenfor er den høye "vet ikke"- prosenten. Hele 19 prosent vet ikke hvor fornøyd de var med kontakten. En forklaring på dette er at det er sannsynlig at noen respondenter har svart på spørsmålet uten at de har vært i kontakt med FeFo, og mangler derfor nødvendig erfaring til å vurdere grad av fornøydhet. Det kan også tenkes at kontakten ligger så langt bak i tid at de ikke er i stand til å gi en vurdering av dette. Tallene viser imidlertid at det er en relativt liten andel respondenter som er misfornøyd. Kun 13 prosent oppgir å være ganske eller svært misfornøyd. Derimot er verken/eller kategorien høy, hver tredje har svart dette. Det betyr at man verken er helt fornøyd eller helt misfornøyd. Samlet sett ligger imidlertid tyngdepunktet av respondentene på ganske eller svært fornøyd, 36 prosent har krysset av på denne siden av skalaen.

## 7.6 Oppfatninger om finnmarksloven

I befolkningsundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til noen påstander om finnmarksloven, siden denne er fundamental for etableringen av FeFo. Påstandene er utformet på bakgrunn av ulike oppfatninger om finnmarksloven som har sirkulert i den offentlige meningsutvekslingen omkring finnmarksloven og etableringen av FeFo (jf. kapittel 5.4.2). Finnmarksloven har vært omstridt, og det er mange og ulike syn på hvilke virkninger denne loven gir, både når det gjelder de ulike folkegruppene i Finnmark og hvilke virkninger loven har på forvaltning av ressurser og arealer. Tabellen nedenfor (tabell 6) viser hvordan respondentene fordeler seg på de fem påstandene om finnmarksloven:



Tabell 6: Fem påstander om finnmarksloven. Prosent.

	Helt eller ganske enig	Verken/ eller	Helt eller ganske uenig	Vet ikke	Total
1. <i>Finnmarksloven har bidratt til bedre forvaltning av finnmarknaturen (N=883)</i>	21	28	31	20	100
2. <i>Finnmarksloven bidrar til å ivareta lokale hensyn (N=875)</i>	32	27	24	18	100
3. <i>Finnmarksloven er en trussel mot allemannsretten (N=882)</i>	44	19	20	17	100
4. <i>Finnmarksloven bidrar til å rette opp gammel urett som er gjort mot samer (N=875)</i>	19	27	30	24	100
5. <i>Finnmarksloven bidrar til forskjellsbehandling av samer og andre finnmarkinger (N=885)</i>	59	13	14	13	100

De tre første påstandene (påstand 1,2,3) handler om hvilken betydning respondentene mener at finnmarksloven har med hensyn til forvaltning av naturen, ivaretagelse av lokale hensyn og allemannsretten. De to siste (påstand 4,5) tar for seg etnisitetsdimensjonen, det vil si forholdet mellom samer og andre i Finnmark. Et resultat av tabellen som er verdt å biter seg merke i er den relativt høye andelen som har svart "vet ikke".<sup>75</sup> Nesten hver fjerde respondent som har svart på påstanden om at finnmarksloven bidrar til å rette opp gammel urett som er gjort mot samer (påstand 4), svarer "vet ikke", mens hver femte respondent svarer "vet ikke" på påstanden om at finnmarksloven har bidratt til en bedre forvaltning av finnmarknaturen (påstand 1). Dette indikerer enten at folk ikke har gjort opp en mening, eller at de ikke føler at de kjenner saken godt nok til å kunne være enig eller uenig i påstandene. Et annet trekk ved svarfordelingen på påstandene i tabellen overfor (tabell 6) er at kategorien "verken/eller" er relativt høy. Dette kan enten tyde dette på at folk ser at det er to sider av saken, eller at påstandene er for sammensatte til å kunne si seg enig eller uenig. Det kan også tenkes at folk utviser en slags "vi får vente og se" holdning.

Fordelingen i tabellen ovenfor, hvor flertallet skifter fra helt eller ganske enig til helt eller ganske uenig på de ulike påstandene, tyder likevel på at respondentene har svart etter sin overbevisning. Som tabellen ovenfor (tabell 6) viser, så er nesten hver tredje respondent helt eller ganske *uenig* i at finnmarksloven har bidratt til en bedre forvaltning av finnmarknaturen (31 prosent, påstand 1), samtidig som hver tredje respondent er helt eller ganske *enig* i at finnmarksloven bidrar til å ivareta lokale hensyn (31 prosent, påstand 2). Nesten halvparten ser på finnmarksloven som en *trussel* mot allemannsretten (45 prosent, påstand 3).

Hver tredje respondent er videre helt eller ganske *uenig* i påstanden om at loven bidrar til å rette opp gammel urett gjort mot samer (påstand 4). Denne påstanden var å finne igjen i

<sup>75</sup> "Vet ikke"-kategorien, som er høy på flere spørsmål i spørreskjemaet, drøftes nærmere i kapittel 4.1.1. Det samme gjelder for "verken/eller" kategorien.

argumentasjonen for Finnmarksloven, det vil si at loven ville kunne rette opp for den urettvise politikken den norske stat har hatt overfor samene. I debatten var det på den andre siden også de som stilte spørsmål til om en slik urett skjedde. Svarprosenten til påstanden er derfor litt utfordrende å tolke. Den kan bety (a) at folk mener en slik urett ikke har funnet sted, eller (b) at finnmarksloven ikke er et tilstrekkelig virkemiddel til å rette opp gammel urett.

En stor andel er imidlertid helt eller ganske *enig* i at finnmarksloven fører til forskjellsbehandling av samer og andre (59 prosent, påstand 4). Også denne svarfordelingen kan være vrien å tolke, da den kan bety at (a) folk mener at selve loven fører til at samer og andre finnmarkinger forskjellsbehandles, og (b) at loven etablerer en forskjell mellom finnmarkinger og samer på den ene siden, og folk utenfra Finnmark på den andre siden. Vi heller imidlertid mot å tolke det i retning alternativ (a) siden denne påstanden ble brukt som argument mot å implementere finnmarksloven. Det ble hevdet at loven ville føre til en uheldig forskjellsbehandling av samer og andre finnmarkinger; finnmarksloven ville sikre samer rettigheter til land og ressurser på bekostning av andre finnmarkingers rettigheter. Denne tolkningen kan sies å bli bekreftet av respondentenes egne kommentarer bakerst i spørreskjemaet. Der trakk mange fram at det ikke bør gjøres forskjell på innbyggere i Finnmark, at finnmarksloven og FeFo splitter folket i Finnmark, og alle bør ha like rettigheter uavhengig av etnisitet eller hvilken folkegruppe man tilhører. Det er derfor en relativt stor andel som ser på finnmarksloven som problematisk når det gjelder likebehandling og retten til å bruke områdene, noe som tyder på at mange mener at finnmarksloven etablerer individuelle forskjeller. Selv om Sametinget og andre myndigheter har vært tydelig i den offentlige debatten på at finnmarksloven ikke fører til en forskjellsbehandling, er det kun 14 prosent som er uenige i påstanden om at finnmarksloven fører til forskjellsbehandling av samer og andre (påstand 5).

Variasjoner i respondentenes stillingstakning til påstandene om allemannsretten (påstand 3) og forskjellsbehandling (påstand 5) avhenger av både alder, utdanning, bosted og om de er manntallsført eller ikke. Det er for eksempel flest blant de som ikke er manntallsførte som er enige i påstanden om at finnmarksloven fører til forskjellsbehandling av samer og andre finnmarkinger (63 prosent, påstand 5), og flest blant de manntallsførte som er uenige i påstanden (32 prosent). 38 prosent av de manntallsførte er likevel enige i påstanden om forskjellsbehandling. Når det gjelder påstanden om at finnmarksloven er en trussel mot allemannsretten (påstand 4), så er det flest blant de som ikke er manntallsførte som er av den oppfatning, det vil si 48 prosent mot 27 prosent av de manntallsførte. Blant de manntallsførte er det flest som er uenige i denne påstanden.

En korrelasjonsanalyse viser at det er sterke sammenhenger mellom noen påstander. De som mener at finnmarksloven bidrar til å ivareta lokale hensyn (påstand 2), tenderer også til å mene at finnmarksloven har bidratt til bedre forvaltning av finnmarknaturen (påstand 1), og at finnmarksloven bidrar til å rette opp gammel urett som er gjort mot samer (påstand 4).

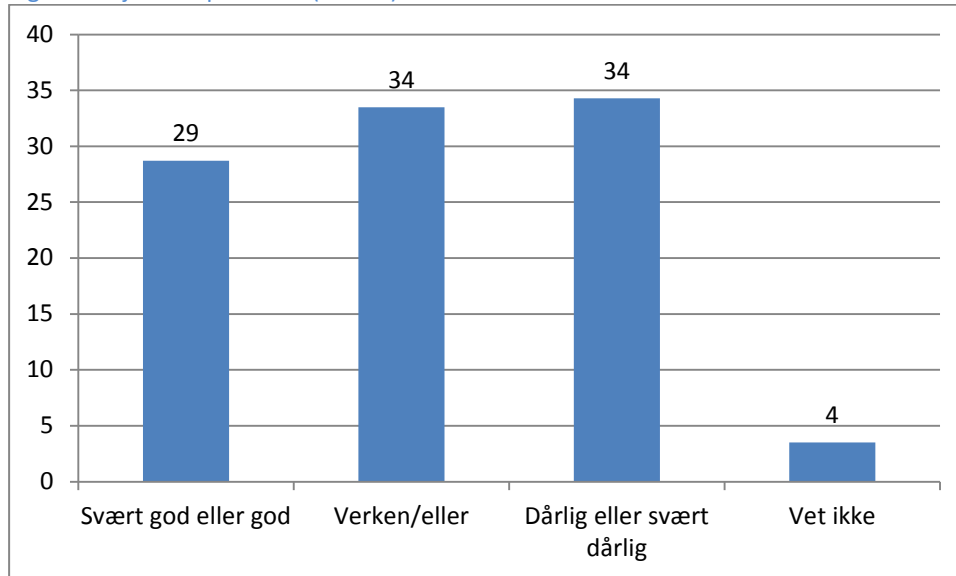
I den offentlige debatten som var omkring etableringen av finnmarksloven var dette argumenter for å implementere loven. Argumentasjonsrekken var gjerne at loven ville i større grad ta hensyn til lokale interesser, deriblant samiske interesser, noe som tidligere forvaltningsregimer ikke har tilrettelagt for (har fra gammelt av ikke vært en villet handling fra den norske stat å ta hensyn til samiske interesser). Korrelasjonsanalysen viser også at de som mener at finnmarksloven fører til forskjellsbehandling av samer og andre finnmarkinger (påstand 5), også har en tendens til å mene at finnmarksloven er en trussel mot allemannsretten (påstand 3). Denne argumentasjonsrekken var også å finne igjen i den offentlige debatten rundt etableringen av loven, hvor det ble brukt som argument mot loven at den ville virke etnisk diskriminerende og kunne komme til å hindre allmennhetens ferdsel i utmark dersom enkelte grupper fikk eiendomsrettigheter (se kapittel 5). Korrelasjonsanalysene viser dermed at disse argumentene som var i den offentlige meningsutvekslingen ved innføringen av finnmarksloven hadde resonans i befolkningen i 2012.

Siden FeFo ble opprettet gjennom finnmarksloven, må man kunne påregne at holdninger til finnmarksloven også avspeiler holdninger til FeFo. Før vi går videre med å undersøke befolkningens oppfatninger av og oppslutning om FeFo, vil vi se på befolkningens kjennskap til FeFo, da vi antar at hvilken kjennskap befolkningen har til institusjonen er viktig for deres holdninger til den.

## **7.7 Kjennskap til FeFo**

I befolkningsundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere hvilken kjennskap de hadde til FeFo. Av figuren nedenfor (figur 11) ser vi at det framkommer et ganske delt bilde, hvor svarene fordeler seg på tre nesten like store grupper:

Figur 11: Kjennskap til FeFo (N=924). Prosent.



Figuren overfor (figur 11) viser at 29 prosent av respondentene mener de har svært god eller god kjennskap til FeFo, mens 34 prosent mener deres kjennskap er dårlig eller svært dårlig. Interessant nok er det også 34 prosent som svarer "verken/eller". Dette kan bety at det er mange som er usikker på hvor god kjennskap de egentlig har til FeFo, eller at de har god kjennskap om noen sider ved FeFo og dårlig kjennskap om andre sider. Kun 4 prosent som svarer "vet ikke", noe som tyder på at de fleste har en oppfatning om egen kjennskap til FeFo.

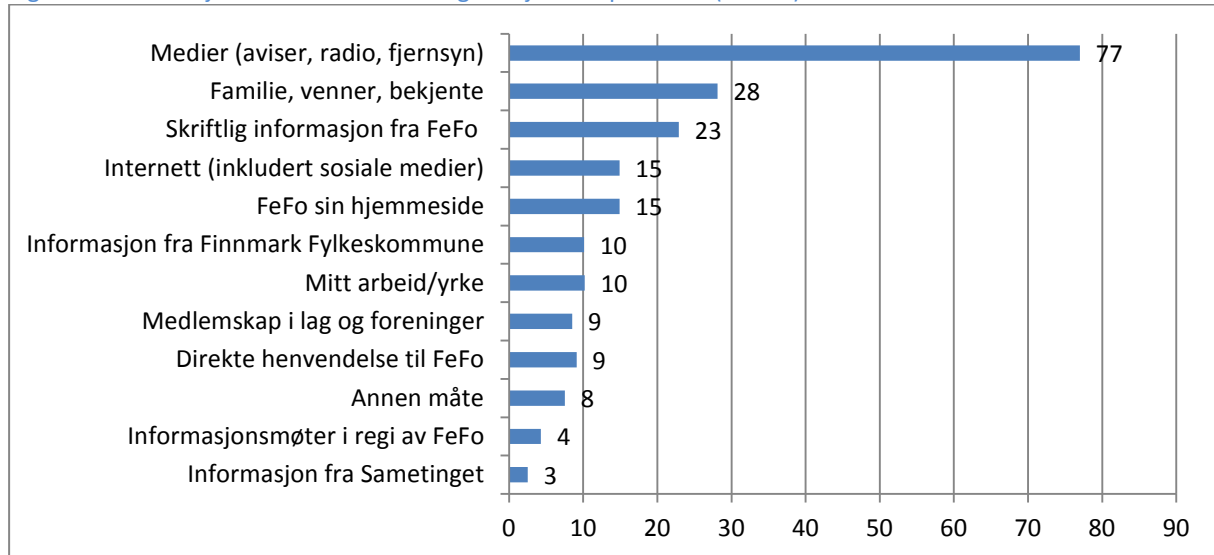
De manntallsførte i Sametingets valgmanntall har en større tendens til å rapportere at de har god kjennskap til FeFo, og en mindre tendens til å rapportere at de har dårlig kjennskap til FeFo. Variasjonen mellom de som er manntallsførte og de som ikke er manntallsførte er signifikant. Mens 40 prosent av de manntallsførte mener at de har god kjennskap, er det kun 27 prosent av de ikke-manntallsførte som mener de har god kjennskap til FeFo. Forklaringen på denne forskjellen kan kobles mot at opprettelsen av FeFo i finnmarksloven kan ses på som et "samisk prosjekt", drevet fram av samepolitikken og begrunnet i samiske rettigheter, noe som de manntallsførte var mer orientert om enn de som ikke er manntallsførte. På den andre siden har finnmarksloven og implementeringen av FeFo bidratt til offentlige debatter som har engasjert både de som er manntallsførte (samer) og de som ikke er det (andre finnmarkinger).

Samtidig som 29 prosent av respondentene mener at de har svært god eller god kjennskap til FeFo, er over halvparten av respondentene helt eller ganske enig i at det er vanskelig å skille mellom hva som er FeFo's og hva som er Sametingets ansvarsområde. Det betyr at en del av de som synes dette skillet er vanskelig, også må mene at de har god kjennskap til FeFo. Det viser seg da også at av de respondentene som mener at de har svært god eller god

kjennskap til FeFo, så oppgir hver tredje respondent, at det er vanskelig å skille mellom FeFo's og Sametingets ansvar.

I forlengelsen av dette er det også aktuelt å se på hva som er kunnskapskildene til respondentenes kjennskap til FeFo. Dette viser figuren nedenfor (figur 12):

Figur 12: Informasjonskilder for befolkningens kjennskap til FeFo (N=953). Prosent.



De aller fleste, det vil tre av fire, oppgir medier (aviser, radio, fjernsyn) som kunnskapskilder til FeFo. Dette er ikke uventet da mye av det offentlige ordskiftet om FeFo har foregått i media. Samtidig oppgir i overkant av en av fire at kunnskap hentes fra familie, venner og bekjente. Det betyr at de to viktigste kildene for kunnskap om FeFo, er sekundærkilder, det vil si kilder hvor informasjonen er bearbeidet eller filtrert av andre. Tjuetre prosent av informantene oppgir at de har fått skriftlig informasjon fra FeFo, mens femten prosent oppgir at FeFo's hjemmeside er en kilde.

Vi har ikke data på hvilken informasjon informantene får om FeFo gjennom informasjonskildene. Gjennom media vil den redaksjonelle linjen naturlig nok bestemme hvordan ulike saker om FeFo rammes inn. I den offentlige debatten om finnmarksloven og det påfølgende forvaltningsregimet (FeFo), ble det framstilt et heller polarisert bilde av debatten i lokalaviser i Finnmark, selv om mange vil tendere til å mene at redaksjonelle medieoppslag er en mer "nøytral" informasjonskilde enn den informasjon som FeFo selv formidler. Debatten og medieoppslagene toppet seg i tiden rundt vedtaket av finnmarksloven i 2005. Med tanke på at størstedelen av finnmarkingene har ervervet sin kunnskap om FeFo gjennom media, så har folks oppfatning av FeFo sannsynligvis også blitt formet av konfliktperspektivet som media hadde på finnmarksloven (Josefsen m.fl. 2015).

Vår hypotese er at hvilken kunnskap(snivå), og hvor folk henter sin kunnskap fra om FeFo, påvirker grad av tillit de har til forvaltningsinstitusjonen og dets forvaltningspraksis. Dette drøfter vi i neste delkapittel.

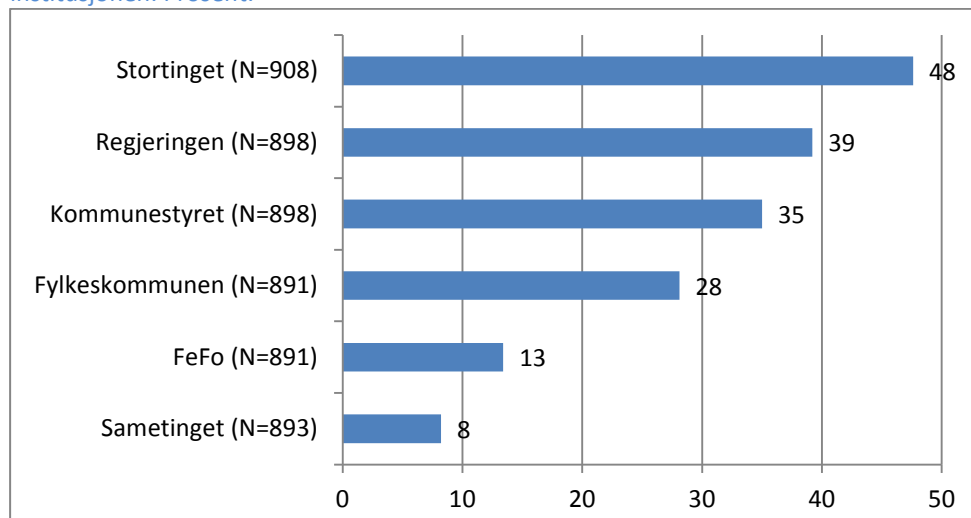
## 7.8 Tillit til og oppslutning om FeFo

Som vi redegjør for i rapportens analyseramme (kapittel 3) så knytter tillitsbegrepet seg i denne studien til befolkningens oppslutning til *institusjonen* FeFo som forvalter av arealer og naturressurser. Tillit er dermed etablert på hvilken *forestilling* folk har av institusjonen. Men vi knytter også tillitsbegrepet til folks oppslutning til FeFo's *praktiske* forvaltningstiltak. Kapittel 7.8.1. ser på det førstnevnte, det vil si befolkningens tillit til og forestillinger om institusjonen FeFo. Kapittel 7.8.2. ser på befolkningens oppslutning om forvaltningstiltakene.

### 7.8.1 Institusjonen

Figuren nedenfor (figur 13) gir en oversikt over respondentenes generelle institusjonelle tillit til ulike offentlige forvaltningsinstanser:

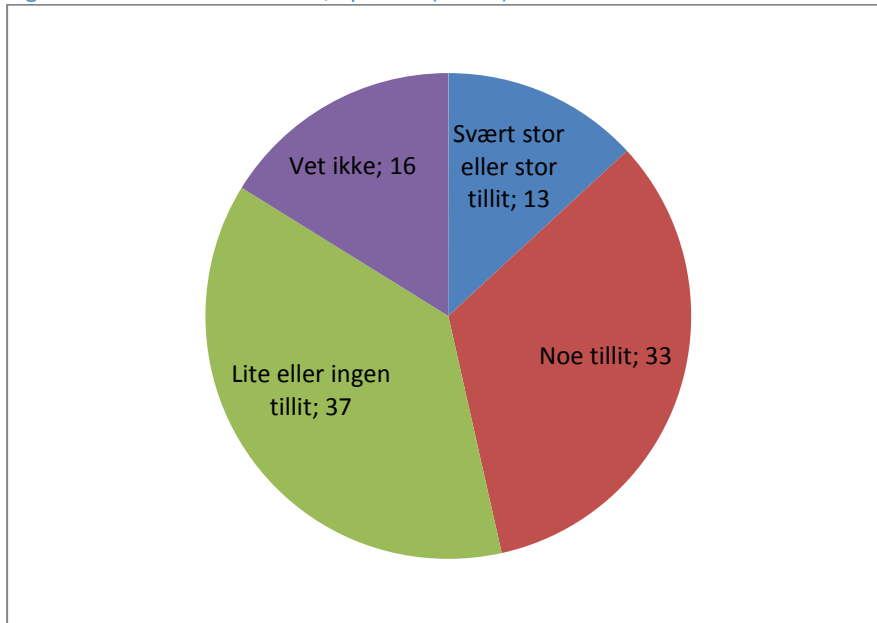
Figur 13: Tillit til institusjoner. Andel av respondentene som har svart at de har svært stor eller stor tillit til institusjonen. Prosent.



Figuren (figur 13) viser at kun 13 prosent av respondentene har stor eller svært stor tillit til FeFo. Derimot har respondentene forholdsvis stor institusjonell tillit til Stortinget (48 prosent) og regjeringen (39 prosent) og kommunestyret (35 prosent). Dette bildet av institusjonell tillit bekrefter det som også framkommer i andre undersøkelser som viser at Storting og regjering har stor tillit i befolkningen generelt sett (se blant annet Aardal 2011). Også blant samer har disse to institusjonene stor grad av tillit (Balto 2011). Nederst finner vi Sametinget som bare åtte prosent av respondentene har stor eller svært stor tillit til. Når det gjelder institusjonell tillit plasserer dermed FeFo seg mellom oppnevningsorganene Sametinget og Fylkeskommunen.

Figuren overfor sier bare noe som hvor mange som har stor eller svært stor tillit til FeFo. Figur 14 ser på hvordan respondentene fordeler seg på de ulike svaralternativene:

Figur 14: Grad av tillit til FeFo, i prosent (N 891)



Et gjennomgående trekk er at en relativt stor andel, i gjennomsnitt en av tre, har *noe tillit* til FeFo, mens noen flere har *liten eller ingen* tillit. Når det gjelder kjønnsforskjeller, så viser det seg at menn i større grad enn kvinner har *liten eller ingen* tillit til FeFo, mens kvinnene i større grad ikke har gjort seg opp en mening om dette spørsmålet. Også utdanning har betydning for tillit. Flere med høyskole- eller universitetsutdanning enn de med grunn- eller videregående skole tenderer til å ha *svært stor eller stor tillit* til FeFo.

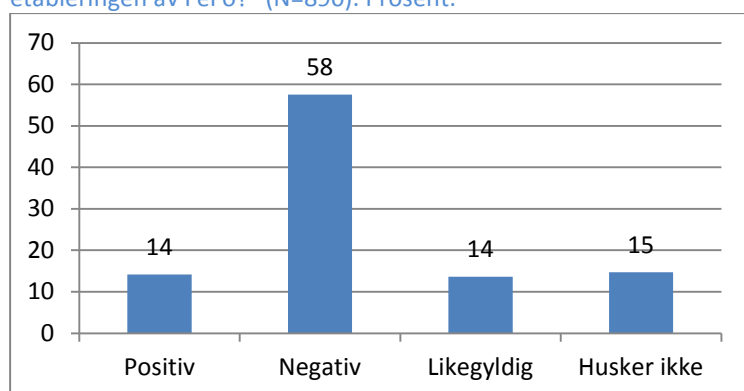
Bosted har betydning for respondentenes vurdering av tillit: respondenter i de store bykommunene Hammerfest, Alta, Vadsø og Sør-Varanger rapporterer i større grad at de har *lite eller ingen tillit* til FeFo. Nesten halvparten (43 prosent) oppgir dette, mens bare i overkant av en av fem (22 prosent) i de samiske språkforvaltningskommunene oppgir det samme. Det viser seg også at de som er registrert i Sametingets valgmanntall i langt større omfang oppgir å ha *svært stor eller stor tillit* til FeFo, enn de som ikke er manntallsført. FeFo har, kanskje ikke uventet, en større støtte blant samer og i kommuner hvor samiske hensyn er institusjonalisert i offentlig virksomhet.

Befolkningsundersøkelsen viser altså at det er et flertall på 37 prosent som har *liten eller ingen tillit* til FeFo. Dette kan leses som en stor prosent, men det må samtidig understrekes at en rimelig ny forvaltningsenhet, som kun hadde virket i 6 år da befolkningsundersøkelsen ble foretatt i 2012.<sup>76</sup> Dette er bakgrunnen for at vi ønsket å undersøke hvilke holdninger befolkningen hadde til FeFo da institusjonen ble etablert i 2006.

<sup>76</sup> I tillegg er det ikke foretatt noen tidligere vitenskapsbaserte undersøkelser av hvilken tillit befolkningen har til FeFo, og vi har dermed ikke noen mål på hvordan tillit befolkningen hadde til FeFo da forvaltningsinstitusjonen ble etablert. Vi har heller ikke hatt tall på befolkningens tillit til Statskogs forvaltning,

I spørreskjemaet ba vi respondentene om å prøve å huske hva de seks år tidligere mente om etableringen av FeFo. Før vi går videre ønsker vi å understreke at det knytter seg stor usikkerhet til folks svar på noe som skjedde seks år tilbake i tid. Av den grunn bør det utvises tilbakeholdenhet med å forstå disse tallene som om dette er det som folk faktisk mente den gang (Haraldsen 1999: 167-168). Spørsmålet gir imidlertid et bilde av hva folk på spørretidspunktet mente at de sto for da FeFo ble etablert. Vi mener derfor at svarene gir et kvantitativt mål på hvilke holdninger respondentene i 2012 mente at de hadde til FeFo seks år tidligere. Svarene gir oss mulighet til å sammenholde med holdninger til FeFo som de samme respondentene oppgir å ha på spørretidspunktet. På bakgrunn av respondentenes egne vurderinger kan vi dermed få fram et tallmateriale om respondentene som kan gi en pekepinn på hvorvidt de kan ha endret sitt syn på FeFo. Vi vil derfor først ta for oss hva respondentene på spørretidspunktet svarte med hensyn til deres standpunkt i 2006 (om de var positiv, negativ eller likegyldig, se figur 15), og deretter om de på spørretidspunktet i 2012 mente FeFo burde legges ned eller bestå. Selv om det å være positiv eller negativ til FeFo ikke er direkte sammenlignbar med synet på om FeFo bør bestå eller legges ned, så velger vi å se disse i sammenheng da de har potensiale til å si noe om eventuelle holdningsendringer til FeFo.

Figur 15: "FeFo ble etablert i 2006. Dersom du forsøker å huske tilbake, hva mente de den gang om etableringen av FeFo?" (N=890). Prosent.



Som figuren overfor viser så er det 15 prosent som svarer at de ikke husker hva de mente om FeFo under etableringstidspunktet, mens 85 prosent oppgir svar. Hele 58 prosent sier at de var negative til FeFo i 2006. Støtten til FeFo var lav: kun 14 prosent var positive. Disse tallene kan leses inn i den uttalte motstand til både finnmarksloven og FeFo som i denne tiden framkom blant annet i media. Avisinnleggene var mange, og underskriftsaksjonen "privatisering av finnmarksallmenningen" pågikk (jf. kapittel 5.4.2). Andelen manntallsførte respondenter som sier de var positive til FeFo er langt høyere enn de som ikke var manntallsførte. Blant de manntallsførte er det 33 prosent som var positive til etableringen

---

verken i Finnmark før 2006, eller Troms og Sør-over etter 2006. Vi har derfor ikke mulighet til å gjøre vurdering av hvordan befolkningens tillit til FeFo skårer i forhold til andre eierforvalterorganer.



av FeFo i 2006, mot 10 prosent av de ikke-manntallsførte. Av de manntallsførte er det allikevel flest som var negative (39 prosent). Blant de som ikke var manntallsførte oppgir 61 prosent at de var negative.

Bak slike standpunkter ligger det ulike forklaringer på hva som gjorde at folk var skeptiske til FeFo. I spørreskjemaet ba vi derfor de respondentene som var enten positive eller negative til FeFo i 2006 om å utdype sitt standpunkt gjennom å svare på seks påstander. Tabellen nedenfor viser svarfordelingen på de seks ulike påstandene som kunne utdype årsaken til at folk var *negative* til FeFo:

Tabell 7: Begrunnelser for negative holdninger til FeFo i 2006 (N=515). Prosent.

	Svarprosent
1. Jeg fryktet at samene ville få for liten innflytelse.	3
2. Jeg var kritisk til hvorvidt FeFo ville klare å forvalte land og naturressurser til finnmarkingers beste.	39
3. Jeg fryktet at samer og andre finnmarkinger ville bli forskjellsbehandlet.	45
4. Jeg var tilfreds med den jobben som Statskog gjorde.	59
5. Jeg mente Finnmark burde fortsette å være statsgrunn.	60
6. Jeg var skeptisk til etableringen av FeFo fordi jeg mente Sametinget ville få for stor innflytelse over forvaltningen av land og naturressurser i Finnmark.	70

Som tabellen viser (tabell 7), var det skepsisen til Sametinget (påstand 6) som var den begrunnelsen som flest respondenter oppga for at de var negative til FeFo i 2006, det vil si at syv av ti respondenter oppga dette som en forklaring. Det var også mange som ønsket at Finnmark burde fortsette å være statsgrunn (påstand 5), og som var tilfreds med den jobben som Statskog gjorde (påstand 4). Nesten to av tre gir uttrykk for disse to standpunktene. I underkant av halvparten fryktet at samer og andre finnmarkinger ville bli forskjellsbehandlet (påstand 3). Noen var også skeptisk til om FeFo ville klare å forvalte naturressurser og landarealer til befolkningens beste (påstand 2). Kun tre prosent oppgir at de var negative til FeFo fordi de fryktet at samene ville få for liten innflytelse i dette forvaltningsorganet (påstand 1). Disse tallene viser to hovedtrekk: at skepsisen til Sametinget synes å ha vært utbredt i 2006, og at tiltroen til statlig forvaltning (les Statskogs forvaltningsregime i Finnmark) har vært tilsynelatende høy.

Det er noen forskjeller på begrunnelsene som gis blant de manntallsførte (N=60) og de som ikke det (N=480) på hvorfor de var negative til FeFo i etableringstidspunktet i 2006. Blant de manntallsførte er det flest som var negative fordi de var tilfreds med Statskog (påstand 4; 72 prosent manntallsførte, 58 prosent ikke manntallsførte). Det er flere manntallsførte som mente Finnmark burde fortsette å være statsgrunn (påstand 5; 65 prosent manntallsførte, 60 prosent ikke manntallsførte) og som var kritiske til hvorvidt FeFo ville klare å forvalte til finnmarkingers beste (påstand 2; 50 prosent manntallsførte, 39 prosent ikke manntallsførte). Det er imidlertid flest blant de som ikke er manntallsførte (46 prosent) som fryktet

forskjellsbehandling (påstand 3) enn blant de manntallsførte (40 prosent). Og likeledes betydelig større andel blant de som ikke er manntallsførte (74 prosent) støtter påstand 6 (skeptiske til FeFo på grunn av Sametingets innflytelse ...) enn de som er manntallsførte (45 prosent).

Befolkningsundersøkelsen viser altså, selv når man korrigerer for at folk kan huske feil, at det var en betydelig skepsis til FeFo under etableringstidspunktet i 2006. Hvordan var det så seks år etter? Var denne skepsisen som var til stede i 2006 blitt forsterket eller svekket på spørretidspunktet? Vi ba respondentene om å svare følgende spørsmål: "Mener du i dag at FeFo bør bestå eller avvikles?". Her var det 44 prosent som mente at FeFo bør avvikles, 26 prosent mente at FeFo bør bestå, og 30 prosent krysset av for "vet ikke/ingen meninger". Blant respondentene som mener FeFo bør avvikles, er det flest som ikke er innført i Sametingets valgmanntall som mener dette (47 prosent ikke-manntallsførte, 31 prosent manntallsførte). Det er en større andel blant de manntallsførte (41 prosent) som på spørretidspunktet mener at FeFo bør bestå enn blant de som ikke er manntallsført (23 prosent).

Undersøkelsen viser dermed at det på spørretidspunktet i 2012 var det fortsatt stor skepsis blant befolkningen i Finnmark til FeFo. Det er 44 prosent av respondentene som mener at FeFo bør legges ned. Også blant deler av den samiske befolkningen var motstanden stor. Selv om de de oppgitte holdningene fra henholdsvis 2006 og 2012 ikke er direkte sammenlignbar, mener vi likevel å kunne se en viss holdningsendring blant befolkningen dersom vi sammenligner respondentenes standpunkter. I 2006 var nesten seks av ti negative til FeFo, mens det på spørretidspunkt i 2012 var i underkant av halvparten som mente at FeFo burde avvikles. Andelen som er negative til FeFo i 2012 er dermed mindre sammenlignet med 2006. På samme måte er andelen som er positive til FeFo's i 2006 (14 prosent) blitt større sammenlignet med 2012 (26 prosent). Dette kan bety at FeFo fester seg i deler av befolkningen, selv om utviklingen går sakte.

Også befolkningens holdninger til FeFo i spørretidspunktet (2012) kan utdypes. I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å beskrive sine nåværende synspunkter på FeFo ved å ta stilling til fire påstander. Svarfordelingen er presentert i følgende tabell:

Tabell 8: Synspunkter på FeFo i 2012. Prosent.

	Helt eller ganske enig	Verken/ eller	Helt eller ganske uenig	Vet ikke
1. <i>Jeg er tilfreds med den jobben som FeFo gjør (N=783)</i>	20	34	28	18
2. <i>Jeg mener det er behov for et forvaltningsorgan som FeFo (N=751)</i>	32	18	35	15
3. <i>Jeg mener FeFo får ufortjent mye kritikk (N=741)</i>	19	29	32	19
4. <i>Jeg mener FeFo har bidratt til å skape konflikt mellom folk i Finnmark (N=839)</i>	51	20	15	15

Som tabell 8 viser, så er det en relativt høy andel som krysser av for "vet ikke" og "verken/eller" på alle fire påstander. Dette kan bety at folk av ulike årsaker ikke har gjort seg opp en mening, eller at spørsmålene er for tosidige for å kunne gi et klart svar. Svarfordelingen for påstand 1 kan ha en slik forklaring, hvor mer enn en av tre (34 prosent) svarer "verken/eller" på spørsmålet om de er tilfreds med jobben som FeFo gjør. Det er ellers en ganske stor andel som ikke er fornøyd med den jobben som FeFo gjør, det vil si 28 prosent. En av fem sier seg imidlertid fornøyd (20 prosent).

På synet om hvorvidt det er behov for FeFo (påstand 2) er respondentene delt, hvor 32 prosent svarer mener det er det og 35 prosent mener det ikke er det. Når det gjelder kritikken mot FeFo (påstand 4) synes kun en av fem at FeFo får ufortjent mye kritikk, mens en av tre mener kritikken ikke er ufortjent. Halvparten av respondentene mener også at FeFo har bidratt til å skape konflikt mellom folk i Finnmark (påstand 4). Om svarfordelingen på denne påstanden skyldes FeFo's praktiske forvaltning eller om det er den politiske konflikten rundt vedtaket av finnmarksloven som kan forklare svarfordelingen er forhold som vi vil komme mer inn på.

### 7.8.2 Iverksettings- og forvaltningspraksis

Nedenfor skal vi se nærmere på respondentenes oppfatninger om FeFo's forvaltningspraksis. Denne analysen er basert på til sammen syv påstander som respondentene ble bedt om å ta stilling til i spørreundersøkelsen. Disse påstandene var:

1. FeFo har bidratt til at finnmarkinger er "herrer i eget hus"
2. FeFo er til hinder for næringsutviklingen i fylket
3. FeFo bidrar til å styrke samisk kultur
4. FeFo bør selge eiendom til markedspris
5. FeFo bør avvikle ordningen med jaktsoner for rypejakt
6. FeFo bør være en aktiv pådriver for utnytting av naturressurser som vindkraft, vannkraft og mineraler
7. FeFo bør gi finnmarkinger førsterett ved ressursknapphet

Tre av påstandene (påstand 1, 2, 3) kan karakteriseres som overordnede da de har karakter av å være politiske stridsspørsmål, og ikke knyttet like sterkt til konkrete strategier til forvaltning (se kapittel 5). Et av argumentene for Finnmarksloven var nettopp at den gjennom FeFo ville bidra til at finnmarkinger ble "herrer i eget hus" (jf. påstand 1), noe som innebar at råderetten over Finnmarks arealer og naturressurser ble gitt fylkets befolkning i fellesskap. Under tilblivelsesperioden, og senere, var det store politiske debatter hvorvidt så ville skje. Et argument som ble brukt mot FeFo-regimet var at reformen ville være en hindring for næringsutviklingen i fylket (jf. påstand 2). Dette inngår i et større bilde hvor motstanderne argumenterte med at hensyntaken til samiske interesser ved naturinngrep generelt sett ville hindre verdiskaping og etableringen av nye arbeidsplasser. Det har blant annet blitt argumentert med at samiske hensyn må underordnes storsamfunnets behov, og at samiske naturbaserte næringer som reindrifta ikke har livets rett (se blant annet Josefsen 2010).

De fire siste påstandene (påstand 4, 5, 6, 7) er knyttet direkte til FeFo's strategiplan, og har også vært temaer i mediedebatter. Det tidligere forvaltningsordningen i Finnmark, hvor jordsalgstyret/Statskog forvaltet naturressursene, hadde ikke en utviklet strategi for sin forvaltning (jf. kapittel 5). Priser ble holdt på et kunstig lavt nivå, i påvente av rettighetsavklaringene som Samerettsutvalget utredet, og det ble ikke utøvd en aktiv forvaltning. FeFo-styret var imidlertid tydelig, fra dag én, på at organet ville utøve et aktivt "eierskap". FeFo's strategiske plan eksemplifiserer dette (jf. kapittel 6.3).

Tabell 9 viser hvordan respondentene vurderer de tre overordnede påstandene (påstand 1,2,3)

Tabell 9: Synspunkter på tre overordnende stridsspørsmål, i prosent.

	Helt eller ganske enig	Verken/ eller	Helt eller ganske uenig	Vet ikke
<i>FeFo har bidratt til at finnmarkinger er "herrer i eget hus" (N=869)</i>	25	24	39	13
<i>FeFo er til hinder for næringsutviklingen i fylket (N=863)</i>	35	27	20	18
<i>FeFo bidrar til å styrke samisk kultur (N=871)</i>	30	29	18	23

Tabellen overfor viser at det politiske slagordet "herrer i eget hus" ikke synes å ha funnet gjenklang hos mange (jf. påstand 1). Om lag 40 prosent er uenige i påstanden, mens 25 prosent er enige. Når det gjelder påstanden om hvorvidt FeFo bidrar til å styrke samisk kultur (jf. påstand 3), så er respondentene temmelig delte i sine meninger. Men det er flere som er enige i dette standpunktet (30 prosent) enn de som uenige (18 prosent). Det som likevel er mest interessant er at en ganske stor andel, 35 prosent, mener at FeFo er til hinder

for næringsutvikling i Finnmark (påstand 2). Dette *kan* synes som et paradoks da styret har vedtatt at FeFo skal være en aktiv eier av arealer og ressurser i Finnmark. Det er signifikante forskjeller på de svarene som gis av de som er registrerte i Sametingets valgmanntall og de som ikke er registrert når det gjelder nettopp denne påstanden. Det er flere blant de ikke-manntallsførte (37 prosent) som mener FeFo er til hinder for næringsutviklingen i fylket enn blant de valgmanntallsførte (25 prosent). Andelen manntallsførte (35 prosent) som er uenige i påstanden er høyere enn blant de som ikke er manntallsførte (18 prosent).

Det generelle trekket er imidlertid at respondentene er ganske delte i sine synspunkt om de overordnede stridsspørsmålene om FeFo.

Dersom vi ser på hvordan respondentene vurderer påstandene som er knyttet direkte opp til FeFo's strategier (påstand 4,5,6,7), så finner vi ikke igjen at respondentene er riktig så delte i sine synspunkt, som vist i tabellen nedenfor:

Tabell 10: Respondentenes synspunkter på fire påstander knyttet til FeFo's strategier. I prosent.

	Helt eller ganske enig	Verken/ eller	Helt eller ganske uenig	Vet ikke
<i>FeFo bør gi finnmarkinger førsterett ved ressursknapphet (N=884)</i>	68	14	10	8
<i>FeFo bør være en aktiv pådriver for utnytting av naturressurser som vindkraft, vannkraft og mineraler (N=886)</i>	64	12	16	9
<i>FeFo bør avvikle ordningen med jaktsoner for rypejakt (N=859)</i>	19	19	38	24
<i>FeFo bør selge eiendom til markedspris (N=857)</i>	32	19	33	16

Blant de fire påstandene om FeFo's forvaltningspraksis som er knyttet til FeFo's strategiplan, er flesteparten av respondentene (68 prosent) enige i påstanden om at FeFo bør gi finnmarkinger førsterett ved ressursknapphet. At vel tre av fire mener dette tyder på at det blant befolkningen i Finnmark er stor støtte til at FeFo begrenser folk utenfra Finnmark sin adgang til naturressursene dersom ressursgrunlaget tilsier så. Med forankring i finnmarksloven praktiserer FeFo dette i forvaltningen av rypejakta (jf. kapittel 6.6.5). Selv om denne forvaltningsordningen var ganske ny på spørretidspunktet, får den støtte blant respondentene. Tabellen overfor viser at det er 38 prosent som ikke ønsker å avvikle denne ordningen. Her er det imidlertid mange har krysset av for "vet ikke", noe som kan skyldes at ordningen var ny eller at respondentene ikke jaktet og av den grunn ikke var kjent med ordningen. Svarene på spørsmålene som berører holdning til ressursadgang viser at en betydelig del av finnmarkingene støtter opp om hvordan FeFo praktiserer forvaltningen av finnmarkingers rett til og andres adgang til finnmarknaturens ressurser.

Tabellen overfor (tabell 10) viser også at det blant befolkningen i Finnmark finnes en klar støtte til at FeFo bør være en pådriver for å utnytte naturressurser som vindkraft, vannkraft

og mineraler (64 prosent). I hvilken grad dette avspeiler en støtte til FeFo som næringsaktør, en rolle som FeFo har gjennom medeierskapet i Finnmark Kraft AS (se kapittel 6.6.1), har vi ikke data på. Ser vi derimot på hva respondentene mener at FeFo's overskudd skal brukes til, så er der en viss støtte til dette da 39 prosent av respondentene mener at FeFo bør investere i ny næringsvirksomhet (jf. kapittel 7.4). Både vindkraft, vannkraft og mineraler kan i denne sammenheng forstås som nye næringsvirksomheter.

På spørretidspunktet i 2012 var spørsmålet om FeFo bør selge eiendom til markedspris en stor konfliktsak i media (jf. kapittel 6.6.3). Spørsmålet var særlig aktuelt for vekstkommuner som Alta og Sør-Varanger. Tabell 10 viser at respondentene var delt på midten; 32 prosent var enige i at eiendom bør selges til markedspris, mens 33 prosent var uenige i dette. 19 prosent plasserer seg i en midtposisjon. Også her er kommer en stor andel under "vet ikke", nemlig 17 prosent. Dersom vi skiller ut respondenter fra Alta og Sør-Varanger viser tallene at det er omtrent like mange som er helt eller ganske enig i markedsprissetting i disse kommunene som i Finnmark sett under ett. Det er imidlertid færre i disse to kommunene som svarer "verken/eller" (15 prosent mot 22 prosent i øvrige kommuner), og det er en større andel i Alta og Sør-Varanger som er helt eller delvis uenig i prinsippet om markedsprising (38 prosent) enn det er i de andre kommunene i fylket (29 prosent). Det er allikevel en påfallende stor støtte til prinsippet om markedspris i vårt materiale, tatt i betraktning konflikten omkring markedspriser og motstanden fra kommunepolitikere som har fått mye omtale i media.

Befolkningsundersøkelsen viser altså at 68 prosent mener at FeFo bør gi finnmarkinger førsterett ved ressursknapphet, og 64 prosent mener FeFo bør være en aktiv pådriver for utnytting av naturressursene. Kan dette forstås som at det blant finnmarkingene likevel er en viss grad av støtte til regionalisering av eierskap til land og ressurser i Finnmark – det vil si grunnleggende prinsipp for FeFo? Å kunne gi finnmarkinger førsterett ved ressursknapphet er i alle fall en klar prinsipiell endring fra statskogregimet, som hvilte på prinsippet om at alle norske borgere hadde de samme rettighetene over statsgrunn i Finnmark.<sup>77</sup> Siden loven er et direkte resultat av samenes rettighetskamp, er det interessant å stille spørsmål til om folks motstand mot finnmarksloven og til FeFo har forklaring i respondentenes holdninger til rettsliggjøringen av samepolitikken. Dette vil vi belyse i neste delkapittel.

---

<sup>77</sup> Flertallet av respondentene oppga at de i 2006 var negative til etableringen av FeFo, og et flertall blant disse begrunnet dette med at de mente Finnmark skulle fortsette å være statsgrunn, og var fornøyd med den jobben som Statskog gjorde. I 2006 hadde ikke Statskog en veldig klar strategi for bruken av land og ressurser (jf. kapittel 5). FeFo's forvaltningsregime innebar imidlertid prinsipielle endringer fra hvordan Statskog forvaltet grunnen i Finnmark, noe som blant annet ble tydelig gjennom at de fikk en egen strategiplan som de har brukt aktivt.

## 7.9 Oppslutning om FeFo og meninger om rettsliggjøringen av samepolitikken

For å undersøke om det er en sammenheng mellom respondentenes oppslutning til FeFo og deres holdning til rettsliggjøringen av samepolitikken og implementering av samiske rettigheter har vi gjort en klyngeanalyse av datamaterialet, det vil si en gruppering av respondentenes ulike svar. Inndelingen i grupper er gjort på bakgrunn av svarene respondentene gir på 11 ulike påstander om Sametinget, Finnmarksloven og FeFo (enkelte av påstandene er også presentert tidligere i kapittel 7). Påstandene og respondentenes vurderinger av disse er illustrert i tabellen nedenfor:

Tabell 11: Påstander som Sametinget, finnmarksloven og FeFo og respondentenes vurdering av disse. Prosent

<b>PÅSTANDER:</b>	<b>Enig</b>	<b>Verken/ eller</b>	<b>Uenig</b>	<b>Vet ikke</b>
<i>Sametinget bidrar til en positiv utvikling i Finnmark. (N=892)</i>	12	16	61	11
<i>Sametinget bør få mindre innflytelse over bruken av naturressurser i Finnmark. (N=889)</i>	74	10	11	5
<i>Sametinget har for stor innflytelse over FeFo. (N=887)</i>	65	14	7	14
<i>Sametinget bør legges ned. (N=906)</i>	56	14	22	8
<i>Finnmarksloven bidrar til å ivareta lokale hensyn. (N=875)</i>	32	27	24	17
<i>Finnmarksloven fører til forskjellsbehandling av samer og andre finnmarkinger. (N=885)</i>	59	13	14	13
<i>Finnmarksloven har bidratt til bedre forvaltning av finnmarknaturen. (N=883)</i>	21	28	31	20
<i>Finnmarksloven er en trussel mot allemannsretten. (N=882)</i>	44	19	20	17
<i>FeFo har bidratt til at finnmarkinger er 'herrer i eget hus'. (N=869)</i>	25	24	38	13
<i>Jeg mener det er behov for et forvaltningsorgan som FeFo. (N=751)</i>	32	18	35	15
<i>Det er vanskelig å skille mellom hva som er FeFo's og Sametingets ansvarsområde. (N=883)</i>	59	15	10	16

Som tabellen overfor viser er det 61 prosent av respondentene som er uenige i at Sametinget fører til positiv utvikling i Finnmark. 74 prosent mener at Sametinget bør ha mindre innflytelse over naturressursene i Finnmark, og 65 prosent mener Sametinget har for stor innflytelse over FeFo. Blant respondentene er det 56 prosent som mener at Sametinget bør legges ned. Det må dermed kunne sluttet at respondentene er i overveiende grad negativt innstilt til Sametinget.

Når det gjelder oppfatninger om finnmarksloven så mener 59 prosent at den har ført til forskjellsbehandling av samer og andre finnmarkinger, og 44 prosent mener loven er en trussel mot allemannsretten. Og til sist, 59 prosent mener det er vanskelig å skille mellom hva som er FeFo's og Sametingets oppgaver. Det er flest som er uenige i påstanden om at FeFo har bidratt til at finnmarkinger er "herrer i eget hus", mens andelen som mener det er behov for FeFo er ganske lik med de som mener det ikke er behov for et slikt forvaltningsorgan. En stor andel, det vil si 59 prosent, mener det er vanskelig å skille mellom hva som er Sametinget og FeFo's oppgaver. Bare 10 prosent er uenige i denne påstanden.

På bakgrunn av de vurderinger som respondentene gjorde av påstandene ble respondentene delt inn i "meningsgrupper" (se vedlegg 5). Dersom vi gjorde en inndeling i to grupper, ville vi bare fått de som var positive og negative til implementering av samiske rettigheter. Siden vi ønsket et mer nyansert syn, gjorde vi en inndeling i fire meningsgrupper. Siden finnmarksloven ikke bare er en regionalisering av land- og ressursforvaltning, men også bidro til en rettsliggjøring av statens samepolitikk, tror vi at de fire gruppene kan synliggjøre ulike syn på forvaltningsreformen av land og ressurser i Finnmark. Basert på karakteristikker ved de fire gruppene har vi kalt de: (1) "Avviserne I", (2) "Avviserne II", (3) "Vet-ikke'rne", og (4) de "De betinget positive". Navnene viser til de holdninger om rettsliggjøringen av samepolitikken som de fire gruppene reflekterer.

Gruppen "avviserne I" (N=336) har fire kjennetegn som skiller de fra de tre andre gruppene. For det første så oppgir en stor del av respondentene at de er politisk interesserte, og de plasserer seg mest på høyresiden sammenlignet med de tre andre gruppene. I tillegg så tenderer de til å bo i senterkommuner, og ikke i språkforvaltningskommunene. I denne gruppen er det flest respondenter som ikke er registrert i Sametingets valgmanntall. Denne gruppen er kategorisk negativ til å implementere samiske rettigheter i land- og ressursforvaltning, og forklarer også navnet som vi har gitt gruppen. De mener at det vil føre til forskjellsbehandling mellom samer og andre i Finnmark, og at det er en trussel mot allemannsretten. Mange i denne gruppen ønsker å legge ned både FeFo og Sametinget. Til tross for at denne gruppen har veldig klare synspunkter vedrørende samiske rettigheter, så syns de det er vanskelig å skille mellom hva som er Sametingets og FeFo's ansvarsområder. Dette er den største gruppen (N=336).

Gruppe 2 (N=86) avviser ikke implementering av samiske rettigheter i like sterk grad som gruppe 1. "Avviserne II" har to særlige kjennetegn som skiller den fra de andre gruppene. Det ene er at de tenderer til å plassere seg mest på venstresiden av norsk politikk, og det andre er at de oppgir at de er under gjennomsnittet interessert i politikk. De fleste respondentene i denne gruppen er negative til å implementere samiske rettigheter til land og ressurser, men har ikke samme kategoriske syn på hvorvidt Sametinget bør legges ned. De avviser ikke finnmarksloven fordi de mener den har skapt "etniske skiller" eller fordi de mener det er en trussel mot allmenn ferdsel i Finnmark. Flertallet i gruppe 2 mener at finnmarksloven ikke har ført til bedre forvaltning av finnmarknaturen, og er også klar over hva som er Sametingets og FeFo's ansvarsområder.

Gruppe 3, "Vet ikke'rne", (N=63) har følgende kjennetegn som skiller seg fra de øvrige gruppene: De er yngre enn de tre andre gruppene, det er størst andel kvinner, og den politiske interessen er lav. I tillegg er det et over gjennomsnittlig antall respondenter som er registrert i Sametingets valgmanntall. Denne gruppen ønsker ikke å legge ned verken FeFo



eller Sametinget, men respondentene tenderer å være negativ til FeFo's virksomhet og til samepolitikk. Respondentene i denne gruppen har lite kunnskap eller mangler meninger om forhold som omhandler implementering av samiske rettigheter. Dette er også bakgrunnen for navnet vi har gitt denne gruppa. "Vet ikk'erne" er den minste gruppen (N=63).

Gruppe 4, "De betinget positive", er den nest største gruppen (N=203). Kjennetegn ved denne gruppa er at respondentene har et høyere utdanningsnivå enn de andre gruppene, og at det er flest respondenter som er registrerte i Sametingets valgmanntall. Gruppen tenderer til å være mer på høyresiden enn gjennomsnittet blant respondentene, og det er et flertall i gruppen som er veldig politisk interesserte. Denne gruppen er positiv til å implementere samiske rettigheter i land og ressursforvaltningen. De mener dette fører til en bedre forvaltning av natur og ressurser i Finnmark. De er også positive til institusjoner som Sametinget, FeFo og finnmarksloven. Men de har samtidig en vente-og-se holdning til resultatene av reformen, noe som forklarer navnet som vi har gitt til denne gruppen.

Klyngeanalysen viser at det er en sammenheng mellom respondentenes syn på FeFo og deres syn på rettsliggjøring av samepolitikken. Klyngeanalysen anskueliggjør at en større del av respondentene er polariserte: klynge 1 (størst) and klynge 4 (nest størst) har ulike syn på samiske rettigheter. I mellom er det to mindre klynger som nyanserer de to hovedgruppene noe. Den største gruppen avviser imidlertid rettsligjøringen av samepolitikken, og er negativ til iverksetting av samiske rettigheter i land- og ressursforvaltningen i Finnmark.

Har vi, basert denne befolkningsundersøkelsen, grunnlag for å hevde at det blant finnmarkingene er støtte til prinsippet om regional eierskap av land og ressurser? Som tabellen nedenfor viser (tabell 12), er det et flertall blant respondentene i tre av fire grupper som mener at FeFo bør gi finnmarkinger førsterett ved ressursknapphet (jf. kapittel 7.8). En slik førsterett er en endring fra tidligere forvaltningsregime hvor rettigheter ikke var differensiert mellom finnmarkinger og folk utenfra fylket med hensyn til adgang til naturressursene.

Tabell 12: Fordeling på fire grupper av svar på påstand "FeFo bør gi finnmarkinger førsterett ved ressursknapphet" (N=684). I prosent

	<b>"FeFo bør gi finnmarkinger førsterett ved ressursknapphet"</b>				
	<b>Avviserne I</b>	<b>Avviserne II</b>	<b>Vet ikke'rne</b>	<b>Betinget positive</b>	<i>Total</i>
<b>Helt eller ganske enig</b>	66	60	41	82	68
<b>Verken/eller</b>	17	14	8	12	14
<b>Helt eller ganske uenig</b>	14	11	6	5	10
<b>Vet ikke</b>	3	15	44	2	8
<i>Totalt</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<b>N=</b>	333	85	63	203	684

Ikke overraskende så er det fleste blant "vet ikke'erne" som krysser av for "vet ikke" på påstanden om førsterett, det vil si 44 prosent. 42 prosent er imidlertid enige i påstanden. Det er gruppen de "betinget positive" som er mest bekreftende til denne påstanden med sine 82 prosent. Det som kanskje er mest interessant, er at blant de som avviser FeFo og rettsliggjøringen av samepolitikken mest (avviserne I), er det hele 66 prosent som mener at FeFo bør gi finnmarkinger førsterett ved ressursknapphet. Blant "avviserne II" er det 60 prosent. Vi mener at disse tallene gir grunnlag å anta at det blant Finnmarks befolkning er god støtte til om en regional eierskapsforvaltning av finnmarksgrunnen, som er operasjonalisert gjennom FeFo, og som iverksetting av samiske rettigheter gjennom Finnmarksloven muliggjør.

FeFo har gjort ulike forvaltningsvedtak, blant annet å dele inn fylket i jaktsoner. Denne ordningen hadde vært i funksjon kun et par år da spørreundersøkelsen ble gjennomført. Tallene i tabellen nedenfor (tabell 13) viser at det er en forskjell mellom de fire gruppene med hensyn til hvordan de stiller seg til denne ordningen. At hele 71 prosent av "vet ikke'erne" ikke har tatt standpunkt var ikke uventet. Det er heller ikke uventet at det er en forskjell mellom Avviserne I og II på den ene siden og de betinget positive på den andre siden i dette spørsmålet, hvor de betinget positive er mest positiv også til dette spørsmålet. Men det er grunn til å merke seg at også blant Avviserne I og Avviserne II er det flere som er helt eller ganske uenig i at denne forvaltningsordningen skal avvikles, enn de som er enige. Dette tyder på at FeFo har støtte for nye forvaltningsgrep, også hos de som i utgangspunktet ønsker å avvike FeFo.

Tabell 13: Fordeling på fire grupper av svar på påstand "FeFo bør avvikle ordningen med jaktsoner for rypejakt" (N=681)

	FeFo bør avvikle ordningen med jaktsoner for rypejakt				
	Avviserne I	Avviserne II	Vet ikk'erne	Betinget positive	Total
Helt eller ganske enig	21	24	8	13	18
Verken/eller	20	18	5	26	20
Helt eller ganske uenig	39	33	16	48	39
Vet ikke	21	25	71	13	24
Totalt	100	100	100	100	100
N=	332	84	63	202	681

Til og med i spørsmålet om salg av eiendom til markedspris, en sak som har vært svært omstridt, viser tallene at det er en relativ god oppslutning om denne strategien, selv om 38 prosent av "avviserne I" og 34 prosent av de "betinget positive" er uenige om at FeFo bør selge eiendom til markedspris (se tabell 14).

Tabell 14: Fordeling på fire grupper av svar på påstand "FeFo bør selge eiendom til markedspris" (N=679)

	FeFo bør selge eiendom til markedspris				
	Avviserne I	Avviserne II	Vet ikk'erne	Betinget positive	Total
Helt eller ganske enig	33	28	11	36	31
Verken/eller	19	17	14	24	20
Helt eller ganske uenig	38	29	11	34	33
Vet ikke	10	26	64	6	16
Totalt	100	100	100	100	100
N=	329	86	63	201	679

Det viser seg videre at om vi sammenligner de to gruppene som står lengst fram hverandre i synet på FeFo; Avviserne I og De betinget positive, viser tabellen overfor at de fordeler seg relativt likt på de ulike svarkategoriene. Blant "avviserne I" er det 33 prosent som er helt eller ganske enig i markedsprising, mens 36 prosent av de "betinget positive" svarer det samme. Det er også her Vet ikk'erne som skiller seg sterkest ut.

FeFo's operasjonalisering av sin rolle som aktiv eier får altså støtte blant respondentene. Støtten omfatter både prinsippet for prissetting ved salg av eiendom og gjennom innføring av jaktsoner. Denne støtten fordeler seg både blant de som ønsker å legge ned FeFo og de

som er positive til denne nye forvaltningsreformen i Finnmark. Dette tyder på at det ikke er en sammenheng mellom hvordan folk vurderer institusjonen FeFo på den ene siden og på den andre siden FeFo's praktiske forvaltning. At en stor andel også støtter prinsippet om førsterett ved ressursknapphet, et prinsipp som ble argumentert inn i loven under konsultasjonene mellom Justiskomiteen, Finnmark fylkesting og Sametinget, tyder på at FeFo har en potensiale for støtte til en aktiv forvalterrolle.

## 7.10 Oppsummering

Befolkningsundersøkelsen viser at kunnskapsnivået om FeFo er forholdsvis lavt i befolkningen. Mange oppgir at de har vansker med å skille mellom hva som er oppgavene til FeFo og Sametinget. Kontaktflaten som befolkningen har til FeFo er heller ikke stor. På undersøkelsestidspunktet var det 30 prosent av respondentene som hadde vært i kontakt med FeFo i løpet av inneværende år. En stor del av respondentene hentet sin informasjon om FeFo fra media. Til tross for at befolkningen samlet sett ikke har så stor kunnskap om FeFo, har mange gjort seg opp sterke meninger om institusjonen FeFo. Selv om institusjonen har vunnet noe mer aksept i befolkningen etter at den ble etablert i 2006, er det en stor andel, det vil si 44 prosent, som på spørretidspunktet mener at FeFo bør legges ned. Tallene viser at motstanden mot FeFo ikke bare var i den norske befolkningen i Finnmark, men også i deler av den samiske befolkningen, der en av tre manntallsførte samer i 2012 mente at FeFo burde avvikles.

Analysene bidrar til å styrke vår hypotese om at befolkningens meninger om FeFo ble påvirket av prosessene som fant sted rundt tilblivelsen av finnmarksloven i 2005. Som vi har vist har samiske landrettigheter vært et konfliktema og en massiv motstand over flere tiår, noe som toppet seg rundt og etter vedtaket av finnmarksloven. Vi har vist at vi kan forklare motstanden mot FeFo i slike holdninger som var tilstede lenge før FeFo ble opprettet. Det er dermed ikke kun FeFo's konkrete forvaltningspraksis som har betydning for befolkningens oppfatninger om FeFo, men også de forestillinger de hadde om hva FeFo var før institusjonen ble opprettet.

## 8 Næringslivskunders oppfatninger om og tilslutning til FeFo

Denne delen er basert på næringslivkundeundersøkelsen som ble foretatt våren 2013 (se kapittel 4.1.2. for nærmere beskrivelse). I denne undersøkelsen deltok til sammen 48 bedrifter som er i en kunderelasjon til FeFo. Av disse har 42 postadresse i Finnmark, mens seks har postadresse utenfor Finnmark. I delkapitlene nedenfor presenteres karakteristikker ved bedriftene som deltok i undersøkelsene og deres oppfatninger om og erfaringer med FeFo.

### 8.1 Bedriftene

De aller fleste av bedriftene som deltok i næringslivkundeundersøkelsen ble etablert før år 2000, det vil si 33 stykker (se tabell 15).<sup>78</sup> Av disse må 9 bedrifter kunne karakteriseres som godt etablerte bedrifter da de ble etablert før 1950. 13 av bedriftene som deltok i undersøkelsen ble etablert etter år 2000. 5 av disse er etablert i 2005 eller senere. Det vil si at flesteparten ikke har hatt et kundeforhold til Statskog v/ jordsalgskontoret.

Tabell 15: Etableringsår for bedriftene (N=46). Antall.

Før 1900	2
1900-1949	7
1950-1979	8
1980-1999	16
2000-	13
Total	46

Bedriftene varierer stort både når det gjelder omsetning<sup>79</sup> (tabell 16) og antall årsverk.<sup>80</sup> Som oversikten i tabell 16 viser, rapporterer to bedrifter at de ikke har noen omsetning i det hele tatt, mens tre bedrifter rapporterer at de ikke har noen ansatte. Flertallet av bedriftene har en omsetning på under 15 millioner (28 bedrifter). Når det gjelder antall årsverk i bedriftene hadde så mange som ti bedrifter fra en halv til to årsverk, mens tjue bedrifter har mellom tre og ti årsverk. Ti bedrifter hadde mellom elleve og sytti ansatte. To av bedriftene er store arbeidsgivere, der en bedrift har 125 ansatte og den største oppgir å ha ca 500 ansatte.

<sup>78</sup> 2 av 48 bedrifter svarte ikke på spørsmålet om når virksomheten ble etablert.

<sup>79</sup> 4 av 48 bedrifter svarte ikke på spørsmålet om virksomhetens omsetning.

<sup>80</sup> 3 av 48 bedrifter svarte ikke på spørsmålet om virksomhetens antall årsverk.

Tabell 16: Virksomhetens omsetting, antall bedrifter (N=44)

Omsetning (i kroner)	Antall bedrifter
0	2
til og med 1 million	8
1-5 millioner	10
5-30 millioner	13
30-120 millioner	6
120-500 millioner	4
Over 500	1
SUM	44

De aller fleste bedriftene er aksjeselskaper (N=33), mens åtte er enkeltmannsforetak (N=8). De øvrige er annen offentlig selskap, samvirkeforetak, og andre former for selskap.<sup>81</sup>

## 8.2 Næringstype

Bedriftene som deltar i næringslivkundeundersøkelsen har et bredt spenn når det gjelder næringstype. Det er bedrifter innenfor bygg og anlegg, tømmer, primærnæring, reiseliv, transport, butikk, samisk håndverk, grus og pukk, bergverk og mineralvirksomhet, og energi som vindkraft og vannkraft. Mange bedrifter oppgir kombinasjoner, som grus & pukk/bygg & anlegg. Det er derfor vanskelig å lage entydige kategorier av næringsvirksomhet, men hver femte bedrift som deltar i undersøkelsen driver innenfor grus og pukk, og hvem femte driver med bygg & anlegg. Seks av selskapene driver innenfor bergverk og fem innenfor vindkraft og vannkraft. Dette gjenspeiler ganske godt FeFo's kundelister, hvor det er en overvekt av bedrifter hvis virksomheter er basert på ikke-fornybare ressurser som grus & pukk. FeFo har ca. 90 driftsavtaler for grus- og steintak fordelt i Finnmark, hvor de fleste driftes med lokale entreprenører.<sup>82</sup>

## 8.3 Kontakt med FeFo

Når det gjelder næringsaktørens kontakt med FeFo, oppgir de fleste at de har kontakt med kontorstedene Alta og Vadsø. Til sammen 26 av respondentene har kun kontakt med disse to stedene. Ni oppgir Kirkenes, gjerne i kombinasjon med andre kontorsteder. Det er få som oppgir hovedkontoret i Lakselv (fem av respondentene). På spørsmål om hvilke temaer som disse respondentene tar opp med FeFo, handler det i all hovedsak om uttak av ressurser og feste av arealer. Omfanget på kontakten varierer. På spørsmål om hvor mange ganger i løpet

<sup>81</sup> 2 av 48 bedrifter oppgir ikke hvilken selskapsform de sorterer under.

<sup>82</sup> Se: "Mineraler og grus", <http://www.fefo.no/no/Naturressurser/Sider/Mineraleroggrus.aspx> (lesedato 17.12.2014)

av 2012 virksomheten var i kontakt med FeFo, svarer vel halvparten å ha hatt kontakt omtrent to ganger i 2012. To av respondentene oppgir å ha kontakt hatt mer enn 30 ganger. Tretten oppgir at kontakten er oftere med FeFo sammenlignet med den kontakten som virksomheten hadde med Statskog. Her oppgir tretten at det er oftere, nitten at det er uforandret, og kun fem at det er sjeldnere med FeFo. To av tre oppgir at den generelle erfaringen med FeFo er svært eller ganske god, mens 23 prosent verken synes at den er god eller dårlig, men sånn midt imellom (svarkategorien "verken/eller").

## 8.4 Synspunkter på FeFo

Vi spurte hva næringsaktørene hadde av synspunkter på FeFo. På spørretidspunktet hadde FeFo eksistert i vel seks år, noe som innebar at virksomheten ville ha erfaringer med hvordan FeFo hadde fungert i sine første år. Vi ba om at respondentene tok stilling til seks påstander som samlet sett kunne gi et bilde av synspunktene til næringsaktører som har vært i mer eller mindre jevnlig kontakt med FeFo.

Tabell 17: Respondentenes vurderinger av seks påstander om FeFo. Prosent.

	Helt eller ganske enig	Verken/ eller	Helt eller ganske uenig
"Vår virksomhet er tilfreds med den jobben som FeFo gjør." (N=43)	56	30	14
"Vår virksomhet har ikke behov for et forvaltningsorgan som FeFo." (N=41)	17	37	46
"FeFo har ikke kompetanse på de fagområder som angår vår virksomhet." (N=39)	21	15	64
"Vår virksomhet har god kontakt med FeFo." (N=42)	73	17	10
"FeFo har liten betydning for vår virksomhet." (N=40)	18	33	50
"FeFo's prisnivå på de tjenester som vår virksomhet betaler for er for høy." (N=42)	38	52	10

Som tabellen viser har flertallet av respondentene en positiv oppfatning om FeFo, både med hensyn til behovet for et slikt organ, og kvaliteten på kontakten. Over halvparten er verken enig eller uenig i at prisen på tjenestene som de betaler for, er for høy. Over to tredjedeler av respondenter angir den generelle erfaringen med FeFo som svært eller ganske god, mens kun 9 prosent er oppgir at de har svært eller ganske dårlig generell erfaring med FeFo. Over halvparten faller ned på midten i spørsmålet om FeFo's priser på tjenestene, altså "verken/eller", mens 38 prosent er helt eller ganske enig i at prisene er for høye. Også i denne undersøkelsen hadde respondentene mulighet til å komme med egne kommentarer. En skrev: "FeFo er blitt en grådig blodsuger i lokalsamfunnet med fokus på størst mulig utbytte. FeFo er en sinke i all utvikling". En annen var mer konkret, og viste til at det var en

*"for stor årsavgift og for høy avgift pr m3 for grus!". Ytterligere en annen mener at man ikke kan sammenligne priser med hvordan det er andre steder i landet, men at folk derimot sammenligner dagens priser med hvordan det var før. "Og da er gapet altfor stort, hoderystende stort", skriver vedkommende.*

Vi hadde også et spørsmål om FeFo's strategiske plan: *"FeFo har en strategisk plan som skisserer ulike strategier for deres rolle som en aktiv eier av arealer og naturressurser i Finnmark. I hvilken grad vil du si at den strategiske planen har relevans for din virksomhets økonomiske utvikling?"*. Her svarer rundt halvparten, at de anser at planen har svært stor eller stor relevans for bedriftens økonomiske utvikling. Kun en av ti (11 prosent) oppgir at denne planen har liten eller svært liten relevans. 15 prosent har her krysset av for "verken/eller", mens 15 prosent oppgir at de ikke kjenner til denne planen.

FeFo er en av flere aktører som næringslivet må forholde seg til i sin virksomhet. Vi ba respondentene om å gi vurdering av hvilken betydning FeFo, Finnmark fylkeskommune, kommunen, Sametinget og Fylkesmannen i Finnmark hadde for bedriftens virksomhet. Tallmaterialet viser at det er kommunen som anses å ha størst betydning for virksomheten. Hele 84 prosent oppgir at kommunen har svært stor eller stor betydning for virksomheten. Men også FeFo anses å ha stor eller svært stor betydning for mange bedrifters virksomhet; 61 prosent oppgir dette. En av fire mener at henholdsvis fylkeskommunen (26 prosent) og fylkesmannen (24 prosent) har svært stor eller stor betydning, mens kun 13 prosent krysset av for at Sametinget har en slik betydning.

Flere respondenter kommenterte FeFo's rolle om utviklingsaktør i det egne kommentarfeltet i spørreskjemaet. Det ble blant annet pekt på at FeFo har et selvstendig ansvar for å legge til rette for utvikling av ressurser og arealer. En trakk inn FeFo's medeierskap i Finnmark Kraft: *"Er glad for at FEFO er gått inn som medeier i Finnmark Kraft. Dette viser at FEFO vil videreutvikle naturressursene vind og vann i Finnmark, det vil si lokal verdiskapning i lag med energiselskapene"*.

En annen respondent trakk fram FeFo's mulighet til å spille en rolle som kapitalsterk aktør: *"Som den største grunneier er FeFo viktig. De er en viktig samarbeidspartner og må vise sitt ansvar for å legge til rette for økonomisk/ressurser for fremtidige inntekter. De kan ikke bare sitte og vente at andre gjør jobben, da vil mye stanse da det ikke er nok kapital i Finnmark"*.

En annen respondent ga en generell vurdering av FeFo's forvaltning slik: *"Fylkets største grunneier forvalter eiendommen godt. Bør ta mer grep i forhold til reindrift, tilsvarende det som er gjort på vindkraft. Bør også vurdere å være mer aktiv overfor brukerne av eiendommen (reindrifta), og ha bedre kontakt her i forhold til å kombinere andre næringer på samme areal som eksisterende næringer utøves på"*.



Oppfatninger om FeFo's rolle kan også ses i sammenheng med spørsmålet om hvordan FeFo's overskudd burde anvendes. Respondentene ble bedt om å svare på følgende spørsmål: "FeFo har som mål å være en aktiv eier. Dette kan innbefatte disponering av et overskudd. Hva vil din virksomhet være best tjent med at FeFo's økonomiske overskudd bør brukes til?" Dette spørsmålet er det samme som i befolkningsundersøkelsen, og svarprosentene framkommer i tabellen nedenfor.

Tabell 18: Respondentenes synspunkt på hva FeFo's økonomiske overskudd bør brukes til. I prosent.

Overskuddet bør investeres i ny økonomisk næringsvirksomhet i Finnmark (N=26)	54
Overskuddet bør gå til kulturtiltak i Finnmark (N=2)	4
Overskuddet bør investeres i eksisterende næringsvirksomhet i Finnmark (N=32)	67
Overskuddet bør gå til tilrettelegging for friluftsliv i Finnmark (N=5)	10
	N=48

Ikke uventet mente de fleste at overskuddet bør investeres *i eksisterende* (67 prosent) og *ny* (54 prosent) næringsvirksomhet i Finnmark. Tanken om at overskuddet skulle anvendes på kulturtiltak og friluftsliv hadde begrenset støtte, og da gjerne i kombinasjon med at FeFo ikke skulle ha overskudd.

## 8.5 Oppsummering

Gjennom næringslivsundersøkelsen har vi fått fram et bilde av hvilken oppfatning FeFo's kunder har av FeFo. Ettersom deltakerne i undersøkelsen var kunder hos FeFo, ble spørreskjemaet utformet slik at vi fikk fram erfaringer med FeFo. Et hovedtrekk er at det er en rimelig grad av tilfredshet og at kundene generelt sett ser ut til å ha gode erfaringer med FeFo. Samtidig vil næringslivsaktører ha andre preferanser enn befolkningen generelt. For eksempel viser spørsmålet om overskuddsdisponering at næringslivskundene primært ønsker at dette skal gå til ny og eksisterende næringsvirksomhet. Til forskjell fra befolkningsundersøkelsen var det åpne kommentarfeltet i større grad fokusert på FeFo's praktiske forvaltning og det framkom i mindre grad kommentarer som angikk FeFo som institusjon.



## 9 Ressursbrukeres oppfatninger om og tilslutning til FeFo

### 9.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres arbeidspakke II som er en undersøkelse rettet mot ressursbrukere og hvordan forvaltningsprosessene knyttet til utmark oppfattes av aktive brukere og ledere av organisasjoner. Søkelyset settes på den faktiske ressursbruken, folks avhengighet av ressursene og deres opplevelse av muligheter til å påvirke ressursforvaltningen. Denne delen inngår også i et sirkumpolart studium som fokuserer på økosystemtjenester og forvaltningen av disse. Dette er et dagsaktuelt tema ettersom Miljøverndepartementet nedsatte et ekspertutvalg for å vurdere bruk av økosystemtjenestebegrepet i norsk miljø- og ressursforvaltning (NOU 2013: 10). Økosystemtjenester (ØT) refererer til naturens betydning for menneskets velferd, og omfavner alt fra naturens evne til å produsere naturgoder til en dypere kulturell tilknytning til naturen. ØT har slektskap med et annet begrep, "ressursavhengighet," som måler lokalsamfunns avhengighet av naturressurser og som kan uttrykkes gjennom økonomisk, sosial eller miljømessig avhengighet (Marshall m.fl. 2007). I sirkumpolare områder fremheves høsting som en viktig sosial indikator for lokalsamfunnenes velferd (Arctic Social Indicators 2012). Vi vet fra tidligere studier at høstingskulturen er viktigere i Finnmark enn andre deler av landet (Pedersen 1995; Aas m.fl. 2010). Slik tilknytning til naturen er i stadig endring og man kan forvente større innslag av bruk som ikke er relatert til høsting på sikt. Den mangfoldige tilknytningen til naturen inngår i de mange problemstillingene som FeFo håndterer. Dette bildet forsterkes av framveksten av et nytt rettighetsregime og prosesser i regi av Finnmarkskommisjonen som blant annet tar sikte på å kartlegge befolkningens utmarksbruk som grunnlag for rettighetsfesting. Spørsmål om hvilke verdier folk selv tilskriver miljøet, og hvilke økosystemtjenester lokalbefolkningen anser som viktigst, har derfor betydning for tillitsspørsmålet og FeFo's legitimitet og rolle som forvalter av fornybare ressurser, arealforvalter og næringsaktør.

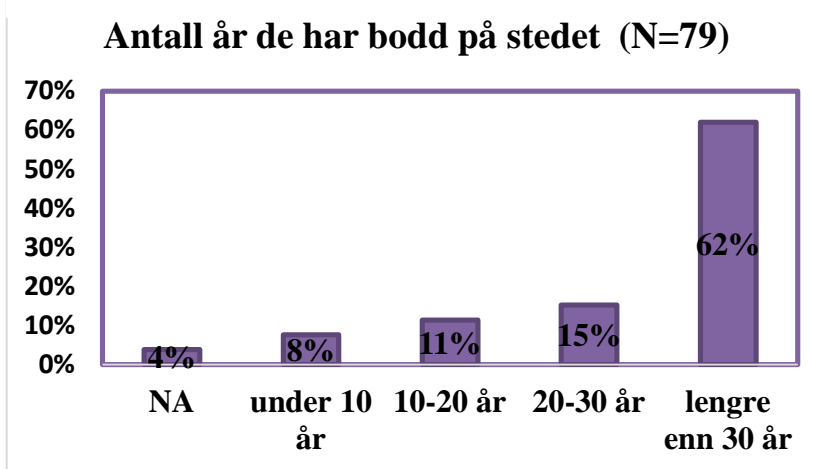
De fleste intervjuene ble foretatt i 2012 og de som var intervjuet var ledere for lokale foreninger, bygde- og utmarkslag og lokale naturbrukere på Varangerhalvøya. Først presenteres sentrale funn om deltakernes tilknytning til naturen av relevans for diskusjonen om FeFo som forvalter og næringsaktør. Deretter redegjøres det for de viktigste funn knyttet til høsting og lokal forvaltning av økosystemtjenester. Til slutt settes søkelys på forhold rundt lokal innflytelse og samhandling i styringsprosesser.

### 9.2 Deltakerne i undersøkelsen

Til sammen ble 79 personer intervjuet. De som ble intervjuet måtte ha vært bosatt i området i 5 år eller mer. Hvordan bostedslengden fordelte seg mellom deltakerne framgår av figuren under. Her ser man at det store flertallet – 62 prosent - har vært bosatt i det aktuelle

lokalsamfunnet i mer enn 30 år, noe som forteller at de som ble intervjuet forventes å ha god kjennskap til ressursbruken i området.

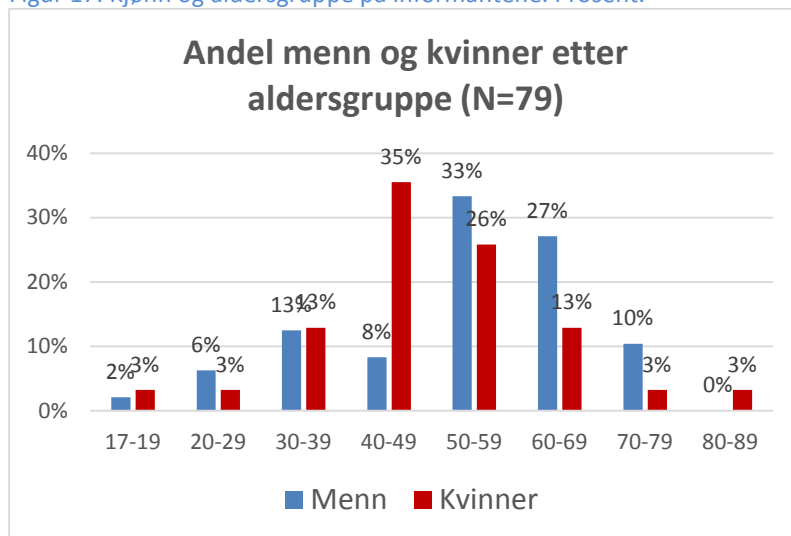
Figur 16: Hvor lenge har folk bodd på stedet. Prosent.



Den typiske husholdstørrelsen er på mellom 2 til 4, noe som skiller våre lokalsamfunn fra andre sirkumpolare lokalsamfunn der husholdene er større. Samtidig som alle «voksne» aldersgrupper er representert i undersøkelsen, ser vi av

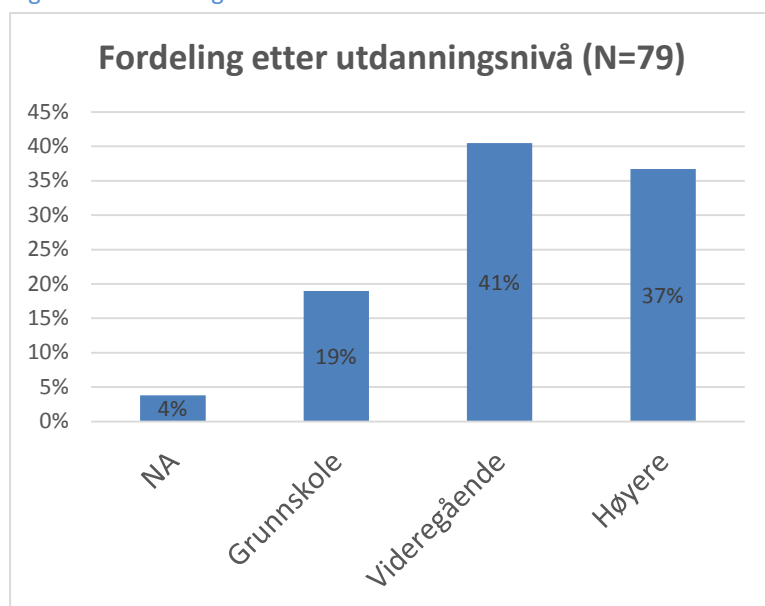
neste figur at de fleste av deltakerne er fordelt over aldersgruppene 40-49, 50-59 og 60-69. Undersøkelsen har størst deltakelse fra kvinner i aldersgruppen 40-49, mens flest menn i aldersgruppen 50-59 deltar. Antall personer som er over 20 år og har bodd 10 år eller kortere tid i området utgjør bare 7,5 %. Det forteller at vårt materiale består at folk med en sterk stedstilhørighet.

Figur 17: Kjønn og aldersgruppe på informantene. Prosent.



Når det gjelder utdanning har 41 % av deltakerne - videregående skole, og en stor andel har høyere utdanning (37 %). Fordelingen i prosent her samsvarer delvis med befolkningsundersøkelsen, jf. kapittel 7.1.

Figur 18: Utdanning blant informantene. Prosent.



I denne undersøkelsen av aktive utmarksbrukere ble det ikke spurt om politisk tilhørighet. Derimot ble det spurt om deltakerne i løpet av de tre siste årene har deltatt i lokale, fylkestings-, sametings- og stortingsvalg. Denne deltakelsen i de forskjellige valgene fremgår av tabellen under. Av det samlede antall deltakere som stemte ved alle valg deltok 28 % i sametingsvalget. Den store

deltakelsen i de andre valgene skiller seg fra den gjennomsnittlige valgdeltakelsen i Finnmark der deltakelsesprosenten i kommunestyrevalget i 2011 var på 61,7 %, og i fylkestingsvalget var den på 56,3 %. Valgdeltakelsen i stortingsvalget i 2013 var i Finnmark på 71,3 %.

Tabell 19: Valgdeltakelse blant respondentene. Prosent.

Valgdeltakelse blant respondenter				
Avga stemme	Sametinget	Kommune	Fylkesting	Storting
Ja	28 %	91 %	85 %	82 %
Nei	65 %	3 %	8 %	10 %
Ikke svar	8 %	6 %	8 %	8 %

Det ble også spurt om deltakernes etniske bakgrunn, det vil si hvilken etnisk tilhørighet de selv mente de hadde. Av tabell 20 ser vi at 63 % av våre informanter oppfattet seg som norske, 16 % samiske og 1 % som kvenske. Slår vi sammen kategoriene samisk, samisk norsk og samisk finsk utgjør denne 29 %. Til sammenligning er prosentandelen som stemte til sametingsvalget på 22 %. Kategoriene kvensk og norsk-kvensk/finsk utgjør samlet 6 %.

Tabell 20: Oppgitt etnisk tilhørighet blant respondentene. Prosent.

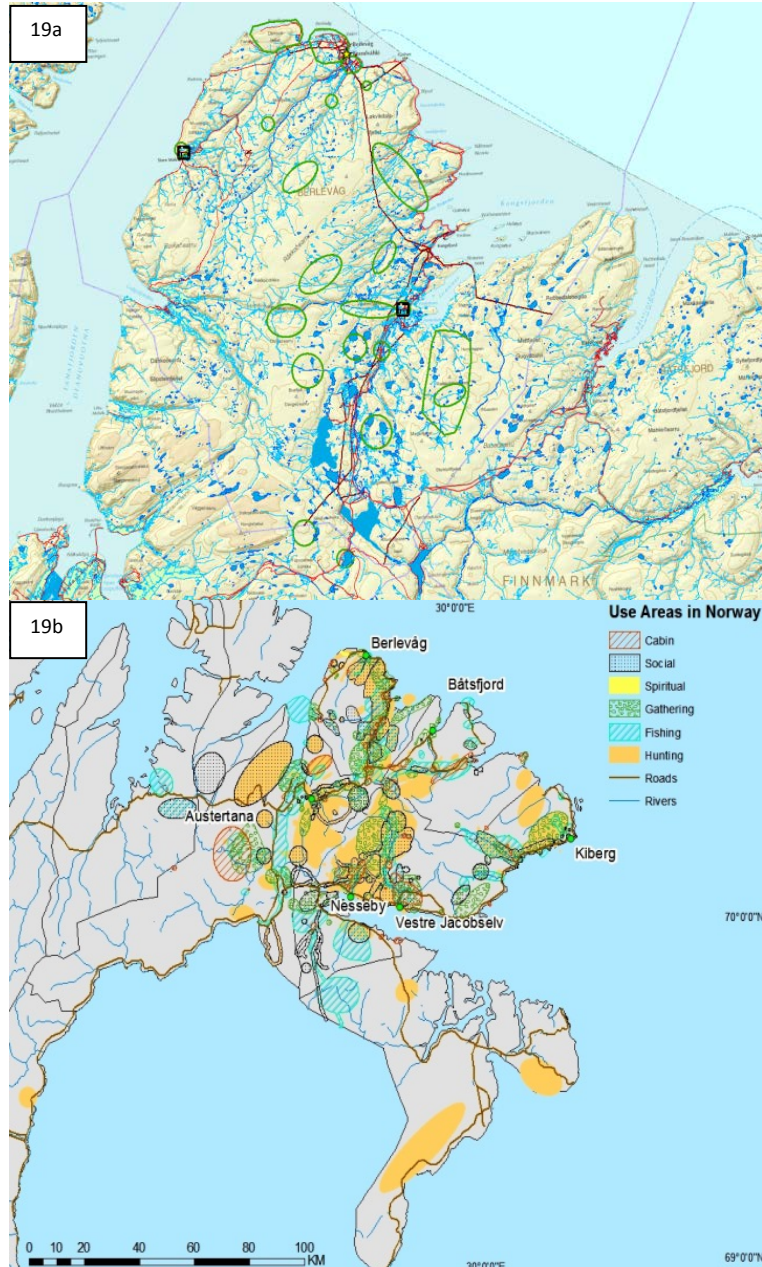
Oppgitt etnisitet	Andel
Norsk	63 %
Samisk	16 %
Kvensk	1 %
Samisk-Norsk/Norsk-Samisk	10 %
Norsk-Kvensk/Norsk-Finsk	5 %
Samisk-Finsk/Samisk-Kvensk	3 %
Annet	1 %

Gjennomgangen her viser at deltakerne i denne undersøkelsen kjennetegnes med sterk stedstilhørighet, forholdsvis høyt utdanningsnivå og høy politisk valgdeltakelse.

### **9.3 Deltakernes tilknytning til landskapet**

Deltakerne ble invitert til å bruke kart som utgangspunkt for diskusjonen om landskapsbruk og tilknytning til landskapet. Utgangspunktet for samtalen var siste års bruk av områdene. Ulike typer bruk ble så plassert på kartet. Områder for høstingsaktiviteter (jakt, fiske, bær, ved, beite) og aktiviteter (alle typer turer, scooter- og barmarkskjøring og annen bruk) ble avmerket. Videre ble overlappende bruk av andre, omfanget av bruken, reise og/eller gåavstander og hvor ofte de besøkte området registrert eller regnet ut. Denne praksisbaserte tilnærmingen ble fulgt av spørsmål og diskusjoner om tilknytning, historie til og kulturell betydning. Til slutt ble deltakerne bedt om å vurdere hvilke områder som var aller viktigst for dem (maksimalt 5 områder). Naturgodene ble som regel definert til spesielle steder og gjerne til hytter, vann eller elver. Varangerhalvøya skiller seg fra resten av det sirkumpolare arktisk ved at man stort sett bruker naturen i nært hjem eller hytter. 63 % av våre informanter har hytter, og det meste av deres naturbruk foregår i en avstand på mellom 15 (64 %) og 30 (26 %) km fra hyttene. De fleste hyttene ligger nært hjemmet og noen har flere hytter eller gammer. Kartet under viser hvordan hver enkelt tegnet inn de ulike områdene ved hjelp av intervjuerne.

Figur 19: Kart som eksemplifiserer landskapsbruk på Varangerhalvøya.



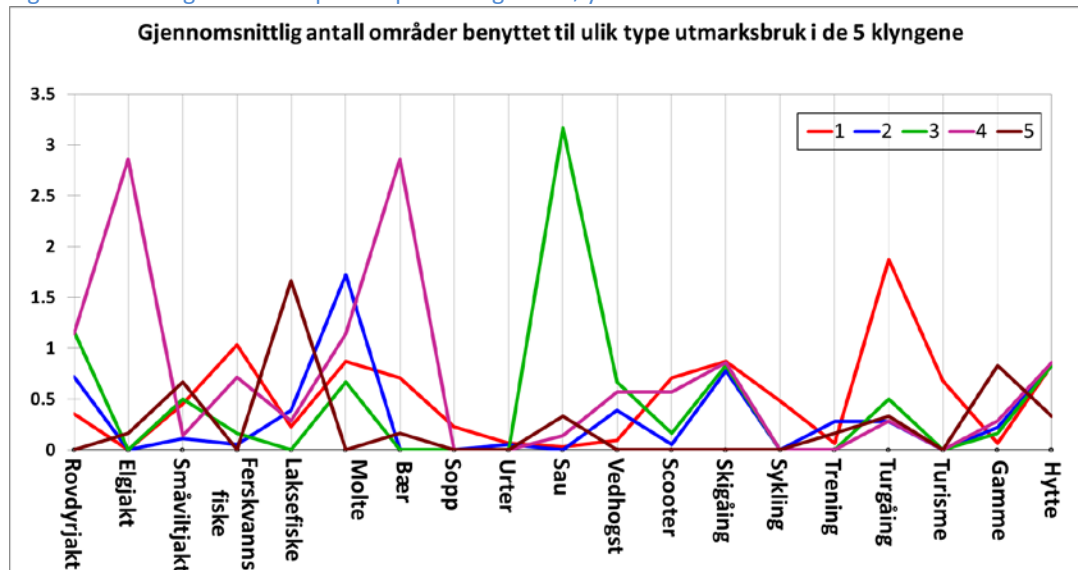
Figur 19a viser hvordan en deltaker tegnet inn de områdene som ble besøkt siste året og deretter andre områder som han/hun anser som viktige. Tilslutt prioriterte de de 5 viktigste stedene. Figur 19b viser grove kategorier av hva respondentene har kartlagt. Høsting av som jakt, fiske og bær var ansett som viktigere enn andre naturgoder. Merk at Vadsø og Vardø ikke er inkludert i vårt datamateriale, se figur 19b.

Figuren under forteller om omfanget av landskapsbruken til ulike grupper på Varangerhalvøya. Den vertikale akse angir gjennomsnittlig antall benyttede områder for hver gruppe i løpet av det siste året. Mange benyttet selvsagt langt mer enn 3 områder, men poenget her er å vise omfanget av den gjennomsnittlige bruken. De ulike fargene viser klyngene som blitt identifisert, mens den vertikale akse viser gjennomsnittlig antall

områder brukt for hver klynge fordelt på de ulike typer bruk på den horisontale akse. For eksempel viser den rosa linjen klynge nr 4 som i gjennomsnitt bruker mer av landskapet til elgjakt og bærplukking enn de andre klyngene. De 5 ulike klyngene skiller seg fra hverandre på følgende vis:

1. Turbrukeren (Rødt=1, 39.5 %). Denne klyngen representerer de som bruker naturen primært til fotturer, skiturer og scooter, men også til ferskvannsfiske og bærplukking.
2. Molteplukkerne (Blå=2, 25.6 %) konsentrerer sin bruk til selve plukkingen, men bruker også naturen til turformål som skigåing.
3. Sauebønder er en egen brukergruppe (Grønn=11.6 %). Landskapsbruken her er naturlig nok sauebeite. De går også noe på om enn i mindre målestokk på småviltjakt, plukker multer, samt går på ski og tur.
4. Tradisjonshøsterne (Rosa=11.6 %). Denne gruppa høster mye og skiller seg ut med typiske matauk aktiviteter som elgjakt, mye bærplukking, og ferskvannsfiske.
5. Småviltjeger og laksefiskere grupper seg i den siste kategorien (Brun=11.6 %), de er også de som plukker minst multer.

Figur 20: Omfang av landskapsbruk på Varangerhalvøya



## 9.4 Høsting og syn på lokal forvaltning

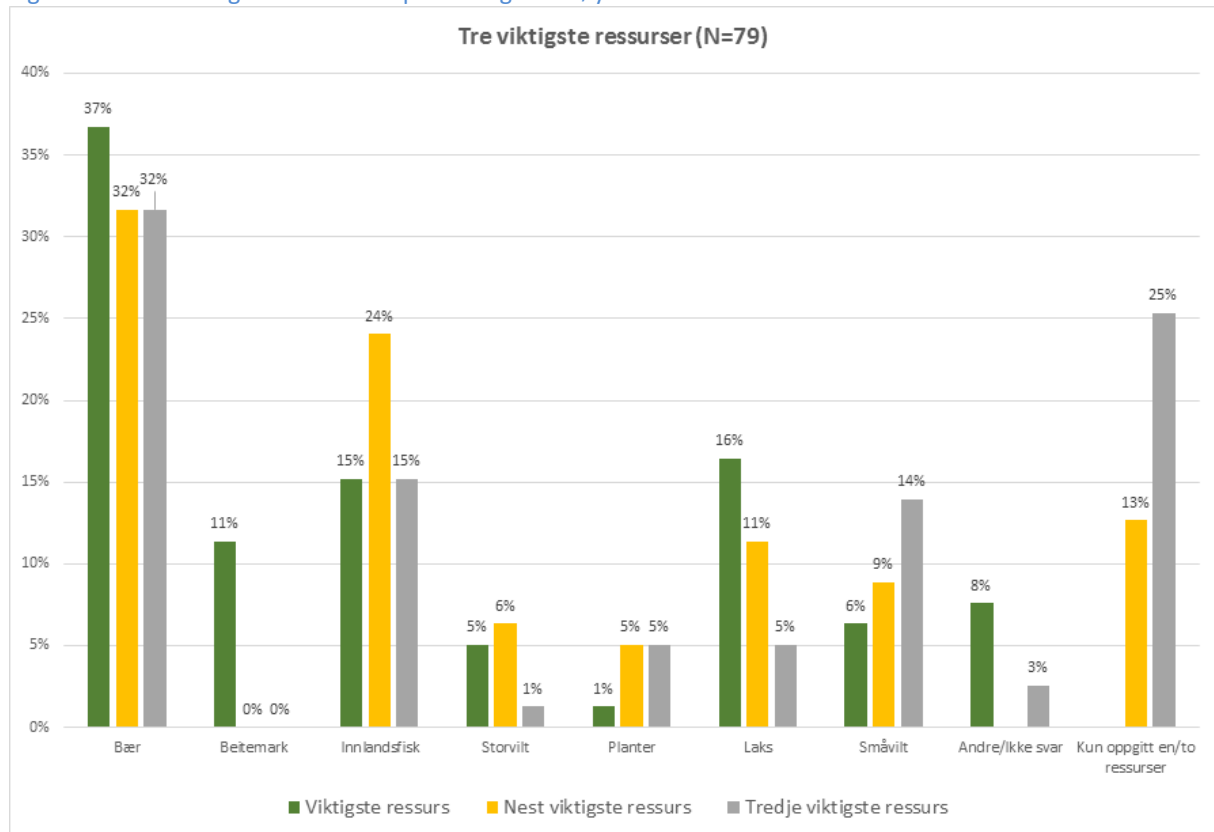
### 9.4.1 Mengde høstede ressurser

Deltakerne ble så spurt om hva som er de tre viktigste høstbare ressursene. Av figur 21 framgår det at bær prioriteres øverst og mange andre har det også som andre- og tredjeprioritet. I kategorien 'bær' er alle bærsorter inkludert, samtidig som multer utgjør mesteparten av antall kilo bær. Gitt betydningen av bær som høstbar ressurs, kan man anta



at virkninger av klimaendringer og økt motorisert ferdsel vil være viktige for folk selv om bærressursene i dag i liten grad er forvaltet. Laksefiske følger på andre plass. Svært mange har dessuten innlandsfiske som andreprioritert.

Figur 21: De tre viktigste ressursene på Varangerhalvøya. Prosent



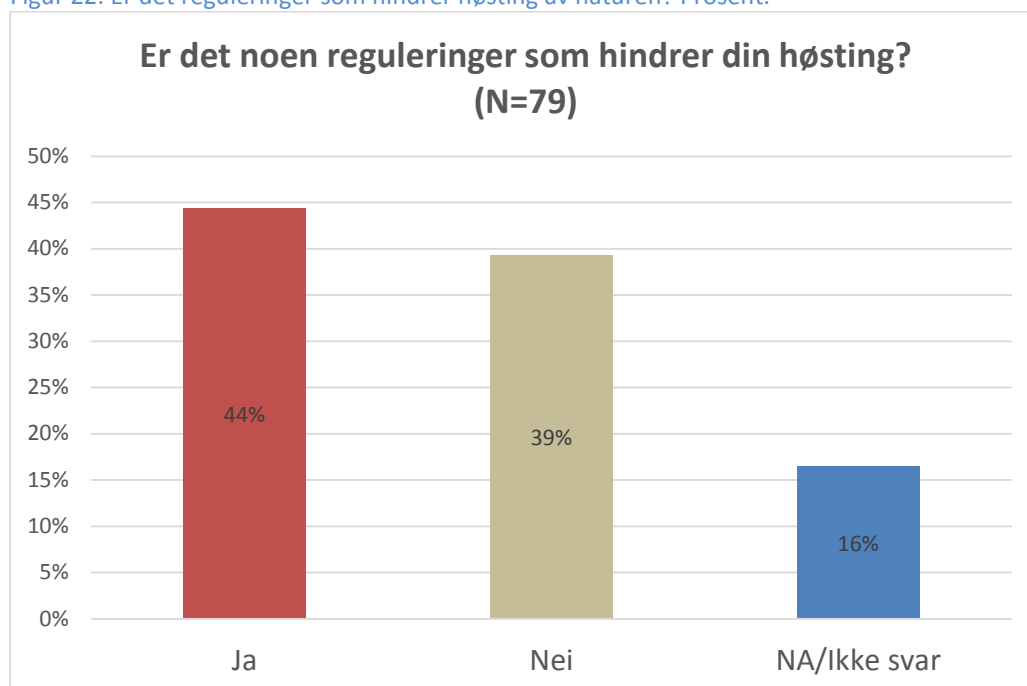
### 9.4.2 Hva betyr høsting og naturbruk for folk?

Vi har benyttet ulike innfallsvinkler for å forstå høsting og naturbruk og sammenliknet med andre steder i arktisk. Selv om rein og elg utgjør den viktigste biomassen i de fleste lokalsamfunn i det sirkumpolare området sett under ett, er det som regel laks, ferskvannsfisk og/eller bær og sopp som fremheves som de viktigste ressursene av deltakerne i Norge, Murmansk og Yamal. Naturbruk rundt Varangerhalvøya og Murmansk er mer rekreasjonspreget enn de andre regionene vi har studert, men samtidig er høsting avgjørende for kulturell identitet og livskvalitet hos de som bor i lokalsamfunnene. I landskapsanalysene finner vi at hovedvekten av bruksarealet i våre tettsteder er knyttet til høsting i en eller annen form, og mye av fritiden går med til høstingsaktiviteter. Rekreasjon og høsting er også som regel koblet til tettstedene eller hytteområdene, og de fleste reiser korte avstander for å høste av naturen. I tillegg har vi presentert deltakerne for hypotetiske scenarier der vi blant annet spurte hva konsekvensene ville være dersom de ikke lenger kunne høste eller bruke naturen i nærområdene. Størstedelen av de spurte i den norske undersøkelsen svarte at det for dem ville føre til tap av livskvalitet om de ikke lenger kunne

høste eller bruke naturen til rekreasjon. Mange at de ville ha flyttet hvis de mistet disse mulighetene. Ulike utsagn illustrerer dette: «høster like mye inntrykk som ressurser»; «ville vært som å sitte i ei blokk og se ut»; «ville flytta til Canada eller Grønland, men ikke til en by»; «ville blitt syk»; «betyr alt for livskvalitet»; «ville vært en tragedie, men likevel ikke flytta»; «ingen vits å bo her, ville flytta». Trass i at de fleste av våre informanter kun bruker naturen til matauke eller rekreasjonsformål viser våre studier at høsting fortsatt er en bærebjelke for kulturell identitet og livskvalitet.<sup>83</sup>

På spørsmål om våre informanter opplever hindringer for høsting og ressursbruk, svarte 44 % ja på dette spørsmålet, mens 39 % svarte det motsatte, se figur 22.

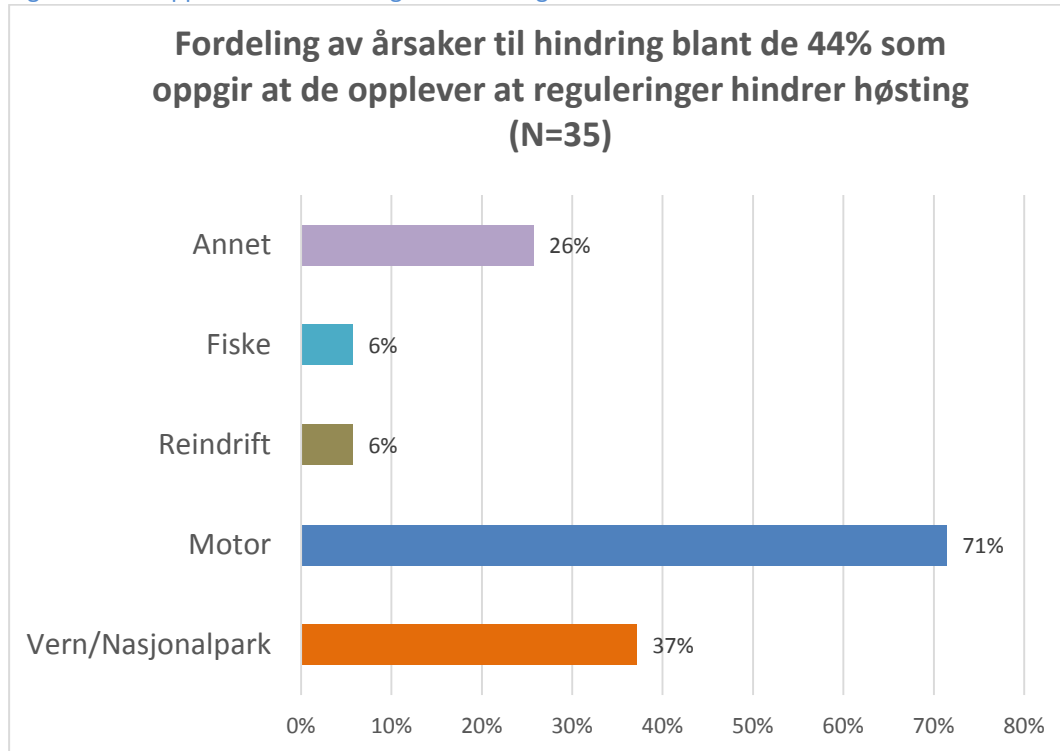
Figur 22: Er det noen reguleringer som hindrer høsting av naturen? Prosent.



Hva som oppleves som hindringer hos de 44 prosentene fremgår av figur 23. Ikke uventet er det reguleringer knyttet til motorferdsel som de fleste (71 %) opplever som hindringer for egen bruk i tillegg vernebestemmelser. 37 % opplever vern og da særlig vern knyttet til Varanger nasjonalpark som et problem for utmarksbruk. Dette «hinderet» er nært knyttet sammen med regleringene for motorferdsel fordi mange peker på at regleringene for vern hindrer bruk av motoriserte kjøretøy i verneområdene som innebærer at dispensasjon heller ikke gis. Vi ser også av andre svar i intervjuundersøkelsen at motorisert ferdsel er det som opptar folk mest, enten det handler om et engasjement for å begrense motorferdsel eller legge til rette for mer motorisert framkomst i utmark. Det er for øvrig få deltakere som opplever at andre årsaker utgjør hindringer for egen naturbruk.

<sup>83</sup> I sammenheng med Finnmarkskommisjonens vurdering av Felt 4 Varangerhalvøya øst (kommunene Vardø og Vadsø), har kommisjonen for øvrig stadfestet en pensjonists rett til multeplukking og kjøring med firehjuling til hennes hytte 20 km fra bygda i Vestre Jakobselv (Sågat 26.06.2014).

Figur 23: Hva oppleves som hindringer for høsting? Prosent.



### 9.4.3 Bestandsforvaltning

Et omfattende sett av spørsmål dreide seg om bestandsforvaltning. Ett av spørsmålene handlet om at deltakerne fikk oppgitt tre alternativer: om de ønsket å øke bestanden, redusere den eller beholde den på dagens nivå. For hver art skulle de så angi hva de mente burde gjøres. Et stort flertall ønsker å øke bestanden av rype og fjellrev. Ønsket om å øke fjellrev- og redusere rødvrebstanden må ses i sammenheng med prosjektet «Fjellrev i Finnmark»<sup>84</sup> som har hatt som mål å øke bestanden av fjellrev ved at man har tatt ut rødvrev. Når det gjelder de andre artene er det et flertall som ønsker å beholde status slik det er i dag. FeFo håndterer lisensjakt/kvotejakt på bjørn, jerv, ulv og gaupe,<sup>85</sup> men forvaltningen av store rovdyr skjer i regi av rovviltnemndene<sup>86</sup> og fylkesmannen. I vedleggsoversikten gir figur 37 en oversikt over informantenes samlede syn på bestandsforvaltningen av utvalgte arter.

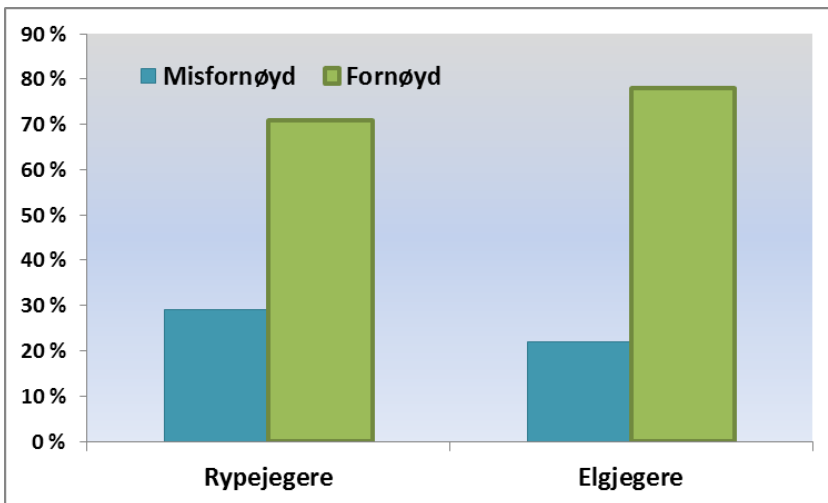
Som en oppfølging ble det spurt om folk var fornøyde eller misfornøyde med forvaltningen av de samme arter. Figur 24 viser tallene for rypejegerne og elgjegerne. Dette er forvaltningsområder som FeFo er ansvarlig for innenfor de rammer som er gitt av viltloven og diverse forskrifter.

<sup>84</sup> For mer informasjon, se <http://www.fjellrev-finnmark.uit.no/>

<sup>85</sup> <http://www.fefo.no/no/jakt/Sider/Bj%c3%b8rn,jerv,gaupe.aspx>

<sup>86</sup> Troms og Finnmark utgjør region 8 med en egen rovviltnemnd.

Figur 24: Fornøyd/misfornøyd med rype og elgforvaltningen. Prosent.

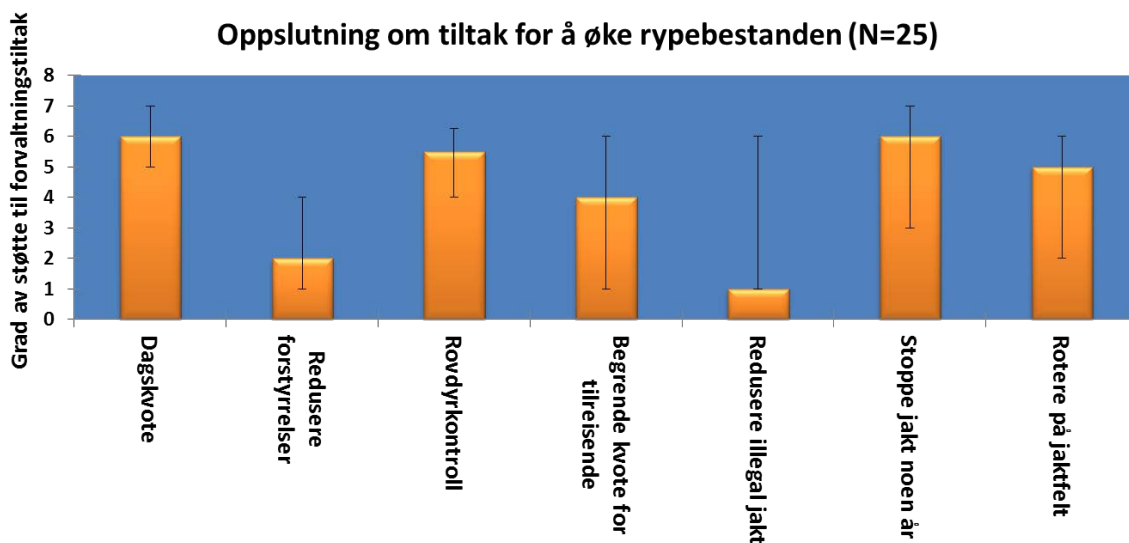


På spørsmål om hva man vil gjøre ved nedgang i naturressursene, svarte hele 85 % av respondentene at de var mest opptatt av å spare ressursene ved å redusere jakt- og høstingstrykk. Dette til forskjell fra Nord Amerika der man ville øke innsatsen eller bytte høstingsområder.

Denne forskjellen kan reflektere ulik grad av ressursavhengighet, men den kan også skyldes ulikt syn på hvordan høsting påvirker ressursene.

Når det gjelder tiltak for å øke rypebestanden spurte vi jegerne om oppslutning til ulike forvaltningstiltak. På en skala fra 1-7 der 7 betyr full støtte og 1 ingen støtte, ble rypejegerne bedt om å angi støtte eller oppslutning til ulike tiltak. Figur 25 viser gjennomsnittlig oppslutning. Rypejegerne på Varangerhalvøya støtter i stor grad rådende forvaltningstiltak for å øke rypebestanden, det vil si dagskvoter og kontroll med rovvilt (det vil si rødvilt og kråkefugler). Men vi finner også overraskende grad av støtte til stenging eller rotering av jaktfelt noen år for å redusere jakttrykket og øke bestanden. FeFo stengte noen av de mest populære jaktfeltene for tilreisende i 2013/14.

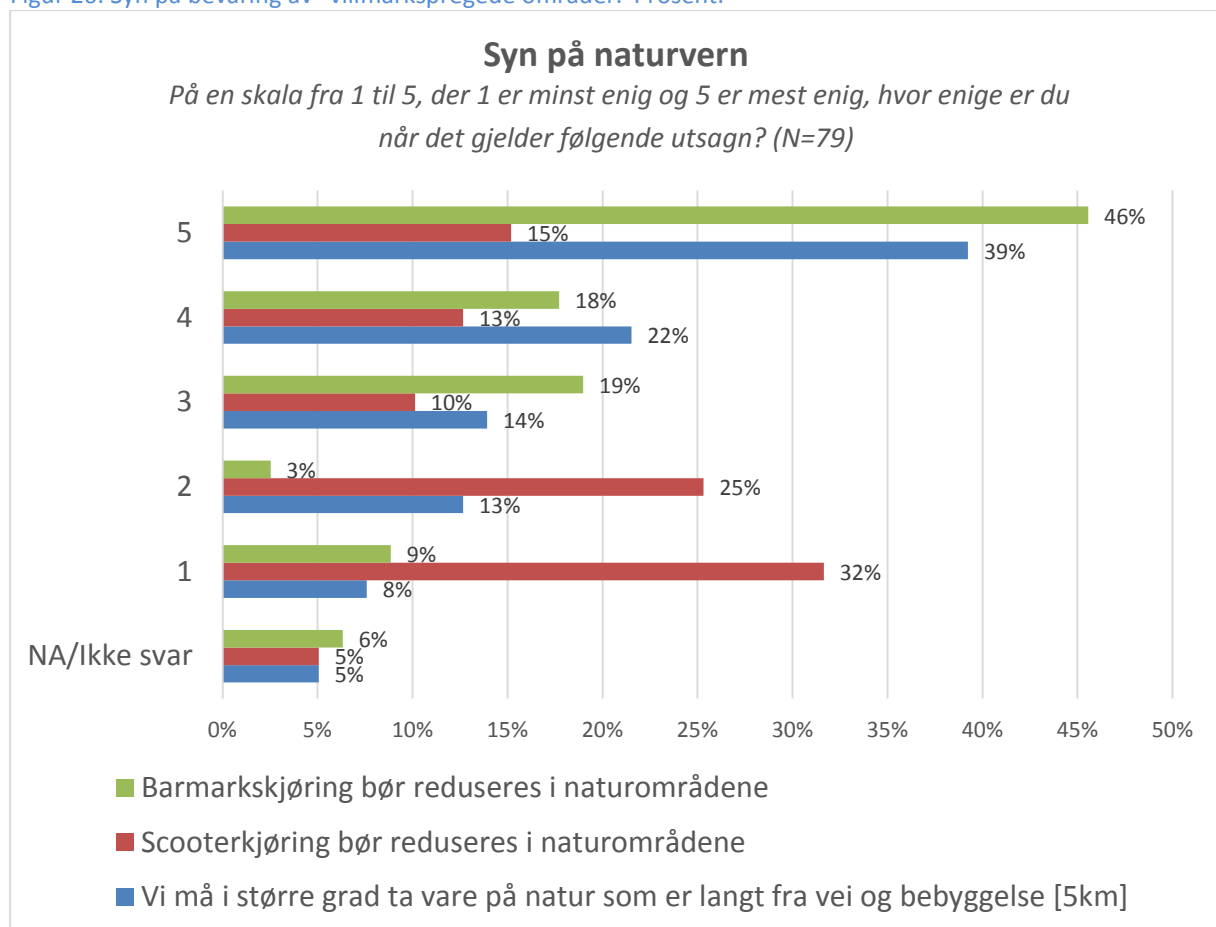
Figur 25: Støtte til tiltak som kan bidra til å øke rypebestanden.



#### 9.4.4 Syn på naturvern, ressursbruk, kunnskap og gruvedrift

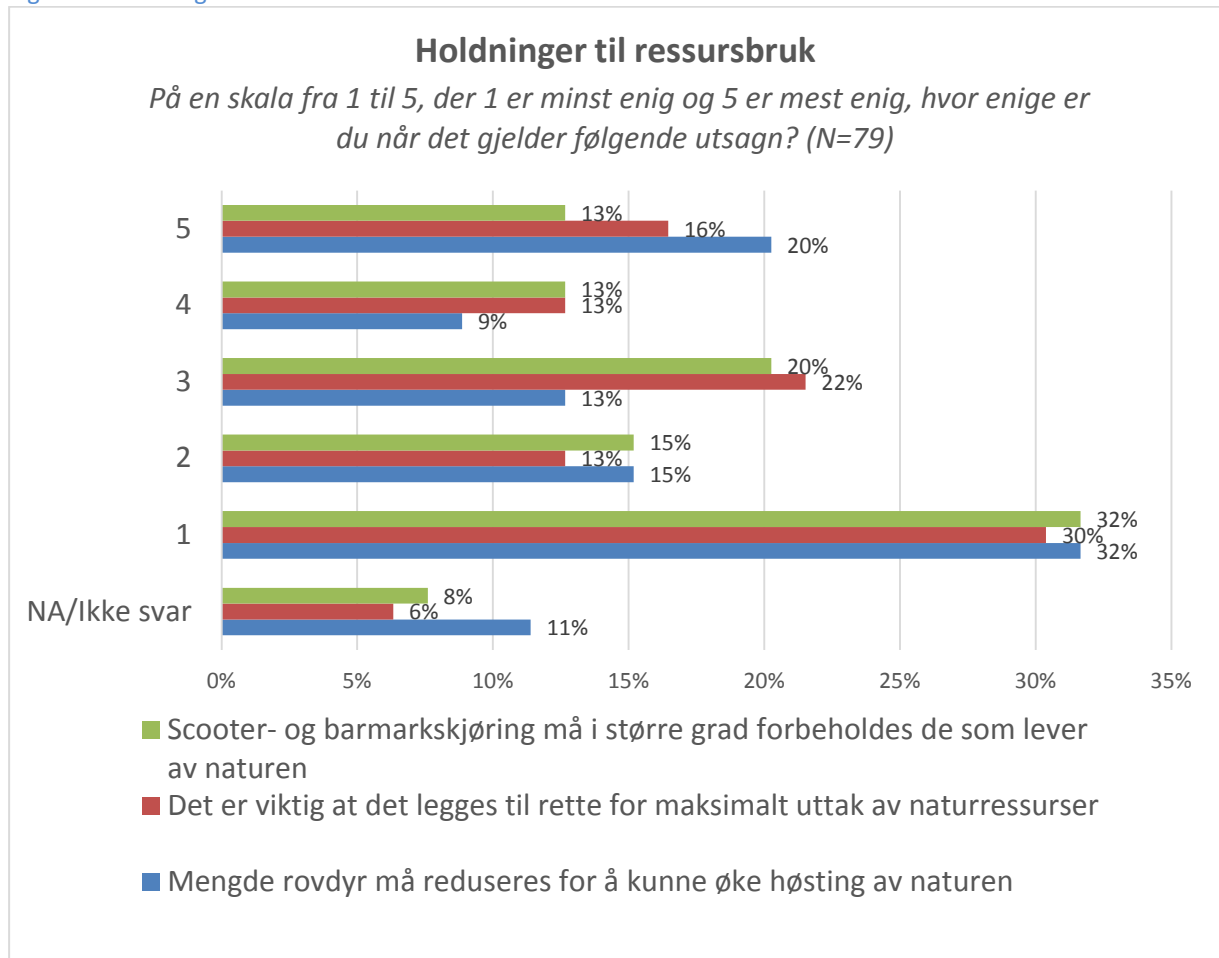
Vi har også spurt respondentene om holdningen deres til naturvern, holdninger til ressursbruk, kunnskap og gruvedrift. I figur 26 har vi samlet svarene som er relatert til holdninger om "villmarkspregede områder." Respondentene rangerte et sett av påstander om naturbruk og natursyn på en skala fra 1 til 5 der 1 står for helt uenig og 5 for helt enig. De fleste er enige (22 %) eller helt enige (39 %) at det er viktig å ta vare på naturområder som ligger 5km fra vei, men dette gjelder ikke scooterkjøring der majoriteten er helt uenig (32 %) eller uenig (25 %) i at scooterkjøring må reduseres. Flertallet er imidlertid enig i at barmarkskjøring bør reduseres.

Figur 26: Syn på bevaring av "villmarkspregede områder." Prosent.



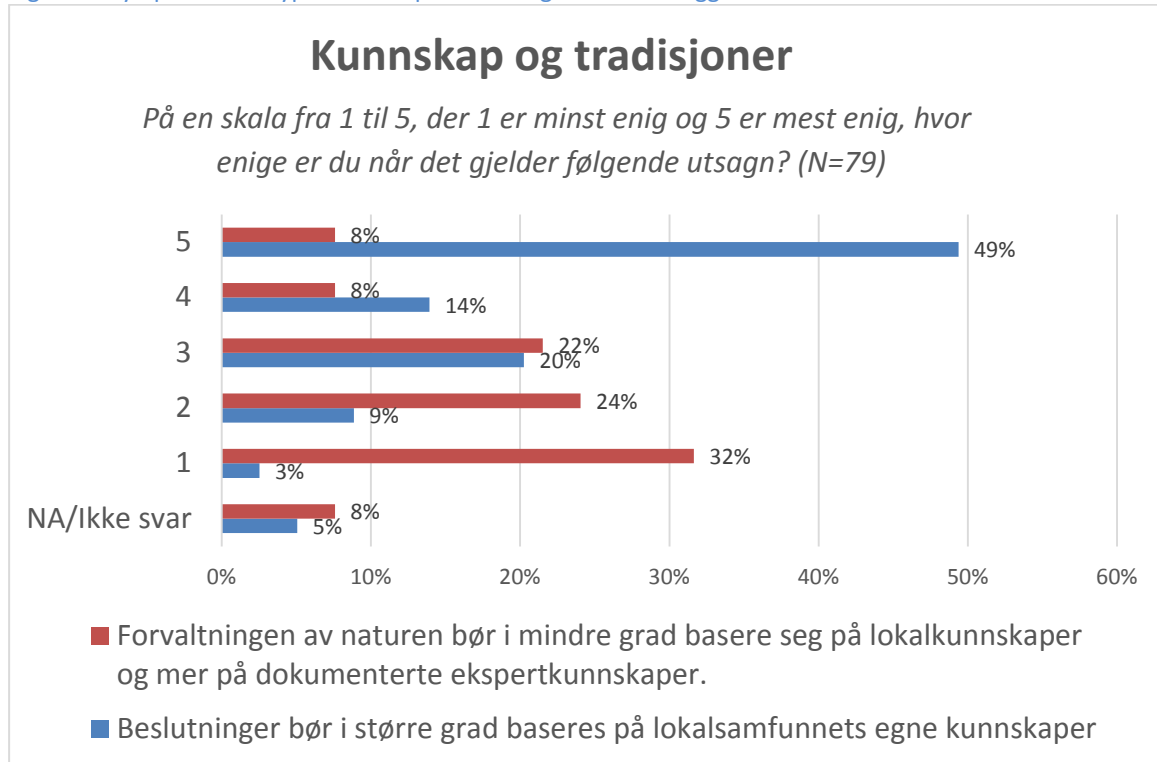
Vi har også spurt om holdninger til ressursbruk og da med fokus på primærnæringene. Et flertall på 32 % er uenig i at scooter og barmarkskjøring skal forbeholdes bønder og reindrifta. 30% er uenige i at det skal legges til rette for maksimalt uttak av ressurser. Samtidig problematiserte flere av respondentene begrepet næringsutvikling, og at dette ikke nødvendigvis ikke ville skape problemer for høsting og utmarksbruk. 32 % er uenig i at mengden av rovdyr må reduseres til fordel for de som lever av naturen, det vil si bønder og reindriftsutøvere (figur 27). Dette kan forklares med at vårt utvalg domineres av turbrukere (jfr. kapittel 9.3). Samtidig er så mange som 20 % helt enig i at rovdyr må reduseres til fordel for primærnæringene.

Figur 27: Holdninger til ressursbruk. Prosent.



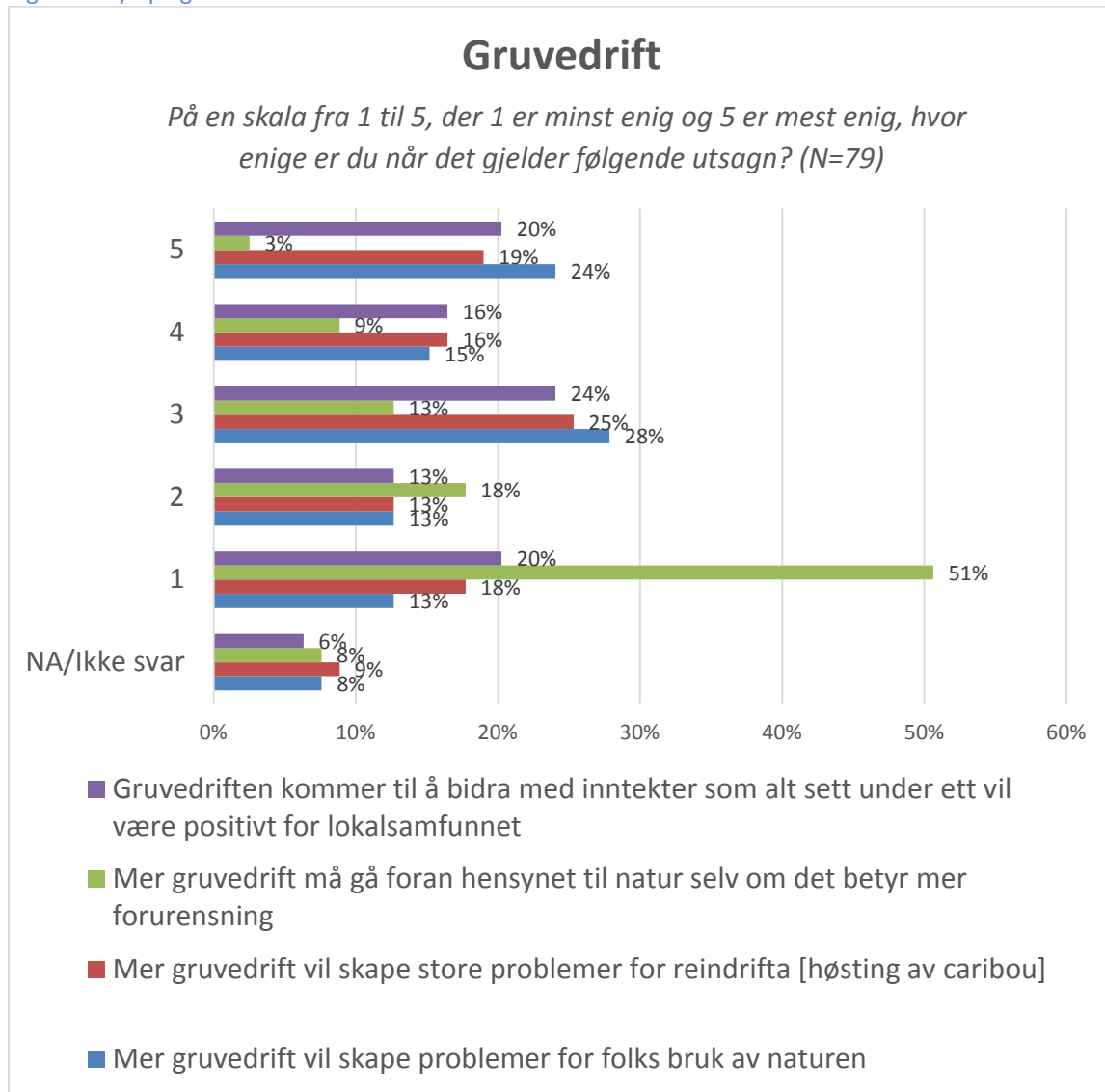
Samtidig ser vi av neste figur 28 at så mange som 49 % er helt enig i at beslutninger bør baseres på lokal kunnskap som igjen understrekes med at 32 % er helt uenig i påstanden om at beslutninger i mindre grad bør baseres på lokal kunnskap og i større grad på dokumentert ekspertkunnskap. I kommentarene finner vi blant annet en problematisering av bakgrunn og innfallsvinkler hos forskerne, samt en påpekning av at forholdet mellom tradisjonell kunnskap og ekspertkunnskap innebærer et dilemma. Selv om man i vår undersøkelse er litt mer positiv til ekspertkunnskap, er dette et område der funnene i større grad samsvarer med resten av de arktiske områder.

Figur 28: Syn på hvilken type kunnskap forvaltningen bør vektlegge. Prosent.



Synet på gruvedrift framkommer i figur 29. Et klart flertall på 51 % er helt uenig i at gruvedrift skal gå foran hensynet til natur hvis det betyr mer forurensing. Samtidig er det omtrent halvparten som mener at gruvedrift vil bidra positivt når det gjelder inntekter. I kommentarene er det flere som peker på at det ikke er finnmarkinger som tjener på gruvedriften og at overskudd fra slik virksomhet ikke akkumleres i Finnmark. I overkant av halvparten mener at gruvedrift vil skape problemer for folks bruk av naturen. Men flere mener også at det ikke vil skape problemer for utmarksbruken til folk og at det nødvendigvis ikke er en motsetning, men man er klar på at slik virksomhet ikke må skje hvis det er fare for forurensninger.

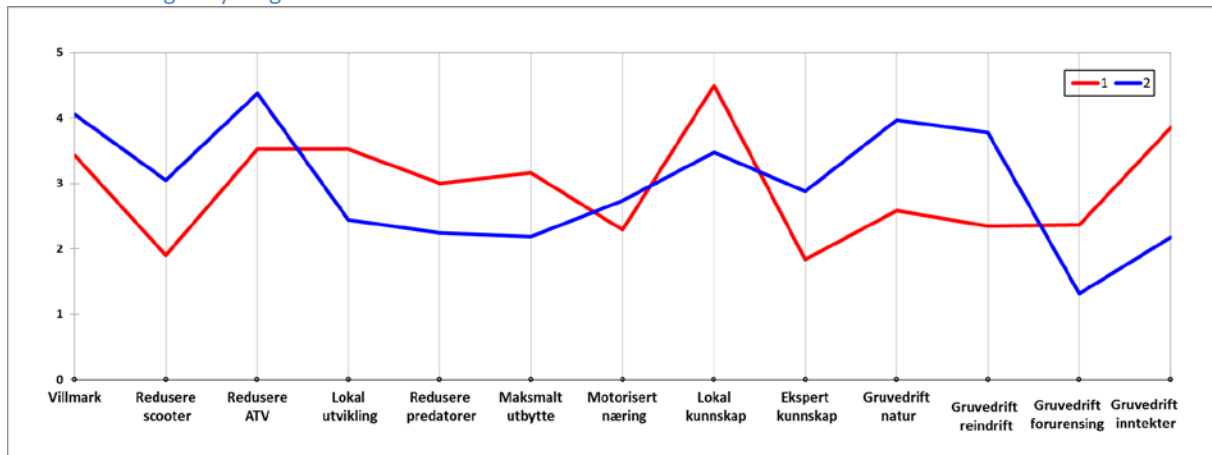
Figur 29: Syn på gruvedrift. Prosent.



Ved hjelp av klyngeanalyser har vi identifisert to ulike grupperinger i materialet vårt: den blåe som i hovedsak er mer naturvernsorientert, og den røde som er mer næringsorientert. Figuren viser hvordan disse to klyngene fordeler seg i forhold til de ovennevnte spørsmål som i figurens horisontale linje er angitt med stikkord. Den vertikale linjen beskriver grad av enighet der 1=helt uenig og 5=helt enig.



Figur 30: Klynge over grad av enighet/uenighet hos nærings- og naturvernorienterte når det gjelder holdninger til naturbruk og utnytting.



De mer næringsorienterte (rød linje) er i mindre grad opptatt av naturvern slik som bevaring av utmark, reduksjon av mottorferdsel, mer opptatt av lokal utvikling, høstingsuttak og uttak av rovdyr, ønsker mer lokalkunnskap enn ekspertkunnskap som grunnlag for uttmarksforvaltning, de tror i mindre grad at gruvedrift vil påvirke naturbruk og reindrift og mener totalt sett at gruvedrift vil være positivt for lokalsamfunnene.

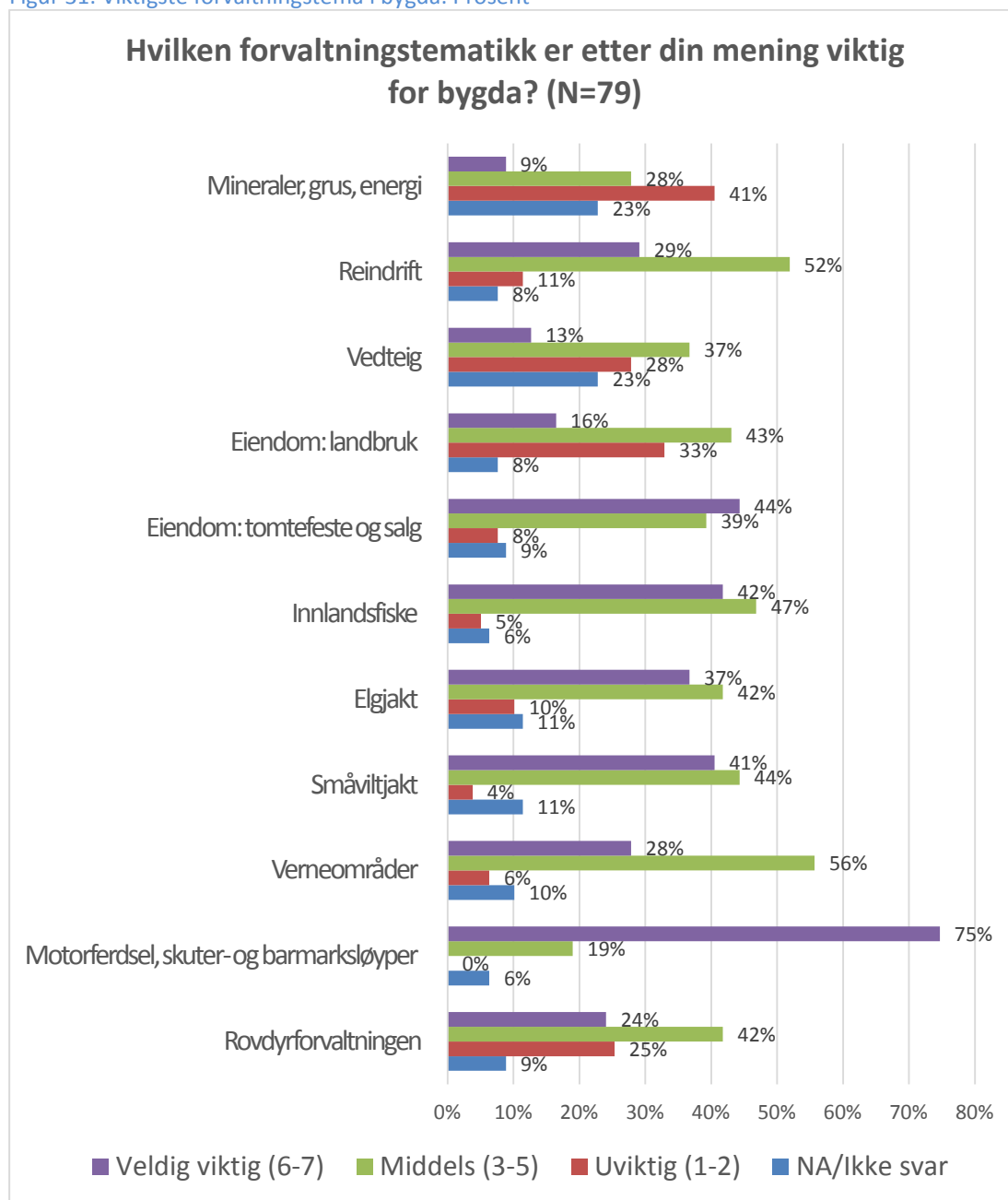
De mer naturvernorienterte (blå linje) mener i større grad at vi må ta vare på natur 5km fra vei og bebyggelse og redusere motorferdsel; de er mindre opptatte av lokal utvikling, maksimalt uttak av høstbare ressurser og rovdyruttak; de skiller ikke nevneverdig mellom lokal og ekspertkunnskap som grunnlag for forvaltningen; men de mener gruvedrift vil forringe miljøet i form av problemer for naturbruk, reindrift og forurensing og totalt sett vil det ikke være positivt for lokalsamfunnet.

## 9.5 Lokal innflytelse og samhandling i styringsprosesser

### 9.5.1 Hvilke forvaltningsoppgaver er folk mest opptatte av på Varangerhalvøya?

For å finne svar på hvilke forvaltningsoppgaver folk er mest opptatt av spurte vi hver enkelt informant, om hvilke forvaltningsområder som de anså som viktigst for sin egen bygd. Informantene ble bedt om vurdere dette ut fra deres kjennskap til lokalsamfunnet, ikke ut fra deres egeninteresser. De fikk så presentert en rekke med forvaltningsoppgaver som de skulle gradere på en skala fra 1 til 7, der 1 var det folk var minst opptatt av og 7 var det de var mest opptatt av. Resultatet av svarene framgår av figur 30.

Figur 31: Viktigste forvaltningstema i bygda. Prosent

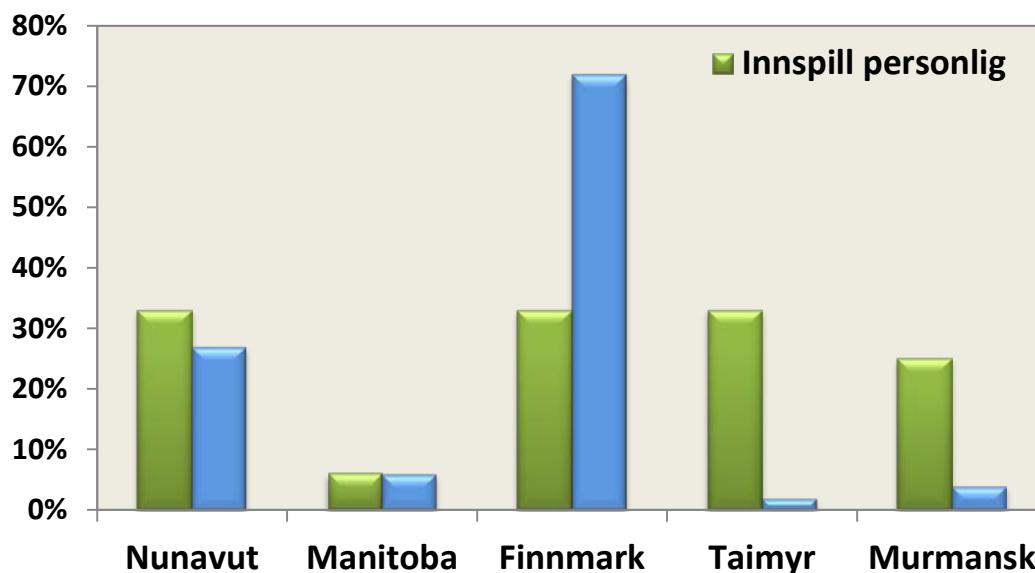


Ser vi på svarene under ett, ser vi at det er motorisert ferdsel som opptar folk mest, enten det handler om et engasjement for å begrense motorferdsel eller legge til rette for mer motorisert framkomst i utmark. Motorferdsel er et saksfelt som reguleres i motorferdselloven og som håndteres av kommunene med fylkesmannen som klagemyndighet for kommunale vedtak. I FeFo's strategiske plan (2011) heter det at FeFo som hovedregel ikke skal bruke grunneierretten sin til å overprøve kommunenes dispensasjonspraksis, men at de aktivt vil ta stilling til etablering av nye motorferdselsløyper på FeFo grunn. Noen av våre informanter mener at FeFo som grunneier må innta en mer aktiv rolle når det gjelder regulering av scooter- og barmarksløyper. Heller ikke reindrift, verneområder, rovvilt og landbruk er FeFo sine ansvarsområder. Landbruksområdet er likevel et eksempel på at FeFo samarbeider med andre, i dette tilfellet med kommunale landbruksmyndigheter om forvaltningen av landbruksarealer på FeFo-grunn. Derimot er små- og storviltjakt, lisensjakt, fiske, skog og vedhogst og eiendom hoved-ansvarsområdene til FeFo. Det samme gjelder for grus og naturstein.

### 9.5.2 Omfang av innspill til forvaltningen og opplevelse av deltakelse

Ikke uventet har et stort flertall på over 70 % gitt innspill gjennom sin organisasjon til ett eller flere forvaltningsorganer i løpet av de tre siste årene. Det mest typiske er henvendelser til kommune, FeFo og fylkesmannen. Som ledere for lokale lag og foreninger med et utmarksbruk som hovedfokus er det selvfølgelig. Omfanget av personlige innspill er det samme som i de andre undersøkelsesområdene. Den høye graden av organisasjonsdeltakelse faller inn i en typisk norsk og nordisk kontekst, (jf. Thorsen 2011)

Figur 32: Innspill til ulike forvaltningsorganer. Prosent.



### 9.5.3 Opplevelse av FeFo's forvaltning

Med utgangspunkt i FeFo sine tre roller, har vi her samlet noen utsagn fra våre informanter for å illustrere brukernes opplevelse av FeFo's virksomhet. FeFo's forvaltning omtales både i positive og negative ordelag. Flere påpeker at de “opplever at FeFo er opptatt av lokal innflytelse og innspill, det er lettere å påvirke.” FeFo er også “lettere å komme i kontakt med enn det Statskog var, de som jobber i FeFo vet at det er befolkninga i Finnmark de jobber for.” Ganske mange mener det ikke er noen forskjell mellom FeFo og Statskog og flere opplever “FeFo som mer uklar, de må nok finne sin form.”

Når det gjelder ressursforvaltningsoppgavene, opplever man i forbindelse med rypejakta at aktivisering av jaktkort og innrapporteringer er et problem, “rypejakta er blitt for byråkratisk,” det er blitt vanskeligere med de digitale plattformene. I sammenheng med forvaltningen av lakseelvene påpekes det at “FeFo er avhengig av lokal deltakelse, fordi de ikke selv har ressurser til å forvalte uten dugnad lokalt.” Flere peker på uavklarte forhold mellom FeFo som eier og de som forpakter lakseelvene. Med henvisning til blant annet forpaktningssavgift i lakseelvene mener noen at “FeFo skal bare drive business.”<sup>87</sup> Andre som er engasjert i elve-forvaltningen peker på at kontaktlinjene er blitt kortere og at samarbeidet fungerer.

Som eiendomsforvalter skårer FeFo på ordningen med grønne midler som er overskuddsmidler FeFo bruker til å støtte frivillige organisasjoner som jobber med friluftsliv eller høsting i Finnmark. Flere av informantene understreker betydningen av FeFo's grønne midler. Her sammenfaller våre data med Nygaard og Josefsen som viser at FeFo's grønne midler til friluftsmål har bidratt til økt aktivitet og mobilisering av dugnadsinnsats i ulike lag og foreninger, samt at denne ordningen har vært med å øke med- og egen-finansering. På den annen side er flere kritiske til forpaktningssavgift som de opplever er blitt dyrere. Når det gjelder rollen som næringsaktør er det flere som mener at FeFo tenker mest på å gjøre forretning. Et typisk utsagn er dette: “FeFo tenker mer på forretninger og kommersialisering, eksempelvis elgjaktsaken i Anarjohkka.” Delvis sammenfaller våre funn med Nygaard og Josefsen som viser at områdene eiendom og næringsutvikling har hatt et høyt konfliktnivå på grunn av saker som prisfastsettelse, festeavgift og energisaker.

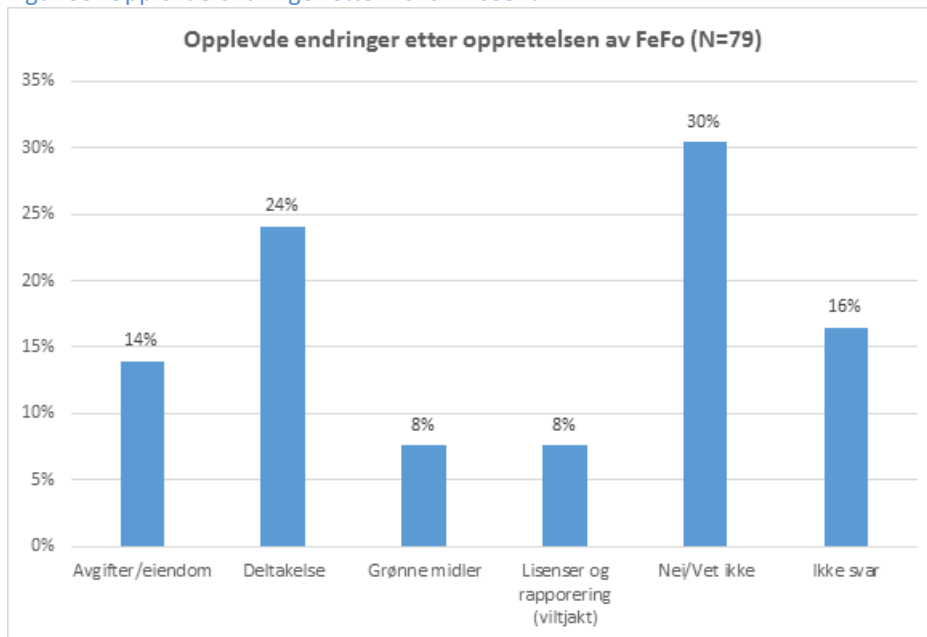
Figuren under viser hvilke endringer folk har opplevd etter etableringen av FeFo, og hvordan de opplever disse endringene. 10 % nevner avgiftsendringer og eiendomsforvaltning som noe negativt. Når det gjelder samarbeid og lokal deltakelse opplever 24 % at dette har blitt styrket etter FeFo's etablering. 8 % fremhever grønne midler som en positiv endring. 8 % opplever at det er blitt vanskeligere å aktivere jaktlisens og for mye rapportering. Omtrent

---

<sup>87</sup> Men i FeFo's egne retningslinjer om forpaktning av anadrome vassdrag på Finnmarkseiendommen heter det at «Fiskekortpriser for bosatte i Finnmark skal ligge under markedsnivå.»

30 % kunne ikke nevne spesifikke endringer etter at FeFo ble etablert, mens 16 % har ikke svart.

Figur 33: Opplevde endringer etter FeFo. Prosent.



I våre intervju med administrativt ansatte i alle de nevnte kommunene er det gjennomgående at forholdet til FeFo oppleves som uproblematisk. Alle rapporterer at man har mye å gjøre med FeFo. FeFo ber også kommunene om å respondere på strategier og planer. På den annen side er FeFo høringsinstans for blant annet kommunenes planarbeid, og oppleves i den sammenheng som lydhør overfor kommunens innspill. Et eksempel er Tana der kommunens erfaringer og praksis har vært lagt til grunn for å utvikle retningslinjer for bygg i utmark. På spørsmål om kommunene opplevde store endringer i overgangen fra Statskog til FeFo, ble det jevnt over respondert at det var det ikke. Tre kommuner Vadsø, Nesseby og Tana rapporterte at de har omtrent daglig kontakt med FeFo, det gjelder særlig dialog om disponering av arealer. Kommunene skal etter plan- og bygningsloven fastsette planer for hvordan kommunens arealer skal brukes, og som påpekt av Nygaard og Josefsen har FeFo og kommunene derfor mange kontaktpunkter.

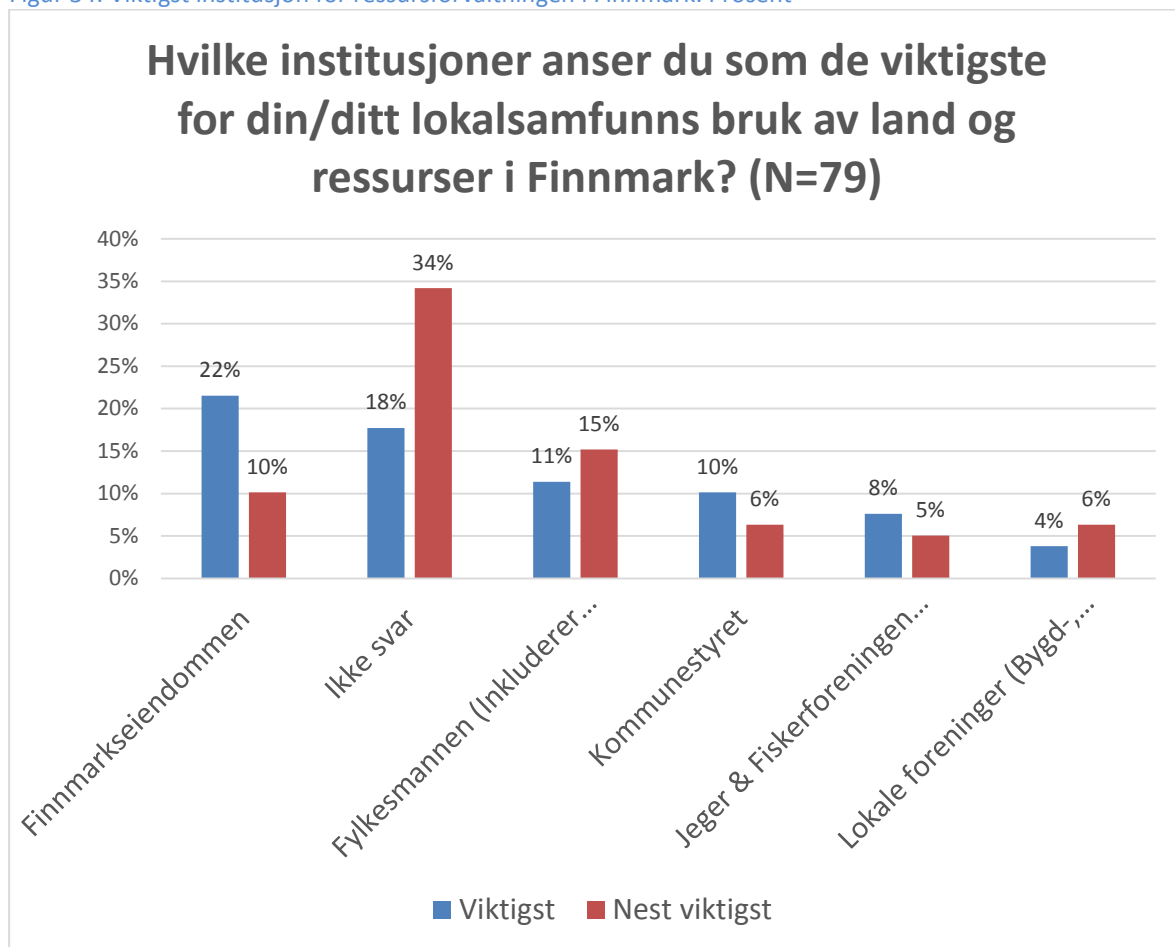
#### 9.5.4 Spørsmålet om tillit

Spørsmålet om tillit har vært et sentralt tema i diskusjonen i for- og etterkant av etableringen av FeFo. I vår undersøkelse spurte vi om grad av tillit til politiske og forvaltningsinstanser på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Ikke uventet er tilliten til Stortinget og regjeringen stor, et funn som samsvarer med blant annet stortingsvalgundersøkelsen 2009 (Balto 2011). Norge skiller seg fra andre land med en relativt høy tillitt til nasjonale styringsmyndigheter. Reindriftsforvaltningen,

reindriftsorganisasjonen og Sametinget har lavest tillit. En oversikt over tillit til utvalgte organisasjoner, institusjoner og politiske myndigheter på nasjonalt nivå finns i figur 38 i vedleggsoversikten.

Deltakerne ble spurt om hvilke to institusjoner de anser som viktigst for sin egen eller lokalsamfunnets ressursbruk. FeFo, fylkesmannen, kommunestyret og lokale lag og foreninger herunder lokale lag av jeger og fisk, er de fire enhetene som ble ansett som viktigst i nevnte rekkefølge. Mange oppgav kun den viktigste institusjonen, derfor er ikke-svar søyla som angir den nest viktigste institusjonen på hele 34, 2 %. Figuren viser samtidig at FeFo anses som den viktigste institusjonen for brukerne i denne undersøkelsen.

Figur 34: Viktigst institusjon for ressursforvaltningen i Finnmark. Prosent

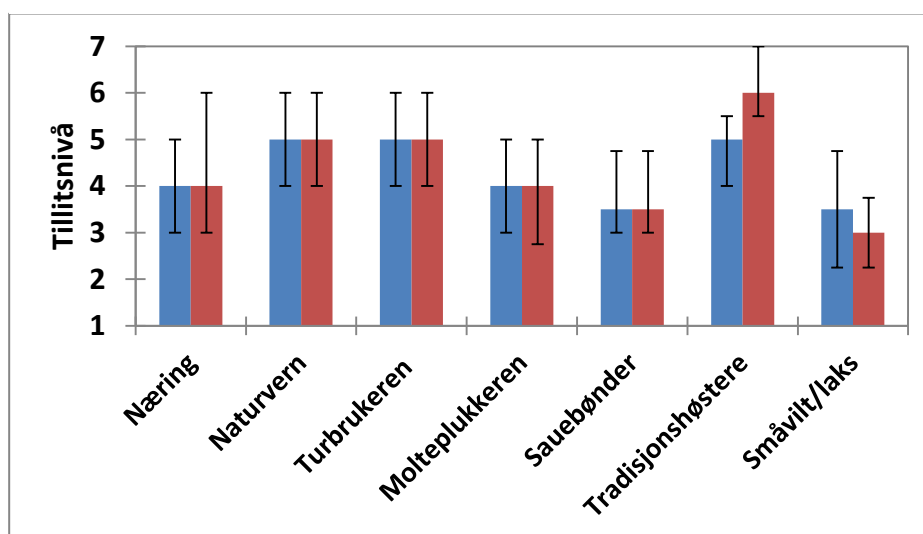


Med bakgrunn i de viktigste forvaltningsorganene (FeFo, Fylkesmannens miljøvern avdeling og kommunen) samt oppnevningorganene til FeFo-styret (Sametinget og fylkeskommunen) har vi regnet ut median (med interkvartil rekkevidde), gjennomsnitt (med standard avvik) og signifikante forskjeller i vårt utvalg ved hjelp av Kruskas Wallis H test (se tabell 25 i vedlegg til rapporten). Ledere, utdanningsnivå, sted og samisk bakgrunn er viktigst for å forklare forskjellene i tillitsnivå. Generelt sett har ledere av organisasjoner høyere tillitt til Sametinget, FeFo og Fylkesmannen. Tillitsforskjellene er sterkest i relasjon til Fylkesmannen, men det er også noen forskjeller mellom informantene i relasjon til FeFo og Sametinget.

Sametinget oppnår generelt lavere tillitsnivå enn Fylkesmannen og FeFo, men de som oppgir samisk bakgrunn viser motsatte trender der tilliten til Sametinget er høyere enn resten av befolkning mens tilliten til Fylkesmannen er lavere. Dette samsvarer også med de to bygdene, Austertana og Nesseby, som er en del av STN området og det samiskspråklige forvaltningsområdet. Når det gjelder Sametingets tillit er det et poeng å vise til sametingsvalgundersøkelsen (2009) der Sametinget blant sametingsvelgerne, nyter høyere tillit enn tilfellet er for parlamentene i Europa. Sametingsvelgerne har samtidig større tillit til norske politiske institusjoner enn til sitt eget politiske system (Balto 2011: 166, 167). Selle og Strømsnes (2010, 2012) forklarer dette med at samene er godt integrert i det norske politiske systemet. I vår brukerundersøkelse utgjør de som stemmer til Sametinget en liten andel (N=22), der tilliten til Sametinget fordeler seg om følger: 9 % høy tillit, 64 % middels tillit, 14 % lav og 14 ikke svart. Sametinget har lavest tillit (31 %) blant ikke-sametingsvelgerne, samtidig som 7 % i den samme gruppen har høy og 41 % har middels tillit til Sametinget. Se for øvrig figur 39 og figur 40 i vedleggsoversikten.

Når det gjelder tilliten til FeFo er det kun utdanningsnivå som er signifikant forskjellig. De med lavere utdanningsnivå har lavere tillit til FeFo. Tillitsnivå følger forøvring mye av de samme mønstrene som tillit til Fylkesmannens miljøvernnavdeling. Som nevnt over identifiserte vi to klynger av natursyn – en næringsorientert og en naturvernorientert. De næringsorienterte har generelt lavere tillit enn de naturvernorienterte til både FeFo og Fylkesmannens miljøvernnavdeling, men det er kun sistnevnte som er signifikant ( $P < 0.006$ ). I figuren under viser blå farge tillit til miljøvernnavdelingen og rød farge tillit til FeFo. Blant landskapsklyngene er det turbrukere og tradisjonshøstere som har høyest tillit til Fylkesmannens miljøvernnavdeling og FeFo. Men i motsetning til natursynklyngene er det signifikante forskjeller mellom klyngene i forhold til FeFo ( $P < 0.001$ ). Type landskapsbruk er med andre ord viktigere for tilliten til FeFo enn natursyn.

Figur 35: Median tillitsnivå for de ulike typene landskapsbrukere.

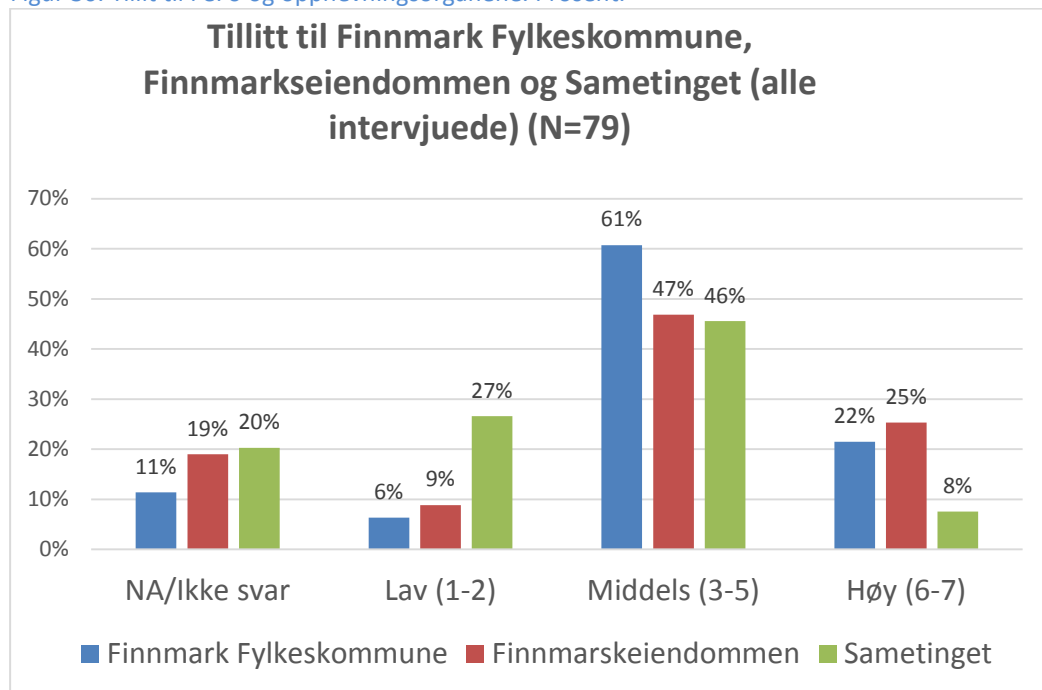


Når vi analyserer rype- og elgjegere finner vi imidlertid ingen signifikante forskjeller i tillit til verken FeFo eller Fylkesmannens miljøvernnavdeling. Oppslutningen om FeFo's forvaltning av viltforvaltning, er noe som også

gjenspeiler seg i tilslutningen til dagskvoter som det viktigste tiltaket for å få opp rypebestanden (se figur 25 foran). Vi har litt for få elgjegere i materialet til å analysere tillit og oppslutning om ulike tiltak, men de vi intervjuet merker få endringer etter opprettelsen av FeFo.

Figuren under viser tillit blant alle respondentene til FeFo og oppnevningorganene Finnmark fylkeskommune og Sametinget. I vårt materiale har fylkeskommunen relativt høy tillit. Selv om fylkeskommunen bare i liten grad er en forvaltningsaktør, kan den store andelen middels og høy tillit forstås som diffus eller institusjonslegitimitet, jf. pkt. 3.4. Figurene 39 og 40 i vedleggsoversikten viser at dette gjelder både sametingsvelgere og ikke-sametingsvelgere. Tilliten til FeFo er også relativt høy. Når det gjelder tillit på lokalt nivå (Varangerhalvøya) har lokale jeger – og fiskeforeninger, bygdelag og idrettsorganisasjoner høy tillit, se figur 41 i vedleggesoversikten som også viser tillit på regionalt nivå i Finnmark.

Figur 36: Tillit til FeFo og oppnevningorganene. Prosent.



## 9.6 Sammendrag: tillit og legitimitet til FeFo

Dette kapitlet har fokusert på ressursbrukerne og deres tillit og oppslutning til ulike forvaltningsorganer. I kapittel tre har vi skilt mellom input, output og prosess (throughput) legitimitet. Vi finner at fokuset og motsetninger blant våre informanter primært dreier seg om saker som angår vern, rovdyrkontroll, motorferdsel og beitebruk. Ingen av disse sakene er FeFo's forvaltningsansvar, selv om noen av brukerne ønsket at FeFo inntar en mer aktiv rolle i noen saker. Ledere i organisasjoner og ansatte i kommunene med utmarks- og planleggingsansvar har mye kontakt med FeFo. Figur 32 viser at over 70 % av informantene



har gitt innspill til enten FeFo eller andre forvaltningsorganer. I de tilfeller konfliktsaker tas opp, er det hytte og festetomter og forpaktning av lakseelver som nevnes. Noen få nevner byråkratisering, avgifter, rapportering og kontroll knyttet til jaktfeltsonene som et problem, men stort sett synes jegerne å være fornøyde både med forvaltningstiltak og rapporteringssystem. Det er med andre ord få tilfeller der informantene er misfornøyde med beslutninger, saker eller resultater som FeFo har ansvaret for (output). Generelt sett savner informantene mer bruk av lokale kunnskaper som grunnlag for forvaltning av ressurser og lutmark, men samtidig oppgir 24 % at informasjon, samarbeid og lokal deltakelse har blitt styrket sammenliknet med Statskog sin eiendomsforvaltning. Vi finner heller ikke noen tydelige indikasjoner på at tillitsnivået og oppslutningen til FeFo er lavt blant ressursbrukerne, bortsett fra at de med lavere utdanning har litt mindre tillit til FeFo. Vi finner større forskjeller i tillitsnivå til Sametinget og Fylkesmannen enn til FeFo. Samtidig må vi poengtere at vårt utvalg var ment for å undersøke ledere som vi forventet hadde erfaring med FeFo eller som er «storbrukere» av finnmarksgrunnen. Vi vet derfor ikke om utvalget vårt gjenspeiler befolkningen generelt på Varangerhalvøya.



## 10 Omgivelsenes oppfatning av og oppslutning til FeFo

De tre empiriske undersøkelsene har gitt oss et omfattende datagrunnlag for å si noe om omgivelsenes oppfatning av og oppslutning til FeFo som eier, forvalter og næringsutvikler av finnmarksgrunnen. Undersøkelsene er gjort blant 1) befolkningen i Finnmark, 2) FeFo's næringslivskunder og 3) lokale ressursbrukere (jf. kapitlene 7, 8 og 9). I dette kapitlet drøfter vi analyseresultatene fra disse tre undersøkelsene og ser disse i sammenheng for å kunne si noe om omgivelsenes tillit til FeFo. Da befolkningsundersøkelsen er mest omfattende med hensyn til datamateriale om oppfatninger om FeFo's forvaltning vil drøftingen i hovedsak ta utgangspunkt i denne, og trekker inn næringslivskundeundersøkelsen og brukerstudien der data enten sammenfaller eller kontrasterer hverandre. Målet er å få en komplementær og nyansert forståelse av omgivelsenes oppfatning av og tilslutning eller mangel på sådan til FeFo.

### 10.1 Forestillinger om og erfaringer med FeFo

Oppfatninger, oppslutning, tillit og legitimitet er sentrale begrep i syntetiseringen av de tre undersøkelsene. Som vi gjør rede for i kapittel 3 kan vi med bakgrunn i Easton (1975) og Schmidt (2013) snakke om tre former for legitimitet: input (deltaker), output (resultat) og prosess (throughput). Vår antakelse er at samspillet mellom disse har betydning for omgivelsenes grad av "spesifikk" og "diffus" tillit til FeFo (Easton 1975), det vil si oppslutning til henholdsvis FeFo's konkrete forvaltningspraksis og til *institusjonen* FeFo. Hvorvidt FeFo opparbeider seg legitimitet er altså ikke kun et spørsmål om hvordan FeFo forvalter sitt oppdrag gjennom sin daglige forvaltning. Det dreier seg også om mer diffuse forhold knyttet til blant annet verdimesige variasjoner mellom individer og institusjon. I den videre analysen vil vi derfor gjøre et skille mellom oppslutning og oppfatning om 1) institusjonen FeFo, som er forankret i visse normer, verdier og prinsipper som lå til grunn for vedtaket av finnmarksloven og opprettelsen av FeFo, og 2) FeFo's forvaltningspraksis, som kan forstås som en operasjonalisering av de idealer som institusjonen er basert på.

Ett hovedtrekk som vil være tilbakevendende når vi sammenligner de tre undersøkelsene er den svake legitimiteten og lave tilliten vi finner i befolkningsundersøkelsen, i kontrast til de to andre undersøkelsene. Ett annet hovedtrekk, er at oppfatninger om FeFo varierer etter hvilken grad av kontakt og kjennskap folk har til FeFo. Det er en relativt svak oppslutning om FeFo i befolkningsundersøkelsen, mens næringslivskundeundersøkelsen og ressursbrukerstudien viser langt mer positive oppfatninger av FeFo. Vi vil forklare og nyansere disse hovedfunnene ved hjelp av *forestillinger om og erfaring med FeFo*. Årsaken til dette er at vi med grunnlag i de tre undersøkelsene ser at omgivelsenes synspunkter på FeFo er relatert til forestillinger og erfaringer. Synspunkter kan være fundert i folks forestillinger om hva FeFo er og hva FeFo gjør. Spesielt datamaterialet fra befolkningsundersøkelsen viser at det blant befolkningen i Finnmark eksisterer forestillinger om FeFo som ikke nødvendigvis

er knyttet til hva FeFo er (institusjonen) og gjør (forvaltningspraksis). Dette mener vi kan forklare noe av den svake oppslutningen vi finner om institusjonen FeFo blant befolkningen (altså dens svake "diffuse tillit"). En hypotese som vi tar med oss videre er at forestillinger kan formes gjennom erfaringer, for eksempel ved at de bekreftes/ avkreftes/justeres. Vi mener å se at det er størst oppslutning om FeFo's forvaltningspraksis blant de som har mest erfaringer med FeFo (altså dens "spesifikke tillit). Dette er et fellestrekk ved alle de tre undersøkelsene. Vi har også grunn for å anta at forestillinger om FeFo fører med seg visse forventninger til FeFo som institusjon og med hensyn til forvaltningspraksiser. Det betyr at de forestillinger og forventninger som grupper måtte ha til forvaltningsordningen i dens tilblivelsesfase, også kan vedvare i dens operasjonelle fase (Josefsen m.fl. 2015, Jentoft m.fl. 2012, Chuenpagdee m.fl. 2013)

Med bakgrunn i datamaterialet fra de tre undersøkelsene ser vi at det er sammenheng mellom forestillinger om og erfaringer med FeFo (institusjon og forvaltningspraksis) og tillit eller mangel på tillit til FeFo. Hvordan samsvarer forestillingene om FeFo med institusjonen FeFo (bl.a. FeFo's realisering av formål og strategier) og med FeFo's forvaltningspraksis som kommer til uttrykk i konkrete beslutninger? Samme spørsmål om samsvar kan stilles når det gjelder erfaringer. I vårt arbeid har vi vektlagt sammenhengen mellom forestillinger om FeFo som grunnlag for å si noe om diffus tillit eller mangel på dette (rute 1), og erfaringer med FeFo for å kunne si noe om grunnlaget for spesifikk støtte (rute 3). Dette har vi forsøkt å illustrere i tabellen nedenfor:

Tabell 21 Forestillinger om og erfaringer med FeFo som institusjon og dens forvaltningspraksis

	Institusjonen FeFo	FeFo's forvaltningspraksis
<b>Forestillinger om</b>	<b>1) danner grunnlag for diffus tillit eller mangel på dette</b>	<b>2) Samsvar (eller mangel på dette) som grunnlag for spesifikk støtte</b>
<b>Erfaringer med</b>	<b>3) danner grunnlag for diffus tillit</b>	<b>4) Samsvar danner grunnlag for spesifikk støtte</b>

Et utgangspunkt for å kommentere tabellen overfor er at et generelt trekk er at desto større grad av erfaring folk har med FeFo desto større grad av tillit til FeFo har de.<sup>88</sup> Dette er et generelt trekk når det gjelder organisasjoner: folk tilpasser seg til organisasjonene etter hvert som de får erfaring med dem. Med den analytiske inndelingen i diffus og spesifikk tillit

<sup>88</sup> Det kan være vanskelig å skille klart mellom å ha erfaring med institusjonen FeFo og FeFo's forvaltningspraksis, fordi de som har gjort seg erfaringer med forvaltningspraksis nødvendigvis også må ha gjort seg erfaringer med institusjonen FeFo da forvaltningsoppgavene løses innenfor organisasjonens institusjonelle rammer. Vi velger likevel her å gjøre et analytisk skille for slik å tydeliggjøre distinksjonen mellom diffus tillit og spesifikk støtte.

blir sammenhengene, eller mangel på sammenhenger, mer interessante. Sammenhengen mellom spesifikk og diffus støtte når det gjelder FeFo kan være oppslutning om FeFo's forvaltningstiltak (for eksempel eiendom til markedspris, forvaltning av småviltjakta) (rute 4) uten at det gir oppslutning om institusjonen FeFo (rute 1). Befolkningsundersøkelsen viser dette spesielt. Befolkningsundersøkelsen viser også at det kan være oppslutning om institusjonen FeFo, men ikke til dens forvaltningstiltak (rute 2). Det er dermed ikke gitt at diffus støtte gir spesifikk støtte og omvendt (rute 3). Men der spesifikk og diffus støtte i omgivelsene er sammenfallende, vil man kunne si at FeFo har en robust oppslutning (rute 4).

Datamaterialet indikerer at oppslutning om FeFo varierer med grad av kunnskap. I befolkningsundersøkelsen ser vi en sammenheng mellom både *forestilling om og erfaring med FeFo* og *kunnskap* om FeFo. De som har erfaring med FeFo's forvaltningspraksis har også mer kunnskap om FeFo. Den spesifikke tilliten til FeFo har dermed å gjøre med graden av folks kunnskap om FeFo og/eller om aktiviteter som FeFo forvalter. I befolkningsundersøkelsen ser vi en tendens til at det blant befolkningen som har lite kunnskap om FeFo også finnes svak diffus tillit til FeFo. Vårt datamateriale viser at synspunktene er formet av forestillinger de har om FeFo som institusjon, men som ikke nødvendigvis er forankret i kunnskap om den praktiske forvaltningen.

For å gå videre med analysen er det nødvendig å si litt mer om hva vi mener med "FeFo som institusjon." Som vi nevner innledningsvis i dette kapitlet, og gjør rede for i kapittel 4, er institusjonen FeFo forankret i visse normer, verdier og prinsipper for eierforvaltningen gjennom finnmarksloven, som organisasjonens forvaltningspraksis *ideelt sett* vil være en operasjonalisering av (hvorvidt de er det er et empirisk spørsmål). At deler av omgivelsene har lav diffus tillit til FeFo kan bero på at folks egne normer, verdier og prinsipper er i konflikt med de som institusjonen er forankret i – eller, som befolkningsundersøkelsen gir grunn til å anta, de verdier, normer og prinsipper som folk *tror* organisasjonen er forankret i. Lav spesifikk tillit til FeFo kan på samme måte bero på (en forestilling om) at forvaltningstiltakene er i konflikt med folks egne normer, verdier og prinsipper. Selv om ingen av undersøkelsene er innrettet direkte mot å studere folks normer, verdier og prinsipper, kan vi på grunnlag av dataene gjøre noen antakelser om hva som former folks oppfatning og oppslutning om FeFo, det vil si hvilke forestillinger og erfaringer som de er forankret i. Dette kan skape forventninger til forvaltningsregimet, og hvorvidt forventningene innfris vil ha betydning for omgivelsens oppslutning til FeFo. Dette er forhold som drøftes i dette kapitlet.

## 10.2 Oppslutning om regionaliseringsprinsippet

FeFo's forvaltningsregime på finnmarksgrunnen er forankret i et regionalt eierskap til grunnen, i motsetning til Statskogregimet før 2006, som var forankret i et statlig eierskap. Fra å forvalte land og ressurser der hele landets befolkning hadde samme rettighetene, skal FeFo forvalte land og ressurser til beste for Finnmarks befolkning. Slik endring innebærer en mer aktiv eierrolle med klare strategier for regional verdiskapning (jf. kapittel 6.7). Skiftet i forvaltningsregimet innebar på dette viset endringer i verdier, normer og prinsipper for eierforvaltningen; fra et bærende prinsipp om at finnmarksgrunnen var alles norske statsborgeres eiendom forvaltet gjennom staten, til at grunnen er finnmarkingenes eiendom, med et regionalt forvaltningsansvar og forvaltningsplikt (finnmarkinger som "herrer i eget hus"). Spesielt befolkningsundersøkelsen antyder at det blant befolkningen er en betydelig oppslutning til prinsippet om regionalt eierskap og en aktiv eierrolle. Dette gjelder også blant de som i minst grad sluttet opp om FeFo. Til tross for denne oppslutningen er det mange som gir uttrykk for at de ønsker seg tilbake til Statskogs forvaltningsregime.

## 10.3 Negative holdninger til samiske rettigheter og synspunkter på FeFo

I vårt datamateriale finner vi at negative holdninger til samepolitikken er en forklaring på lav oppslutning til FeFo. Spesielt viser befolkningsundersøkelsen dette, men også i ressursbrukerstudien ser vi slike spor. Utsagn som "FeFo er jo litt lokal, men det er ei skjev fordeling der, for der har dem favorisert samer" er i så måte illustrerende. Det er blant de hvor oppslutningen til FeFo er minst at vi finner størst motstand til rettsliggjøringen av samepolitikken (jf. kapittel 7).

### 10.3.1 Motstand etablert over lang tid

Motstanden mot iverksetting av samiske rettigheter har strekt seg over flere tiår og den er ikke begrenset til Finnmark. En slik motstand kan identifiseres i ulike faser av den samepolitiske utviklingen. Da Sametinget ble foreslått opprettet, ble det protestert. Stortingets vedtak om de samiske språkreglene og innføringen av språkforvaltningsområdet førte til underskriftsaksjoner blant annet i Porsanger kommune. Innføringen av samiske læreplaner medførte aksjoner i Tana kommune. I Alta kommune ble det protestert mot forslag om flagging av sameflagget utenfor rådhuset. Tospråklig veiskilting, på norsk og samisk, førte til at skiltene ble skutt i filler i Kåfjord kommune i Troms fylke, og senere i Bodø kommune i Nordland. Forslaget om å innlemme Tromsø kommune i det samiske språkforvaltningsområdet førte til massive protester preget av mange fordommer og forestillinger tatt ut av løse lufta. Også forslaget fra Samerettsutvalget II om å opprette en

"Hålogalandsallmenning" i Troms og Nordland ble møtt med sterke protester der omdreiningspunktet var samiske rettigheter.<sup>89</sup>

Disse eksemplene fra de siste 25 årene på saker som har skapt sterke motreaksjoner, og som har vært debattert i lokal, regional og nasjonal media, sier noe om det konfliktnivået som har vært og fremdeles er omkring rettsliggjøringen av samepolitikken. I tillegg til disse debattene som har fått medieoppmerksomhet, er det gjentagende lokale debatter hvor reindriftsnæringen og Sametinget på ulike måter omtales som "bremseklosser" i lokal og regional nærings- og samfunnsutvikling. Samlet sett mener vi dette har ført til at støtten til FeFo som *institusjon* er relativt svak, det vil si FeFo's diffuse støtte. Datamaterialet vårt viser at motforestillingene har vedvart.

### 10.3.2 Finnmarksloven

Gjennom finnmarksloven får Finnmark et offisielt "samisk stempel," og samiske rettigheter blir anerkjent som grunnlag for landforvaltningen. Formuleringen i formålsparagrafen om at forvaltningen skal skje på grunnlag av "samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsnivå" har av motstandere av loven blitt tolket som etablering av samiske særordninger som går på bekostning av andres rettigheter og som gir samer individuelle særrettigheter. De sterke protestene som materialiserte seg i underskriftsaksjonen i sluttfasen av justiskomiteens behandling av lovforslaget, kan ses på som et uttrykk for det som Hirschman (1970) kaller "voice," det vil si at en gruppe tar til motmæle mot i dette tilfellet det politiske systemet (jf. kapittel 5.4.2). Mangelen på inkludering av befolkningen i slike politiske prosesser ble av motstandere til finnmarksloven gjerne omtalt som et "demokratisk underskudd." Stine Sand (2013) kaller en slik argumentasjon for en overgrepsretorikk, "hvor majoritetsbefolkningen framstilles som svake og med færre rettigheter enn samene, [noe som] virker ekstra effektivt dersom man får gjennomslag for det i media" (Sand 2013: 331), eller slik Olsen sier at det ble etablert en oppfatning om at det bare er en part som blir hørt av sentrale myndigheter (Olsen 2010: 117). Slike virkelighetsbeskrivelser fikk oppslag i regionale medier

Spesielt befolkningsundersøkelsen anskueliggjør at iverksetting av samiske rettigheter oppfattes som problematisk. I spørreskjemaenes kommentarfelt begrunnet mange respondenter dette i argumentet om at 'folkegruppene i Finnmark skal likebehandles og ingen skal særbehandles.' Kommentarene viser også at det festet seg en forestilling blant befolkningen i Finnmark om at samer har flere og sterkere rettigheter enn øvrige

---

<sup>89</sup> I et intervju med professor Kjell Arne Røvik i Nordlys 6. oktober 2006 med overskriften "politisk selvmord", sier han blant annet at mange på rein ryggmargsrefleks vil si "Dette høres ikke bra ut". Han viser også til at "Denne typer saker – som tar utgangspunkt i etnisitet og eiendomsretten til land og vann – vet vi har en enorm mobiliserende effekt på velgermassen, spesielt ved lokalvalg. Og min ærbødige påstand er at langt flere velgere i Troms og Nordland vil engasjere seg mot en slik idé, enn for."

innbyggere. I tillegg viser kommentarene at det er en nokså bred oppfatning om at reindrifta er en næring med mye makt og at Sametinget har mye makt. Sametinget har generelt lav tillit i befolkningen i henhold til befolkningsundersøkelsen. Disse oppfatningene blir delvis bekreftet i ressursbrukerundersøkelsen der reindriftsforvaltningen og Sametinget har lav tillit. I tillegg viser befolkningsundersøkelsen at en relativt høy andel har vanskeligheter med å se forskjell på Sametinget og FeFo. En annen forklaring er at aktuelle saker koples til FeFo uten at FeFo er ansvarlig forvaltningsinstans, og FeFo blir en slags "syndebukk." Det folk er mest opptatt av når det gjelder utmarks- og naturforvaltningen (for eksempel restriksjoner i motorferdsel og etablering/utvidelse av verneområder, jf. ressursbrukerundersøkelsen), eller reindriftsforvaltningen, koples til FeFo til tross for at disse forvaltningsområdene ikke er en del av FeFo sitt ansvarsområde (jf. ressursbrukerundersøkelsen).

Iverksettingen av finnmarksloven dreier seg også om Finnmarkskommisjonens arbeid med identifisering og avklaring av eiendoms- og bruksrettigheter. Motstanden mot finnmarksloven og FeFo materialiserte i oppfatninger om at finnmarksgrunnen ville bli privatisert som en følge av iverksettingen av loven; grunnen ville splittes opp i mange og små eiendommer og dette ville sette restriksjoner for andres bruk av grunnen (jf. kapittel 5.4.2). Denne privatiseringsretorikken har også en samisk dimensjon i seg ved at den gjerne bærer på en oppfatning om at det er *samene* som vil få eiendomsrett (Sand 2013: 337-338). Finnmarkskommisjonens mandat er imidlertid ikke bare å vurdere samiske rettigheter til landskapet, men å identifisere opparbeidede rettigheter basert på alders tids bruk uavhengig av etnisk tilhørighet. Til sammenligning ble samisk bruk tillagt liten vekt i avgjørelsene til Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms (Ravna 2007).<sup>90</sup> Sammenhengen mellom FeFo og Finnmarkskommisjonen synliggjøres blant annet gjennom FeFo-styret sin behandling av rapportene fra de ulike feltene kommisjonen har arbeidet med.<sup>91</sup> Men denne behandlingen har skjedd i etterkant av våre undersøkelser og vi har derfor ikke grunnlag for å si noe om hvordan FeFo sin håndtering av kommisjonens konklusjoner har betydning for folks oppfatninger av og tillit til FeFo.<sup>92</sup>

Implementering av samiske rettigheter kommer i berøring med innbyggers oppfatning av sosiale og politiske forhold ved dagens finnmarksamfunn, men også dets historie. Finnmarksloven anerkjenner ikke bare samiske landrettigheter på en ny måte sammenlignet med tidligere forvaltningsordninger. Olsen (2010: 115) peker på at vedtaket også kan

---

<sup>90</sup> For ytterligere innsikt i Utmarkskommisjonens arbeid i forhold til samisk bruk, se NOU 2007: 13 og NOU 2007: 14, del XVIII.

<sup>91</sup> Blant annet behandlet FeFo styret Finnmarkskommisjonens rapport om Nessebyfeltet i sak 17/2014 (se <http://www.fefo.no/no/fefo/Documents/Styremoter/Moteprotokoller/2014/2014-04-10%20M%c3%b8teprotokoll%20fra%20styrem%c3%b8te%20i%20Rovaniemi.pdf>)

<sup>92</sup> Kommisjonens arbeid har ikke vært i fokus i vårt arbeid, men flere av respondentene i brukerundersøkelsen kommenterte at de hadde stor tro på kommisjonen. Figur 41 i vedleggsoversikten viser også at selv om så mange som 38 % ikke har angitt tillit til kommisjonen på tillitsskalaen, har 22 % høy og 35 % middels tillit til kommisjonen. Også befolkningsundersøkelsen har med spørsmål om Finnmarkskommisjonen. Disse dataene er ikke bearbeidet.



oppfattes som en refortolkning av Finnmark fra å være *frontier* (åpen og tilgjengelig for alle) til å framstå som en *koloni* med settlere. Det er denne endringen som "legges til grunn for forholdet mellom stat og urbefolkning" (Olsen 2010:112). Olsen mener at deler av den ikke-samiske befolkningen i Finnmark søker å etablere en ny kulturell orden som en reaksjon på en finnmarkslov som plasserte dem i "settlerens posisjon" og som har som utgangspunkt at fylket har vært kolonisert (Olsen 2010: 112). På grunnlag av en slik posisjon blir så samiske landrettigheter utfordret eller avvist.

På lang sikt er det alvorlig dersom det etableres og reetableres forestillinger blant befolkningen at FeFo bidrar til å fremme samiske interesser i Finnmark på bekostning av andre gruppers interesser og vise versa. For å oppfylle finnmarkslovens mandat om at forvaltningen skal skje særlig som grunnlag for samisk kultur, har FeFo-styret tolket dette som at forvaltningen skal skje til beste for innbyggerne i fylket (Nygaard og Josefsen 2010). Styret har altså ikke søkt å konkretisere hva en forvaltning som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv, egentlig innebærer. Man kunne derfor forventet en høyere oppslutning blant de som fryktet at implementeringen av finnmarksloven ville føre til forskjellsbehandling mellom samer og andre i areal- og ressursforvaltningen. Men på tross av at FeFo-styret har lagt til grunn en slik fortolkning av formålsparagrafen, viser datamaterialet fra befolkningsundersøkelsen at strategien fra FeFo-styret ikke synes å ha nådd fram til denne store gruppen av folk i fylket. I motsetning til dette kan det tenkes at mangelen på konkretisering av hva som er grunnlaget for samisk kultur har svekket tilliten hos de som er positive til FeFo, jf. 10.4.

### 10.3.3 "Herrer i eget hus" og selvråderett

Spørsmålet er om det er slik at samepolitikk og samiske rettigheter oppleves som så konfliktfylt at mulige gevinster med å se regionale og samepolitiske interesser i sammenheng overskygges av forestillinger om endringer i maktforholdet majoritet-minoritet? Med finnmarksloven utformes og iverksettes forvaltningen av fylkets arealer og ressurser regionalt, ikke sentralt av staten. Spesielt befolkningsundersøkelsen antyder at det blant befolkningen er en betydelig oppslutning til prinsippet om regionalt eierskap og en aktiv eierrolle. I og for seg kunne man forvente at støtten til prinsippet om regional innflytelse over finnmarksgrunnen skulle finne resonans i uttrykket "Herrer i eget hus," som ble et slagord som ble gjentatt av samepolitikere og til dels regionalpolitikere som argument for å iverksette finnmarksloven. Slagordet viste til at råderetten over Finnmarks arealer og naturressurser gjennom loven ville tilfalle fylkets befolkning i fellesskap (ved å styrke Finnmark fylkeskommune og Sametingets innflytelse over forvaltningen). Befolkningsundersøkelsen viser at en god andel av befolkningen mener at FeFo ikke har bidratt til å gjøre finnmarkinger til "herrer i eget hus," men at FeFo er til hinder for næringsutvikling i fylket.

Det er flere måter å fortolke hvorfor folk mener at FeFo ikke har bidratt til større grad av regional selvråderett. Det kan knyttes til at det har eksistert en forventning om at implementeringen av FeFo skulle føre til større lokal innflytelse over ressursuttak og arealanvendelse. Det kan derfor være slik som Laila Jernsletten (2011) skriver, at selvråderettretorikken etablerte forventninger hos bygdefolk, byråkrater og lokalpolitikere om å få styrket innflytelse over ressursene i egen kommune. Jernsletten mener at disse forventningene ikke ble innfridd gjennom opprettelsen av FeFo, og viser blant annet til at særlig byråkrater uttrykte misnøye med "hvor lite kommunen kunne bestemme over arealene innenfor kommunegrensen" (Jernsletten 2011: 69-70). Gjennom våre undersøkelser har vi imidlertid ikke grunnlag for å trekke noen slutninger om hvorvidt den lokale innflytelsen er styrket gjennom FeFo,<sup>93</sup> noe som heller ikke har vært et siktemål med vår studie. Men det er samtidig på sin plass å understreke at kommunene, særlig som planmyndighet gjennom plan- og bygningsloven, har en sentral rolle i styringen av arealene i egen kommune uavhengig av finnmarksloven. Som pekt på i ressursbrukerundersøkelsen synes det å være et godt samarbeid mellom FeFo og kommunene når det gjelder planarbeid og utvikling av retningslinjer for bygg i utmark. Hvorvidt dette samarbeidet utgjør et potensiale for finnmarkingenes ambisjoner om å være "herrer i eget hus" gjenstår å se.

At det eksisterer en oppfatning om at FeFo ikke har bidratt til å gjøre finnmarkinger til "herrer i eget hus" kan også settes i sammenheng med den lave oppslutningen til Sametinget som vi finner i datamaterialet. Retorikken rundt begrepet "herrer i eget hus" ble særlig brukt av Sametinget i dets politiske argumentasjon for finnmarksloven. Begrepet kan av den grunn bli assosiert med Sametinget. En tilslutning til ideen om at finnmarkinger skal styre over egne ressurser kan forstås som at man gir sin tilslutning til Sametingets rett til å delta i denne styringen. På den andre siden kan det også være et uttrykk for at det blant befolkningen ikke har vært et reelt ønske om større regional selvråderett, men en oppfatning av at fylkets arealer og ressurser er bedre tjent med å være forvaltet av staten sentralt. Dette er noe vi finner igjen i vårt datamateriale der noen ønsker at forvaltningen heller bør ligge hos Statskog. Også i ressursbrukerundersøkelsen uttrykker noen at situasjonen var bedre med Statskog som forvalter. Noe som kan forklare ønsket om statlig forvaltning av finnmarksgrunnen er at Finnmark gjerne har blitt omtalt som "den siste statsperiferi," noe som poengterer at tilliten og lojaliteten til staten tradisjonelt har vært sterk i fylket (Eikeland 2004, se også Eriksen 1996). Som nevnt viser også tillitsmålingene i våre undersøkelser at det er stor tillit til statlige nasjonale institusjoner som storting og regjering.

---

<sup>93</sup> Dette var hensyn som lå til grunn for Samerettsutvalgets forslag om kommunale utmarksstyrer og bygdebruksområder (NOU 1997: 4). Selv om disse forslagene ikke ble realisert i finnmarksloven, gir bestemmelsene i § 24 en særskilt rett til lokal utnyttelse av fornybare ressurser i nærheten av bygda. Med grunnlag i § 26 kan FeFo for inntil 10 år om gangen tildele lokale organisasjoner og sammenslutninger rett til å forvalte utøvelse av jakt, fangst og fiske på nærmere angitte områder.

### 10.3.4 Statskog før og nå

Datamaterialet i befolkningsundersøkelsen tyder på at Statskog har legitimitet som areal- og ressursforvalter hos deler av befolkningen. Befolkningsundersøkelsen viser at 59 % var tilfredse med den jobben Statskog gjorde, og av de som mente at FeFo burde avvikles mente 30 % av respondentene at Statskog burde overta FeFo's oppgaver. Statskogs virke er forankret i en statlig eiendomsrett (jf. kapittel 6.7). Omleggingen fra Direktoratet for statens skoger til Statskog SF (1993) er redegjort for i kapittel 5. Denne endringen har åpnet opp for større grad av kommersialisering, noe som også er i tråd med Statskogs formål om å drive statens grunn effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Det pågående salget av statsgrunn som foregår i dag, jf. pkt. 5.3.1, illustrerer poenget. Det kan derfor synes som et paradoks at motstanderne av FeFo ser mot Statskog, av frykt for privatisering av finnmarksgrunnen. Vi kjenner for øvrig ikke til at det har vært foretatt en tillitsundersøkelse av Statskogs virke og forvaltning.

Det kan også tenkes at Statskog for disse framstår som et forvaltningsalternativ som ikke omfatter samiske rettigheter. Men allerede i 2012 underskrev Statskog og Sametinget en samarbeidsavtale om "kjøreregler for hvordan Statskog og Sametinget skal konsultere med sikte på å oppnå Sametingets tilslutning til større grundisponeringstiltak. Som større grundisponeringstiltak regnes vindkraftutbygginger, drift av mineralforekomster og utbygging av hyttefelt m.v." (Pressemelding fra Statskog og Sametinget, januar 2012). Denne avtalen ble fornyet i januar i år og "pålegger Sametinget og Statskog å legge til rette for at utbyggingsaktører og samiske rettighetshavere kan inngå avtaleregulert samarbeid om utredninger og beslutninger knyttet til planer om endret arealbruk"(Sametingets nettside, 12.01.2015).<sup>94</sup>

### 10.3.5 Konsekvenser for lovgivers legitimitet

Den motstanden som er blant befolkningen i Finnmark mot iverksetting av samiske rettigheter synes ikke å ha fått konsekvenser for lovgivers legitimitet blant befolkningen. Spesielt i motsetning til Sametinget (og til dels Finnmark fylkeskommune i befolkningsundersøkelsen) ligger Stortinget og regjeringen høyt på tillitsskalaen i vårt materiale. På et institusjonelt nivå skiftet de politiske prosessene forut for iverksettingen av finnmarksloven fra konflikt til å være konsensusorientert om iverksettingen av samers landrettigheter (Josefsen 2008, Josefsen, Søreng og Selle 2015): Staten, Sametinget og Finnmark fylkeskommune lyktes i å komme til enighet om finnmarksloven. Selv om loven på

---

<sup>94</sup> Videre uttaler sametingspresident Keskitalo at Sametinget forventer at næringslivet skal søke dialog og enighet med eksisterende rettighetshavere om arealene, det er ikke tilstrekkelig å bare forholde seg til myndighetsprosesser. (Sametingets nettside, 12.01.2015, <http://www.sametinget.no/Land-og-ressursrettigheter/Landrettigheter/Fornyet-samarbeidsavtale-mellom-Sametinget-og-Statskog>)

dette viset er vel integrert i de politiske systemene på regionalt og nasjonalt nivå, viser våre undersøkelser at loven ikke er like integrert i befolkningen. Det antas at det i 2006, da FeFo ble etablert, var et gap mellom den verdimeslige konsensus som rådde på det politisk institusjonelle nivået om iverksetting av samiske rettigheter, og verdier, normer og prinsipper som rådde blant deler av befolkningen (Josefsen m.fl. 2015).

Dette kan relateres til at befolkningen og det politiske systemet har grunnleggende ulike forståelser av rettferdighet og likhet. Likhet som verdi handler generelt sett om at alle skal ha en del av fellesgodene, noe som utgjør kjernen i den norske velferdsstaten (Halsaa og Hellum 2009:9). Hvordan likhet kan realiseres er det imidlertid ulike og til dels motstridende synspunkter på. Som vi drøfter i kapittel 3, er det ulike syn på hvordan relasjonen mellom majoritet og minoritet bør håndteres i et demokrati for å finne fram til rettferdige løsninger. Iverksettingen av finnmarksloven kan ses i lys av dette. Det som det politiske systemet kan se på som en rettferdig løsning, kan bli funnet urettferdig blant deler av befolkningen (Søreng 2013a). Denne spenningen bidrar dermed både til å utfordre forestillingen om at Finnmark er et "etnisk 'nøytralt' fylke, samt tekningen om likhet. Dette er ikke et nytt fenomen. Frøydis Eidheim (1993) viser for eksempel i en lokalsamfunnsstudie i Finnmark at det finnes lokale oppfatninger om at samer lett får gjennomslag for sine synspunkter hos rikspolitikere i sør, som folk mener er kritikkverdig da de ikke har kompetanse på forhold i nord.

#### **10.4 Positive holdninger til samiske rettigheter og synspunkter på FeFo**

Datamaterialet vårt viser også at positive holdninger til samiske rettigheter kan forklare omgivelsenes oppslutning til FeFo. I klyngeanalysen basert på befolkningsundersøkelsen (se kapittel 7.9) er det to "meningsgrupper" som peker seg ut når det gjelder finnmarkingers oppfatning av FeFo. Den ene gruppen, som også er den største, er den som totalt avviser rettsliggjøringen av samepolitikken, deriblant FeFo som institusjon. Synspunktene som denne gruppen er meningsbærer av har vi allerede drøftet i kapittel 10.3. Klyngeanalysen viser at blant den gruppen er det forholdsvis mange som er positive til FeFo's konkrete forvaltningstiltak selv om oppslutningen til institusjonen er lav. Den meningsgruppen som vi retter fokus på her har et omvendt synspunkt; de støtter rettsliggjøringen av samepolitikken, men har en avventende holdning til FeFo's forvaltningspraksis. De avviser dermed ikke FeFo som institusjon.

Denne gruppen var altså positiv til iverksettingen av eierforvaltningsreformen i 2006, men framstår som mindre fornøyd med FeFo's praktiske forvaltning enn hva deres oppslutning om institusjonen skulle tilsa. Dette kan bero på at det er FeFo's operasjonalisering av *idealet* bak reformen de synes å være misfornøyd med, nærmere bestemt FeFo-styrets tolkning av finnmarkslovens formålsparagraf. Det at styret ikke har tatt eksplisitte grep når det gjelder hvordan hensynet til samisk kultur og økologisk bærekraftighet etter finnmarkslovens

formålsparagraf skal operasjonaliseres, men tvert om hatt som utgangspunkt at det som er til beste for finnmarkinger også er til beste for samisk kultur, kan ha bidratt til å svekke FeFo's oppslutning hos denne gruppen. Vår hypotese er at det var etablert noen forventinger om at iverksettingen av samiske rettigheter i eierforvaltningen skulle bidra til å styrke samisk kultur og vektlegge verdier knyttet til økologisk bærekraftighet. De opplever at disse forventningene ikke er blitt innfridd. Det er ikke institusjonen FeFo de ønsker å avvike, men de ønsker trolig en endring av retningen på FeFo's eierforvaltning. Denne gruppen har for eksempel forholdsvis restriktive holdninger til naturinngrep for å skaffe økonomisk utbytte. Dette samsvarer med funnene i ressursbrukerundersøkelsen der den klyngen som er mest naturvernorientert har høyere tillit til FeFo enn den gruppen som er mer næringsorientert. Av denne grunn kan denne gruppen, som i utgangspunktet er positive til å iverksette samiske rettigheter i landforvaltning, være skeptisk til FeFo's næringsvirksomhet. Blant denne gruppen finner vi at FeFo har sterkere diffus enn spesifikk støtte.

### **10.5 Forestillinger om FeFo justeres gjennom erfaring**

I kontrast til befolkningsundersøkelsen finner vi i ressursbrukerstudien et større sammenfall mellom den diffuse og den spesifikke tilliten til FeFo, altså oppslutning om institusjon og FeFo's praktiske forvaltning. Dette er nødvendigvis ikke et uttrykk for at det er mindre motstand mot samiske rettigheter og iverksettingen av slike, blant lokale ressursbrukere. At den diffuse og spesifikke oppslutningen er mer sammenfallende kan ha å gjøre med at FeFo i mindre grad assosieres med rettsliggjøringen av samepolitikken blant lokale ressursbrukere. En forklaring kan kobles til erfaringer. Mens vi fant at kunnskap og kontakt med FeFo var relativt lav i befolkningsundersøkelsen, er omfanget på ressursbrukeres kontakt med FeFo større. Dette blir blant annet illustrert med utsagn som at FeFo er "lettere å komme i kontakt med enn det Statskog var, de som jobber i FeFo vet at det er befolkninga i Finnmark de jobber for." Dette kan være et uttrykk for at forestillinger og forventinger justeres gjennom kunnskap som oppnås gjennom erfaring, i kontrast til den store gruppen i befolkningsundersøkelsen som primært har media og andre sekundærkilder som kunnskapsbase. Det faktum at ressursbrukerne definerer FeFo som den klart viktigste institusjonen for deres utmarksbruk, understreker dette poenget. Også næringslivskundeundersøkelsen finner vi større tillit til FeFo enn befolkningsundersøkelsen, noe som kan forklares gjennom større kontaktflate inn mot og erfaring med FeFo.

### **10.6 Synspunkter på FeFo som utviklingsaktør**

Finnmarksloven gir FeFo et handlingsrom som aktiv eier av finnmarksgrunnen til beste for fylkets befolkning, samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsniv (jf. finnmarkslovens § 1, se kapittel 5.4.1). Dette tilsier at FeFo har mulighet til å påta seg en rolle som utvikler av eiendommens arealer og ressurser. FeFo's utviklingsrolle er knyttet til

dens rolle som eierforvalter, og innebærer både rollen som eiendomsutvikler av finnmarksgrunnen, men også eierforvalterrollen på vegne av befolkningen i Finnmark. Til forskjell fra FeFo er Finnmark fylkeskommune og Sametinget folkevalgte organer med politiske samfunnsutviklerfunksjoner. Selv om FeFo i seg selv ikke er et politisk organ blir det, kanskje spesielt gjennom næringsaktørrollen, politisert.

### 10.6.1 Bruken av finnmarkgrunnens naturressurser

Befolkningsundersøkelsen viser at det er en forholdsvis klar støtte til at FeFo bør være en pådriver for å utnytte naturressurser som vindkraft, vannkraft og mineraler (jf. kapittel 7.8.2.). Selv om vi skal være forsiktig med å lese dette som en klar støtte til FeFo som utviklingsaktør, til det er materialet for lite, kan det leses som et ønske om at FeFo aktivt skal bidra til næringsutvikling gjennom å tilrettelegge for bruk av grunnens naturressurser. Denne oppfatningen er i tråd med fylkeskommunens eierstrategi for næringsutvikling (2014), der det blant annet heter: "*Påse at FeFo er en stabil og forutsigbar tilrettelegger for utnyttelsen av mineralressursene og de fornybare energiressursene i fylket*" (se også Søreng, Josefsen og Selle 2015). Det kan dermed se ut som om FeFo i utgangspunktet har støtte til å bruke handlingsrommet til å utøve aktiv eierskap av finnmarksgrunnen. Samtidig finner vi noen paradokser i datamaterialet ved at om lag en tredjedel av respondentene i befolkningsundersøkelsen mener at FeFo er et hinder for næringsutviklingen i fylket. Hva som forklarer dette paradokset har vi ikke direkte data på, men det kan som poengtert i forrige delkapittel ses i sammenheng med omgivelsenes holdninger til samiske rettigheter. En konsekvens av dette vil kunne være at de som er negative til samiske rettigheter, og hovedsakelig plasserer FeFo's forvaltning av finnmarksgrunnen i en samerettslig kontekst, vil også være skeptisk til FeFo som utviklingsaktør.

### 10.6.2 Autonomi og overskudd

Et annet og til dels overlappende forhold som virker inn på omgivelsenes syn på eiendomsutviklingsrollen er knyttet til synspunkter på hvilken autonomi et grunneierorgan som FeFo bør ha; skal det kunne generere overskudd fra finnmarkgrunnens ressurser, og skal et eventuelt overskudd kunne disponeres av FeFo? Med andre ord; skal FeFo være en aktiv utviklingsaktør i fylket? Disse spørsmålene om overskudd har i mange år vært drøftet i offentlige (politiske) debatter om FeFo (jf. kapittel 6.6.4). Begge oppnevningsorganer ønsker i tråd med mulighetene som ligger i finnmarklovens § 15 å disponere et potensielt overskudd (jf. kapittel 7.4). Oppnevningsorganenes ønsker forankres gjerne i demokratiske prinsipper om at overskudd generert av fellesskapets ressurser bør tilbakeføres til fellesskapet gjennom folkevalgte organer.

Spørsmålet om hvem som skal forvalte overskuddet er også et spørsmål om FeFo's framtidige handlingsrom og rolleutforming; skal FeFo være et forvaltningsorgan som passivt

forvalter ulike regelverk og retningslinjer, eller skal FeFo være en aktiv utviklingsaktør i finnmarksamfunnet med et økonomisk handlingsrom slik som det er formulert i strategiplanen til FeFo. Det kan dermed leses en viss spenning mellom FeFo og oppnevningsorganene ved at sistnevnte ønsker å disponere FeFo-overskuddet og dermed indirekte også kontrollere FeFo's handlingsrom.

De to oppnevningsorganene vektlegger ulike prinsipper i spørsmålet om hvordan FeFo's overskudd kan brukes i næringsøyemed. Mens Finnmark fylkeskommune mener FeFo skal tilrettelegge for arealinngrep gjennom utnyttelse av finnmarkgrunnens mineralressurser og fornybare energiresurser (jf. fylkeskommunens eierstrategier for FeFo), har Sametinget en mer restriktiv holdning til å generere overskudd fra finnmarkgrunnens naturressurs (jf. plenumssak 019/14, se også Sjøreng, Josefsen og Selle 2015). Sametinget forstår at FeFo kan delta i forretningsvirksomhet basert på fornybare ressurser, men understreker at dette ikke må medføre endret bruk av utmark og avhendelse av eiendom. Det må heller ikke være til hinder for tradisjonell næringsvirksomhet. Sametinget undertrekker også prinsippet om at forretningsvirksomhet må bidra til å forvalte ressursene på en økologisk bærekraftig måte. Dette legger føringer på hvilke (nærings)aktiviteter som Sametinget mener FeFo's overskudd bør anvendes på.

I vårt datamateriale framgår det hva omgivelsene mener FeFo's overskudd skal brukes til, og svarene reflekterer til dels hvilke typer respondentgrupper vi har med å gjøre. Befolknings- og ressursbrugerundersøkelsen viser at finnmarkingene har et allsidig og aktivt naturbruk (jf. kapittel 7.2, 9.3 og 9.4). Det er av den grunn ikke uventet at befolkningsundersøkelsen viser at flertallet mener at overskuddet bør gå til å tilrettelegge friluftslivet i Finnmark, og i ressursbrugerundersøkelsen understrekes betydningen av FeFo's grønne midler (9.5.3). Det er heller ikke uventet at de fleste i næringskundeundersøkelsen mener at FeFo-overskuddet bør investeres i eksisterende og ny næringsvirksomhet i Finnmark, noe vi også finner bred støtte til i befolkningsundersøkelsen. Det er derfor nærliggende å anta at det er oppslutning i omgivelsene til at overskuddet fra FeFo's eiendomsutvikling skal tilbakeføres for å utvikle næringslivet i fylket. Også i brukerundersøkelsen framkommer utsagn om at overskudd fra verdiskapingen i fylket må forbli i Finnmark. Når det gjelder hvilken rolle FeFo bør ha i næringsutviklingen er det mer uklart, men vi merker oss at et godt flertall mener FeFo bør være en pådriver for å utnytte naturressurser som vindkraft, vannkraft og mineraler. Dette kan settes i sammenheng med befolkningens natursyn og toleranse for arealinngrep.

### **10.6.3 Natursyn og toleranse for naturinngrep**

I befolkningsundersøkelsen finner vi at over 80 prosent av finnmarkingene har et føre-var holdning til naturinngrep, det vil si at konsekvensene av et naturinngrep må utredes (jf. kapittel 7.3). Det er også over seksti prosent som er uenige i *at menneskene har rett til å forandre naturmiljøet for å tilfredsstille sine behov*. Dette kan forstås dithen at

finnmarkingene er kritiske til irreversible naturinngrep. Samtidig er et slik at over seksti prosent også mener at *naturressurser i Finnmark må utnyttes mest mulig effektivt for å skape arbeidsplasser og økonomisk vekst*. Begge disse funnene samsvarer med ressursbrakerundersøkelsen, der 39 % er helt enig når det gjelder å bevare naturområder langt fra vei og bebyggelse og 51 % er helt uenig i at gruvedrift skal gå foran hensynet til natur hvis det innebærer mer forurensing. Samtidig er det omtrent halvparten av informantene som mener at gruvedrift kommer til å bidra positivt til økonomisk utvikling av lokalsamfunnene, jf. kapittel 9.4.4.

Dette kan bety at naturen har stor verdi for finnmarkingene, men synet på naturvern balanseres mot hensyn til økonomisk utvikling. Befolkningsundersøkelsen viser for eksempel at det er flere som mener at gruvedrift og vindkraft skal prioriteres selv med negative miljøkonsekvenser, enn de som er uenige i det. Den viser også at nærmere seksti prosent mener at det er for mye vern av arealer i Finnmark. Igjen samsvarer dette med brukerundersøkelsen som viser at 44 % opplever hindringer når det gjelder utmarksbruk. 37 % av disse igjen opplever vern av arealer som et hinder for deres utmarksbruk, jf. 9.4.2. Dette kan være et uttrykk for finnmarkingers syn på sentrale myndigheters vernepolitikk, som har ført til at større eller mindre deler av kommunene i fylket er vernet.<sup>95</sup> Slike vernepraksiser kan tenkes å være i konflikt med lokal bruk. Vi finner også at det er blant de som har lavest toleranse for naturinngrep i næringsøyemed i Finnmark som er mest positiv til å implementere samiske rettigheter.<sup>96</sup>

Datamaterialet viser at det finnes ulike og til dels motstridende synspunkter på hvorvidt FeFo som næringsaktør bør søke å utnytte det økonomiske potensialet som ligger i finnmarksgrunnens arealer og ressurser, eller om hensyn til miljø, kultur og tradisjonelle næringer skal gå foran ønsket om økonomisk utvikling. Blant næringskundene til FeFo ble det for eksempel påpekt at FeFo har et selvstendig ansvar for å legge til rette for utvikling av ressurser og arealer (kapittel 8.4). Oppslutning til FeFo vil dermed påvirkes av hvordan FeFo's greier å balansere ønsket om økonomisk avkastning med behovet for økologisk bærekraftighet. Denne spenningen forsterkes ytterligere som en følge av FeFo's grunneirolle som ennå ikke er avklart; hvor fritt står FeFo som utviklingsaktør når rettighetsforholdene ennå er uklare?

---

<sup>95</sup> En oversikt fra SSB viser at ca. 11 % av Finnmarks arealer er vernet (nasjonalparker, naturreservater, landskapsvernområder, andre fredninger). Det er imidlertid store variasjoner med hensyn til hvor store arealer som er vernet i de ulike kommunene i fylket. For eksempel er 71 % av arealene i Vardø vernet, i Porsanger er tallet 19,8 %, Kautokeino 11,7 % og i Kvalsund er 5,5 % av kommunens arealer vernet.

<sup>96</sup> Analysene av befolkningen i Finnmarks natursyn viser at de som er tilbøyelige til å være tilbakeholden til arealinngrep tenderer til å være kvinner, med høyere utdanning, sympatiserer med den politiske venstresiden, og er registrert i Sametingets valgmannstall. De som er tilbøyelige til å ha et motsatt syn på arealinngrep, det vil si de om er mest tolerante, tenderer til å være menn, med lavere utdanningsnivå, sympatiserer med den politiske høyresiden, og er ikke-samer (Søreng, Josefsen og Selle 2015. Se også punkt 7.3).



#### 10.6.4 Finnmark Kraft

Debatten som oppsto rundt FeFo's rolle i etableringen av Finnmark Kraft AS er illustrerende. FeFo var med og etablerte et eget selskap og begrunnet med at dette skulle bidra til å sikre at andel av verdiskapningen ved utnyttelse av energiresursene, vind- og vannressurser skulle forbli i Finnmark. Blant en av FeFo's næringslivskunder får FeFo støtte for sin strategi: *"Er glad for at FeFo er gått inn som medeier i Finnmark Kraft. Dette viser at FeFo vil videreutvikle naturressursene vind og vann i Finnmark, det vil si lokal verdiskapning i lag med energiselskapene"* (jf. kapittel 8.4.). Selv om deler av reindriften er skeptiske til FeFo's rolle i Finnmark Kraft, er det aktører i næringa som mener at medeierskapet kan være en fordel, og begrunnes i at det knytter seg uforutsigbarhet til hvem som kommer inn på eiersiden dersom FeFo selger sine aksjer i selskapet. Det kan da komme selskaper utenfor Finnmark som ikke må forholde seg til finnmarkslovens formålsparagraf i samme grad som FeFo. FeFo er derfor å foretrekke på eiersiden framfor andre.<sup>97</sup>

FeFo har ikke støtte for medeierskapet i Finnmark Kraft AS blant oppnevningorganene. Både Sametinget og FeFo ønsker at FeFo skal selge sine aksjer i selskapet fordi de frykter at FeFo vil komme i rollekonflikt som medeier/forretningsaktør og forvalter (jf. kapittel 6.6.1). I en slik vurdering aktualiseres spørsmål om hvordan FeFo i sitt medeierskap har håndtert hensynene i finnmarkslovens formålsparagraf og Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark, samt hvilket alternativ som best vil sikre ivaretagelse av disse hensynene. Dette er spørsmål vi ikke har gått inn i her, men som vi mener er sentrale i en vurdering av FeFo's rollekonflikter.

Debatten om Finnmark Kraft AS aktualiserer spørsmålet om hvordan FeFo's rolle som regional grunneier og utviklingsaktør operasjonaliseres og konkretiseres; om forretningsdrift vil stå i motsetning til FeFo's samfunnsansvar. Denne diskusjonen finner vi også igjen i andre urfolkstekster. Vi har foran så vidt pekt på erfaringene med økonomisk aktivitet og fordeling av overskudd som en følge av landavtalene i Alaska og i de canadiske nordområdene (kapittel 5.4.3). Til tross for forskjeller når det gjelder politiske kontekster, forvaltningssystemer og ikke minst prinsipper for distribusjon av overskudd, er det av interesse i en FeFo sammenheng å se på hvordan urfolk i Nord-Amerika har forhandlet fram avtaler og partnerskap med selskap for å sikre at egne lokalsamfunn tilgodeses ved fordeling av økonomisk overskudd fra ressursutvinningsvirksomheter. Det er også et poeng å gjøre seg kjent med hvordan urfolk andre steder i verden håndterer dilemma og konflikter mellom tradisjonell bruk av naturen og utvinningsvirksomhet som har inntjening som hovedmål.

---

<sup>97</sup> Reineier Ellinor Guttorm Utsi til NRK Sampi 23.10.2014 (<http://www.nrk.no/sapmi/uengighet-om-fefo-aksjer-i-finnmark-kraft-1.12002096> nedlastet 19.01.2015). Det på den andre siden også synspunkter om at reindriften interesser kan settes på sidelinjen av FeFo's sitt engasjement i selskapet (<http://www.nrk.no/sapmi/forsker-med-kraftig-kritikk-av-fefo-1.11915557>, publisert 04-09.2014. Nedlastet 19.01.2015)

### 10.6.5 Forretnings- og samfunnsansvarsperspektiv

De offentlige diskusjonene som har vært rundt næringsaktørrollen til FeFo kan ses i lys av både et forretningsperspektiv og et samfunnsansvarsperspektiv: på den ene siden at FeFo driver med profittøkende virksomhet på grunnlag finnmarkgrunnens av arealer og ressurser, og på den andre siden et perspektiv om at FeFo viser samfunnsansvar ved sikre at (avkastning av) grunnens verdier forblir i fylket. Det er primært FeFo selv som har formidlet sistnevnte perspektiv til omgivelsene. I diskusjonene rundt etableringen av Finnmark Kraft AS synes likevel den dominerende fremstillingen å være at at FeFo har opptrådt (og stadig opptrer) som en profittmaksimerende aktør som primært søker å øke eget overskudd på bekostning av fellesressursene. Dette perspektivet på FeFo's næringsaktørrolle finnes i lokale og regionale medieoppslag.

FeFo har også blitt framstilt som en neoliberal aktør som er til en viss grad er frikoplek politisk styring. Kjell Olsen (2011) mener at etableringen av FeFo, herunder statens praksiser i "samerettslige spørsmål," er preget av en neoliberal styringsform, det vil si *"knyttet til politisk-økonomiske praksiser som i sin konsekvens omfordeler makt fra det politisk-parlamentariske system til økonomiske prosesser, markeder, ekspertavgjørelser og juridiske beslutninger"* (Olsen 2011: 119). Olsen ser på denne utviklingen som en forskyvning av avgjørelser fra det politisk-parlamentariske system til sub-politiske arenaer. Det nye forvaltningsregimet i form av FeFo innebar i lys av et slikt perspektiv et ideologisk skifte i retning av en neoliberal styringsform, hvor markedet framstår som reguleringskraft (Olsen 2011: 121) En forklaring på de lokale diskursene som oppsto rundt finnmarksloven og FeFo er ifølge Olsen (2010) at de sprang ut av forestillinger om at juss og markedet fortrenger lokal- og sentral politisk-parlamentarisk myndighet, og dermed demokratiske prinsipper.

Det kan godt hende at en slik forståelse er en bakenforliggende forklaring til at FeFo møter mostand i omgivelsene. Men FeFo er ikke frikoplek politisk ledelse. Oppnevningsorganene til FeFo-styret er politiske aktører (jf. kapittel 6.2). FeFo's virksomhet er dessuten innrammet av en lov som definerer og differensierer rettigheter til ressurser (jf. kapittel 6.1). Imidlertid tror vi at dette dilemmaet mellom de ulike rollene er uunngåelig, et dilemma som må håndteres av både FeFo og oppnevningsorganene. Å plassere FeFo i et neoliberalistisk perspektiv mener vi imidlertid er å "strekke strikken for langt." Selv om det nye regimet førte til at prisene på arealer og ressurser ble mer markedstilpasset enn hva de hadde vært tidligere (Nygaard og Josefsen 2010, se også kapittel 6.6.3), skal i følge FeFo's egen strategiplan prisene på eksempelvis jakt og fiske ligge under markedsnivå. Samtidig er det en balansegang mellom hensynet til markedstilpassing og hva som er best for de enkeltlokalsamfunn. Dette er ikke noe som FeFo er alene om å måtte håndtere. Som et tilsvar til Olsens merkelapp på FeFo som neoliberal, kan følgende beskrivelse like gjerne benyttes om FeFo som for urfolksselskap i andre deler av verden: urfolksselskap søker å maksimere profitt, igangsette entreprenørskap, utvikling og bærekraftig miljø, og/eller kombinere dette med tradisjonelle former for velferdskapitalisme. De bør sees i relasjon til,

men ikke nødvendigvis som en del av det vestlige kapitalistiske rammeverket (jf. Buntén 2011: 62).<sup>98</sup>

### 10.6.6 FeFo's betydning for egen oppslutning

Selv om holdninger til samiske rettigheter og holdninger til naturinngrep kan forklare omgivelsenes tillit eller mangel på tillit til FeFo, har FeFo også et selvstendig ansvar for sin oppslutning i befolkningen. Selv om vi i denne rapporten ikke fokuserer på interne forhold i organisasjonen FeFo, og søkelyset settes på omgivelsenes forhold til FeFo, er det grunn til å kommentere hvordan FeFo interagerer med befolkningen i Finnmark.

Hvordan FeFo fortolker og forstår sine omgivelser, og hvordan deres vedtak og beslutninger mottas – ikke bare hos "brukergruppene," men også i befolkningen i sin alminnelighet har betydning for legitimiteten. Dette kan illustreres med vedtaket om å innføre gebyr på vedteig (jf. kapittel 6.6.8). Da gebyret ble innført i 2006 ble det møtt med sterke protester, selv om gebyret ikke var stort. Dette var et av de første forvaltningsmessige grep iverksatt av den nye forvaltningsinstitusjonen, og berørte mange lokale ressursbrukere. Selv om gebyret i seg selv ikke var stort, kan det tenkes at et slikt vedtak opplevdes å være komme i konflikt med folks rettsoppfatninger og sto i motsetning til den retorikken om "herrer i eget hus" som ble brukt for å underbygge finnmarksloven. At vedtaket ble gjort på et så tidlig tidspunkt før institusjonen hadde fått "fotfeste," har sannsynligvis ikke gjort situasjonen bedre.

For et forvaltningsorgan som er født i omgivelser preget av stor motstand vil det være særlig viktig å søke å få aksept særlig for de vedtak som vil innebære endringer som oppleves som dyptgående. Kommunikasjon om grunnlaget for beslutningene vil være avgjørende. I eksemplet om FeFo's vedtak om markedspris på tomter, var begrunnelsene for å justere tomteprisene at prisene ikke var justert på vel femten år og at overskuddet av tomteverdien skulle tilfalle befolkningen i fylket. Spørsmålet er i hvilken grad FeFo klarte å formidle disse begrunnelsene.

Samtidig har FeFo-styret fra dag én framstått som proaktivt og innovativt i sine forvaltningsambisjoner. En potensiell fallgrube er imidlertid at hastigheten og omfanget på endringene kan bli av et slikt omfang at de virker fremmegjørende på befolkningen istedenfor inkluderende.

---

<sup>98</sup> "Indigenous corporations strive to maximize profit, establish entrepreneurship development and environmental sustainability, and/or dovetail with older forms of welfare capitalism, they should be understood as related to, but not necessarily part of a single continuum of the Western capitalist framework" (Buntén 2011: 62).

### 10.6.7 Oppnevningensorganenes betydning

Finnmark fylkeskommune har i sin "Eierstrategi for FeFo" fra 2014 foreslått kommunikasjonsstrategier for å bidra til åpenhet om og tilgjengelighet til FeFo's virksomhet. Det dreier seg for det meste om interne rapporteringsprosesser mellom FeFo og fylkeskommunen, og kan forstås som et initiativ for å styrke FeFo's prosesslegitimitet ikke bare i befolkningen, men også hos oppnevningensorganene. I strategidokumentet heter det at FeFo skal "kommunisere med eierne gjennom faste møteplasser." Også Sametinget understreker dette behovet for kommunikasjon og samarbeid mellom Finnmarkseiendommen, kommunene, Fylkestinget og Sametinget på politisk og administrativt nivå (jf. plenumssak 19/14). Oppnevningensorganene påpeker dermed FeFo's ansvar for å bedre egen legitimitet.

Begge partene etterlyser både at FeFo skal åpne opp for innspill når vedtak skal besluttes (inputsiden) og kommunisere vedtak utad etter at vedtak er fattet (outputsiden), gjennom å endre og forbedre interne prosedyrer.<sup>99</sup> Dette kan være aktuelle grep fra FeFo's side, men spørsmålet er om det er tilstrekkelig til å øke den diffuse tilliten, det vil si øke oppslutning om de grunnleggende verdiene FeFo er forankret i. Dette er verdier knyttet til å anerkjenne og iverksette samiske rettigheter i landforvaltningen, og dreier seg om finnmarkingenes holdninger til samiske rettigheter og samiske institusjoner. Spørsmålet er vel om ikke oppnevningensorganene har en selvstendig rolle å ivareta.

Sametinget deltok ikke i samme grad som fylkeskommunen i det offentlige ordsiftet om FeFo etter at finnmarksloven ble vedtatt. Sametinget engasjerte seg ikke i den offentlige striden om FeFo's aktive eierskap, men lot den derimot bli til en uenighet mellom FeFo-styret og fylkeskommunen. I denne konflikten forsøkte fylkeskommunen å endre styrets rolle til å være mer et interessentorgan hvor styremedlemmene skulle opptre på vegne av sine oppnevningensorganer eller "eiere" enn et ansvarlig fag- og eierstyre med mål å forvalte Finnmarkseiendommen i henhold til finnmarksloven. Vi finner her grunn til å påpeke at både Sametinget og fylkeskommunen deltok aktivt i lovarbeidet, og var enige med justiskomiteen i dagens resultat, nemlig at de er oppnevningensorganer og ikke eierorganer.

Sametingets fravær i den offentlige debatten hadde også som resultat at Sametinget heller ikke bidro nevneverdig i den offentlige debatten om hvordan samisk kultur i formålsparagrafen skulle forstås. Ettersom finnmarksloven er et ektefødt barn av samepolitisk arbeid, er det derfor desto større grunn til å kritisere Sametinget som etter etableringen overlot FeFo til seg selv.

---

<sup>99</sup> Jf. Finnmark fylkeskommunes "Eierstrategier for FeFo" (2014) hvor et prinsipp for oppfølging av FeFo lyder: "Fylkesutvalget vil behandle FeFo-saker av overordnet betydning", og "saker av prinsipiell interesse eller av stor næringsmessig og arealmessig betydning blir kommunisert og politisk behandlet av fylkeskommunen i god tid før avgjørelse i Finnmarkseiendommen". Også i Sametingets oppfølging av finnmarksloven (sak SP 019/14), understrekes viktigheten av retningslinjene for endret bruk av utmark, og sa videre at det må "sikres at saksbehandlingsrutiner endres, slik at det i hver enkelt sak gjøres en konkret vurdering av retningslinjenes sentrale punkter, og at dette framgår av vedtaket".

Utspill fra Sametinget og Fylkeskommunen som angår FeFo får omtale i finnmarksmediene, og relasjonen mellom FeFo og oppnevningsorganene har gjerne blitt fremstilt i et konfliktperspektiv. Dette kan blant annet bidra til at det fester seg en oppfatning om at FeFo har svak prosesslegitimitet hos oppnevningsorganene, blant annet ved at fylkeskommunen ønsker at saker som er FeFo-anliggender skal behandles politisk av fylkeskommunen før FeFo tar beslutninger.

Selv om våre undersøkelser ikke har vært innrettet mot interne beslutningsprosesser verken hos FeFo eller hos oppnevningsorganene (som vi har definert som en del av FeFo's black box-prosesser), er det sannsynlig at offentlig "støy" omkring interne anliggender, og medienes omtaler av disse, bidrar til å (re)etablere innbyggernes synspunkter, ikke bare om FeFo, men også om oppnevningsorganene. Vi vil ikke her gå videre med diskusjonen om tillit og relasjoner mellom FeFo og oppnevningsorganene, men det grunn å anta at dette er forhold som er med på å sette sitt preg på omgivelsenes forestillinger om og forventninger til både FeFo arbeid, og oppnevningsorganenes rolle.

### 10.6.8 Rettighetskartleggingens betydning

Vi har som nevnt ikke sett på FeFo's interne beslutninger, herunder hvordan FeFo forholder seg til rettighetskartleggingen og avklaringen som nå pågår. Denne prosessen utgjør imidlertid et viktig premiss for FeFo's arbeid, enten det dreier seg om forvaltningen av de fornybare ressursene, arealforvaltningen eller næringsaktørrollen. Uansett hvilke scenarier man trekker opp om FeFo's framtid, utgjør rettighetsavklaringene den mest sentrale ramme for disse. Samtidig bør man som flertallet i justiskomiteen understreker (Innst. O. nr. 80 2004-2005: 28), være varsom med å uttale seg om utfallet av identifikasjonsprosessen siden det er et rettsspørsmål som tilligger domstolene. Samtidig sier flertallet i komiteen følgende (s. 28):

"På bakgrunn av det kollektive preg som mye av utmarksbruken i Finnmark har, og de ulike brukergruppene og bruksmåtene som ofte er representert i det samme området, er det imidlertid etter flertallets mening god grunn til å tro at det bare i meget beskjeden grad vil bli kartlagt privat, individuell eiendomsrett til utmark. Det dominerende vil etter flertallets oppfatning trolig være kollektive bruksretter av ulike slag."

Disse uavklarte rettsforholdene utgjør som sagt et sentralt bakteppe for hva som skal være FeFo's framtidige rolle i forvaltningen av finnmarksgrunnen. Hvordan FeFo forholder seg til denne prosessen vil kunne påvirke omgivelsens tillit og legitimitet til FeFo. Et annet viktig forhold er presset fra nasjonale og internasjonale aktører på å utvinne fornybare og ikke-fornybare naturressurser. Dette er drivkrefter, både økonomiske og globale, som allerede gjør seg gjeldene også for FeFo som eier, forvalter og næringsaktør. Det dreier seg om at

FeFo både skal ivareta landrettighetene og forvalte ressursene på vegne av Finnmarks befolkning og samtidig sikre regional og lokal verdiskaping.

## 10.7 Oppsummering: synspunkt på FeFo som eier, forvalter og næringsaktør

I dette kapitlet har vi drøftet alle tre rollene til FeFo som eier, forvalter og næringsaktør. Disse rollene glir over i hverandre, og det er derfor ikke absolutte skott mellom dem. Spesielt glir eiendomsforvalter- og næringsaktørrollen over i hverandre. Innledningsvis gjentar vi tabellen over FeFo's ulike roller, som er presentert i kapittel 6.3.

<b>FeFo's ulike roller og oppgaver:</b>		
<b>FORVALTER AV FORNYBARE RESSURSER</b>	<b>EIENDOMFORVALTER OG FORVALTER AV IKKE-FORNYBARE RESSURSER</b>	<b>NÆRINGSAKTØR</b>
<i>*finnmarkslovens § 21-27</i>	<i>finnmarkslovens §§ 4, 10, 19</i>	<i>finnmarkslovens § 4, 10,</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Jakt</li> <li>○ Fiske</li> <li>○ Bærplukking</li> <li>○ Materialer til duodji/husflid og sløyd</li> <li>○ Vedhogst</li> <li>○ Sjølaksefiske/lakseplasser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Feste av tomter</li> <li>○ Jordskiftesaker</li> <li>○ Eiendomsutvikling (reguleringsplaner, salg av boligtomter)</li> <li>○ Landbruk/festing av dyrkbar mark</li> <li>○ Arbeid med eiendoms- og rettighetsspørsmål</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Driftsavtaler; grus og pukk</li> <li>○ Skiferdrift</li> <li>○ Grunneiers mineraler (statens mineraler er metaller med egenvekt over 5 kg, blant andre jern, kobber, nikkel, bly, sølv og gull )</li> <li>○ Drift av skog</li> <li>○ Vedhogst for videresalg</li> <li>○ Vannkraft</li> <li>○ Vindkraft</li> </ul>

Den minst kontroversielle er FeFo's rolle som forvalter av fornybare ressurser, noe som bekreftes i brukerundersøkelsen der brukerne i stor grad slutter opp om FeFo's viltforvaltning. Deretter stiller rollen som eiendomsforvalter seg i en slags mellomposisjon når det gjelder å være kontroversiell. En spenning i denne rollen er hensynet mellom det å forvalte tomter og areal (tomtepriser, diskusjonen om festing av dyrkbar mark osv.) og en fortsatt uavklart rettighetssituasjon. I påvente av en rettighetsavklaring skal FeFo forvalte eiendom som kan komme i andres eie.

Som vist foran er de mest kontroversielle spørsmålene knyttet til næringsaktørrollen. Det gjelder ikke så mye drift av grus og pukk, skog og vedhogst, slik blant annet næringslivskundeundersøkelsen viser, og som er oppgaver som fulgte med fra jordsalgskontoret. Medieoppmerksomheten rundt Finnmark Kraft AS og oppmerksomheten

fra oppnevningsorganene har derfor vært særlig stor. Dette kan forklares med at FeFo's næringsengasjement knyttet til vind- og vannkraft er en ny tilnærming hvor rollen som utviklingsaktør trer skarpere fram.

Til forskjell fra rollen som regionalpolitisk utviklingsaktør (Finnmark fylkeskommune) eller samepolitisk utviklingsaktør (Sametinget), har FeFo i rollen som eierforvalter og regional utviklingsaktør, et annet handlingsrom enn oppnevningsorganene. FeFo er ikke et politisk organ, ikke et folkevalgt organ. Som et forvaltningsorgan organisert som en stiftelse forvalter FeFo grunn og ressurser på vegne av befolkningen i Finnmark, og håndterer dermed både en grunneier og forvalterrolle. Men selv om FeFo er grunneier, er ikke dette eierskapet beskyttet mot andre aktørers bruk av grunnen. For eksempel gir mineralloven alle som ønsker det en rett til å lete etter *statens mineraler*, og ved funn har de også en utvinningsrett. Når det gjelder vindkraft kan utbyggere skaffe seg nødvendig grunn, enten gjennom avtaler eller ved ekspropriasjon (se kapittel 6.4). Det er derfor ikke slik at en avvikling av FeFo's engasjement i Finnmark Kraft nødvendigvis vil stanse eventuelle planer om vindkraftutbygging i Finnmark, eller at FeFo kan nekte andre vindkraftaktører å etablere seg i Finnmark. Hvis målet er å sikre at overskuddet fra naturressursene blir igjen i Finnmark og at det skal forvaltes til beste for fylkets befolkning, bør Finnmark Kraft AS derfor også drøftes i lys av et samfunnsansvarsperspektiv.

Klyngeanalysene fra både befolknings- og ressursbrukerundersøkelsen (henholdsvis kapittel 7.9 og 9.4.4) viser de ulike synene eller splittelsen når det gjelder forretningsvirksomhet versus forvalter av fornybare ressurser. Dette kan ha betydning for FeFo's legitimitet. Forestillinger om at FeFo driver med utnyttelse av landarealer på bekostning av tradisjonelle næringer og med mål om profittmaksimering vil ytterligere kunne svekke oppslutningen, særlig blant de som setter naturvern foran hensyn til økonomisk utvikling. I vårt datamateriale er det et sammenfall mellom disse og de som er positive til å implementere samiske rettigheter i land og ressursforvaltningen. Også blant den gruppen med lav oppslutningen til det nye forvaltningsregimet og lav oppslutning til samiske rettigheter kan forestillingen om en profittmaksimerende næringsaktør forsterke lav eller manglende tillit til FeFo. Av dette følger at det kan være et pedagogisk problem for FeFo å vinne forståelse for at rollen som aktiv utviklingsaktør er til beste for fylkets befolkning, og hvor også hensynet til samisk kultur og økologisk bærekraft skal ivaretas.





## 11 Avslutning

Denne rapporten har undersøkt tilliten til FeFo. Vi har belyst oppfatninger i FeFo's omgivelser, og også i hvilken grad befolkningen støtter opp om denne institusjonelle nyvinningen i Finnmark. I vår studie har vi gjennomført tre kartlegginger; en befolkningsundersøkelse, en undersøkelse blant FeFo's næringslivskunder, og en undersøkelse blant aktive naturbrukere.

Vi finner at det er en generell lav oppslutning om FeFo som institusjon. I befolkningen er det nesten halvparten som ønsker å legge ned FeFo. Hovedforklaringen på denne lave oppslutningen finner vi i avvisningen av samiske rettigheter og samepolitikken generelt. Diskusjonene om retten til land og vann i Finnmark har gått over flere tiår, debatter som ofte har vært høylytte, dyptgripende og polariserte. Vi mener derfor det er grunn til å koble folks forestillinger og forventninger til hva FeFo skulle være til en slik tidsdimensjon, blant annet er forestillingen om at samer og ikke-samer ville bli forskjellsbehandles ennå tilstede. Dette innebærer at den diffuse støtten til FeFo er lav, det vil si støtten til institusjonen eller fenomenet FeFo.

Vårt materiale viser imidlertid også at FeFo var en ønsket og trolig etterlengtet forvaltningsordning blant deler av befolkningen, hvor det var forventninger om at "gammel urett" skulle rettes opp slik at finnmarkingene skulle bli "herrer i eget hus." At den konkrete forvaltningen har vist seg å ikke bli markant endret, og at forventningene til det nye forvaltningsregimet dermed ikke har blitt fullt ut innfridd, kan forklare at denne støtten viser seg å være betinget.

Generelt sett har FeFo en relativt sterk oppslutning om konkrete forvaltningsprinsipper og -grep, det vil si at den spesifikke støtten er høy. Dette bekreftes også i de to undersøkelsene blant FeFo's næringslivskunder og aktive naturbrukere, det vil si at det er en sammenheng mellom erfaring og støtte; kunder og aktive brukere vil ha en bredere kontakt og dermed erfaring med FeFo enn den jevne innbygger. Et grep for å redusere gapet mellom den diffuse og den spesifikke støtte til FeFo er derfor formidling av informasjon og kunnskap. Et generelt trekk er at det kan være vanskelig å skille FeFo fra andre forvaltningsorganer og mange har forestillinger om at FeFo har forvaltningsansvar over langt flere områder enn tilfellet er. Sannsynligvis vil imidlertid informasjon om FeFo's virksomhet alene ikke avhjelpe gapet.

FeFo er en omdiskutert institusjon hvor rollene som eier, forvalter og næringsaktør kan stå i motsetning til hverandre og skape både dilemmaer og politisk motstand. Til FeFo's forsvar er organets primær oppgave å forvalte Finnmarkseiendommen, ikke håndtere flere tiår med strid og konflikt om samiske rettigheter eller samepolitikkenes plass og betydning. Gitt forhistorien og rollen til de politiske aktørene, det vil si oppnevningsorganene, er det rimelig å forvente at disse kommer sterkere på banen når det gjelder den grunnleggende

diskusjonen om hva FeFo er, nemlig et eierorgan som skal forvalte interessene til alle i Finnmark (både sameer og andre), på en økologisk bærekraftig måte og til beste for samisk kultur. Her vil vi mene at både stat, fylkeskommune og Sametinget burde ha tatt et langt sterkere ansvar.

Finnmarkslandskapet er et forvaltningslandskap med mange oppfatninger og forestillinger knyttet til seg. Det er også et erfaringslandskap og et meningslandskap, hvor folk har ulike erfaringer med og oppfatning om FeFo og andre styringssystemer. Det er et regionalpolitisk og samepolitisk landskap, et kulturelt og mangfoldig etnisk landskap. Her finner mange og ulike hensyn som både kan stå i motsetning til og som kan utfylle hverandre. Dette forvaltningslandskapet er på mange måter et utforsket landskap, med mange hvite felter. Forholdet mellom FeFo's oppnevningssystemer og FeFo er et slikt utforsket område. Det samme gjelder forholdet mellom FeFo og interessenter som frivillige organisasjoner og kommuner. De tre undersøkelsene som denne rapporten er bygget på inviterer også til oppfølgingsprosjekter, blant annet å gå dypere inn i det materialet som allerede eksisterer og analysere dette utfra andre perspektiver enn det vi har benyttet i denne rapporten. Her ligger det ennå mye potensiell kunnskap som fortsatt ikke er analysert, systematisert og tilgjengeliggjort.

## Litteratur

- Angell, Svein Ivar (2009): "Retten til land, vatn og vilt. Framveksten av eit ressursforvaltningssystem for norske høgfjellsområde". *Historisk tidsskrift* 3/2009.
- AGP - Arctic Governance Project 2010, *Arctic Governance in an Era of Transformative Change: Critical Questions, Governance Principles, Ways Forward*, [www.arcticgovernance.org/](http://www.arcticgovernance.org/)
- AHDR - Arctic Human Development Report 2004, Akureyri: Stefansson Arctic Institute
- ASI – Arctic Social Indicators 2010, TemaNord 2010:519 Akureyri: Stefansson Arctic Institute
- Asplan Viak (2010): *Alternativer for overskuddsanvendelse for Finnmarkseiendommen/ Finnmarkkuopmodat* (FeFo), datert 7. mai 2010.
- Balto, Áila Márge Varsi (2011): "Sametingets tillit blant egne velgere: holdninger til et demokrati i støpeskjeen." I *Sametingsvalg. Velgere, partier, medier*. Josefsen, E. og Saglie, J. (red.) abstrakt forlag.
- Broderstad, Else Grete, Oskal, Nils, Weigård, Jarle (2011): "Nord-norske og samiske rettigheter: rettsliggjøring og folkestyre." I *Hvor går Nord-Norge? Tidbilder fra en landsdel i forandring*. Jentoft, S., Nergård, J-I., Røvik, K.A. (red.) Orkana forlag.
- Broderstad, Else Grete (2015): "The Finnmark Estate: Dilution of indigenous rights or a robust compromise?" *The Northern Review*, (kommende utgivelse).
- Broderstad, Else Grete, Hausner, Vera and Weines, Jørn (2015): "Legitimacy of and trust towards the Finnmark Estate," (upublisert paper).
- Bull, Kirsti Strøm (2003): "Samerettslige utfordringer." *Foredrag ved åpningen avKompetansesenteret for urfolks rettigheter*, Guovdageaidnu/Kautokeino, 1.september 2003.
- Bunten, Alexis, C. (2011): "A Call for Attention to Indigenous Capitalisms." *New Proposals:Journal of Marxism and Interdisciplinary Inquiry*. 5 (1).
- Borgnes, Jan (2003): "Statsallmenninger og fjellstyreforvaltning", i *Utmark*, tidsskrift forutmarksforvaltning 3/2003.
- Brunsson, N. og Olsen, J. P. (1990): Kan organisationsformer væljas? Kap. 1 i: Brunsson, N. og Olsen, J. P. (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons, s.11-26
- Campell, Alastair; Fenge, Terry; and Hanson Udloriak (2011): Implementing the 1993 Nunavut Land Claims Agreement. *Arctic Review on Law and Politics*. No. 1/2011 volume 2
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul Roness og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*, Oslo : Universitetsforlaget
- Christensen, Tom og Lægreid, Per (2005): "Modern Regulatory Agencies – Professional andJudicial Objectivity or Increased Complexity in Decision-Making?" *Working Paper 12 2006, Stein Rokkan Centre For Social Studies*, Unifob AS, s1-36.
- Chuenpagdee, R, Pascual-Fernández, J.J, Szeliánszky, E., ALegret, J. L, Fraga, J. & Jentoft S. (2013): "Marine Protected area: Re-thinking their inception." *Marine Policy* 39:234-240.
- Cyert, Richard, & March, James (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs: PrenticeHall.
- Easton, David (1965): "An approach to the analysis of political systems" *World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, ss 383-400
- Easton, David (1975): "A Re-Assessment of the Concept of Political Support." *British Journal Political Science* 5 (4)

- Eriksen, Erik Oddvar (1996) (red): *Det Nye Nord-Norge: avhengighet og modernisering i nord*. Bergen Sandviken: Fagbokforlaget
- Eikeland, Sveinung (2004): "Den siste statsperiferi? Finnmark og Nord-Troms." *Tidsskriftet PLAN2/04*: Temanummer om regional utvikling.
- Finnmark Fylkeskommune (2014): Eierstrategier for FeFo, Finnmark fylkesting, sak 25/14.
- FeFo (2011): Strategisk plan 2011, FeFo-styret, sak 21-2011
- FeFo (2013): Budsjettbok FeFo 2014, FeFo-styret, sak 65/2013
- Haugaard, Mark (2010): "Power: A 'family resemblance' concept", i *European Journal of Cultural Studies* November 2010 vol. 13 no. 4, ss 419-438
- Halsaa, Beatrice, Hellum, Anne (2010): "Rettferdighet – en dyd av nødvendighet." Side 9-49 i B. Halsaa og A. Hellum (red.) *Rettferdighet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Haraldsen, Gustav (1999): *Spørreskjemametodikk*. Oslo: Ad Notam Gyldendal, ss 167-168
- Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Gulbrandsen, Trygve (2001): Makt og tillit, i *Sosiologisk tidsskrift* 9
- Jentoft, S., Pascual-Fernandez, J.J., De la Cruz Mondino, Gonzalez-Ramallal, M., Chuenpagdee, R. (2012): "What stakeholders think about marine protected areas: Case studies from Spain." *Human Ecology*. DOI 10.1007/s10745-012-9459-6
- Jentoft, Svein (2013): Governing tenure in Norwegian and Sami small-scale fisheries: From common pool to common property? *Land Tenure* 1: 91-115.
- Jentoft, Svein (2007): "Limits of Governability? Institutional Implications for Fisheries and Coastal Governance." *Marine Policy* 31:360-370
- Jernsletten, Laila (2011): *Herre i eget hus? En studie av virkningen av finnmarksloven i et lokalsamfunn*. Masteroppgave i sosialantropologi. Institutt for arkeologi og sosialantropologi, HSL-fak, Universitetet i Tromsø
- Josefsen, Eva (2007): "Finnmarksloven og Finnmarkseiendommen" i tidsskriftet *Plan*, nr 2/2007, ss 42-47
- Josefsen, Eva (2008): "Stat, region og urfolk – finnmarksloven og politisk makt" i Hernes, Hans-Kristian og Nils Oskal (red.): *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen akademisk, ss 91-121
- Josefsen, Eva (2010): "Samiske rettigheter og utvikling i nord – et uløselig spenningsfelt eller to sider av samme sak?" I Angell, Elisabeth, Sveinung Eikeland og Per Selle (red.): *Nordområdepolitikken sett fra nord*. Bergen: Fagbokforlaget
- Josefsen, Eva (2014): Selvbestemmelse og samstyring – En studie av Sametingets plass i politiske prosesser i Norge, Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor – april 2014
- Josefsen, Eva, Sjøreng, Siri U., Selle, Per. (2015): "Regional governance and Indigenous rights in Norway: The Finnmark Estate Case." Forthcoming in Martin.T. and T. Herrman (eds.): *Indigenous Peoples Governance of Land and Protected Territories in the Arctic* (book). Springer Verlag.
- Josefsen, Eva and Sjøreng, Siri U. (2015): "Sami rights in land management reforms – a contested concept?" *Upublisert artikkel*
- Joki, Olav (2003): "Statskog og grunneirollen." *Utmark* 3-2003.
- Kooiman, Jan, Jentoft, Svein. (2009): "Meta-Governance: values, norms and principles, and the making of hard choices." *Public Administration* Vol. 87, No. 4, 2009 (818-836)
- Kooiman, Jan, Bavinck, Maartin, Jentoft, Svein, & Pullin, R. (red.) (2005): *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Landbruksdepartementet (1992): St.prp. nr. 52 (1991-92): 16 Omorganisering av Direktoratet for statens skoger
- Lemos, Maria C. and Agrawal, Arun (2006): "Environmental Governance." *Annual Review of Environment and Resources*. Vol 31: 297-325
- Lukes, Steven (2005): *Power. A Radical View*, 2. utg., Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marshall et al. (2007): How Resource Dependency Can Influence Social Resilience within a Primary Resource Industry. *Rural Sociology* 72:359-390.
- Meyer, John M. & Rowan, Brian (1991): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In Powell & DiMaggio (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 41-62). Chicago: University of Chicago Press.
- NOU 1984:18 Om samenes rettsstilling
- NOU 1997:4 Naturgrunlaget for samisk kultur
- NOU 2007:13 Den nye sameretten
- NOU 2013: 10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester
- Notzke, Claudia (1995): "The Resource Co-Management Regime in the Inuvialuit Settlement Region." In *Northern Aboriginal Communities. Economies and Development*. Peter Douglas Elias (ed). Captus Press Inc
- Nygaard, Vigdis og Eva Josefsen (2010): "Finnmarkseiendommen under lupen", *Norut-rapport 2010:4*.
- Innst. O. nr. 80 (2004-2005): Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)
- Odelstinget (2005): Referat fra Odelstingets møte 24.05.2005, sak 1 Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven), <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Odelstinget/2004-2005/050524/1/>
- Olsen, Kjell (2010): "Stat, samer og 'settler' i Finnmark," i *Norsk antropologisk tidsskrift*, Vol 21 nr 2-3, 110-128
- Olsen, Kjell (2011): "Fefo, reinsdyr og andre vederstyggeligheter – Om urfolk, staten og finnmarkingene", i *Norsk antropologisk tidsskrift*, vol. 22 nr. 2, ss 116-133
- Ot.prp nr 33 (1986-87) Om lov om sameting og andre samisk rettsforhold (sameloven)
- Penikett, Tony and Goldenberg, Adam (2013): The Right to Devolution in Nunavut. Michigan State University College of Law *Journal of International Law*,
- Penikett, Tony (2014): "An Unfinished Journey: Arctic Indigenous Rights, Lands, and Jurisdiction?" *The Seattle University Law Review* 37, 1127-1431
- Pedersen, Kirsti (1995): "På sporet av et mangfold av friluftslivsstiler." S. Damkjær og L. Ottesen (red.): *Ud i det fri – Sport, turisme og friluftsliv*. Odense Universitetsforlag, Odense 1995 (29-54).
- Regjeringen (2009): "Statskog: Investerer millioner i nord," datert 05.05.2009 (utskrift 04.11.2014)
- Reve, Torger (1993): "Sandpåstrøer eller strategi- og kontrollorgan" i Reve, Torger og Tore Grønlie (red.): *Styrets rolle*, Oslo: Tano.
- Ravna, Øyvind (2007): Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms og de samiske interessene. I NOU 2007: 14: Samisk naturbruk og rettsituasjon fra Hedmark til Troms : bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget - Norges offentlige utredninger; NOU 2007:14
- Ravna, Øyvind (2008): "Hva må til for at finnmarksloven skal lede til at samene får anerkjent sine landrettigheter?" i tidsskriftet *Retfærd* 2/2008 (31) s. 26 – 57.

- Ravna, Øyvind (2013): Finnmarksloven. Oslo: Gyldendal norsk forlag
- Røvik, Kjell Arne. (2013): "Den besværlige implementeringen: Når reformideer skal løftes inni kasserommet", side 82-93 i Peter Arbo, Tove Bull, Ådne Danielsen (red.) *Utdanningssamfunnet og livslang læring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Sand, Stine (2013): "«Herrer i eget hus» – Finnmarksloven i media" i Norsk medietidsskrift 04/2013
- Sametingets plenumsvedtak vedrørende oppfølging av Finnmarksloven, juni 2014.
- Schmidt, Vivien A. 2013: "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'" Scott, W. R. (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks California: Sage.
- Scott, W. Richard (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, California: Sage
- Sosa and Keenan (2001): *Impact Benefit Agreements between Aboriginal Communities and Mining Companies: Their Use in Canada*. Report for *Canadian Environmental Law Association*
- Specia, Anthony (2012): "Nunavut, Greenland and the Politics of Resource Revenues." *Policy Options*, May 2012
- Statskog (2010): "Statskog bidrar til næringsutvikling i nord", internettartikkel på [www.statskog.no](http://www.statskog.no). Utskriftsdato 22.01.2010
- Statskog (2012a):  
[http://www.statskog.no/presse/Documents/2012\\_01\\_20\\_Samarbeidavtale%20med%20Sametinget.pdf](http://www.statskog.no/presse/Documents/2012_01_20_Samarbeidavtale%20med%20Sametinget.pdf) (lesedato 16.12.2014)
- Statskog (2012b): Årsrapport 2012, note 6 side 18-19
- Statskog (2014): "Statskog: Investerer millioner i nord",
- Søreng, Siri (2013): *Lokale rettighetsforståelser i fiskeriforvaltningen. Med særlig fokus på samiske fiskerettigheter*. Ph.d. avhandling. Tromsø: Norges Fiskerihøgskole, Norges Arktiske Universitet (UiT)
- Søreng, Siri U. (2013): "Legal pluralism in Norwegian inshore fisheries: Differing perceptions offishing rights in Sami Finnmark." *Maritime Studies* 12(9): 21 p.
- Søreng, Siri, Josefsen, Eva (2015): "Implementing indigenous rights through landmanagement reform. The public view on ideas and practices of realizing Sami rights in the Finnmark Property." *upublisert artikkel*
- Søreng, Siri U, Josefsen, Eva, Selle, Per (2015): "Mineralutvinning i samiske områder: offentlige retningslinjer og lokal respons på mineralnæringens etablering i Finnmark." (kommende utgivelse).
- Thomas, Monica E. (1986): "The Alaska Native Claims Settlement Act: Conflict and Controversy", *Polar Record*, 23 (142): 27-36.
- Thorsen, Lotte Rustad (2011): Høy deltakelse i Norden. Samfunnsspeilet, 2011/5-6  
<http://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/hoy-deltakelse-i-norden>
- Weigård, Jarle (2009): "Legitimitetsgrunnlaget for samiske rettigheter", *Tidsskriftforsamfunnsforskning* 50, 1-27.
- Aardal, Bernt (2011): *Det politiske landskap*. Oslo: Cappelen Damm.
- Aas, Øystein; Øian, Hogne; Waaler, Rune; Skår, Margrete (2010): "Allmennhentes bruk av utmarka i Finnmark. Sammenstilling basert på skrevne kilder" *NINA rapport* 642



## Vedlegg 1 Spørreskjema befolkningsundersøkelsen

*Finnmarkseiendommen (FeFo) ble opprettet i 2006 med utgangspunkt i Finnmarksloven. FeFo overtok de fleste oppgavene som Statskog tidligere hadde hatt og er en særegen organisasjon i Norge. FeFo forvalter grunn og naturressurser og ledes av et styre som er oppnevnt av Finnmark fylkesting og Sametinget.*

*Selv om FeFo har vært virksom siden 2006, finnes det lite kunnskap om finnmarkingenes oppfatninger om, og erfaringer med, FeFo. Gjennom denne spørreundersøkelsen ønsker vi å bidra til å endre på dette. Skjemaet tar opp fire ulike temaer: Det første temaet går direkte på FeFos virksomhet og hvordan du ser på FeFo. Neste tema omhandler Sametinget, Finnmarksloven og Finnmarkskommisjonen. Vi har også noen generelle spørsmål om hvem du er, og til sist i skjemaet kommer noen spørsmål knyttet til generelle holdninger til samfunn og natur.*

**Når du sender inn skjemaet, blir du med i en loddtrekning der fem personer vinner 10 flaxlodd hver.**

### 1. Hvor god kjennskap vil du si du har til FeFos virksomhet? (Oppgi kun ett svar)

- Svært god     God     Verken/eller     Dårlig     Svært dårlig     Vet ikke

### 2. Hvor har du fått din kunnskap om FeFo fra? (du kan sette flere kryss)

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Skriftlig informasjon fra FeFo         | <input type="checkbox"/> Direkte henvendelse til FeFo         |
| <input type="checkbox"/> Medier (aviser, radio, fjernsyn)       | <input type="checkbox"/> FeFo sin hjemmeside                  |
| <input type="checkbox"/> Medlemskap i lag og foreninger         | <input type="checkbox"/> Internett (inkludert sosiale medier) |
| <input type="checkbox"/> Informasjon fra Sametinget             | <input type="checkbox"/> Familie, venner, bekjente            |
| <input type="checkbox"/> Informasjon fra Finnmark Fylkeskommune | <input type="checkbox"/> Mitt arbeid/yrke                     |
| <input type="checkbox"/> Informasjonsmøter i regi av FeFo       | <input type="checkbox"/> Annen måte                           |

### 3. Har du vært i kontakt med FeFo det siste året (telefon, brev, mail, regning, direkte kontakt med mer)

- Ja     Nei     Husker ikke



## Vedlegg 1 Spørreskjema befolkningsundersøkelsen

### 4. Har du siden etableringen av FeFo i 2006 hatt kontakt med FeFo i forbindelse med følgende:

	Ja, som privatperson	Ja, gjennom arbeid/yrke	Ja, gjennom lag/foreninger	I forbindelse med politisk engasjement
Jakt (småviltjakt, storviltjakt, rovdyrjakt)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fiske (innlandsfiske, sjølaksefiske)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eiendom (kjøp, salg, feste)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vedteig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ressursutvinning (vannkraft, vindkraft, gruvevirksomhet, mineraler og grus)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
FeFos styresaker/styrebehandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 5. Hvor fornøyd er du med den kontakten du hadde med FeFo? (Oppgi kun ett svar)

- Svært fornøyd     Ganske fornøyd     Verken/eller     Ganske misfornøyd     Svært misfornøyd     Vet ikke

### 6. FeFo ble etablert i 2006. Dersom du forsøker å huske tilbake, hva mente du dengang om etableringen av FeFo?

- Jeg var positiv til etableringen av FeFo, **gå til spørsmål 8**                       Jeg var likegyldig til etableringen av FeFo, **gå til spørsmål 9.**
- Jeg var negativ til etableringen av FeFo. **Gå til spørsmål 7.**                       Husker ikke, **Gå til spørsmål 9**

### 7. Dersom du var negativ til etableringen av FeFo, hvorfor? (du kan sette flere kryss)

- Jeg var skeptisk til etableringen av FeFo fordi jeg mente Sametinget ville få for stor innflytelse over forvaltningen av land og naturressurser i Finnmark
- Jeg fryktet at samene ville få for liten innflytelse
- Jeg var kritisk til hvorvidt FeFo ville klare å forvalte land og naturressurser til finnmarkingers beste
- Jeg var tilfreds med den jobben som Statskog gjorde
- Jeg fryktet at samer og andre finnmarkinger ville bli forskjellsbehandlet
- Jeg mente Finnmark burde fortsette å være statsgrunn

Eventuelle kommentarer:

-----

**Gå til spørsmål 9**

## Vedlegg 1 Spørreskjema befolkningsundersøkelsen

### 8. Dersom du var positiv til etableringen av FeFo, hvorfor? (du kan sette flere kryss)

- Jeg mente det ville sikre samiske interesser
- Jeg mente det ville styrke lokal forvaltning
- Jeg var ikke tilfreds med den jobben som Statskog gjorde
- Jeg mente det ville rette opp for gammel urett
- Jeg ønsket ikke at staten skulle være eier av grunnen i Finnmark

Eventuelle kommentarer:

-----

### 9. FeFo har eksistert i vel 6 år nå. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? (Oppgi kun ett svar pr. påstand)

	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke
Jeg er tilfreds med den jobben som FeFo gjør	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg mener det er behov for et forvaltningsorgan som FeFo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg mener FeFo får ufortjent mye kritikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jeg mener FeFo har bidratt til å skape konflikt mellom folk i Finnmark	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 10. Mener du idag at FeFo bør bestå eller avvikles?

- FeFo bør avvikles, [gå til spørsmål 11](#)
- FeFo bør bestå, [gå til spørsmål 12](#)
- Vet ikke/har ingen meninger, [gå til spørsmål 12](#)

### 11. Dersom du mener at FeFo bør avvikles, hvem mener du i såfall bør overta FeFos oppgaver?

- Statskog
- Sametinget
- Finnmark fylkeskommune
- De enkelte kommuner
- Bygdelag/lokalsamfunn
- Andre

### 12. FeFo-styret er satt sammen av tre medlemmer oppnevnt av Finnmark fylkesting og tre medlemmer oppnevnt av Sametinget. Hva mener du om styresammensetningen?

- Dagens styresammensetting med 3-3 er bra
- Medlemmer oppnevnt av Finnmark fylkesting bør være i flertall i styret
- Medlemmer oppnevnt av Sametinget bør være i flertall i styret
- Vet ikke/har ingen mening

## Vedlegg 1 Spørreskjema befolkningsundersøkelsen

**13. Noen av FeFos tjenester koster penger (f.eks. jaktavgift, saksbehandlingsavgift for vedteig). Hvordan vurderer du FeFos prisnivå?**

- For høyt       Passelig       For lavt       Vet ikke

**14. Folk utenfor Finnmark må idag betale mer enn finnmarkinger for å jakte og fiske på FeFos grunn. I hvilken grad er du enig i at det bør være slik?**

- Helt enig     Delvis enig     Verken/eller     Delvis uenig     Helt uenig     Vet ikke

**15. Hvem mener du bør disponere FeFos økonomiske overskudd? (Du kan sette flere kryss)**

- |  |                                       |
|--|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Kommunene                         | <input type="checkbox"/> Staten       |
| <input type="checkbox"/> Finnmark fylkesting               | <input type="checkbox"/> FeFo         |
| <input type="checkbox"/> Sametinget                        | <input type="checkbox"/> Andre        |
| <input type="checkbox"/> Sametinget og Finnmark fylkesting | <input type="checkbox"/> Ingen mening |

**16. Hva mener du at FeFos økonomiske overskudd bør brukes til? (du kan sette flere kryss)**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Overskuddet bør investeres i ny økonomisk næringsvirksomhet i Finnmark | <input type="checkbox"/> Overskuddet bør gå til kulturtiltak i Finnmark                    |
| <input type="checkbox"/> Overskuddet bør investeres i eksisterende næringsvirksomhet i Finnmark | <input type="checkbox"/> Overskuddet bør gå til tilrettelegging for friluftsliv i Finnmark |

Annet (skriv inn) \_\_\_\_\_

**17. Nedenfor presenteres noen utsagn om FeFo som er å finne i den offentlige debatten. Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn? (Oppgi kun ett svar pr. påstand)**

	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke
FeFo har bidratt til at finnmarkinger er "herrer i eget hus"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
FeFo er til hinder for næringsutviklingen i fylket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
FeFo bør selge eiendom til markedspris	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
FeFo bør avvikle ordningen med jaktsoner for rypejakt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
FeFo bør være en aktiv pådriver for utnytting av naturressurser som vindkraft, vannkraft og mineraler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
FeFo bør gi finnmarkinger førsterett ved ressursknapphet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
FeFo bidrar til å styrke samisk kultur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Vedlegg 1 Spørreskjema befolkningsundersøkelsen

*FeFos virksomhet er regulert i Finnmarksloven. Gjennom loven ble eierrettighetene til grunnen i Finnmark overført fra Statskog til FeFo. I henhold til Finnmarkslovens § 1 skal grunnen og naturressursene i Finnmark forvaltes på en "balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsniv."*

*Sametinget, som ble opprettet i 1989, var en pådriver for Finnmarksloven. Loven regulerer også Finnmarkskommisjonen. Denne kommisjonen har som mandat å utrede bruks- og eierrettigheter i Finnmark.*

**18. Nedenfor presenterer vi flere påstander som er å finne i den offentlige debatten om Sametinget, Finnmarksloven og Finnmarkskommisjonen. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? (Oppgi kun ett svar pr. påstand)**

	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke
Sametinget bidrar til en positiv utvikling i Finnmark	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sametinget ivaretar den samiske befolknings interesser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sametinget bør legges ned	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sametinget bør få mindre innflytelse over bruken av naturressurser i Finnmark	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sametinget har for stor innflytelse over FeFo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er vanskelig å skille mellom hva som er FeFos og Sametingets ansvarsområde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finnmarksloven bidrar til å ivareta lokale hensyn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finnmarksloven bidrar til å rette opp gammel urett som er gjort mot samer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finnmarksloven fører til forskjellsbehandling av samer og andre finnmarkinger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finnmarksloven har bidratt til bedre forvaltning av finnmarksnaturen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finnmarksloven er en trussel mot allemannsretten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finnmarkskommisjonens arbeid vil føre til privatisering av naturen i finnmark	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Resultatet av Finnmarkskommisjonens arbeid vil skape splid mellom folk i Finnmark	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**19. Finnmarkskommisjonen presenterte sin første rapport våren 2012. Hvor fornøyd er du med konklusjonene i rapporten?**

Svært fornøyd     Ganske fornøyd     Verken/eller     Ganske misfornøyd     Svært misfornøyd     Har ingen mening

## Vedlegg 1 Spørreskjema befolkningsundersøkelsen

For å kunne forklare variasjoner i oppfatninger om FeFo og forvaltningen av grunn og ressurser i Finnmark, er vi avhengig av å vite noe om de som har svart på spørreskjemaet. Vi ber deg derfor om å svare på de spørsmålene som følger nedenfor.

**20. Hvilket år er du født?**  
(skriv inn fødselsår) \_\_\_\_\_

**21. Kjønn**

- Mann       Kvinne

**22. Sivil status - er du:**

- Gift/samboer       Singel/enslig

**23. Hvor mange personer bor i din husstand?**  
(oppgi antall personer totalt)

\_\_\_\_\_

**24. Hvor mange barn bor det i din husstand?**

Antall barn 0-5 år: (skriv inn antall) \_\_\_\_\_

Antall barn 6-12 år (Skriv inn antall) \_\_\_\_\_

Antall barn 13-18 år (Skriv inn antall) \_\_\_\_\_

**25. Hva er den høyeste utdanningen du har fullført? (Oppgi kun ett svar)**

- Grunnskole  
 Videregående skole  
 Høgskole/Universitet, til og med 4 års varighet  
 Høgskole/Universitet, over 4 års varighet

**26. Hva er din hovedinntektskilde?**

- Inntektsgivende arbeid  
 Lån/stipend (til utdanning)  
 Alderspensjon  
 Annen trygd eller stønad  
 Annet

**27. Hvilken brutto årsinntekt har du?**

- Under 200 000 kr  
 200 000 kr - 399 000 kr  
 400 000 kr - 599 000 kr  
 600 000 – 799 000 kr  
 800 000 kr eller mer

**28. Dersom du er yrkesaktiv, hvilken næring arbeider du i for tiden?**

- Jordbruk  
 Fiske  
 Reindrift  
 Industri/bygg og anlegg  
 Annen privat næringsvirksomhet  
 Offentlig tjenesteyting og næringsvirksomhet  
 Annet

**29. Bor du:**

- I en by  
 I et tettsted  
 I ei bygd  
 Annet \_ \_ \_ \_ \_

## Vedlegg 1 Spørreskjema befolkningsundersøkelsen

### 30. Hvor lenge har du bodd i din nåværende bostedskommune?

- Mindre enn 5 år     5-15 år     Mer enn 15 år

### 31. Er du innflytter til Finnmark fylke?

- Ja     Nei, [gå til spørsmål 33](#)

### 32. Hvis du er innflytter til Finnmark, hvor mange år har du bodd i fylket?

- Mindre enn 5 år     5-15 år     Mer enn 15 år

### 33. Folk har ulik etnisk bakgrunn. Hva regner du deg selv som? ( Sett gjerne flere kryss)

- Norsk  
 Samisk  
 Kvensk/Norsk-finsk  
 Annet\_ \_ \_ \_ \_

### 34. Er du registrert i Sametingets valgmanntall?

- Ja     Nei, [gå til spørsmål 36](#)

### 35. Dersom du er innmeldt i Sametingets valgmanntall, som ble opprettet i 1989, når meldte du deg inn? (om du ikke er sikker på hvilket år, fyll inn omtrentlig årstall)

-----

### 36. I hvilken grad regner du deg som en aktiv bruker av finnmarksnaturen?

- I svært stor grad     I ganske stor grad     Verken/eller     I ganske liten grad     I svært liten grad

### 37. Hva bruker du finnmarksnaturen til? (Oppgi gjerne flere svar)

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Jakt                | <input type="checkbox"/> Scooterkjøring                           |
| <input type="checkbox"/> Fiske               | <input type="checkbox"/> Teltturer/hytteturer (overnattingsturer) |
| <input type="checkbox"/> Bærplukking/sanking | <input type="checkbox"/> Skigåing                                 |
| <input type="checkbox"/> Fotturer            | <input type="checkbox"/> Kjøre firhjuling/ATV                     |
| <input type="checkbox"/> Trening             | <input type="checkbox"/> Trehogst                                 |
| <input type="checkbox"/> Rekreasjon          | <input type="checkbox"/> Annen bruk _ _ _ _ _                     |

### 38. Stemte du ved siste valg? (Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

	Ja	Nei	Husker ikke
Stortingsvalg (i 2009)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sametingsvalg (i 2009)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fylkestingvalg (i 2011)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunestyrevalg (i 2011)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Vedlegg 1 Spørreskjema befolkningsundersøkelsen

39. I norsk politikk snakkes det gjerne om en "venstreside" og en "høyreside". Hvor vil du plassere deg selv politisk på en skala fra 1 (venstresiden) til 10 (høyresiden). (sett inn et kryss)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Venstresiden					Høyresiden				

40. Hvor interessert er du i politikk?

- Svært interessert       Ganske interessert       Verken/eller       Ganske uinteressert       Svært uinteressert

41. I hvilken grad er du interessert i politikk på følgende nivåer?

	Svært interessert	Ganske interessert	Verken/eller	Ganske uinteressert	Svært uinteressert
Lokalpolitikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fylkespolitikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nasjonal politikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Europeisk politikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internasjonal politikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samepolitikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nordområdepolitikk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

42. Er du medlem av frivillige organisasjoner, og i tilfelle hvilke? (sett gjerne flere kryss)

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Idrettsorganisasjoner              | <input type="checkbox"/> Samiske politiske partier og organisasjoner |
| <input type="checkbox"/> Jakt-/friluftorganisasjoner        | <input type="checkbox"/> Andre samiske organisasjoner                |
| <input type="checkbox"/> Miljøvern-/dyrevernorganisasjoner  | <input type="checkbox"/> Kvenske/norsk-finske organisasjoner         |
| <input type="checkbox"/> Nærings-/økonomiske organisasjoner | <input type="checkbox"/> Religiøse organisasjoner/trossamfunn        |
| <input type="checkbox"/> Norske politiske partier           | <input type="checkbox"/> Sosiale-/humanitære organisasjoner          |
| <input type="checkbox"/> Andre politiske organisasjoner     | <input type="checkbox"/> Andre _____                                 |
| <input type="checkbox"/> Kulturorganisasjoner               | <input type="checkbox"/> Er ikke medlem av frivillige organisasjoner |

43. I hvilken grad regner du deg som en aktiv deltaker i organisasjonssamfunnet?

- I svært stor grad       I ganske stor grad       Verken/eller       I ganske liten grad       I svært liten grad       Er ikke medlem

## Vedlegg 1 Spørreskjema befolkningsundersøkelsen

*Helt til slutt har vi noen spørsmål om din tillit til politiske institusjoner, din tilknytning til geografiske områder, ditt syn på miljø og naturvern, og rettigheter.*

### 44. Hvor stor tillit har du til følgende institusjoner/organisasjoner: (Oppgi kun ett svar pr. kategori)

	Svært stor tillit	Stor tillit	Noe tillit	Lite tillit	Ingen tillit	Vet ikke
Stortinget	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regjeringen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kongehuset	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sametinget	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finnmark fylkeskommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunestyret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
FeFo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finnmarkskommisjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Domstolene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
EU	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 45. I hvilken grad føler du tilhørighet til disse områdene?

	Svært stor tilhørighet	Ganske stor tilhørighet	Verken/eller	Ganske liten tilhørighet	Svært liten tilhørighet
Bygda din /nabolaget ditt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Byen din /kommunen din	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finnmark	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nord-Norge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sápmi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Norge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nordkalotten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Europa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 46. Vi ber deg ta stilling til følgende utsagn om naturvern og naturopplevelser. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? (Oppgi kun ett svar pr. påstand)

	Helt enig	Ganske enig	Verken/eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke
Vi må vente med å gjøre inngrep i naturen til vi kjenner konsekvensene av tiltakene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



## Vedlegg 1 Spørreskjema befolkningsundersøkelsen

	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke
De store rovdyrene bør sikres varig vern på grunn av sin funksjon i økosystemet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
All snakk om at vi står overfor "økologiske kriser" er betydelig overdrevet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Menneskene har rett til å forandre naturmiljøet for å tilfredstille sine behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 47. Vi ber deg å ta stilling til følgende utsagn om miljøvern og prioriteringer: (Oppgi kun ett svar pr. påstand)

	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke
Økonomisk vekst må prioriteres selv om det har negative konsekvenser for miljøet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Naturressursene i Finnmark må utnyttes mest mulig effektivt for å skape arbeidsplasser og økonomisk vekst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er for mye vern av arealer i Finnmark	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gruvedrift og vindkraft bør prioriteres selv om det kan ha negative miljøkonsekvenser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Forvaltning av naturen bør baseres på lokale sedvaner og høstningstradisjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Snøscooter og barmarkskjøring bør begrenses i naturområder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 48. Begrepet likhet brukes om fordelingen av goder og rettigheter i samfunnet. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? (Oppgi kun ett svar pr. påstand)

	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke
Alle personer bør ha like rettigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alle bør få tildelt goder ut fra sin individuelle innsats i samfunnet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alle bør få tildelt goder ut fra sine individuelle behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fordelingen av rettigheter bør variere avhengig av hvilken kultur man tilhører	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Har du ytterligere kommentarer til undersøkelsen, skriv enten kort her, eller legg gjerne ved eget ark:**

---

---

---

**TUSEN TAKK FOR AT DU HAR TATT DEG TID TIL Å DELTA I DENNE UNDERSØKELSEN!!**

## Spørreundersøkelse

### Næringslivets erfaringer med Finnmarkseiendommen

**Denne undersøkelsen er rettet mot næringsaktører i Finnmark som har, eller har hatt, kontakt med Finnmarkseiendommen (FeFo). Undersøkelsen er en del av en større kartlegging av erfaringer med og holdninger til FeFo.**

**Vi håper denne undersøkelsen vil gi kunnskap om hva som kjennetegner næringsaktørers kontakt med FeFo. Din virksomhets kontakt med FeFo er derfor av stor interesse fordi det bidrar til å gi et bilde av bredden i FeFos samhandling med næringslivet i Finnmark.**

**1. Hva er stillingen til den/de som svarer på skjemaet?**

- Adm.leder/daglig leder
- Ansatt
- Annen posisjon i virksomheten  
(fyll inn): \_\_\_\_\_

**2. Hvilket år ble virksomheten etablert?**

Skriv årstall her: \_\_\_\_\_

**3. Hva var virksomhetens årlige omsetning i 2011 (i kroner)?**

Skriv inn omtrentlig beløp her: \_\_\_\_\_

**4. Hvor mange årsverk ble utført i virksomheten i 2011?**

Skriv inn antall her: \_\_\_\_\_

**5. Hvilken selskapsform sorterer virksomheten innunder?**

- Aksjeselskap
- Enkeltmannsforetak
- Stiftelse
- Kommune
- Interkommunalt selskap
- Annet offentlig selskap
- Ansvarlig selskap/Delt ansvar (ANS/DA)
- Annen type selskapsform  
(fyll inn): \_\_\_\_\_

**6. Hvilken næring tilhører virksomheten?  
(Oppgi flere svar om nødvendig)**

- Jordbruk
- Reindrift
- Annen primærnæring
- Bergverk/mineral
- Grus/pukk
- Olje/gass
- Vindkraft
- Vannkraft
- Transport/samferdsel
- Bygg og anlegg
- Reiseliv/hotell
- Tømmer/rotsalg
- Annen forretnings-  
/næringsvirksomhet  
(fyll inn): \_\_\_\_\_

## Vedlegg 2: Spørreskjema næringslivkundeundersøkelsen

### 7. Hvilken geografisk enhet hos FeFo har du vanligvis vært i kontakt med? (Oppgi gjerne flere svar)

- Kirkenes  Vadsø  Nesseby  Karasjok  Lakselv  Alta  Lokale vedutvisere  Vet ikke  Andre

### 8. Hvilken avdeling var du i kontakt med? (Oppgi gjerne flere svar)

- Utmarksavdelinga (jakt, fiske, vedteigutvisning)  
 Avdeling for grunn og rettigheter (arealer, tomter, fester mm.)  
 Næringsavdelingen (grus, pukk, mineraler, vann- og vindkraft, biovarme, tømmer)  
 Hovedkontoret (direktør, informasjon mm.)  
 Økonomiavdelinga  
 FeFo-styret  
 Vet ikke  
 Andre

(fyll inn) \_\_\_\_\_

### 9. Hvilken kontakt hadde din virksomhet med FeFo i 2012? (Oppgi gjerne flere svar)

- Festeavtaler  
 Andre kontrakter  
 Kjøp av arealer  
 Leie av arealer  
 Uttak av ressurser  
 Generell informasjon  
 Fikk rådgivning/veiledning  
 Høringsuttalelser  
 Befaring  
 Kart/oppmåling  
 Planarbeid  
 Annen kontakt

(fyll inn): \_\_\_\_\_

### 10. Omtrentlig hvor mange ganger i løpet av 2012 var din virksomhet i kontakt med FeFo?

Skriv inn antall ganger: \_\_\_\_\_

### 11. Hvem tar vanligvis initiativ til kontakten mellom din virksomhet og FeFo?

- Vår virksomhet  
 FeFo  
 Begge  
 Husker ikke/vet ikke  
 Andre

(Fyll inn) \_\_\_\_\_

### 12. Hvordan vil du si at omfanget på din virksomhets kontakt med FeFo er sammenlignet med den kontakten som virksomheten hadde med Statskog/Jordsalgskontoret (fram til FeFo ble etablert i 2006)?

- Virksomheten har oftere kontakt med FeFo enn hva den hadde med Statskog/Jordsalgskontoret  
 Ingen forandring  
 Virksomheten har sjeldnere kontakt med FeFo enn hva den hadde med Statskog/Jordsalgskontoret  
 Virksomheten hadde ikke kontakt med Statskog/Jordsalgskontoret  
 Vet ikke  
 Annet

(Fyll inn) \_\_\_\_\_

## Vedlegg 2: Spørreskjema næringslivkundeundersøkelsen

**13. FeFo har eksistert i vel 6 år nå. Med utgangspunkt i de erfaringene din virksomhet har med FeFo, hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? (Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)**

	Helt enig	Ganske enig	Verken/ eller	Ganske uenig	Svært uenig	Vet ikke
<i>Vår virksomhet er tilfreds med den jobben som FeFo gjør</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Vår virksomhet har ikke behov for et forvaltningsorgan som FeFo</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>FeFo har ikke kompetanse på de fagområder som angår vår virksomhet</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Vår virksomhet har god kontakt med FeFo</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>FeFo har liten betydning for vår virksomhet</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>FeFos prisnivå på de tjenester som vår virksomhet betaler for er for høy</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**14. Hva er virksomhetens generelle erfaring med FeFo?**

- Svært god
- Ganske god
- Verken/eller
- Ganske dårlig
- Svært dårlig
- Vet ikke

**15. FeFo har en strategisk plan som skisserer ulike strategier for deres rolle som en aktiv eier av arealer og naturressurser i Finnmark. I hvilken grad vil du si at den strategiske planen har relevans for din virksomhets økonomiske utvikling?**

- Svært stor relevans
- Stor relevans
- Verken/eller
- Liten relevans
- Svært liten relevans
- Vet ikke
- Kjenner ikke til planen

**16. Her vil vi be deg om å gi vurdering av hvilken betydning disse offentlige organene har for din virksomhet: (Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)**

	Svært stor	Stor	Verken/ eller	Liten	Svært liten	Vet ikke
FeFo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finnmark fylkeskommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen din	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sametinget	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fylkesmannen i Finnmark	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*Skriv inn eventuelle andre offentlige organer som har betydning for din virksomhet:*

---



## FINNMARKSLANDSKAP/TUNDRA intervjuguide

### Nøkkel informanter

Bosted/hjemsted: \_\_\_\_\_

Den intervjuede ID: \_\_\_\_\_

Intervjuperson: \_\_\_\_\_

Dato: \_\_\_\_\_

Opptak: \_\_\_\_\_

Tid for oppstart av intervju: \_\_\_\_\_

Vi kommer fra Universitetet i Tromsø, der vi jobber på et prosjekt som kalles *Finnmarkslandskap i endring* som også er del av et internasjonalt prosjekt kalt *TUNDRA*. Dette er et forskningssamarbeid mellom universiteter i Russland, Norge, Canada og Alaska. På Finnmarkslandskap samarbeider vi også med Norut Alta. Vi har til hensikt å forstå hvordan folks forhold seg til naturen i nordområdene, og vi er interessert i ditt forhold til land og hva du mener om ressursforvaltningen.

Når det gjelder tilknytning til land vil vi bruke kart i vår diskusjon. Vi understreker at dette ikke en del av de prosessene som nå er i gang når det gjelder å kartlegge rettigheter i regi av Finnmarkskommisjonen.

For å sikre at vi får tak i alt du sier, vil vi gjerne ta opp samtalen. All informasjon vil bli oppbevart på en sikker måte. I vårt videre arbeid og analyser vil dine kommentarer ikke bli knyttet til ditt navn. Ditt navn og din kontaktinformasjon vil ikke bli gjort tilgjengelig for andre, og etter at vi er ferdige med våre undersøkelser, vil denne informasjonen bli fjernet.

All deltakelse er selvsagt frivillig, du kan også på et hvilket som helst tidspunkt i løpet av intervjuet, trekke deg.

Dette intervjuet vil vare fra en og en halv time til nærmere to og halv time.

*Er det greit at vi fortsetter med å ta opp denne samtalen?*

*Ja/Nei*

## Del 1. Tilknytning til landskap (begrens tida til 45 minutter)

Vi vil starte ut med å vise deg kart over det området du bor i som et utgangspunkt for vår diskusjon om din landskapsbruk og tilknytning til landskapet. Vi har tre ulike typer kart som du kan velge imellom. Kartene har ulik skala, og du skal velge det kartet som du synes passer best til din bruk.

1. *Kunne du vise på kartet hvor du bor? Kan du identifisere andre kjennetegn på kartet som du vet om slik som vann, elver, fjell?*
2. *Hvor mange år har du bodd på dette stedet? \_\_\_\_\_*
3. *Hvor lenge/mange generasjoner har din familie bodd her? \_\_\_\_\_*

Vi vil at du skal markere viktige områder for deg. Vi vil så nummerere dem, slik at vi kan kople dine kommentarer til karttegningene. Vi vil starte med å kartlegge din bruk av området det siste året.

4. 1. *Hvis du tenker på det siste året, hvilke plasser på dette kartet har du besøkt? Hva gjorde du på disse stedene?*

4. 1. A. *Merk av høstingsaktiviteter som nevnes og som knyttes til kartet*

4. 1. B. *Merk av andre aktiviteter som ikke er relatert til høsting*

4.2. *Hvor mange ganger har du vært i dette området det siste året?*

4.3. *Hvis du har vært på flerdagsturer med overnatting; hvor lenge varte turen (e) (antall netter)?*

4.4. *Sammen med hvem utfører du vanligvis disse aktivitetene?*

4.5. *Er det andre som bruker de samme områdene som utfartssteder?*

4.6. *Har du opplevd uenighet om bruken av området?*

4.7. *Hvor lenge har du eller din familie brukt området [referer til aktivitet]?*

4.8. *Hvis du ikke kunne dra til dette stedet, som er markert her på kartet, er det andre områder der du kan gjøre de samme aktivitetene?*

5. *Er det i tillegg andre områder du ikke bruker, men som likevel er viktige for deg?*

Beskriv: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

6. *Har bruken av disse områdene endret seg siden din barndom?*

7. *Var det forskjell i hvordan dine besteforeldre brukte disse områdene?*

8. *Med grunnlag i vår diskusjon så langt, hva er for deg de aller viktigste områdene?*

StedID1 \_\_\_\_\_ StedID2 \_\_\_\_\_ StedID3 \_\_\_\_\_ StedID4 \_\_\_\_\_ StedID5 \_\_\_\_\_

## Del 2. Høsting og lokal forvaltning av økosystemtjenester

### Høsting

9. A. Hva er for deg de tre viktigste høstbare ressursene?

Ressurs 1. \_\_\_\_\_

Ressurs 2. \_\_\_\_\_

Ressurs 3. \_\_\_\_\_

9. B. Når det gjelder de tre viktigste ressursene; i løpet av ett år; hvor mange dyr eller kilo høstes av deg?

9. C. Jakter du sammen med andre? I tilfelle ja, hvor mange er dere i jaktlaget?

9. D. Når det gjelder de tre viktigste ressursene; i løpet av ett år; hvor mange dyr eller kilo høstes av jaktlaget ditt?

10. A. Hvor ofte har du et måltid basert på det du har høsta sjøl?

10. B. Hvis du ikke selv høster, hvordan får du tak i lokal mat?

11. A. Hvis du bytter høstbare ressurser (og tjenester); med hvem bytter du?

11. B. Hvis du selger høstbare ressurser, til hvem selger du?

### Matsikkerhet

12. Hvis den lokale butikken ble stengt, eller det ble vanskelig å få tilgang til mat i denne bygda, hva ville være konsekvensen av dette?

13. Har pris på mat betydning for om du jakter, fisker eller plukker bær?

14. Hvis du ikke lenger kunne jakte, høste og fiske, hvilken betydning ville det ha for deg?

### Motorisert kjøretøy og subsidier

15. Hvis du bruker motorkjøretøy eller båt i forbindelse med utmarksbruk, hvor viktig er da prisene på drivstoff?

16. Får du støtteordninger til din utmarksbruk?



### Vedlegg 3

17. Hvis du ikke hadde disse støtteordningene, hvordan kunne det ha påvirket din utmarksbruk?

---

18. Er det noen reguleringer som hindrer din høsting? Hvordan?

---

### Samarbeid i lokalsamfunnet

19. Er du fornøyd med kvalitet og forhold når det gjelder:

kloakk søppel rekreasjonsområder/turstier drikkevann tilgang på drivstofforsyning kollektiv transport strømforsyning vei/asfalt

annet du er misfornøyd med, spesifiser \_\_\_\_\_

20. Har du i løpet av de siste 10 årene, sammen med andre, vært involvert i å forbedre organiseringen av noen av disse tjenestene?

Dersom nei, vet du om noen andre som har initiert tiltak?

21. Hvem deltok i å forbedre disse tjenestene?

22. Hvor sterkt er du enig eller uenig i følgende uttalelser om hjemstedet ditt (1 sterkt uenig til 5 sterkt enig)?

	1	2	3	4	5
Folk her er villig til å hjelpe hverandre					
De fleste her kan man stole på					
Her har man et sterkt samhold sammenlignet med andre steder					
Det er mange anledninger til å møte folk og å samarbeide om felles mål					
De fleste her er involvert i aktiviteter som kommer lokalsamfunnet til gode					
Her er det frivillige som aktivt jobber for det felles beste					

23. På en skala fra 1 til 5, der 1 er minst enig og 5 er mest enig, hvor enige er du når det gjelder følgende utsagn?

	1	2	3	4	5
Vi må i større grad ta vare på natur som er langt fra vei og bebyggelse [5km]					
Scooterkjøring bør reduseres i naturområdene					
Barmarkskjøring bør reduseres i naturområdene					
Lokal næringsutvikling bør som regel gå foran bevaring av store urørte områder					

### Vedlegg 3

Mengde rovdyr må reduseres for å kunne øke høsting av naturen							
Det er viktig at det legges til rette for maksimalt uttak av naturressurser							
Scooter- og barmarkskjøring må i større grad forbeholdes de som lever av naturen							
Beslutninger bør i større grad baseres på lokalsamfunnets egne kunnskaper							
Forvaltningen av naturen bør i mindre grad basere seg på lokalkunnskaper og mer på dokumenterte ekspertkunnskaper.							
Mer gruvedrift vil skape problemer for folks bruk av naturen							
Mer gruvedrift vil skape store problemer for reindrifta							
Mer gruvedrift må gå foran hensynet til natur selv om det betyr mer forurensning							
Gruvedriften kommer til å bidra med inntekter som alt sett under ett vil være positivt for lokalsamfunnet							

### Bestandsforvaltning

24.A. I løpet av siste år har du eller andre medlemmer i din husstand jakta på noen av de nevnte artene?			
	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>	<b>Tidligere års jakt</b>
Elg			
Jerv			
Gaupe			
Rødrev			
Hare			
Rype			
Gås			
Ender			
Annet			

24. B. *Hvor mange jakter i ditt hushold?*

Jakter selv  Jakter ikke selv

Total antall for husstanden (inkl. respondenten) \_\_\_\_\_

25. Mener du at bestanden på følgende arter skal økes, reduseres eller beholdes som nå? (1 = økning, 2= reduksjon, 3= beholde)

26. Er du fornøyd med forvaltningen av følgende arter?

<b>Ressurs</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>IR</b>	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>	<b>IR</b>
----------------	----------	----------	----------	-----------	-----------	------------	-----------

### Vedlegg 3

Elg			
Ulv			
Brun bjørn			
Jerv			
Gaupe			
Fjellrev			
Rødrev			
Kongeørn			
Hare			
Rype			
Gås			
Ender			
Kråkefugl			
Skogsfugl			
Annet			

27. Hvilke strategier ville du/ditt hushold velge hvis det var en nedgang i jaktbare ressurser?

28. Hvilke strategier ville du/ditt hushold velge hvis det var en nedgang i fiskbare ressurser?

29.A. Hvilke kilder synes du er troverdige når det gjelder informasjon om ressurstilstand?

29. B. Hvilke kilder synes du ikke er troverdige når det gjelder informasjon om ressurstilstand?

30. A. Hvilke årsaker tror du kan medføre nedgang i viktige jaktressurser? **[Fra en skala fra 1 til 7 der 1 er minst viktig og 7 svært viktig]**

Art som velges: spesifiser:	1	2	3	4	5	6	7
Lokal høsting							
Ikke-lokal høsting							
Klimaforhold							
Rovdyr							
Årsaker påført av mennesker (f.eks. store byggeprosjekter)							
Reduksjon i beite forårsaket av overbeite							
Ingen spesielle grunner, naturlige årsaker							
Ulovlig fangst							
Trafikkulykker							
Annet							

30. B. I tilfelle flere arter nevnes, beskriv hva du tror er årsak til nedgang her:

31. A. På en skala fra 1 til 7, hvilke forhold tror du er viktigst for at en jaktressurs skal ta seg opp igjen (1= ikke viktig, 7=svært viktig)?

Art som velges: spesifiser:	1	2	3	4	5	6	7
Rovdyrkontroll							
Redusert høsting, f.eks. mer restriktive kvoter							
Mer selektiv høsting							
Bedre vinterklima							

**Vedlegg 3**

Bedre sommerklima							
Mindre menneskelig forstyrrelser slik som eks. hyttebygging, veibyging, andre inngrep							
Annet							

31. B. I tilfelle flere jaktbare ressurser nevnes, beskrives forhold som man tror påvirker ressursoppgang her:

32.A. [32A og 32B rettes til bønder og reineiere] Hvilke av disse faktorene skaper problem for reindrift eller sauedrift/eventuelt annen husdyrdrift? På en skala fra 1 til 7, ranger disse faktorene, fra 1 ikke viktig til 7 svært viktig?

	1	2	3	4	5	6	7
Rovdyrbestand							
Vinterklima							
Sommerklima							
Menneskelig forstyrrelser slik som eks. hyttebygging, veibyging, andre inngrep							
Vern av områder							
Annet							

32.B. Hvis du må redusere din husdyr- eller reinbestand, på en skala fra 1 til 7, hva vil være de viktigste årsakene til dette?

	1	2	3	4	5	6	7
Ikke mulig å drive lønnsomt lenger							
For høy rovdyrbestand							
Store inngrep som har redusert beiteland (f.eks. store byggeprosjekter)							
Reduksjon i beite forårsaket av overbeite							
Annet							

33. A. På en skala fra 1 til 7, hvor aktuelt kan det være å ta i bruk følgende forvaltningstiltak i ditt lokalsamfunn for å forbedre tilstanden på jaktbare ressurser? (1= ikke aktuelt, 7=svært aktuelt)

Art som velges: spesifiser:	1	2	3	4	5	6	7
Rovdyrkontroll							
Redusert høsting							
Mer selektiv høsting							
Redusere forstyrrelser fra inngrep							
Bekjempe illegal jakt							
Stenge området for folk utenfra							
Annet							

33. B. I tilfelle flere jaktbare ressurser nevnes, beskrives dette her:

34.A. Hvordan organiserer ditt lokalsamfunn forvaltningen av den viktigste ressursen her?

34.B. Hvis formelle ordninger, hvem har tatt ansvaret for etableringen av et slikt lag?

### Vedlegg 3

34.C. Har dere formelle møter i lokalsamfunnet for å håndtere uenighet om nøkkelressurser og bruk av utmark?

34.D. Beskriv hvor godt disse ordningene fungerer?

35. På en skala fra 1 til 5, der 1 er minst enig og 5 er mest enig, hvor enige er du når det gjelder følgende utsagn?

	1	2	3	4	5
Dyr og planter har like stor rett til å leve på jorda som mennesker					
Naturen er svært ømfintlig og lett å forstyrre					
Mennesket misbruker naturen i et omfang som er svært alvorlig					
Hvis vi fortsetter på samme kurs som nå, vil vi snart oppleve en økologisk katastrofe					
Menneskenes oppfinnsomhet vil sikre at det ikke blir ulevelig på jorda					
Alt snakket om klima endringer er betydelig overdrevet					
Naturen er stabil nok til å tåle påvirkningene fra et moderne industrisamfunn					
<b>Hvilke kunnskaper er viktige i barne – og ungdomskolen</b>					
Kunnskaper om mangfoldet av dyr og planter, samt deres leveområder					
Kunnskaper om høstingstradisjoner i de nære naturområdene					
Kunnskaper om ferdsel til fots/ski og overnatting i naturen					
Kunnskaper om scooter – og barmarkskjøring i terrenget					
Kunnskaper om lover og regler knyttet til naturforvaltning					
Kunnskaper om innsamling og analyse av økologiske data					
Lære å respektere naturen og dyrene som er viktige for lokalsamfunnene					
Lære om hvordan vi kan få til mer lønnsom drift basert på naturressursene					

### Del 3 Lokal innflytelse – samhandling i styringsprosesser

36. Vi nevner her noen eksempler på forvaltningsområder/utmarksbruk som kan være viktige for hvordan ditt lokalsamfunn bruker utmarka. Hvilken forvaltningstematikk er etter din mening viktig for bygda? På en skala fra 1 til 7, hvor viktige er følgende forvaltningsområder for bygda:

	1	2	3	4	5	6	7	IR
Rovdyrforvaltningen								
Motorferdsel, skuter- og barmarksløyper								
Verneområder								
Småviltjakt								
Elgjakt								
Innlandsfiske								
Tomtefeste og salg								

### Vedlegg 3

Landbruk									
Vedteig									
Reindrift									
Mineraler, grus, energi									
Annet									

#### Innspill

37. Har du i løpet av de tre siste år gitt innspill til forvaltningen av utmarksbruk/utmarksressurser?

Utmarksbruk [**spesifiser**]:  nei  ja

Hvis svaret er nei, er dette fordi: \_\_\_\_\_

#### Input mekanismer

38. Hvis svaret er ja til ovennevnte spørsmål; hvilke typer mekanismer har du brukt for å bli hørt?

\_\_\_\_\_

#### Opplevelse av deltakelse

39. Har du en opplevelse av at dine synspunkter er tatt med i vurderingene? \_\_\_\_\_

40. Har du forsøkt å gi innspill i forbindelse med utbyggingsprosjekter som vil kunne påvirke din utmarksbruk?

Utbyggingsprosjekter:  nei  ja

Hvis nei, hvorfor du ikke har gitt innspill?

Hvis svaret er ja på innspill, hvilke typer mekanismer tok du i bruk?

Hvordan opplevde du ditt engasjement, ble dine innspill tatt hensyn til?

#### Åpenhet i ressursforvaltning og styring av ressursene

41. På hvilken måte og i hvilken grad er du informert om planer og forvaltningsbeslutninger om ressurs- og utmarksbruk? [**spesifiser måte**]

i høy grad, -  i noen grad, -  i mindre grad -  ikke i det hele tatt

42. Når beslutningene er tatt, har du/dere blitt informert om hvilke prioriteringer som er gjort?

Beslutninger som gjelder utmarksbruk  ja  nei

Beslutninger som gjelder utbyggingsprosjekter  ja  nei

### Vedlegg 3

43. Vet du om inngåtte avtaler eller om avtaler under planlegging mellom utbyggingsaktører, f.eks. gruveselskap, FeFo, lokale myndigheter og andre?

ja nei

Hvis ja, hva handler disse avtalene om?

---

Hvis ja, har ditt lokalsamfunn hatt innflytelse eller innspill i forhandlingsprosessen før avtalen ble inngått?

ja nei

Spesifiser:

---

44. Har du opplevd endringer i forvaltningen etter at FeFo overtok grunneierforvaltningen etter Statskog?

ja nei

Hvis ja, hvilke forandringer?

---

45. Opplever du at FeFo er opptatt av lokal deltakelse?

ja nei

Hvordan kommer dette til uttrykk?

---

### Generell deltakelse og tillitsforhold

46. Har du i løpet av de tre siste år deltatt/vært aktiv i forhold til følgende:

- a) Avlagt stemme i lokale valg fylkestingsvalg sametingsvalg stortingsvalg
- b) Deltatt i informasjonskampanje ja nei
- c) Deltatt i valgkampanje ja nei

47. Under har vi listet opp fire nivå i tillegg til industri som en egen kategori. Vi ber deg om å rangere tillit på en skala fra 1 til 7 hvor 1 betyr ingen tillit, mens 7 er det høyeste tillitsnivået

	1	2	3	4	5	6	7
Nasjonalt nivå							
<b>Stortinget</b>							
<b>Regjeringen</b>							
Miljøverndepartementet							
Landbruksdepartementet							
Fiskeri- og kystdepartementet							

**Vedlegg 3**

Sametinget							
Direktoratet for naturforvaltning							
Direktoratet for mineralforvaltning							
Reindriftsforvaltningen							
Norges jeger- og fiskerforbund							
Norske reindriftsamers landsforbund							
Frilufsorganisasjoner, spesifiser							
Andre nasjonale organisasjoner, spesifiser							
Mattilsynet							
<i>Det regionale nivå</i>							
Finnmark fylke/ Finnmark fylkeskommune							
Fylkesmannens miljøvernavdeling							
<b>FeFo</b>							
Finnmarkskommisjonen							
<b>Lokale nivå</b>							
<b>Kommunestyret</b>							
<b>Kommuneadministrasjonen</b>							
Bygdelag							
Lokale organisasjoner, spesifiser							
Andre							
<i>Industriaktører</i>							
Selskap, spesifiser: .....							

48. Hvilke av de ovennevnte institusjonene anser du som de to viktigste for din/ditt lokalsamfunns bruk av land og ressurser i Troms?

---

Hvorfor mener du disse to institusjonene er viktigst?

---



---



**Vedlegg 3**

**Erklæring om samtykke for bruk av intervjudata i forskningsprosjektet**

***Finnmarkslandskap i endring***

Jeg er kjent med informasjonsskriv og intervjuguide for prosjektet.

Jeg samtykker med dette at den informasjonen jeg har gitt i dette intervjuet blir brukt i forskning og analyseres i forskningsprosjektet *Finnmarkslandskap i endring* som er den norske delen av TUNDRA-prosjektet.

Sted:

Underskrift:

## Vedlegg 4

Tillit til FeFo. Kjønn, utdanning, alder, bosted, registrert/ikke registrert i Sametingets valgmanntall, politisk skillelinje. I prosent.

		Svært stor eller stor tillit	Noe tillit	Lite eller ingen tillit	Vet ikke	Total	N	p-verdi
	<b>Alle svar</b>	13	33	37	16	100	891	
<b>Kjønn</b>	<b>Mann</b>	15	33	43	10	100	474	0,000
	<b>Kvinne</b>	12	34	32	22	100	409	
<b>Utdanning</b>	<b>Grunnskole</b>	9	30	41	20	100	138	0,000
	<b>Vgs</b>	10	32	40	18	100	365	
	<b>Høgsk/univ</b>	20	36	34	11	100	370	
<b>Alder</b>	<b>Tom 30 år</b>	9	26	35	30	100	97	0,001
	<b>31-40 år</b>	14	32	34	21	100	89	
	<b>41-50 år</b>	14	35	37	13	100	187	
	<b>51-60 år</b>	20	35	37	8	100	166	
	<b>61-70 år</b>	13	34	42	11	100	170	
	<b>Over 70 år</b>	7	35	38	20	100	108	
<b>Bosted</b>	<b>Store bykomm</b>	12	32	43	14	100	559	0,000
	<b>Språkforv.komm</b>	26	34	22	18	100	152	
	<b>Øvrige kom</b>	8	36	34	22	100	180	
<b>Valgmanntall</b>	<b>Registrert</b>	28	29	29	14	100	154	0,000
	<b>Ikke registrert</b>	11	35	39	16	100	695	
<b>Politisk skillelinje</b>	<b>Venstreside</b>	15	37	32	16	100	480	0,003
	<b>Høyreside</b>	11	31	45	13	100	363	

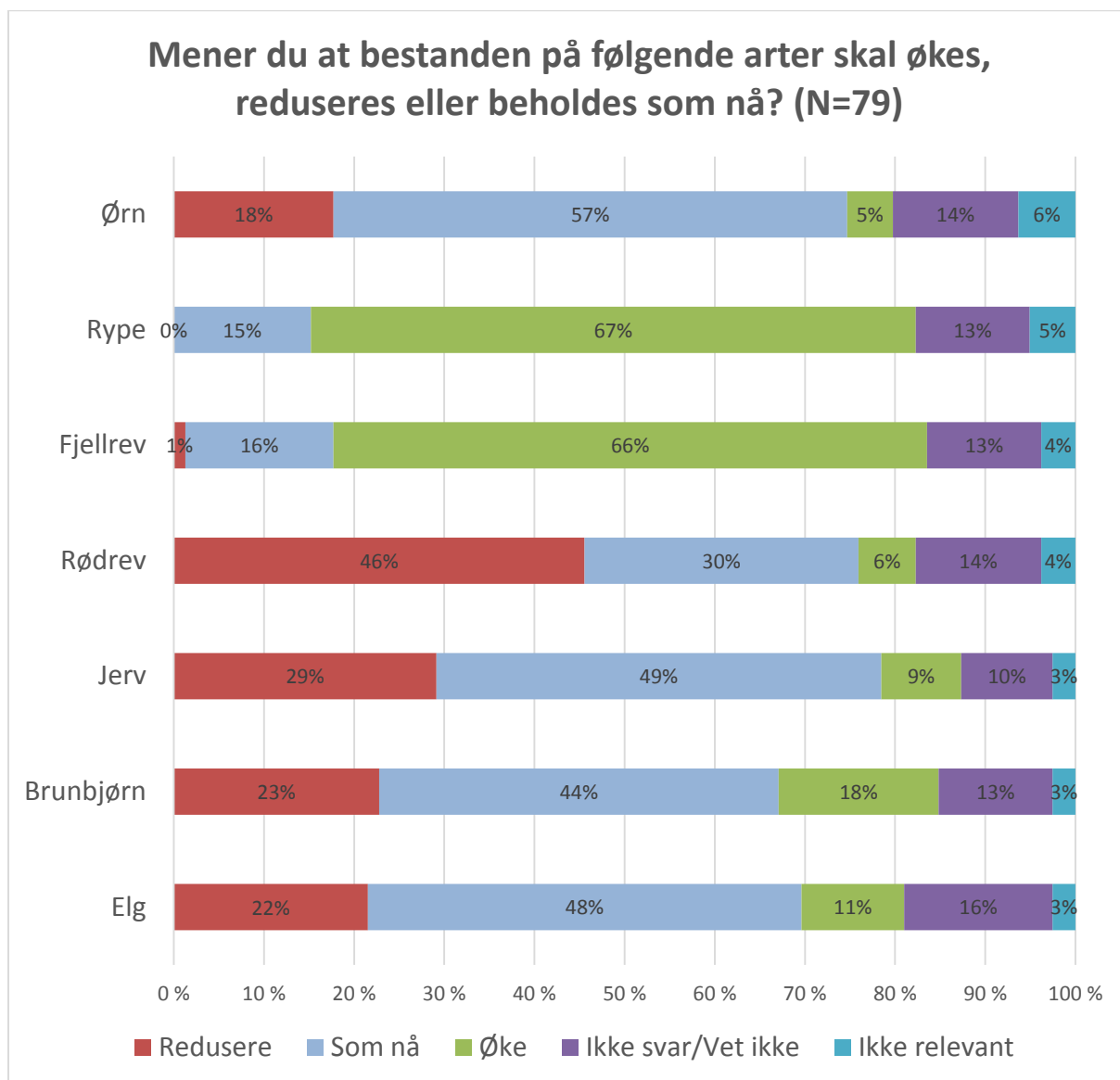
## Vedlegg 5: fire klynger - befolkningsanalysen

	KLYNGER			
	Avviserne I	Avviserne II	Vet ikk'erne	De betinget positive
Sametinget bidrar til en positiv utvikling i Finnmark	Helt uenig	Ganske uenig	Helt uenig	Verken/eller
Sametinget bør få mindre innflytelse over bruken av naturressurser i Finnmark	Helt enig	Ganske enig	Helt uenig	Verken/eller
Sametinget har for stor innflytelse over FeFo	Helt enig	Verken/eller	Vet ikke	Verken/eller
Sametinget bør legges ned	Ganske enig	Verken/eller	Helt uenig	Ganske uenig
Finnmarksloven bidrar til å ivareta lokale hensyn	Ganske enig	Ganske enig	Vet ikke	Ganske enig
Finnmarksloven fører til forskjellsbehandling mellom samer og andre finnmarkinger	Helt enig	Ganske uenig	Vet ikke	Verken/eller
Finnmarksloven har bidratt til bedre forvaltning av finnmarksnaturen	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Ganske enig
Finnmarksloven er en trussel mot allemannsretten	Ganske enig	Ganske uenig	Vet ikke	Ganske uenig
FeFo har bidratt til at finnmarkingene er "herrer i eget hus"	Ganske uenig	Ganske uenig	Helt uenig	Verken/eller
Jeg mener det er behov for et forvaltningsorgan som FeFo	Ganske uenig	Ganske uenig	Helt uenig	Ganske enig
Det er vanskelig å skille mellom hva som er Fefos og Sametingets ansvarsområde	Ganske enig	Ganske uenig	Vet ikke	Verken/eller
N=	336	86	63	203

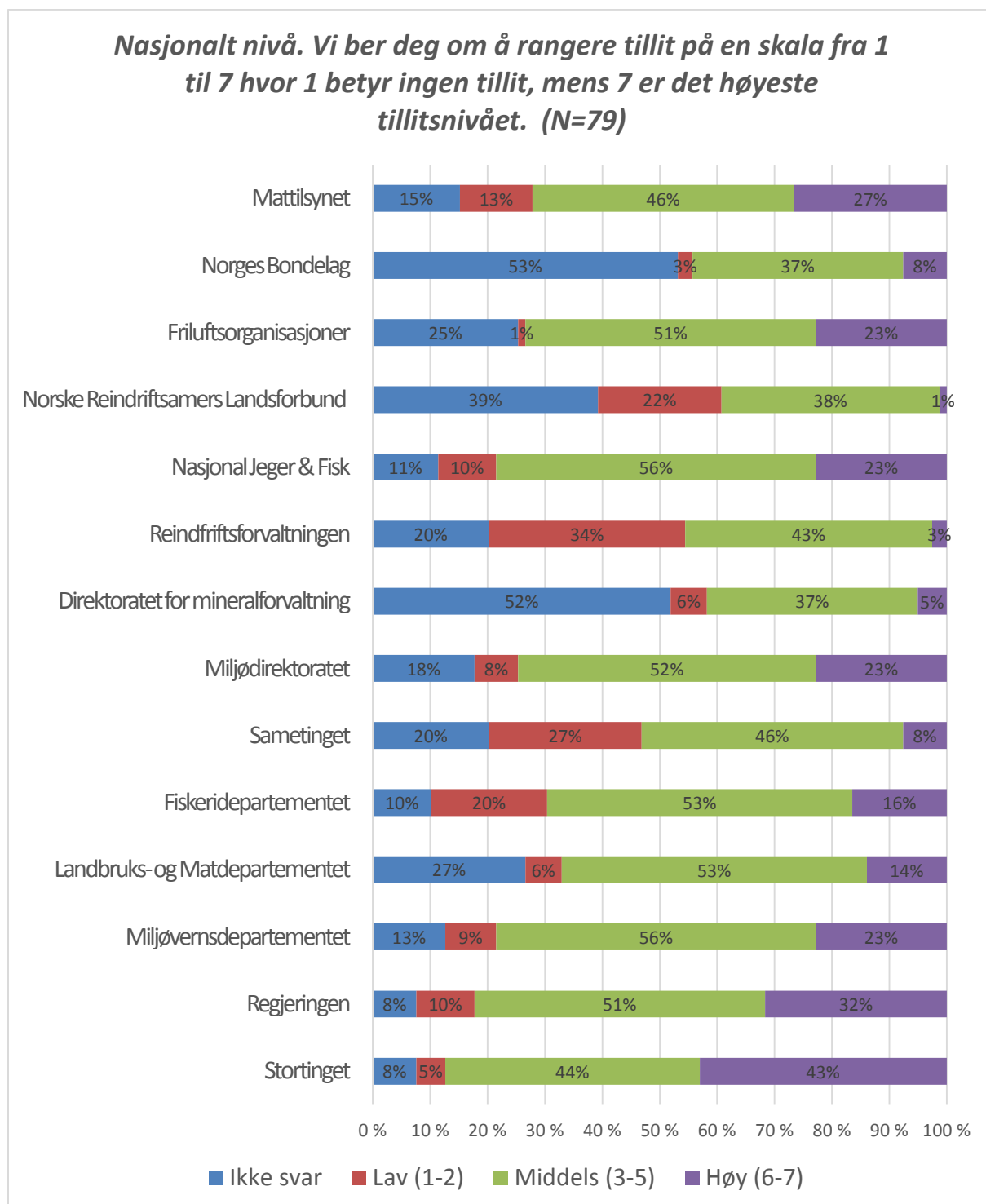
**Hvordan de fire gruppene skiller seg fra hverandre på relevante bakgrunnsvariable:**

Variabel	Totalt	klynger				p-verdi
		1	2	3	4	
Andel menn	<b>0,54</b>	0,57	0,50	0,26	0,59	<0,001
Gjennomsnittsalder (år)	<b>50</b>	50	51	38	51	<0,001
Andel med høyere utdanning	<b>0,46</b>	0,43	0,44	0,41	0,55	0,014
Andel i samemantallet	<b>0,19</b>	0,09	0,17	0,29	0,34	<0,001
Andel tilflyttere	<b>0,21</b>	0,19	0,21	0,31	0,21	0,195
Andel bosatt i senterkommunene	<b>0,64</b>	0,70	0,59	0,52	0,58	<0,001
Andel bosatt i kjerneområdet for samisk språk	<b>0,18</b>	0,09	0,19	0,30	0,28	
Andel bosatt i kystkommuner	<b>0,18</b>	0,21	0,22	0,18	0,14	
Andel med tilhørighet på den politiske venstresiden	<b>0,57</b>	0,49	0,70	0,69	0,53	<0,001
Andel som er svært eller ganske politisk interessert	<b>0,63</b>	0,69	0,51	0,30	0,68	<0,001
Andel som mener FeFo bør avvikles	<b>0,40</b>	0,68	0,40	0,00	0,07	<0,001

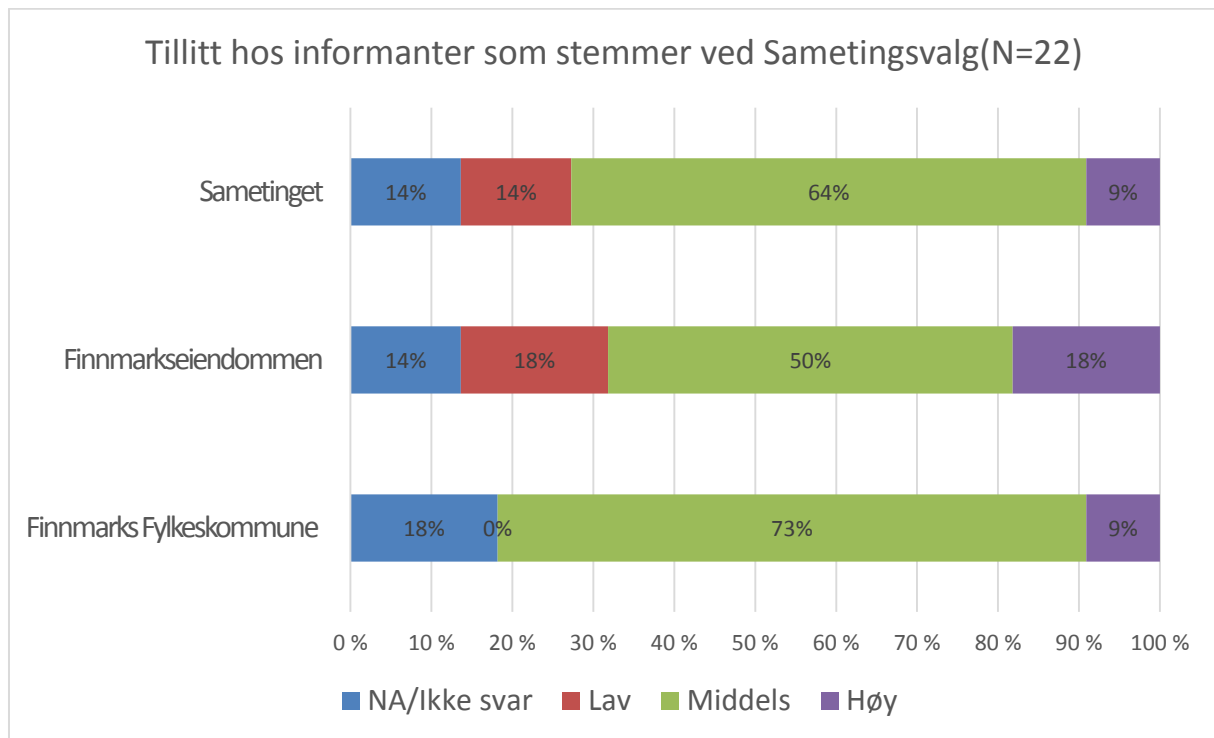
## Vedlegg 6: Syn på bestandsforvaltning. Prosent



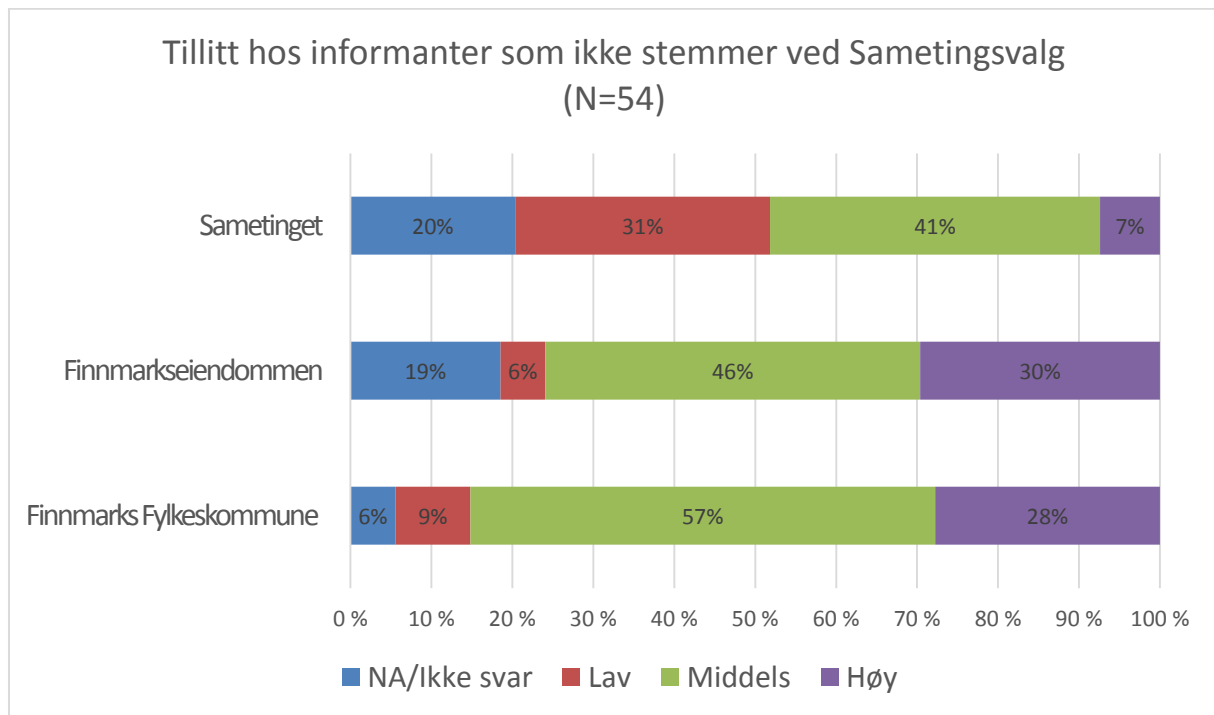
## Vedlegg 7: Tillit til politiske organ og forvaltningsinstitusjoner på nasjonalt nivå. Prosent.



## Vedlegg 8: Tillit Sametinget, FeFo og Finnmark fylkeskommune blant sametingsvelgere. Prosent.



## Vedlegg 9: Tillit Sametinget, FeFo og Finnmark fylkeskommune blant ikke-sametingsvelgere. Prosent.





**Vedlegg 10: Sammenhengen mellom tillitsverdier og de viktigste forvaltningsinstitusjonene og oppnevningsorganene til FeFo**

	Sametinget		Fylkeskommunen		FeFo		Fylkesmannen		Kommunen	
	Median (IQR)	GjSnitt (SD)	Median (IQR)	GjSnitt (SD)	Median (IQR)	GjSnitt (SD)	Median (IQR)	GjSnitt (SD)	Median (IQR)	GjSnitt (SD)
<b>Leder</b>	Ja 4(2)	3.74(1.48) P<0.092	5(1)	4.87(1.39) P<0.139	5(1)	5.1(1.26) P<0.022	5(1)	4.83(1.59) P<0.038	5(1)	4.55(1.22) P<0.062
	Nei 3(2)	3.05(1.66)	4(2)	4.41(1.32)	4(3)	4.18(1.55)	4(2)	4.11(1.57)	4(2)	3.88(1.53)
<b>Kjønn</b>	Kvinne 3(3)	2.75(1.67) P<0.085	5(2)	4.65(1.33) P<0.592	4.5(3)	4.45(1.5)	4(2.5)	4.52(1.17) P<0.768	4(1)	4.33(1.47) P<0.222
	Mann 3.5(3)	3.53(1.52)	5(2)	4.51(1.35)	5 (2.25)	4.525(1.5)	5(2.75)	4.24(1.8)	4(2)	3.93(1.42)
<b>Alder</b>	<39 3(2)	3.09(1.42) P<0.418	5(2)	4.57(1.39) P<0.984	5(3)	4.667(1.49) P<0.391	5(3)	4.36(1.58) P<0.892	4(2)	4.08(1.6) P<0.97
	>39 3(3)	3.48(1.79)	5(1.75)	4.57(1.28)	4(3)	4.296(1.49)	5(2)	4.33(1.6)	4(2)	4.1(1.23)
<b>Utdanning</b>	Høyere utdanning 3.5(2)	3.35(1.71) P<0.156	5(2.75)	4.42(1.47) P<0.853	5.5(2)	4.92(1.41) P<0.182	5(2)	4.81(1.44) P<0.094	4(1.25)	4.29(1.46) P<0.489
	Ungdomsskole 4(2)	4.11(1.52)	4.5(1.75)	4.6(1.43)	4(1)	4.3(1.19)	4(3)	3.64(1.82)	4(2.5)	4.08(1.66)
	Videregående 3(2)	2.88(1.39)	5(1.5)	4.68(1.17)	4(2)	4.19(1.59)	4(2)	4.19(1.49)	4(2)	3.9(1.33)
<b>Samisk</b>	Ja 4(1)	4.12(1.45) P<0.004	5(2)	4.33(1.07) P<0.391	4(3)	4.38(1.62) P<0.746	3.5(2)	3.75(1.64) P<0.071	4(3)	3.82(1.50) P<0.511
	Nei 3(2)	2.93(1.55)	5(2)	4.63(1.40)	5(3)	4.55(1.45)	5(2)	4.53(1.52)	4(2)	4.17(1.42)
<b>Sted</b>	Austertana 4(0.75)	4.33(0.94) P<0.101	3.5(2)	3.88(1.27) P<0.521	4(2.5)	3.86(1.96) P<0.440	3(2.5)	2.75(1.56) P<0.003	3(2)	3.33(1.49) P<0.417
	Berlevåg 3(3)	3.64(1.30)	5(1.75)	4.86(1.36)	5(3)	4.67(1.63)	5(2)	5.21(1.15)	4.5(1)	4.50(1.30)
	Båtsfjord 2(3)	2.8(2.04)	4(2)	4.31(1.43)	5(2)	4.90(1.30)	5(2)	4.38(1.27)	4(2)	4.00(1.57)
	Kiøberg 2.5(1.75)	2.25(0.83)	5(0)	5.00(0.67)	4(2)	3.89(1.20)	4.5(1)	4.50(1.02)	4(1.75)	3.90(1.14)
	Nesseby 4.5(3.25)	3.67(1.80)	4.5(1)	4.50(1.02)	4.5(3)	4.33(1.49)	3(2.5)	3.27(1.76)	4(2)	3.91(1.50)
	Vestre Jakobselv 3(2)	3.08(1.38)	5(3)	4.69(1.59)	5(1)	5.00(1.11)	6(1)	5.15(1.17)	5(2)	4.54(1.34)

Tabell 1: Tabellen viser sammenhengen mellom tillitsverdier og de viktigste forvaltningsinstitusjonene og oppnevningsorganene til FeFo. Tillitsverdiene er angitt som median (interkvartiler +/-) og middelværdier (standardavvik). P-verdiene angir signifikante forskjeller ved bruk av Kruskal-Wallis H test.

## Vedlegg 11: Tillit på regional og lokalt nivå. Prosent.

*Regionalt og lokalt nivå. Vi ber deg om å rangere tillit på en skala fra 1 til 7 hvor 1 betyr ingen tillit, mens 7 er det høyeste tillitsnivået. (N=79)*

