

Helsekonsekvensar av større utbyggingar – med Snøhvit som case

Michael 2006;3:218–224.

Samandrag

I åra sidan 2002 har byen Hammerfest i Finnmark opplevd ei storstilt omvelting av samfunnet, avdi den tidlegare folketomme Melkøya like utanfor bykjerna er blitt forvandla til ein gigantisk anleggsplass der opptil 3000 personar arbeidde samtidig, og der no eit moderne ilandføringsanlegg for gass har teke form.

Hammerfest – eit laboratorium

Med Snøhvit-utbygginga frå 2002 og framover har vi fått eit laboratorium for å studere sosiale og helsemessige konsekvensar i det lokale samfunnet. Hammerfestsamfunnet har topografisk preg av å vere ein «container» – bysamfunnet utgjer eit fysisk lett avgrensbart system, tett befolka og med ei lita omlandsbefolkning. Sjølsagt er Hammerfest ikkje i streng forstand eit laboratorium på denne måten, men det konsentrerte bosettingsmønsteret gjer det enkelt å skaffe seg oversyn, samtidig som effektar knytt til ei utbygging lett vil kunne få konsekvensar for alle innbyggjarane.

Kommuneoverlege Anne Grethe Olsen har i sin artikkel gitt ei breitt anlagd framstilling av sosiale og helsemessige forhold som kan ha vore påverka av Snøhvitutbygginga. Gjennom analyse av sosiale, demografiske og økonomiske nøkkeldata viser ho at Hammerfestsamfunnet langt på veg lever uanfakta av den svære utbygginga av Melkøya. I alle fall er det slik om vi tar i betraktning den massive personellmessige innsatsen i bysamfunnet sitt nærrområde, sett i forhold til Hammerfest sitt beskjedne innbyggartal (ca. 9.000). Ved anlegget har det vore opptil 3.000 personar i arbeid på same tid, og det er i alt meir enn 13.000 personar som periodisk har deltatt

Takk til stipendiat Trond Nilsen for verdifulle kommentarar til denne artikkelen

i arbeidet på Melkøya. Om lag 75% av desse har bostedsadresse utanfor Nord-Norge.

I oktober 2006 – fire år etter at utbygginga starta, var det oppslag i riksmidia om nattebråk i form av eit slagsmål med opptil 20-30 involverte i Hammerfest sentrum – ein god del av desse tilreisande personar frå Melkøya-anlegget. Men det er betegnande at dette er framstilt som ein enkeltstående, uheldig episode, og slett ikkje som uttrykk for ein generell trend.

Det kan sjå ut som om det ikkje har skjedd store endringar i Hammerfest-samfunnet. Ein kommune med ein liten, men nokså jamn nedgang i befolkningstalet har snudd denne utviklinga til ein beskjeden folkevekst. Men nettopp det at folketalet var synkande i Hammerfest i åra før utbygginga, gjer at ei beskjeden tilvekst i befolkninga etter 2002 likevel må tilleggst stor vekt – og denne auken har heilt opplagd samanheng med den aktiviteten som Snøhvit-anlegget har ført med seg.

Snøhvit-anlegget var ved anleggsstarten lokalisert til ei folketom øy, men under anleggsperioden er Melkøya blitt fysisk forbunde med Hammerfest gjennom ein undersjøisk tunnell (2003). Dermed går no ein del persontrafikk og anleggsrelatert tungtrafikk gjennom bysentrum på veg til og frå anlegget.

Den 29. september 2006 la forskarar frå NORUT NIBR Finnmark fram ein omfattande analyse av samfunnsvirkningar av Snøhvitprosjektet 2002 – 2006 (1). Denne ferske rapporten slår fast at Hammerfest har hatt ei positiv utvikling, og viser til utviklinga som er talfesta i Statistisk Sentralbyrå sin levekårsindeks frå 1999 til 2005, der Hammerfest kommune har bevega seg oppover, og no ligg tett opptil gjennomsnittet på landsbasis.

Ved sidan av dei relativt begrensa negative og positive utslaga som kan førast tilbake til Snøhvit-anlegget, er det imidlertid verd å stoppe oppved to forhold som kan seiast å ha ført til store endringar i Hammerfestsamfunnet. Den eine, endringane i husprisane, er lett å talfeste, mens den andre, patriotismen og stoltheita knytt til det ein har fått til gjennom Snøhvit, er kanskje vanskelegare å dokumentere og å isolere effekten av.

Vekst i husprisar – og i patriotisme?

Dei to nemnde forholda kan vi anta slår sterkt inn for den vanlege borgar av Hammerfestsamfunnet. For det første har husprisar og leigeprisar hatt sterk auke. For det andre kan det virke som om alle i Hammerfest på ein eller annan måte, sterkt eller svakt, har latt sin identitet prege av Snøhvit-anlegget og den nasjonale oppmerksomheten det har blitt omfatta av. Det er svært få lokalt som er negative eller likegyldige til Snøhvit-etableringa.

Nokre er det sikkert, men like sikkert er det at det store fleirtalet vil kjenne ei viss stoltheit ved å vere frå Hammerfest i dag.

Dersom ordføraren i Hammerfest på noko slags vis er representativ for stemninga i byen, må Snøhvit ha ført til ein mental opptur av dimensjonar.

Ei kartlegging av haldningar blant ungdom, dokumentert i NIBR-NORUT-rapporten, viser at det er både positive og negative haldningar til Snøhvit-prosjektet. Dei positive haldningane er knytt til jobbmuligheter og befolkningsvekst, mens dei negative haldningane i stor grad er knytt til trafikk og forurensing frå anlegget. For dei unge synes ikkje status og fokus knytt til det å vere frå Hammerfest å ha stor betydning. Det kan dermed virke som om dette med identitetsbygging og stoltheit knytt til Snøhvit er eit fenomen som gjer seg meir gjeldande i byens øvre sosiale sjikt, eller blant vaksengenerasjonen heller enn blant dei unge.

Husprisar og boligreising

Om Hammerfest er eit samfunn der det er lett å skaffe seg oversyn, betyr ikkje det at Hammerfest er eit egalitært samfunn. Sterk auke i husprisane vil vere eit gode for huseigarar og etablerte familiar, men det same forholdet kan representere eit direkte velferdstap for den delen av lokalbefolkninga som er avhengig av å leige, eller som på det noverande tidspunkt ønsker å kjøpe seg eit husvere i byen. Ein av grunnane til at folketalet ikkje har ekspandert, kan vere det oppheita husmarkedet sin sosiale fortrenings-effekt: At store grupper av folk med låge inntekter, og spesielt ungdom som skal etablere seg, kan bli tvinga ut av kommunen på grunn av hus- og leigepriane. For den jamne huseigar i Hammerfest blir det svært lukrativt å tilby Melkøya-baserte Statoilfunksjonærar ein ferdig møblert leilighet til 15.000 kr eller meir i månaden, heller enn å forbarme seg over unge i etableringsfasen som kanskje vil vere i stand til å betale 5.000 for same leiligheten.

Dette resonnementet skulle tilseie at unge i større grad flyttar ut av byen, men statistikken viser det er ikkje tilfelle, om vi ser på NIBR-NORUT-rapporten sine befolkningsdata: Når det gjeld aldersgrupper er den mest markante endringa dei siste åra at den sterke nedgangen i aldersgruppa 20 – 29 år er snudd til ein svak oppgang. Når denne aldersgruppa veks, må det ha samanheng med at det er fleire jobbar i Hammerfest enn før, og at det faktisk blir bygd nye husvere i eit for byen voldsomt tempo. Dette betyr at sjølv om det er dyrt med hus i Hammerfest no, så er tilgangen på hus god, og med sikre jobbar kan også yngre folk makte å betale større boligutgifter enn dei normalt ville kunne rekne med i ein by som Hammerfest.

Samtidig vil prisen på kommunale og statlege husvere ikkje umiddelbart bli prega av boomen i det private eigedomsmarkedet. Derfor vil det også kunne oppstå eit sterkt skilje mellom folk med ei regulert husleige – og det gjeld statstilsette sjukehuslegar så vel som kommunale sosialklientar, og dei som er henvist til å betale markedspris for same type husvere.

Svingningar kjem

Vi må anta at husmarkedet på ein plass som Hammerfest vil vere svært dynamisk. Akkurat no – ved høgdepunktet i anleggsarbeidet – kan det registrerast ein sterk nybyggingsaktivitet. NIBR-NORUT-rapporten (1, s.111) dokumenterer ei dramatisk utvikling i ferdigstilte nye boligar i løpet av anleggsperioden: Frå 1 fullført bolig i 2002 til gjennomsnittleg 125 nye boligar årleg i dei tre følgande åra! Samtidig som ein del yngre folk og andre med låge inntekter kan ha fått problem med å etablere seg, har det har også sikkert vore ein del flytting av «vanlege folk» ut av byen. Mange har sett prisoppgangen på eige hus som ein mulighet til å konvertere ei for lengst nedbetalt boliginvestering i eit tilsvarande hus i langt meir klimatiske gunstige strok – om så ved å flytte til Alta, som har eit relativt stabilt innlandsklima.

Kva vil så skje når utbygginga og anleggsfasen om få år er over? Det skal ikkje stor fantasi til for å forestille seg eit sterkt fall i prisane på hus og i leigeprisar, ettersom ein då vil stå overfor ein situasjon med iallfall balanse, og kanskje til og med overskot på boligmasse i forhold til etterspurnaden. Men dette er igjen behefta med ein stor usikkerheit, for Melkøya og Hammerfest vil kunne trekke til seg nye petroleumsrelaterte utbyggingsprosjekt – noko som er lett å tenke seg, all en stund det er foretatt så store grunnlagsinvesteringar her. Boligmarkedet er svært vanskeleg å styre, også ut frå den mobiliteten som typisk gjer seg gjeldande på mellomstore stader som Hammerfest, der velutdanna folk har fått si første stilling, i påvente av ledige kompetansebaserte jobbar i større og meir attraktive fagmiljø. NORUT NIBR Finnmark-rapporten peikar også på at etterspørselen i Hammerfest kan påverkast av at ein del folk som pendlar inn til Hammerfest vil velge å ha ein bolig nr 2 i byen (1, s.116).

Uro i bysamfunnet

Anne Grethe Olsen (2) har samla statistikk over rapporterte valdstilfeller og bruk av krisesenteret i perioden før og etter anleggsstart. Bildet er nokså klart: Sjølv om forekomsten av gatevald og familievald vil fluktuere år om anna, er det ein påfallande topp i talet på både politisaker og krisesenterkontakt rett etter at anleggsarbeidet kom i gang. Men ingen ting tyder på at

auken i valdsbruk held fram i åra deretter. Olsen skriv at Hammerfest er befolka av fleksible folk: Dei får i bokstaveleg forstand ein trøkk i 2002, men så ser det ut til at bysamfunnet raskt legg seg på eit nivå av registrert valdsbruk som knapt nok kan seiast å vere akseptabelt, men som ikkje skil seg så radikalt frå tida før Snøhvit-anlegget starta opp. Den store «tilpassningsevne til endring av rammebetingelsene» i Hammerfestsamfunnet ser Olsen som resultat av at bysamfunnet er «tett og nært» i både fysisk og sosial forstand, samt at stedet har vore vant til å handtere stor mobilitet – kanskje spesielt av fagfolk knytt til sjukehuset og i anna offentleg tenesteyting. Samtidig er det grunn til å reflektere over om «alle får sitt» når Hammerfestsamfunnet gjenvinn ein slags system-balanse etter det sjokket som anleggsstarten representerte.

Presset på kommunen si velferdspolitiske rolle

Svært mykje ved Hammerfestsamfunnet si tilpassing til Snøhvit kviler på kommunens kompetanse – både fagfolk, politiske representantar og befolkninga sitt engasjement for byen i ein turbulent fase. Kommunen kan på ingen måte stille seg i vegen for Snøhvitprosjektet sine «forretningsmessige behov» for tilgang på gatenett, tilgang til det lokale boligmarked – og utelivet. På den andre sida vil nettopp denne situasjonen stille store krav til kommunen om å ivareta dei svake sine interesser. Det er på ingen måte tilstrekkeleg å vente på skatteinntektene og bruke dei til å løyse dei problema av sosial og helsemessig karakter som lett vil oppstå i ein fase med sterk økonomisk opptur i bysamfunnet. Ein kommune som på denne måten både skal sørge for næringsmessig relevant infrastruktur og tenester, samt sørge for at svake og utsatte grupper ikkje blir spesielt skadelidande – ein slik kommune kan lett bli overbelasta.

Konkret kan det dreie seg om korleis omsynet til trafikksikkerheit, støy, rein luft, fri – og leikeareal blir ivaretatt når ein kommune med i utgangspunktet stor arealknappheit skal handtere ekspansjon knytt til boligreising. Mykje tyder på at Hammerfest kommune har tøyd sine ressursar langt for å unngå å foreta feildisposisjonar av irreversibel karakter på arealsida, samtidig som kommunen har vore på offensiven, mellom anna for å sikre ei byplanmessig og arkitektonisk særprega utforming av sjøfronten og kulturhuset. Korvidt det breie sjikt av folkevalde og engasjerte borgarar har vore aktivt med i desse prosessane, eller om dei har fungert meir defensivt som «demokratiets vaktbikkjer», har vi liten kunnskap om – men eit vellukka samfunnspolitisk resultat oppnår ein som kjent ikkje gjennom visjonær leiarskap og eksperthjelp aleine.

Nyttige helsekonsekvensutgreiingar?

Kva kan vi seie om kunnskapsdanning i forkant av store utbyggingar, med utgangspunkt i lesing av konsekvensutgreiingar og i analysen av dagens situasjon i Hammerfest? Når det gjeld enkelt målbare miljøforhold, som utslipp, støy (og lys!) kan helsekonsekvensutgreiingane ha stor treffsikkerheit. På desse områda kan utgreiingane sikkert bli betre med omsyn til å differensiere mellom forhold som vil angå alle, og grupper som blir særskilt utsatt. Men dei store og ofte lite målbare effektane – knytt til subjektive opplevingar av eigen situasjon og av tilstanden i nærsamfunnet, det uforutsigbare ved boligmarkedet og valdsbruk – og over mot betydninga av at bestemte grupper av folk vil flytte ut (exit) mens andre vil kunne mobilisere politisk (voice) – ingen av desse forholda kan helsekonsekvensutgreiingar utseie noko sikkert om. Men utgreiingane har ein klar dagsordenbyggande funksjon for både statlege og lokale aktørar i offentleg politikk, næringsliv og sivilsamfunn. Sider ved eige samfunn som folk flest ikkje var klar over, kan kome til overflata og bli gjenstand for vidare analysar og tiltak, nettopp gjennom breidt anlagde utgreiingar av helsekonsekvensar.

Frå utgreiing til medvirkning

Når ein tar for seg den store kunnskapsmessige utfordringa det er å vurdere mange og ulike tenkte effektar av store tiltak, blir det nærliggande å etterlyse tenking omkring korleis formidling av kunnskap kan skje, og på kva måte folkeleg deltaking kan sikrast. Lokal medverknad og lokalt forankra kunnskapsdannande prosessar kan lett bli sett til sides når styresmakter står framfor store utbyggingsprosjekt.

Men det er slett ikkje slik at medverknad alltid vil vere positiv i den forstand at den vil dreie seg om innsats for å styrke lokalsamfunnet som heilskap: Stilt framfor ein situasjon som kan innebære store individuelle vinstar, vil grupper som huseigarar og næringsdrivande kanskje i vel så stor grad tenke posisjonering i forhold til å innhente optimal pris gjennom omsetning eller utleige. Og grupper som kanskje reknar seg sjøl som framtidig leigesøkande eller på andre måtar tilsidesett, gjer kanskje meir klokt i å førebu seg på *exit* - å prioritere å finne ein veg ut – altså å kunne leggje til rette for utflytting som strategi.

Motstand

Då arbeidet med Snøhvit starta opp, var det ei gruppe framtrudande miljøvernarar som lenka seg fast til anleggsmaskinene i protest mot utbygginga. Ikkje fordi dei meinte Snøhvitutbygginga ville øydelegge Hammerfestsamfunnet, men fordi dei både ønska å dempe takten i utvinninga av ikkje-for-

nybare ressursar, å dempe utslippet av CO₂, og å unngå å skade fiskeresursane.

I dialogen omkring eit utbyggingsprosjekt vil den prinsipielle (eller for den saks skuld opportunistiske) motstanden også kome til uttrykk som ein naturleg del av ein demokratisk politisk prosess. Og ettersom demokratiske beslutningar ikkje nødvendigvis handlar om kunnskap aleine, men i varierende grad er ein refleks av maktforhold av subjektive oppfatningar av kva som har skjedd, skjer og vil skje, vil sjøl den mest grundige og breitt anlagde analysen kunne feile, om den ikkje plasserer seg sjøl inn i ein open, kommunikativ prosess.

Litteratur

1. Eikeland S, Karlstad, S (red.) *Samfunnsvirkinger fra første feltutbygging i Barentshavet. – Snøhvit 2002 – 2006, ett år før produksjonsstart*. Alta: NORUT NIBR Finnmark, Rapport 2006:6.
2. Olsen AG. Snøhvitutbyggingen – helsekonsekvenser så langt. *Michael* 2006;3:207-17.

Nils Aarsæther

Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning

Universitetet i Tromsø

Om forfatteren

Nils Aarsæther er professor og instituttleder ved Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning ved Universitetet i Tromsø og har spesielt arbeidet med studier av lokal politikk og utviklingsarbeid i nordområdene.