

ØF-rapport 2/2014

Regionale planer for bruk og vern av villreinfjellene.

- Evaluering av prosess og planer.

av

Hans Olav Bråtå, Birgitta Ericsson, Eigil Reimers og Terje
Skjeggedal

Østlandsforskning

Østlandsforskning er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med fylkeskommunene og høgskolestyrene/de regionale høgskolesentra i fylkene Oppland, Hedmark og Buskerud som stiftere i samarbeid med Kommunaldepartementet.

Østlandsforskning er lokalisert i høgskolemiljøet på Lillehammer og har i tillegg kontorer i Hamar. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

Næringsliv og regional utvikling
Velferd, organisasjon og kommunikasjon

Østlandsforskning's viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskapsressursen utnyttes til beste for alle parter.

ØF-rapport 2/2014

Regionale planer for bruk og vern av villreinfjellene.

- Evaluering av prosess og planer.

av

Hans Olav Bråtå, Birgitta Ericsson, Eigel Reimers og Terje
Skjeggedal



østlandsforskning
EASTERN NORWAY RESEARCH INSTITUTE

Tittel: Regionale planer for bruk og vern av villrein fjellene.
Evaluering av prosess og planer

Forfatter: Hans Olav Bråtå, Birgitta Ericsson, Eigil Reimers og Terje Skjeggedal

ØF-rapport nr.: 2/2014

ISBN nr.: 978-82-7356-729-1

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnummer: 1108

Prosjektnavn: Evaluering av regionale planer for villreinområder

Oppdragsgiver: Miljøverndepartementet, nå Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.

Prosjektleder: Hans Olav Bråtå

Referat: I denne rapporten evalueres arbeidet med de regionale planene for fjellområder med villrein. Dette er et initiativ som omfatter de viktigste villreinområdene i Sør-Norge. I evalueringen er det hovedvekt på prosessen, men det er også en evaluering av de regionale planene for Hardangervidda, Ottadalen og Forollhogna i forhold til villreinens arealbehov og mulige virkninger på samfunnsmessige forhold. Hovedkonklusjoner er at planene i stor grad ivaretar villreinens arealbehov, hvilket er et sentralt mål med dette nasjonale arbeidet. En annen viktig hensikt med planarbeidet er å legge til rette for en utvikling av fjellbygdene samtidig med at villreinens leveområder ivaretas. Planene er ennå ikke implementert så det er for tidlig å si noe om hva som faktisk vil skje. Når det gjelder planenes mulige virkninger på samfunnsmessige forhold så er hovedtrekket at det er lagt for lite vekt på utviklingsdelen av planene. Dette er en utfordring for fjellbygder som opplever en svakere utvikling i befolkning og sysselsetting enn landet som helhet og som gjennomgående er avhengig av utnyttelse av naturressursene.

Emneord: Villrein, VISA, Regionale planer, fellesressurser, Hardangervidda, Ottadalen, Forollhogna, regional utvikling, KU, naturmangfold

Dato: Juni 2014

Antall sider: 192

Pris: Kr 000,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 223
2601 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00
Telefaks 61 25 41 65
epost: post@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

FORORD

Miljøverndepartementet initierte i 2007 et nasjonalt arbeid for å utvikle regionale planer som skulle styre arealbruken i de 10 viktigste villreinområdene her i landet. Dette var en oppfølging av arbeidet med Villrein og Samfunn (VISA). Via arbeidet i VISA prosjektet pekte en på langsiktige utfordringer og muligheter for bruken av villrein fjellet. Et sentralt mål med de regionale planene er å få en felles styring av områdene slik at tendenser til en «bit- og-bit» politikk som på lang sikt vil ødelegge livsgrunnlaget for villreinen unngås. Samtidig er det et mål at planene skulle gi grunnlag for næringsutvikling og opprettholdelse av bosetting i bygdene. Dette har vært et omfattende arbeid, som per i juni 2014, ennå ikke er gjennomført med første generasjon planer for alle de utpekte områdene.

Miljøverndepartementet, nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ønsket at dette utviklingsarbeidet ble fulgt via en evaluering. Østlandsforskning sammen med professor emeritus Eigil Reimers fikk i oppdrag å gjennomføre denne evalueringen.

Ved Østlandsforskning har Hans Olav Bråtå, Birgitta Ericsson og Terje Skjeggedal (nå Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet, NTNU) hatt ansvar for de samfunnsvitenskapelige studiene. Eigil Reimers har hatt ansvar for vurderingene av materialet i forhold til villrein.

I evalueringen har vi hatt kontakt med en rekke aktører og har gjennomført mange intervjuer. Vi takker de som velvillig har stilt opp til intervjuer og som har forsynt oss med mange interessante dokumenter. Bearbeidingen og vurderingene er imidlertid forfatterne alene ansvarlige for. Evalueringen vært utfordrende fordi planleggingen i områdene har utviklet seg mens vi kartla og analyserte materialet. Vi takker Miljøverndepartementet, nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, for oppdraget.

Lillehammer, juni 2014



Merethe Lerfald
forskningsleder



Hans Olav Bråtå
prosjektleder

Innhold

1	Bakgrunn	19
1.1	Bakgrunn for planarbeidet	19
1.2	Regionale planer – et middel til å styre en fellesressurs.....	21
2	Problemstillinger og metode	25
2.1	Hovedproblemstillinger	25
2.2	Mer detaljerte problemstillinger	25
2.3	Metode.....	27
2.3.1	Oversikt over evalueringsgrunnlaget.....	27
2.3.2	Bredde – casestudier.....	28
2.3.3	Nærmere om noen enkeltbegrep og enkeltspørsmål	37
2.3.4	Dokumenter, intervjuer og offentlig statistikk	37
3	Målene for planarbeidet og finansielle ressurser	41
3.1	Aktuelle temaer og sektorinteresser.....	41
3.2	Budsjetter og finansiering av arbeidet med de regionale planene	43
4	gjennomføring av planprosesser – aktiviteter	47
4.1	Oppstartsfasen – forholdet til plan- og bygningslovens bestemmelser.....	47
4.2	Organisering	48
4.3	Hardangerviddaplanen - planprosess	51
4.3.1	Utarbeiding av planprogram og opplegg for planprosess	51
4.3.2	Gjennomføringen av prosessen med Hardangerviddaplanen.....	53
4.4	Ottadalen - planprosess	58
4.4.1	Synspunkt på planprogram og opplegg for planprosess	58
4.4.2	Gjennomføring av prosessen med Ottadalsplanen	62
4.5	Forollhogna – planprosess	69
4.6	Miljøverndepartementets rolle i de regionale planprosessene.....	73
4.7	Norsk villreinsenter	75
5	konsekvensutredning, naturmangfold, kunnskapsinnhenting	77
5.1	Konsekvensutredninger.....	77
5.1.1	PBL og forskrift mht konsekvensutredning.....	77
5.1.2	Omtale i planprogrammet av spørsmålet om konsekvensutredning og gjennomføring av KU.....	78
5.1.3	Konsekvensutredning for Rondane	78
5.1.4	Konsekvensutredning i forbindelse med Hardangervidda.....	79
5.1.5	Konsekvensutredning i forbindelse med Ottadalsplanen	81
5.1.6	Konsekvensutredning i forbindelse med Forollhognaplanen	83
5.2	Håndtering av bestemmelser i kulturminneloven	83
5.3	Håndtering av bestemmelser etter naturmangfoldloven	85
5.4	Kunnskap innhentet i forbindelse med planprosessene	89
5.4.1	Hva er frembrakt av kunnskap i form av rapporter m.v.?	89
5.4.2	Kunnskap i Hardangerviddaplanen og bruken av den	92
5.4.3	Kunnskap i Ottadalsplanen og bruken av den	93
5.4.4	Kunnskap i Forollhognaplanen og bruken av den.....	93
6	plandokumentene	95
6.1	Plandokumenter med bestemmelser.....	95
6.1.1	Noen føringer fra bestillingsbrevet mht soner	95

6.1.2	Stor variasjon i typer soner og retningslinjer	97
6.1.3	Regionale planbestemmelser	99
6.2	Hardangerviddaplanen – helhetsgrep og soner	99
6.2.1	Helhetsgrep	99
6.2.2	Hovedtrekk i avgrensning av soner i Hardangerviddaplanen.....	100
6.3	Ottadalsplanen – helhetsgrep og soner	102
6.3.1	Helhetsgrep	102
6.3.2	Hovedtrekk i avgrensning av soner	103
6.4	Forollhognaplanen – helhetsgrep og soner	106
6.4.1	Helhetsgrep	106
6.4.2	Hovedtrekk i avgrensning av soner og retningslinjer i Forollhogna	107
7	Oppfølging – gjennomføring av de regionale planene	110
7.1	Noen overordna initiativ til arbeidet med handlingsprogram	110
7.2	Hardangervidda – oppfølging og handlingsplan.....	111
7.3	Ottadalen – oppfølging og handlingsplan.....	113
7.4	Forollhogna – oppfølging og handlingsprogram.....	116
7.5	Økonomiske rammer for oppfølging	116
7.6	Oppslutning om Villreinen etter de regionale planene	117
8	Regionale planer - forholdet til villrein.....	120
8.1	Generelt om vurderingsgrunnlaget – det villreinfaglige utgangspunktet.....	120
8.2	Regional plan for Hardangervidda 2011 -2025 – vedtatt plan	122
8.3	Regional plan for Ottadalsområdet – 2014-2016	126
8.4	Regional plan for Forollhogna 2013 -2025 – vedtatt plan	130
9	Langsiktige virkninger for samfunnet	134
9.1	Langsiktige virkninger for lokalsamfunnene	134
9.1.1	De berørte kommunene er typiske utkantkommuner	134
9.1.2	Samlet oversikt alle planregioner	134
9.2	Hardangervidda	139
9.3	Ottadalen	143
9.4	Forollhogna.....	148
9.5	Generelle momenter i forbindelse med langsiktige virkninger for samfunnet	152
10	Helhetlig vurdering av de regionale planene.....	155
10.1	Organisering av arbeidet regionalt og planprosessen.....	155
10.2	Plandokumentene.....	160
10.2.1	Sonene og avgrensningen av dem.....	160
10.3	Oppfølging	164
10.4	Oppslutning og aksept om planen	166
10.5	Langsiktige virkninger av planen?	167
10.6	Svar på hovedproblemstillinger	167
11	Referanseliste	176
12	Vedlegg.....	182
	Vedlegg 1: Nærmere om Elionor Ostrom sine prinsipper og forholdet til regionale planer...	182
	Vedlegg 2: Miljøverndepartementets bestillingsbrev.....	186

Vedlegg 4 Lokaliseringskoeffisienter etter kommuner og villreinområde	194
---	-----

Figurer

Figur 1 Villreinområder, nasjonale villreinområder og europeiske villreinregioner.	20
Figur 2. Oversikt over hovedelementer i evalueringen.....	28
Figur 3. Kart over soner i vedtatt plan for Hardangervidda.	30
Figur 4. Avgrensning av delområdene i Ottadalen.	33
Figur 5. Oversikt over Forollhognaområdet, her også med fangstgroper.	35
Figur 6. Oversikt over Hardangervidda med plangrense.	51
Figur 7. Soneinndeling ved Grotli ved første gangs høring.	66
Figur 8. Soneinndeling ved Grotli ved framlegging til andre gangs høring.	67
Figur 9. Soneinndelingen ved Grotli etter andre gangs behandling i styringsgruppa.	67
Figur 10. Fokusområder i Ottadalen.	128
Figur 11. Målte verdier av fryktavstand (Alert distance), fluktavstand (flight distance), avstand flyktet (escape distance) og sannsynligheten for å vurdere observatør før flukten (probability of assessing) i flokker av rein (flere enn 50 dyr i flokkene) i løpet av tre perioder i fem villreinområder i Sør-Norge: Norefjell-Reinsjøfjell (NR), Ottadalen (O), Forollhogna (F), Hardangervidda (Hv) og Rondane (R).	133
Figur 12. Befolkningsutvikling etter planregion og år. 1986-2012. Indeks: 1986=100.	135
Figur 13. Arbeidsplassutvikling etter planregion og år. 1986-2011. Indeks: 1986=100.	136
Figur 14. Befolkningsutvikling etter kommune og år. Hardangervidda regionplanområde 1986-2012. Indeks: 1986 = 100.	139
Figur 15. Arbeidsplassutvikling etter kommune og år. Hardangervidda regionplanområde 1986-2011. Indeks: 1986 = 100.	140
Figur 16. Planprinsipper lagt til grunn i regional plan for Hardangervidda 2011-2025.....	141
Figur 17. Turistisk arealbruk rundt noen viktige reisemål nært villreinens mulige leveområde.	143
Figur 18. Befolkningsutvikling etter kommune og år. Ottadalen regionalplanområde 1986-2012. Indeks: 1986 = 100.	144
Figur 19. Arbeidsplassutvikling etter kommune og år. Ottadalen regionplanområde 1986-2011. Indeks: 1986 = 100.	145
Figur 20. Hovedmål og planprinsipper som er lagt til grunn for regional plan for Ottadalen, 2014-2026.....	146
Figur 21. Befolkningsutvikling etter kommune og år. Forollhogna regionplanområde 1986-2012. Indeks: 1986 = 100.	149
Figur 22. Arbeidsplassutvikling etter kommune og år. Forollhogna regionplanområde 1986-2011. Indeks: 1986 = 100.	150
Figur 23. Hovedmål og delmål for Regional plan for Forollhogna villreinområde 2013-2015... ..	151
Figur 24. Forholdet mellom ulike typer forstyrrelser, effekter på villreinen og mulige forvaltningstiltak.....	153

Tabeller

Tabell 1. Milepeler i planprosessen for de regionale planene for Hardangervidda, Forollhogna og Ottadalen.	29
Tabell 2. Arealfordeling i regionalplanområdet for Hardangervidda. Vedtatt plan.	31
Tabell 3. Arealfordeling i regionalplanområdet etter sone. Vedtatt plan for Ottadalen.	33
Tabell 4. Arealfordeling i regionplanområdet etter sone. Forollhogna.	36
Tabell 5 Oversikt over hvilke tema som ifølge planprogrammene skal tas opp til vurdering i planarbeidet.....	42
Tabell 6. Finansiering av de regionale planprosessene, 2007-2013. Kroner.	44

Tabell 7. Bevilgninger til prosjekter fra Miljøverndepartementets planavdeling (nå Kommunal – og moderniseringsdepartementet), 2007-2011 og 2013. Kroner.	45
Tabell 8. Oversikt over oppnevnte deltakere i styringsgrupper, arbeidsutvalg, administrative grupper m.m. Alle regionale planer.	50
Tabell 9. Er konsekvensutredning (KU) nevnt i planprogram og gjennomført, eller under arbeid?	78
Tabell 10 Omtale av kulturminnelov og kulturminner i forbindelse med regionale planer.	84
Tabell 11. Omtale av naturmangfold lov og naturmangfold i forbindelse med regionale planer.	85
Tabell 12. Behov for bearbeidet kunnskap og i hvilken grad slik kunnskap er frambrakt i form av rapporter m.v. for de enkelte regionale planer. B: Uttrykt behov for bearbeidet kunnskap. R: Antall rapporter som foreligger om temaet.....	91
Tabell 13. Typer soner som er brukt i de regionale planene og utkast til planer.	98
Tabell 14. Særlig viktige næringer etter planregion. Basert på lokaliseringkvotienter 2011. ..	138

SAMMENDRAG

Regionale planer skal gi grunnlag for en samordnet forvaltning av viktige fjellområder for villrein

Miljøverndepartementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet) ba i 2007 aktuelle fylkeskommuner om å utarbeide fylkesdelplaner (senere kalt regionale planer) for en del fjellområder som hadde viktige villreinstammer. Dette var en oppfølging av de råd som ble gitt i rapporten "Villrein og Samfunn". I den rapporten trakk en opp de brede trekk for den framtidige forvaltning av norske villreinbestander og de aktuelle fjellområdene i forhold til villrein. Det ble først startet et arbeid for Hardangervidda, Rondane/Sølnkletten og Setesdalsområdet fordi en antok at det var mest presserende med slike planer der. Senere startet arbeidet for Nordfjella, Ottadalen, Dovrefjell (Snøhetta/Knutshø) og Forollhogna. Dette arbeidet ble tett fulgt av Miljøverndepartementet, som på nasjonalt nivå la til rette blant annet via veiledning og oppfølging via en rekke nettverksmøter og konferanser.

Bakgrunnen for satsingen på regionale planer var at et ønsket å bruke plan- og bygningslovens virkemidler for å skape en felles forvaltning for fjellområdene. Via en forvaltning basert på en felles plan for de enkelte fjellområder, og omforente mål for utviklingen av området, skulle en forhindre at større og mindre inngrep over tid, såkalt «bit- for-bit» politikk, på sikt økdela arealgrunnlaget for villreinstammene.

I departementets brev fra 2007 var hensynet til villreinen sentralt, men det ble også lagt vekt på regional utvikling, bosetting m.v. Sammenlignet med tidligere fylkesdelplaner som primært fokuserte på villreinen medførte dette en utvidelse av formålet med planene. Dette ble i de ulike områdene oppfattet slik at disse planene også kunne sees på som «mulighetenes plan», hvilket ble avgjørende for at en del aktører involverte seg og i så stor grad.

Denne evalueringen tar utgangspunkt i en rekke problemstillinger som er gitt fra departementet. Prosjektet startet i 2011 og har over tid fulgt utviklingen av de regionale planene i hovedtrekk og enkelte planer med spesielt. Det har skapt utfordringer fordi datagrunnlaget har endret seg underveis.

For å få et mest mulig felles utgangspunkt, har vi basert oss på planprogrammene, og for enkelte utkast til planprogram. Samtidig ønsket vi å gå nærmere inn i et utvalg planer, og vi valgte da planene for Hardangervidda, Ottadalen og Forollhogna. Disse ble valgt fordi Hardangerviddaplanen var kommet lengst i planprosessen, og den syntes å utvikle seg på en måte som kunne gi grunnlag for videre anbefalinger. Samtidig så det ut til at en i Sør-Norge hadde noe ulike tilnærminger i ulike områder. Ottadalen og Forollhogna syntes å reflektere slike ulike tilnærminger.

For hvert av disse tre områdene vurderte vi de enkelte planene og gjennomførte intervjuer med sentrale aktører. Mer generelle og felles dokumenter for denne satsingen ble også gjennomgått og det ble gjennomført intervjuer i Miljøverndepartementet. Til sammen ble det intervjuet 29 personer i forbindelse med dette prosjektet.

I forbindelse med studien av langsiktige virkninger for villreinen organiserte vi en felles analysemal, som så ble lagt til grunn for vurderingen av de regionale planene. Nasjonal og regional statistikk er gjennomgått. En tilsvarende mal ble ikke laget for studien av planene i forhold til befolkning, sysselsetting og næringsliv. Der dannet imidlertid en studie av de nasjonale forhold et «bakteppe» som ga grunnlag for å vurdere de enkelte kommuner og regionale planer i forhold til nasjonale forhold. Planene ble så gjennomgått i forhold til vurderinger av samfunnsmessige forhold.

Et problem i vårt evalueringsarbeid er at det har vært for tidlig i planarbeidene til at en har kunnet følge dem over i implementeringsfasen. Etersom planene har vært under utvikling samtidig med vår evaluering, har det fra et evalueringssynspunkt vært som å «skyte på et bevegelig mål». Det har forhåpentligvis ikke ført til bomskudd eller «skadeskyting».

Evalueringsens konklusjoner viser de ulike problemstillingene og de gjengis her sammen med våre anbefalinger.

Konklusjoner

- *Oppstartfasen* for de regionale planene er i tråd med plan- og bygningsloven og Miljøverndepartementets presiseringer ved at det er et planprogram som tar opp ulike tema, men planprogrammene beskriver ikke hvilke utbyggingsstrategier og alternativer som vil bli vurdert.
- *Organiseringen* av planarbeidet legger til rette for bred deltakelse på alle nivåer og det har vært styringsgrupper med deltakelse fra sentrale politikere, men disse inkluderte fra starten ikke fylkesmannen og villreinnemnda. Fylkesmannen og villreinnemnda var imidlertid representert i administrasjons- eller prosjektgrupper i forbindelse med planene.

- *Faktiske deltakelse og involvering i planprosessene* viser forskjeller i forhold til det en la opp til ved organiseringen av planprosessene ute i regionene. Perifere kommuner og kommuner med lite villrein deltar mindre enn andre. Deltakelse fra fylkesmann og leder av villreinnemnd fremheves som særlig positivt. Det var viktig at personer høyt i fylkesmannsembetet deltok.
- *Håndteringen av bestemmelsene om konsekvensutredning* ved utarbeiding av de regionale planene preges av usikkerhet fra både departementet, og de som skal anvende dem regionalt, sin side. Det er særlig knyttet til hvordan en skal utrede og konsekvensanalysere strategiske alternativ på regionalt nivå. Videre om alle forhold skal utredes eller om en skal fokusere på villreinen.
- *Kulturminner* er omtalt i planprogrammene som et tema som skal tas opp.
- *Håndteringen av naturmangfoldloven* preges av usikkerhet om hvordan den skulle anvendes på et regionalt nivå. Også her er det usikkerhet om hvor tematisk omfattende vurderingene skal være.
- De regionale planene grenser ofte til hverandre og villreinens trekkveier mellom områdene er skissert, men det har *ikke vært noe samspill mellom tilgrensende områder* når det gjelder planutviklingen. Det har vært så mye arbeid med de enkelte planer at det i seg selv har tatt all oppmerksomhet og tid.
- *Miljøverndepartementet sin rolle*, utover de krav mht vurderinger som uansett må gjøres av planer, har vært å veilede og legge til rette for planarbeidet, også økonomisk. Miljøverndepartementet ga uttalelse til alle planprogrammene. Dette inkluderer etablering av felles arenaer for diskusjoner mellom representanter som arbeidet med ulike planer og utvikling av veiledningsmateriell. Ute i regionene er det tilfredshet med departementets rolle og deltakelse.
- *Kompetanse og kunnskap*: Det er frambrakt mye kunnskap om ulike tema, både via involveringen av ulike aktører i planprosessen og ved bestilling av FoU. Det er særlig frambrakt mye kunnskap om villreinen og dens bruk av arealer, og slik kunnskap er ofte brukt konkret (instrumentelt) i planleggingen. Slik kunnskap skulle i følge departementets bestillingsbrev være en sentral premiss i planarbeidet. Ny og relevant kunnskap om reinens genetikk og atferd i case study områdene har ikke vært tilgjengelig i planprosessen, men er anvendt i vår evaluering Kapittel 8 «Regionale planer – forholdet til villrein. Det er frambrakt mindre med kunnskap om samfunnsmessige forhold, og den som finnes er i liten grad brukt direkte i planarbeidet.

- *Finansiering og bruk av midler.* Det er bevilget til sammen nesten 22 millioner til alle planprosessene til sammen. Av dette bevilget daværende Miljøverndepartementets planavdeling nesten 13 millioner og fylkeskommunene til sammen vel 9 millioner kroner. Mesteparten av midlene har trolig gått til engasjement av prosjektleder, innkjøp av FoU-tjenester og drift av planarbeidet. Planavdelingen bevilget vel 5,5 millioner kroner til ulike faglige prosjekter. I tillegg er prosjekter finansiert via Norges Forskningsråd og det er lagt ned en svært betydelig innsats fra offentlige aktører via det ordinære planarbeidet. Ikke minst har en rekke andre aktører, som privatpersoner, grunneiere, lag og foreninger lagt ned mye ressurser via sin involvering i planarbeidet.
- *Soner og kart:* Det er stor variasjon i typen soner, og de første planene ble preget av usikkerhet på dette punktet. Alle planene har i hvert fall sonen nasjonalt villreinområde og en har ved fastsetting av typer soner lagt til grunn departementets bestillingsbrev.
- *Når det gjelder spørsmålet om avsetting av tilstrekkelig areal utenfor villreinens leveområde* så er det i noen tilfeller vanskelig å si noe om dette. I andre tilfeller er spørsmålet heller om det er inkludert for store og ikke-relevante arealer i ytterkanten av planene.
- *Inndelingen av de ulike sonene samt retningslinjene.* Det er i de store trekk enighet om at sonene og retningslinjene er gitt en god avgrensing og innhold, men det er stor usikkerhet om hvordan dette vil bli tolket og hvilke konsekvenser det får. Det gjelder særlig områder med fast bosetting, landbruk og næringsliv, selv om andre forhold enn villrein der er klart prioritert.
- *Strategier for avgrensing av fritidsbebyggelse på tvers av kommune- og fylkesgrenser.* Det er ikke laget strategier eller prioriteringer av dette på tvers av de nevnte grenser, utover det som gjelder i felles retningslinjer og typen soner.
- *Konkretisering av omfang og lokalisering av framtidig utbygging på kart og i retningslinjer.* Områder for utbygging er vist på kart, og spørsmålet om hvor konkret en skal være har vært omdiskutert. Det er framhevet, ofte fra lokalt og regionalt hold, at ettersom dette er regionale planer så skal en ikke gå så langt i konkretisering. Det vil være et tema for den kommende kommunale planlegging.
- *Helhetsgrep.* Alle planene har på målsettings- og strateginivå et helhetsgrep i betydningen at de skal inkludere hensyn til både villrein og bosetting/ næringsliv, selv om villrein er hovedmålet. På det mer operative nivå mangler det innsats i forhold til næringsutvikling m.v.
- Det er ikke brukt *regionale planbestemmelser*.

- *Handlingsprogram:* Det var noe usikkerhet om dette skulle vedtas samtidig med planen, men det er et krav i loven og det ble etter hvert klarhet i punktet. Det er store forventninger til handlingsprogrammet og de årlige revideringer av dette. Det gjelder bl.a. i forhold til spørsmål om næringsutvikling.
- *Felles råd/utvalg for det regionale planområdet.* Et slikt råd, basert på offentlige aktører, er etablert for Hardangervidda. I Ottadalen skal det være et årlig dialogmøte, som særlig inkluderer offentlige aktører. Det skal også være et årlig møte i en administrativ faggruppe. I Forollhogna skal det være et årlig fellesmøte for alle interesserte. Det er en stor fordel med et felles råd og årlige samlinger fordi de kan bidra til fokus på området og planene, herunder oppfølgingen i den kommunale planlegging.
- *Oppfølging i den kommunale planlegging.* Så langt vet en lite om hvordan dette følges opp i kommunal planlegging. Tidligere studier viser at fylkesnivået og særlig fylkesmannen har vært viktig for at kommunene følger opp de regionale planene.
- *Økonomiske rammer for oppfølging.* Regionalt legges det vekt på at oppfølgingen bør følges av friske midler fordi det neppe vil være mulig å sette av egne kommunale midler til dette og som kompensasjon for ulemper for kommunene og grunneiere.
- *Oppslutning og aksept om planen:* Regionale planer har neppe økt oppslutningen og aksepten av villreinen, særlig fordi det i mange områder allerede var stor interesse for villreinen.
- *Langsiktig ivaretagelse av villreinen.* Studier av tre regionale planer tyder på at planene legger meget godt til rette for ivaretagelse av villreinens leveområder. Det er også viktig å se leveområdet i forhold til antall villrein og villreinens ulik grad av skyhet i ulike villreinområder.
- *Forhold til lokalsamfunn, næringsliv og reiseliv.* De aller fleste berørte kommuner er utkantkommuner med en befolknings- og sysselsettingsutvikling som er mer negativ enn utviklingen i landet som helhet. Næringslivet er i hovedsak naturressursbasert og knyttet til landbruket, men også noe reiseliv og kraftutbygging. Det er i liten grad vurdert næringsmessige behov i planene i forhold til villreinen. Planene legger formelt til rette for fortsatt utvikling i bygdene. Ettersom planene ofte inkluderer soner med fast bosetting er det et åpent spørsmål om hvordan en vil tolke tiltak der, fordi sonene inngår i en regional plan der hensynet til villreinen er viktig.
- *Har planleggingen tatt opp, vurderte og avklart de viktigste forholdene etter bestillingen fra departementet?* I hovedtrekk ja, slik dette kan leses ut fra undersøkte planer og øvrige planprogrammer. Den delen som inkluderer næringslivets muligheter er mindre vektlagt enn forventet, selv om dette er planer som fokuserer på villrein.

- *Har planleggingen kommet fram til en langsiktig og helhetlig strategi for forvaltningen av prioriterte fjellområder som er spesielt viktige for villreinens framtid i Norge?* Regionale planer for fjellområder, og dermed styring etter plan- og bygningsloven, samt en nasjonal oppfølging tyder på en nasjonal strategi for forvaltningen av prioriterte fjellområder.
- *Om planen som et konkret, forutsigbart og fungerende grunnlag for langsiktig planlegging.* Det er for tidlig å si noe om dette, men tidligere regionale planer viser at fylkesdelplanen (regionale planer) har fungert slik, og at fylkesmannen har vært svært viktig for oppfølgingen.

Anbefalinger

Anbefalingene omfatter både det en kan trekke ut fra planarbeidene så langt og hva som synes viktig for den kommende implementering av planene.

- Legge til rette for bred deltakelse i utforming av planer fra et tidlig stadium. Alle kommuner og fylkeskommuner bør være representert i styringsgruppe med ordfører/fylkesordfører. Fylkesmannen personlig eller en på høyt nivå i embetet bør delta i planlegging og oppfølging. Leder av villreinnemnda bør delta. Villreinutvalg og andre grunneiere bør være representert.
- Utvikle KU som instrument for regionalt nivå og hvordan ulike utviklingsstrategier for hele regionen kan inkluderes fra en tidlig fase i planarbeidet.
- Utvikle bruken av naturmangfoldloven slik at en kan foreta regionale vurderinger på et overordnet nivå i forhold til strategiske utviklingsalternativer.
- Miljøverndepartementet bør fortsatt være aktivt og legge til rette for erfaringsutveksling i forhold til oppfølging av planleggingen. Samme med andre departement bør de styrke satsingen på næringslivsdelen i regionene.
- Legge vekt på kunnskap som kan være anvendelig for oppfølgingen av planene, både basiskunnskap om utvikling og evalueringer av implementeringen av planene.
- Videre arbeid bør få tilført friske midler i forbindelse med oppfølgingen av planen.
- Soner bør være klart definerte og begrenses til områder som er relevante i forhold til villrein. Retningslinjer bør være klare og så enkle som mulig slik at det letter framtidig bruk i praktisk planlegging. Det bør gjennomføres kurs i bruken av regionale planer for regionale og kommunalt planleggere, grunneiere m.fl.

- Det bør gjøres strategiske valg, på tvers av kommuner og fylkesgrenser, for valg av utviklingsområder.
- Framtidig planlegging og implementering bør legge vekt på det helhetsgrep som ble signalisert ved oppstart av planarbeidene.
- Handlingsprogram bør fokusere på det som kan bygge opp under regionen og implementeringen av planen.
- Det bør etableres et felles råd/utvalg med offentlige aktører, grunneiere, villreinutvalg og andre sentrale interessenter for de enkelte planer, men også å legge vekt på inkludering av allmennheten via egne fora. Årlige, åpne fellesmøter bør gjennomføres slik at en får brede arenaer for å diskutere utvikling av området.
- Det er viktig at planen følges opp av ulike kommunale og lokale instanser, men også at aktører på fylkesnivå gis anledning til innsigelser for å sikre at en følger planens hovedtrekk. Planen må følges opp med «klokskap» og vektlegging av de store trekk og ikke fordyping i detaljer. Sanksjoner i form av innsigelser må være «rimelige».

1 BAKGRUNN

1.1 Bakgrunn for planarbeidet

Villreinområder

Norge har blant annet via Bernkonvensjonen forpliktet seg til å ta vare på arter som opprinnelig har levd i Norge. Villreinen har i den forbindelse hatt et spesielt fokus i de senere årene fordi Norge er det eneste landet i Europa som har "intakte høyfjellsøkosystemer med bestander av villrein" (St. meld. Nr. 26 (2006-2007)). Det at en stor andel av den europeiske villreinen finnes i Norge har gjort at villreinen betraktes som en norsk ansvarsart. En ansvarsart gir ikke i seg selv vernestatus, men flere av de norske nasjonalparkene, f.eks. Rondane, Dovrefjell og Forollhogna, er opprettet for å verne deler av villreinen sine leveområder. Selv om mange av villreinområdene har nasjonalparker og landskapsvernområder så gjelder det ikke alle villreinområdene. Dette forholdet, samt at villreinen sine arealbruk også omfatter områder utenfor verneområder, og påvirkes av tiltak som gjennomføres der, har medført et behov for regional planlegging. Det ble derfor igangsatt arbeid med regionale planer for de ti antatt viktigste villreinområdene, se Figur 1.

Syv av de ti nasjonale områdene er tenkt inkludert i to "europeiske villreinregioner som skal reflektere villreinen sine historie og innvandringshistorie i Norge. Hvilke områder disse regionene skal omfatte vil i 2014/2015 bli vurdert av en arbeidsgruppe nedsatt av Klima- og Miljødepartementet. Forslaget til villreinregion nord i dag (juni 2014) inkluderer Rondane, Sølknletten, Snøhetta og Knutshø. Det er foreslått at region sør skal bestå av Hardangervidda, Nordfjella, Setesdal-Ryfylke og Setesdal-Austhei, jf Figur 1.

Fra fylkesdelplan for Rondane til regionale planer for villrein fjell

Arbeidet med regional planlegging i villreinområdene startet på midten av 1980-tallet med fylkesdelplan for Rondane. Det var et lokalt og regionalt initiativ om bruk av plan- og bygningsloven for å ivareta villreinen sine leveområder i Rondane, og det førte til at Oppland og Hedmark fylkeskommuner, berørte kommuner, fylkesmenn og andre interessenter bidro gjennom en planprosess. Fylkesdelplan for Rondane ble godkjent i Miljøverndepartementet i 1991. Senere ble det utarbeidet lignende planer for Hardangervidda Aust (1998) og Dovrefjellområdet (2002). Via den såkalte VISA prosessen

(“Villrein og samfunn”) utviklet dette tidlige planarbeidet seg til dagens satsing på regionale planer for fjellområder med villrein (Bråtå 20011, 2005).

Figur 1 Villreinområder, nasjonale villreinområder og europeiske villreinregioner.



Kilde: Andersen & Hustad (2004), revidert.

I et bestillingsbrev fra Miljøverndepartementet (MD) datert 12.04.2007 ba departementet om at det ble startet arbeid med *Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder - fastsetting av nasjonale villreinområder*. De eksisterende fylkesdelplanene førte til at man i en del områder allerede hadde et grunnlag å gå videre på.

I bestillingsbrevet til de berørte fylkeskommuner formuleres formålet med planprosessen slik (Bestillingsbrevet, datert 12. 04. 2007, hhv. ss.1-2 og s 6.):

Hovedmålet med denne planleggingen er å komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for forvaltningen av prioriterte fjellområder som er spesielt viktige for villreinens framtid i Norge. Planene skal forene målene om lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder.

....

Med utgangspunkt i en naturfaglig begrunnet avgrensning av villreinens leveområde, må det foretas en avveining mot andre samfunnsinteresser før det kan kartfestes en klar grense for de nasjonale villreinområdene, som skal danne den langsiktige grensen mot utbygging i fylkesdelplaner. I tillegg må det gjøres en avgrensning mellom randområdet, der utbygging, ferdsel og annen aktivitet vil kunne påvirke leveområdet direkte, og bygdenære områder, der slik direkte påvirkning er mindre framtreende.

Bakgrunnen for dette initiativet var at en via en felles og overordnet plan ønsket å forhindre en «bit- for –bit» politikk som på lang sikt kunne fragmentere og redusere fjellområdene som leveområder for villrein. Ett nytt moment i forhold til de tidligere fylkesdelplanene er at planene skal avveie lokal omstilling og utvikling i forhold til sikring av villreinens leveområder. Det er også nytt at en ønsker en systematisk tilnærming til en del sentrale villreinområder og at dette koordineres fra MD. De forrige fylkesdelplanene bar mer preg av «ad hoc» arbeid knyttet til enkelte fjellområder. På bakgrunn av en vurdering av konfliktgrad og behov prioriterte departementet at arbeidet med de nye planene ble oppstartet opp i Rondane/Sølnkletten, Hardangervidda samt Setesdal-Ryfylke og Setesdal-Austhei.

Omfattende regionale prosesser – med mange aktører

Etter plan- og bygningslovens bestemmelser har fylkeskommunene det formelle ansvaret for å utarbeide og vedta de regionale planene, som så skal følges opp i kommunale planer, enkeltsaker og tiltak. Det fører også til at kommunene blir en sentral aktør. En annen sentral aktør er Fylkesmannsembetet, særlig fylkesmannens miljøvernavdeling, fordi de har stor innflytelse på implementeringen, blant annet via håndhevingen av sektorlover og arealplanprosesser etter bygningsloven. I forbindelse med kommunenes arealplaner kan de via veiledning, merknader og innsigelser påvirke kommunens arealplaner. De statlige villreinnemndene er en annen sentral offentlig aktør. Disse består av medlemmer fra de kommunene som er berørt av det aktuelle villreinområdet og de er underlagt Miljødirektoratets instruksjoner. Villreinnemndene har et ansvar for bestandsforvaltning og for å uttale seg om saker som vedrører arealdisponeringen. De har ikke innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven, men på bakgrunn av deres råd kan fylkesmannen legge ned innsigelse. En rekke andre aktører og interesser er også berørt av de regionale planene. Dette gjelder særlig rettighetshavere, villreirutvalg, næringsaktører, offentlige infrastrukturforetak (Statens vegvesen, jernbaneverket) og forsvaret m.fl. og de er i ulike grad involvert i planarbeidene.

1.2 Regionale planer – et middel til å styre en fellesressurs

Hva er en fellesressurs og hvordan styre bruken av den?

En fellesressurs er en ressurs som mange har i fellesskap. Ingen eier den, men man har ofte en rett til uttak av ressursen. Villreinen i de enkelte villreinområdene er en typisk

fellesressurs: Ingen eier den, men de som sier grunnen eller er rettighetshaver¹ kan få en rett til å høste av ressursen ved at de får tildelt en kvote på villrein. Andre kjente fellesressurser er fisk i havet, der uttaket også reguleres via kvoter. Det finnes en rekke teorier og empiriske arbeider som omhandler forvaltning og uttak av fellesressurser. Blant de mest kjente bidragsyterne er nobelprisvinner Elionor Ostrom, bl.a. i form av hennes bok «Governing the Commons» (Ostrom 1990). Andre forfattere som har belyst den grunnleggende problematikken er Mancur Olson (1965), men ikke minst Garret Hardin. I artikkelen «The Tragedy of the Commons (Hardin 1968) skisserer han det som etter hvert er kjent som «allmenningens tragedie²». Arbeidene til bl.a. Ostrom er en reaksjon på Hardin sine vurderinger.

Selv om fellesressurser som begrep tradisjonelt ikke brukes som innfallsvinkel i forbindelse med forvaltning av arealer så mener vi at det er særlig relevant her fordi muligheten til å bevare villreinstammen avhenger av hvordan en i felleskap forvalter arealene: Dersom mange over tid foretar inngrep i sin del av fjellområdet, små eller store, så vil det til slutt redusere områdets verdi for villreinen. Det vil igjen føre til en diskusjon om sammenhengen mellom antall villrein en vil ha i området og dets størrelse og funksjonsområder for reinen. Her må det legges til at hva som er sårbare inngrep og effekten av disse vil variere avhengig av bl.a. landskap, årstid og stammens habituering. Dette vil således være momenter som påvirker utvikling av felles styring i form av en plan og implementering av den.

Regionale planer er et middel til å styre bruken av fellesressursen

Med utgangspunkt i det som er nevnt foran så kan en forstå regionale planer for fjellområder som et forsøk på å styre en fellesressurs – nemlig arealene i og nær fjellområdet. Via de regionale planene legges det felles retningslinjer for den framtidige planlegging og bruk av disse fjellområdene slik at arealene ikke reduseres i kvalitet på kort og lang sikt. Et sentralt rasjonale er å begrense kommuners og andres handlingsrom, slik at de ikke kan opptre som "free-riders" og ødelegge det felles godet. Det kan være å forhindre at noen kommuner eller andre aktører får utnyttet sine ressurser til f.eks. hyttebygging, samtidig som de høster av en villreinjakt som er basert på arealene i andre kommuner i fjellområdet og der en har kommuner som kanskje legger begrensinger på egen aktivitet av hensyn til villreinen.

¹ Fjellstyrer er typiske rettighetshavere. De eier ikke grunnen, men er via fjelloven gitt mulighet til salg av jaktkort på bl.a. villrein.

² Allmenningens tragedie gikk opprinnelig ut at når ingen eier en stor eiendom, men forvalter den i fellesskap, så vil alle over tid prøve å få tak i mest mulig av allmenningens ressurser. Dette fører til slutt til at allmenningens ressurser blir ødelagt, f.eks. ved at når alle slipper maksimalt med beitedyr, så vil det bli overbeiting. Hardin sitt utgangspunkt er at allmenninger ikke er regulerte, men Ostrom viser at det er de i mange tilfeller og at det derfor i praksis ofte ikke blir en allmenningens tragedie. Allmenningens tragedie brukes etter hvert i en mer overført form om generell farer for at ukontrollerte bruk kan ødelegge et område eller en bestand av en art. Før det ble innført kvoter på villrein så var avskytingen ikke kontrollert, hvilket førte til sterk overbeskatning av villreinen.

Elionor Ostrom utformet i 1990, på bakgrunn av studier av faktisk fellesressursforvaltning, åtte kriterier for en vellykket langsiktig forvaltning av fellesressurser. Hvorvidt kriteriene skal brukes som mal for kommende forvaltning av fellesressurser er omdiskutert (Singleton 2000; Stein et al. 2000; Ostrom 2008). Det hersker likevel liten tvil om at hennes prinsipper gir et nyttig perspektiv på utviklingen av de regionale planene i et langsiktig perspektiv. I Bråtå (2001, 2005), mens spesielt i Bråtå (2008) ble Ostroms prinsipper brukt for å forstå fylkesdelplanene for Rondane og Hardangervidda Aust. Det viste seg at prinsippene belyste elementer som var sentrale for å forstå utvikling og bruk av disse fylkesdelplanene og den felles arealforvaltningen. Ostrom har formulert følgende prinsipper:

1. Klart definerte grenser og soner for forvaltningen av fellesressursen
2. Sammenheng mellom hvem som får fordeler og ulemper av styringen
3. Felles utforming av de overordnede reglene for styringen av fellesressursen.
4. Overvåkning og kunnskapsinnhenting.
5. Sanksjoner mot de som bryter fellesregler, men graden av sanksjoner avhenger av alvorligheten av bruddet med reglene.
6. Mekanismer for å løse konflikter
7. Rett til å organisere seg
8. Forvaltningen må forstås i en større sammenheng og som en del av større og sammensatte systemer

Disse prinsippene er bakgrunnsmomenter ved datainnsamlingen og vi vil komme tilbake til dem i forbindelse med diskusjonen som leder fram til rapportens konklusjoner og anbefalinger. Prinsippene og den institusjonelle rammen blir da nyttig for en bredere forståelse av hvordan de regionale planene kan fungere som et verktøy for å styre arealbruk i fjellområder som er viktige for villrein i Norge. På den annen side så er teoriene om bruk og forvaltning av fellesressurser ikke så anvendelige når det gjelder utvikling og innovasjon – f.eks. hvem som skal ha fordeler av innovasjoner og hvordan disse skal fordeles på de ulike aktørene. I vedlegg 1 går vi nærmere inn på Ostrom sine 8 punkter i forhold til regional planlegging.

2 PROBLEMSTILLINGER OG METODE

2.1 Hovedproblemstillinger

Miljøverndepartementet reiser følgende hovedspørsmål som skal besvares i dette prosjektet:

- Har planleggingen tatt opp, vurdert og avklart de viktigste forholdene etter bestillingen fra departementet?
- Har planleggingen kommet fram til en langsiktig og helhetlig strategi for forvaltningen av prioriterte fjellområder som er spesielt viktige for villreinenens framtid i Norge?
- Har planleggingen bidratt til forståelse og aksept for hensynet til villreinen?
- Gir den regionale planen et konkret, forutsigbart og fungerende grunnlag som er retningsgivende og førende for statlige sektormyndigheter, seinere utvikling og lokal planlegging?
- Konklusjoner og anbefalinger

I tillegg har departementet påpekt en rekke konkrete tema (spørsmål) som skal behandles i evalueringen. Disse temaene framgår av kapittel 2.2.

2.2 Mer detaljerte problemstillinger

Departementet ønsker også at en i prosjektet undersøker hvordan arbeidet er finansiert og at en undersøker aktiviteten i ulike faser og i forhold til ulike typer tema. Mer konkret betyr det at en skal se på:

Organisering av arbeidet regionalt og planprosessen

- Oppstartsfasen – hvordan har denne vært i forhold til plan og bygningslovens bestemmelser?
- Hvordan har organisering og deltagelse/involvering vært?
- Hvordan har selve planprosessen vært?
- Hvordan har bestemmelser om konsekvensutredning vært håndtert?
- Hvordan har bestemmelser i kulturminneloven og naturmangfoldloven vært håndtert?
- Hvordan har samarbeidet mellom tilgrensende områder vært?
- Hvordan har MD's rolle vært i prosessen?

- Hvilke kompetansebehov er påpekt og hvilken kunnskap er frambrakt?
- Hvordan er arbeidet finansiert?

Direkte og indirekte resultater av planarbeidet

Resultatene i forbindelse med prosjektet kan deles i to hovedgrupper: I den *første* gruppa kommer de direkte resultatene av planarbeidet i form av den vedtatte planen med bestemmelser, samt oppfølgingen gjennom handlingsprogram og gjennomføring i hovedsak gjennom kommuneplaner.

I forbindelse med *plandokumentene* vil vi derfor undersøke kartene og planene mht:

- Avgrensning, både av nasjonalt villreinområde og av hver sone
- Karttegning
- Helhetsgrep
- Forvaltningsperspektiv
- Bruk av regionale planbestemmelser knyttet til retningslinjer for arealbruk

Vi vil også undersøke *oppfølgingen* i forhold til:

- Organisering av oppfølgingen
- Om det er et eget handlingsprogram
- Hvordan oppfølgingen skjer i den kommunale planleggingen
- Hvilke økonomiske rammer som finnes for oppfølgingen

Den *andre* gruppa av resultater er de indirekte resultatene, som for eksempel endringer i holdninger til forvaltning av villreinstammene og legitimiteten til planer og bestemmelser, jfr. departementets tema. Vi vil derfor undersøke:

- Oppslutning og aksept omkring planen og deres legitimitet

Langsiktige virkninger

Vi skal også undersøke hvilke virkninger planen kan få på lang sikt i forhold til:

- Villreinen
- For lokalsamfunnene
- For næringsutvikling
- For turisme

Disse temaene er det selvfølgelig vanskelig å vurdere før planene har fungert en periode, men det er likevel mulig å si noe om hvordan og i hvor stor grad disse langsiktige hensynene er behandlet og vurdert i planene.

Framtidige evalueringskriterier og indikatorer

I forbindelse med prosjektet skal det videre foreslås:

- Framtidige evalueringskriterier og indikatorer

Det siste temaet kan ses på som en oppsummering av hele planarbeidet:

- Forholdet til bestillingen – svares den opp?

2.3 Metode

2.3.1 Oversikt over evalueringsgrunnlaget

Fra bestillingsbrev til handling via handlingsprogram

Et sentralt aspekt er å vurdere om planleggingen har fulgt opp bestillingen fra Miljøverndepartementet. Denne bestillingen er først og fremst formulert i brev fra Miljøverndepartementet av 12.4.2007, se vedlegg 2, men også i et supplerende brev av 2.4.2008 fra Miljøverndepartementet. I dette supplerende brevet understrekes betydningen av å inkludere villreinnemndene (s. 2):

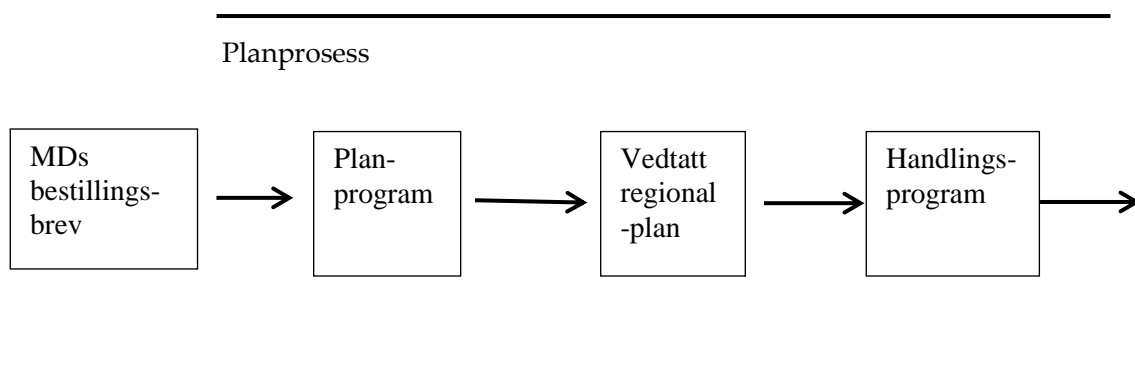
Villreinnemndene bør således tillegges en mer overordnet rolle enn villreirutvalg og grunneierorganisasjoner, som ivaretar sine interesser på samme måte som for eksempel reiselivslag og reiselivsbedrifter følger opp sine næringsinteresser i en planprosess.

I det supplerende brevet vektlegges også betydningen av kontakt med villreinsenter nord og sør.

Bestillingsbrevet av 12.4.2007 vektlegger også at de nasjonale føringene må tolkes inn i en regional kontekst og at ikke alt, som de ulike plantema, er aktuelt i alle områder. Planprogrammet for hver regionalplan er en nærmere konkretisering av dette, der en også tar hensyn til kunnskap og erfaringer fra annet plan- og utredningsarbeid. Det vil si at der en allerede har fylkesdelplaner hvor villrein er et sentralt tema (Dovre fjell, Rondane og Hardangervidda Aust) så skal en bygge på erfaringer og kunnskap fra de planene. Dette vil påvirke planprogrammene i der.

De enkelte planprogram er dermed en tolkning av bestillingsbrevet, og de er en godkjent tolkning etter planprogrammet er vedtatt. Planprogrammene vil derfor bli brukt til å beskrive de bredere deler av det samla planarbeidet. På den annen side så er det de faktiske prosesser som former planene og gir utgangspunkt for videre handling. Studier av slike prosesser, og det som kommer ut av dem i form av planer med soner og retningslinjer, påvirkning på aktørenes holdninger og handlingsprogram og – planer vil derfor være viktig. Sammenhengen mellom de ulike delene kan illustreres som i Figur 2, og dette vil være et hovedtrekk som ligger til grunn for evalueringen.

Figur 2. Oversikt over hovedelementer i evalueringen.



2.3.2 Bredder – casestudier

Breddestudier – av planprogrammene

For å svare på problemstillingene er det nødvendig å kombinere bredde og dybde. Vi ønsker å ha et felles utgangspunkt for å kartlegge bredden og tar derfor utgangspunkt i planprogrammene. Grunnene til at vi fokuserer på planprogrammene er at planene er på ulike stadier, og at det ikke vil være mulig å undersøke alle planene like mye.

Planprogrammene er derfor et «minste felles multiplum», og de skal reflektere hvordan en regionalt har tolket bestillingsbrevet. Selv om en kan fravike planprogrammet så har vi altså valgt å bruke dette som indikasjon på hvordan en ønsker å organisere planprosess, hvilke tema som skal tas opp, finansiering mv.

Casestudier

For å få en større forståelse av planleggingen undersøker vi et utvalg planer som kan reflektere det bredere bildet av planer, jf planprogrammene. Ved valget av planer ønsket vi å kombinere innsikt i de planer som har kommet lengst med ulike forhold som kan synes å påvirke planene. Gjennomgangen av planprogrammene indikerer ulike næringer til planarbeidet mht bl.a. organisering og deltakelse i ulike deler av Sør-Norge. Det synes å være en type organisering i den søndre delen, og en annen måte å se det på i den nordre og østre delen, og ulike vektlegginger mellom temaene. På bakgrunn av dette har vi valgt å gå nærmere inn på planarbeidet på Hardangervidda, i Ottadalen og i Forollhogna.

Tidslinjer

Tabell 1 viser milepeler for arbeidet med de regionale planene for Hardangervidda, Forollhogna og Ottadalen. Arbeidet med fylkesdelplan for Hardangervidda startet før arbeidet med de to andre planene, og ble ferdig før disse.

Tabell 1. Milepeler i planprosessen for de regionale planene for Hardangervidda, Forollhogna og Ottadalen.

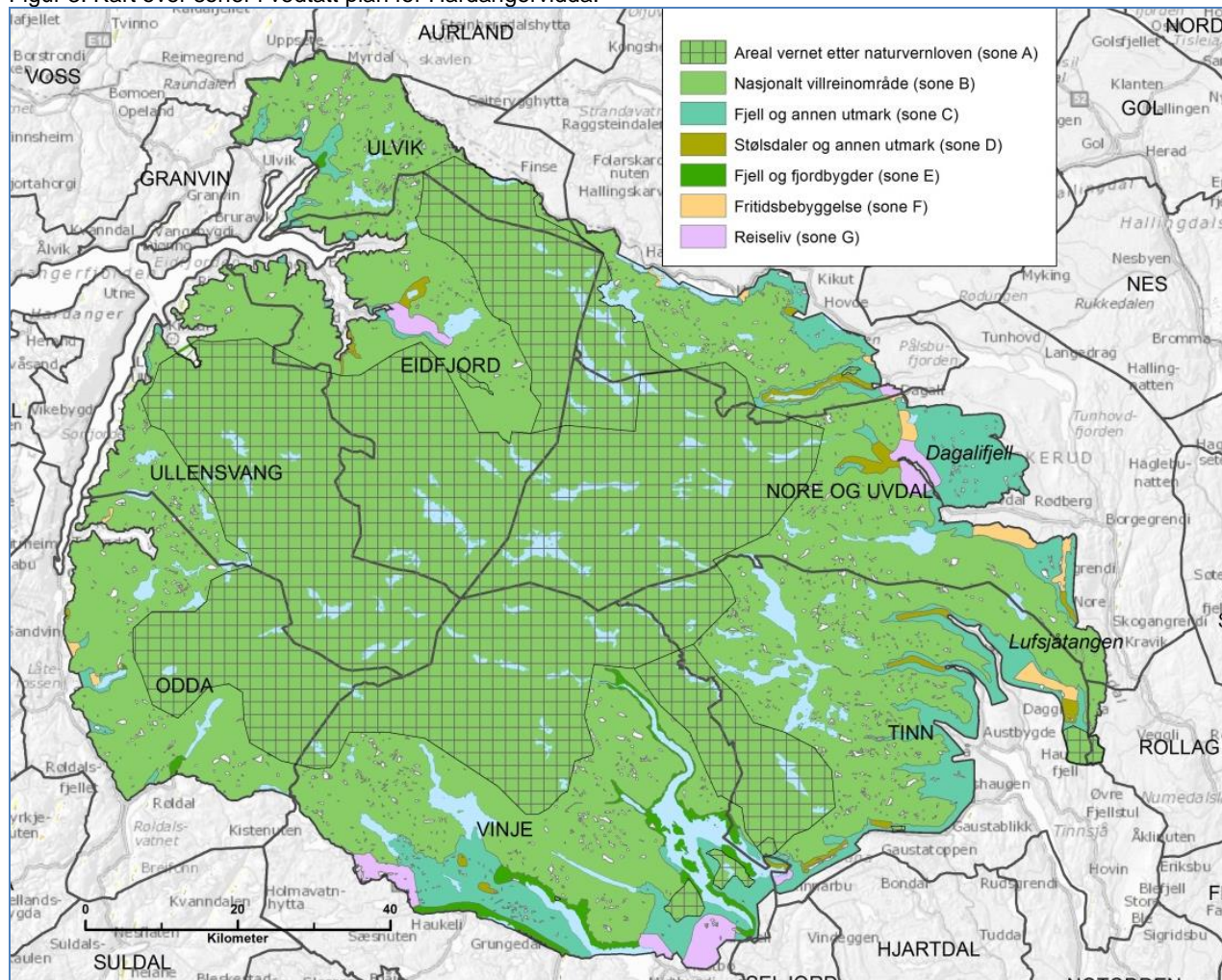
Hardangervidda					
Bestillings- brev fra MD	Tilleggs- brev fra MD	Plan- program	Off. høring	Vedtak fylkesting	Sluttbehandla MD
Apr 2007	Apr 2008	Febr. 2009	Febr. 2011	Okt/Des 2011	Juli 2012
Forollhogna					
Bestillings- brev fra MD	Tilleggs- brev fra MD	Plan- program	Off høring	Vedtak f.ting	Sluttbehandla MD
Apr 2007	Apr 2008	Des. 2010		Jan. 2013	Juni 2013 Okt. 2013
Ottadalen					
Bestillings- brev fra MD	Tilleggs- brev fra MD	Plan- program	1.off høring	2. off høring	Vedtak f.ting
Apr 2007	Apr 2008	Apr. 2011	Okt/nov 2012	Nov 2013	Apr/Jun 2014

Kilde: Plandokumenter for regionale planene for Hardangervidda, Forollhogna og Ottadalen samt andre plandokumenter.

Nærmere om Hardangervidda, planområdet og villreinen

Figur 1 viser plasseringen av Hardangervidda villreinområde, mens Figur 3 viser de ulike sonene i den vedtatte planen. Det totale planområdet er på 9 605 km². Tabell 2 viser hvordan dette planområdet fordeler seg på ulike typer arealsoner. Tabellen viser at 87 % av planområdet er nasjonalt villreinområde og at 8,7 % er arealsoner fjell og annen utmark (sone C). I denne sonen tillates det bare tiltak for «dokumenterbar utmarksnæring» i tilknytning til tradisjonelt landbruk. Det vil si at 95,7 % av arealet er prioritert til villreinen. Det gjenstår 3,8 % definert til hensynssone utvikling, men selv der er det lagt relativt sterke begrensninger på mulige utviklingsaktiviteter.

Figur 3. Kart over soner i vedtatt plan for Hardangervidda.



Tabell 2. Arealfordeling i regionalplanområdet for Hardangervidda. Vedtatt plan.

Sone	Prosent av totalareal	Karakteristika og noen rammer for hver enkelt sone
Nasjonalt villreinområde – arealer vernet etter naturvernloven (A)	87 %	Omfatter nasjonalparken og andre vernede områder. Regional plan gir ingen retningslinjer.
Nasjonalt villreinområde (B)		I tillegg til de vernede områdene (sone A) utgjør denne sonen de viktigste leveområdene for villreinen. Noen viktige rammer for området: <ul style="list-style-type: none"> • ingen ny fritidsbebyggelse, men visse muligheter for utbedring av eksisterende • muligheter for bygg i utmarksnæring som møter lokalsamfunnets utviklingsbehov • vinteråpen Rv 7, men med føringer som ivaretar villreinen • vinterstengt Fv 124 for å opprettholde villreintrekk • så langt som mulig kanalisere friluftslivets ferdsel for å redusere konflikt med villreinens behov
Fjell- og annen utmark (C)	8,7 %	Områder utenfor det nasjonale villreinområdet med stor landskaps-, natur- og friluftsverdi. Dette er til dels tidligere villreinområder som det nå ikke er naturlig å definere inn i nasjonalt villreinområde. Omfatter viktige friluftsområder som kan avlaste villreinområdet for ferdsel fra hytte- og reiselivsområder. Retningslinjene åpner for videreutvikling av støler, etablering av næringsbygg, samt påbygg på eksisterende fritidsbebyggelse.
Stølsdaler og annen utmark (D)	0,8 %	Dalfører og skogsområder som ofte er preget av tidligere stølsdrift med mulighet for stedstilpasset nærings- og fritidsbebyggelse. Her er intensjonen å opprettholde det tradisjonelle landskapspreget samtidig som det er ønskelig med en forsiktig utvikling for å styrke mulighetene for næring og bosetting på aktuelle eiendommer.
Fjell- og fjordbygder (E)	1,2 %	Bygder innen planområdet med fast bosetting og landbruk. Sonen gir mulighet for ny bebyggelse for fast bosetting, næring og fritid. Retningslinjene legger opp til at kommunene gjennom sin kommuneplanlegging selv skal avklare omfanget.
Fritidsbebyggelse (F)	0,6 %	Dette er områder preget av både tett, og mindre tett, fritidsbebyggelse og viktige grønne strukturer. Områdene kan på visse vilkår videreutvikles. Bindende sti- og løypeplaner som kanaliserer ferdsel fra disse områdene og utenom viktige villreinområder bør foreligge før videreutvikling. Det skal ikke etableres ny bebyggelse beregnet på overnatting over tregrensa eller i det høyest liggende skogbeltet.
Reiseliv (G)	1,2 %	Dette er områder med tett fritidsbebyggelse, alpinanlegg og reiselivsbedrifter, til dels fast bosetting og grønne strukturer. Områdene kan videreutvikles på vilkår tilsvarende sonen for fritidsbebyggelse.

Kilde: Regional plan for Hardangervidda.

Bestandsmålet er på 10 000-11 000 vinterdyr og ved minimumstelling vinteren 2012 var det 9 276 villrein. I perioder har det vært en del tamreindrift i Hardangerviddaområdet, og deler av denne reinen er blandet med villreinen i området. Antall villrein på Hardangervidda har variert mye de siste tiårene.

Villreinområdet består av en nordlig del, nord for Rv 7, og en stor søndre del som i sør grenser til veien over Haukelifjell. I nord grenser Hardangervidda til Bergensbanen og Nordfjella, mens den i sør grenser til Setesdalen. Regional plan for Hardangervidda berører

kommunene Hol, Nore og Uvdal og Rollag i Buskerud fylke. I Hordaland berører området Eidfjord, Odda, Ullensvang og Ulvik mens planen i Telemark berører Vinje og Tinn.

De viktigste vinterbeitene har tradisjonelt vært i østlige og nedbørfattige deler, der en også finner de store tangene Imingfjell og Dagalifjell. Imingfjell brukes regelmessig av Hardangerviddareinen og var bindeleddet over til villreinen i Blefjell. Dagalifjell øst for Rv 40 brukes i dag lite. Vår- og sommerbeiter, og kalvingsområder har generelt vært i de vestlige og sørlige deler av området.

Sentrale deler av Hardangerviddaområdet og de østlige deler er statsallmenning, mens en i sør i Tinn og Vinje har en større andel private grunneiere. Hardangervidda nasjonalpark (3422 km²) omfatter store deler av området mellom Rv 7 og E 134 over Haukelifjell.

Nærmere om Ottadalen og villreinen der

Figur 1 viser plasseringen av Ottadalen villreinområde. Det totale planområdet, jf Tabell 3 er på 7 622 km²³. Av dette utgjør det nasjonale villreinområdet 5 152 km² (67 %) og selve Ottadalen villreinområde 4 756 km². Bestandsmålet er på 2 500 vinterdyr og bestanden er i tråd med dette.

To tredjedeler av planområdet (67 %), er allerede vernet som nasjonalpark, landskapsvernområde eller naturreservat etter naturmangfoldloven. Ivaretagelse av villreinens leveområder er sentrale mål med nasjonalparkene og landskapsvernområdene. 67 % av det totale planområdet er nasjonalt villreinområde. Av dette er det en sone på 19 km² der friluftshensyn kan vektlegges i form av tilretteleggingstiltak, jf Tabell 3. Randområder utgjør 2 % og fjell- og fjordbygder utgjør 25 %.

Villreinområdet består av en nordlig del (Ottadalen Nord) og en sørlig (Ottadalen Sør) som henger sammen ved Grotli og vestover, se Figur 4. Dette forvaltes som en enhet i forhold til villreinen. Området ligger i kommunene Skjåk, Lom, Vågå, Dovre og Lesja (Oppland), Rauma, Norddal og Stranda (Møre og Romsdal) og Luster og Stryn (Sogn og Fjordane). Det er tre nasjonalparker i området: Reinheimen som omfatter store deler av nordområdet og Jostedalsbreen og Breheimen som dekker mesteparten av sørområdet. I tillegg er det en rekke landskapsvernområder, særlig omkring Reinheimen.

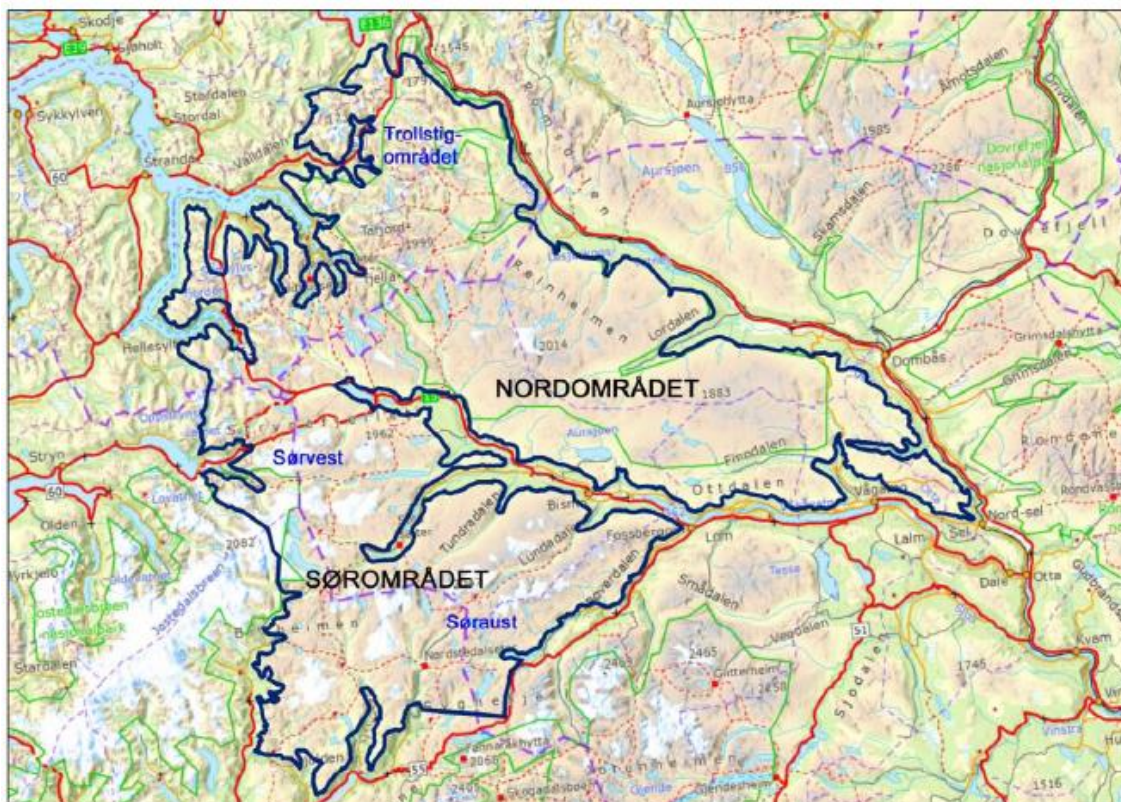
³ Dette er et noe høyere tall enn oppgitt i siste planutkast av 6.12.2013, men der er det åpenbart en feil i tallmaterialet.

Tabell 3. Arealfordeling i regionalplanområdet etter sone. Vedtatt plan for Ottadalen.

Sone	Areal km ² (% av total)	Karakteristika ved sone
Nasjonalt villreinområde (A) ¹⁾	5 128 (67 %)	Leveområde for villrein. Utmarksnæringer og friluftsliv skal kunne utøves, men tilpasses villrein.
Randområde (B) ²⁾	163 (2 %)	Områder utenfor nasjonalt villreinområde som er en buffer mellom sone A og sone C.
Fjell- og fjordbygder (C)	1 942 (25 %)	Bygder innen planområdet med fast bosetting og landbruk.
Tamreinområde (D)	289 (4 %)	Område der Lom tamreinlag har konsesjon for tamreindrift etter Lov om tamreindrift.
Utvekslingsområde villrein (mot Vest-Jotunheimen) (E)	81 (1 %)	Område som knytter Ottadalen villreinområde samme med villreinområdet Vest-Jotunheimen. Viktig som potensielt utvekslingsområde mellom villreinområdene.
Utviklingsområde sommerskianlegg (F)	19 (0,2 %)	Område med stor regional næringsinteresse gjennom tilrettelagte skiaktiviteter i perioden mai-oktober.
Planområdet totalt	7 622	

- 1) Innenfor nasjonalt villreinområde (A) er det en sone A1: «Leveområde for villrein. Utmarksnæringer og friluftsliv skal kunne utøvest, men tilpassast villreinen sine behov». Sone A2: Område innanfor Nasjonalt villreinområde som syner landskapsvernområder med villrein som en del av føremålet (635 km²). Sone A3: Område innafor Nasjonalt villreinområde der friluftssyn tilsier at det kan gjerast tilretteleggingstiltak (19 km²).
- 2) Vi har her brukt den størrelsen på randområdet som er oppgitt i utkast til plan av 12.11.2012 fordi den oppgitte størrelsen i vedtatt plan må være feil (oppgitt til 903 km²).

Figur 4. Avgrensning av delområdene i Ottadalen.



Kilde: Jordhøy m.fl. (2011), s. 63.

Store deler av villreinområdet, og dermed planområdet, er statsallmenning. Bygdeallmenningen Skjåk allmenning omfatter store deler av Skjåk og inntekter fra salg av villreinkort og tilleggstenester er en svært viktig del av allmenningens inntekter.

Det var opprinnelig villrein i området, men den ble utryddet på 1920-tallet. I deler av området var det tamreindrift fra 1840-årene, men det siste av disse tiltakene (Trio tamreinlag) gikk konkurs på 1960-tallet. Den reinen ble så innkjøpt og sluppet i Ottadalsområdet i 1964. Det ble åpnet for villreinjakt der i 1967. Villreinen i Ottadalsområdet har god kondisjon og det er ofte store dyr.

Lom tamreinlag har sine områder på den sørøstlige del av Ottadalen Sør, i området sør for Lomseggen og på Sognefjellet. Lom kommune er største andelseier i tamreinlaget. Bestanden består av omkring 2 400 dyr og de produserer omkring 50 tonn reinkjøtt i året.

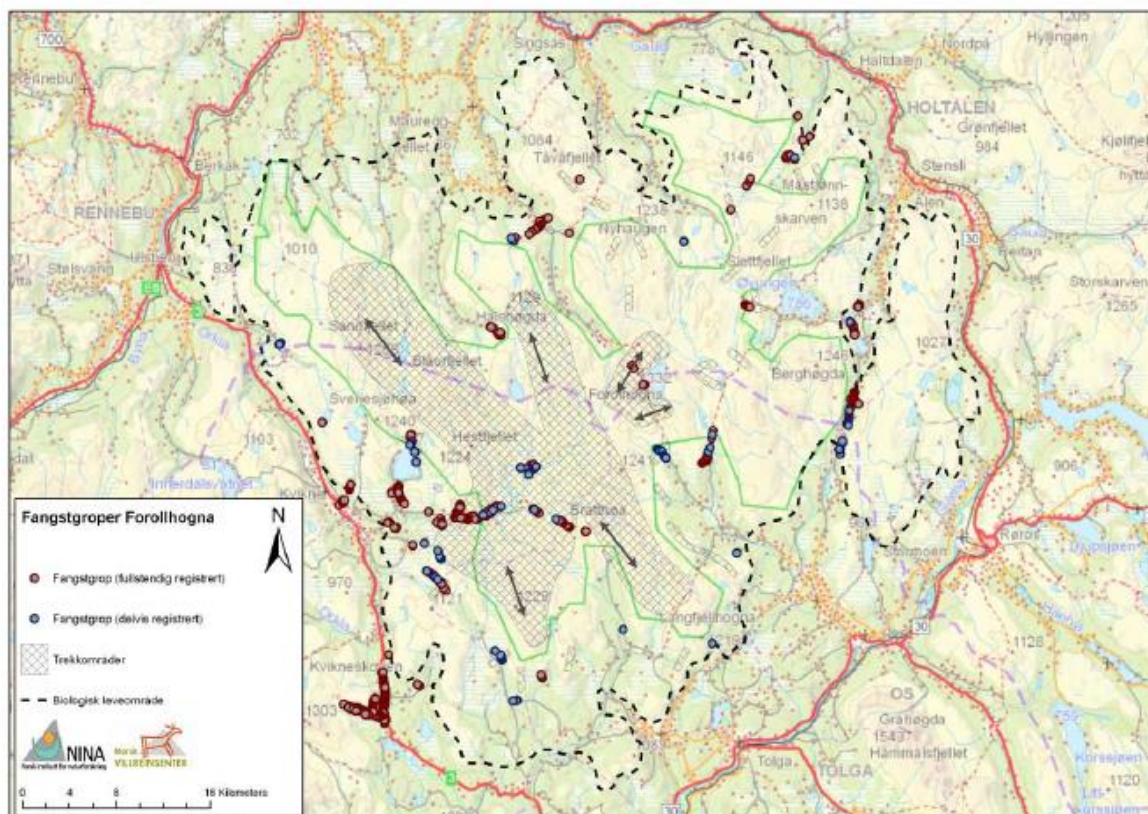
Nærmere om Forollhogna og villreinen

Figur 1 viser lokaliseringen av Forollhogna villreinområde. Dette er det mest nordøstre villreinområdet i Norge. Selve planområdet er på 3 679 km², mens villreinområdet er på 1843 km². Planområdet består av en stor vestlig del der en finner Forollhogna nasjonalpark på 1 062 km². Det er også åtte landskapsvernområder på til sammen 452 km² innen planområdet. Den østlige delen av planområdet, Nordgruvaområdet, er noe avskåret fra den øvrige delen via Hessdalen, se Figur 5. Nasjonalparken og landskapsvernområdene har hensynet til villrein som sentrale deler av sin målsetting. Planområdet berører Midtre Gauldal, Rennebu, Holtålen og Røros i Sør-Trøndelag og Tolga, Os og Tynset i Hedmark. I sørvest grenser Forollhogna til Knutshø villreinområde, som omfattes av Dovrefjellplanen.

Bestandsmålet for Forollhogna ble i 2012 utvidet til 2000 dyr, etter å ha vært holdt på 1700-1800 dyr i de siste 30 år. Ved vintertellingen i 2013 ble det funnet 1749 dyr. Villreinen i Forollhogna er tidligere tamrein og det var første gang villreinjakt i 1956.

Tabell 4 viser at 46 % av planområdet er nasjonalt villreinområde, mens bygdenæreområder utgjør 35 %.

Figur 5. Oversikt over Forollhognaområdet, her også med fangstgroper.



Kilde: Jordhøy m.fl. (2010), s. 35.

Tabell 4. Arealfordeling i regionplanområdet etter sone. Forollhogna.

Sone	Areal km ² (% av totalt)	Kort beskrivelse av sonene – overordna retningslinjer
Sone 1: Nasjonalt villreinområde	1698,5 km ² (46 %)	<p>Det nasjonale villreinområdet har spesielt viktige områder for villreinen og det skal tas særlige hensyn til villreinen innenfor dette området. Det skal ikke etableres ny fritidsbebyggelse innenfor området. Ny utbygging eller andre tekniske inngrep som skal forringe nasjonalt villreinområde skal unngås.</p> <p>Planen legger ingen begrensninger på landbruksdrift innenfor LNF-formålet i denne sonen. 1)</p>
Sone 2: Randområde	685,4 km ² (19 %)	<p>Randområdet til det nasjonale villreinområdet er av betydning for villreinen. Her vil utbygging, ferdsel og annen aktivitet kunne påvirke villreinens leveområder negativt.</p> <p>Det skal ikke tillates nye hyttefelt, utvidelser eller fortetting av eksisterende hyttefelt ut over det som er godkjent i plan. For Mellom Riksen i Midtre Gauldal kommune og Knausvola i Vingelen/Tolga kommune er det noen presiseringer, jf. pkt 14.</p> <p>Planen legger ingen begrensninger på landbruksdrift innenfor LNF-formålet i denne sonen.</p> <p>Temakart villrein skal tas med som en del av vurderingen av nye og avbøtende tiltak innfor området. Tilrettelegging for ferdsel og aktiviteter prioriteres innenfor sone 2 og 3 for å begrense ferdsel inn i sone 1.</p> <p>Nordgruveområdet er skilt ut som et eget randområde med noen spesielle retningslinjer jf pkt 15 i retningslinjene.</p>
Sone 3: Bygdenære-områder	1295,3 km ² (35 %)	<p>Denne sonen har stor samfunnsmessig betydning, der påvirkning av leveområdet er mindre framtreddende. Dette er bygder og dalfører med fast bosetting, hovedveinett, landbruk og næringsetablering. Tiltakets betydning for næringsutvikling og lokalsamfunn skal tillegges avgjørende vekt.</p> <p>Ny fritidsbebyggelse bør legges i tilknytning til grender og tettsted med eksisterende infrastruktur for å gi størst ringvirkninger for lokalsamfunnet.</p> <p>Ferdsel og aktiviteter bør prioriteres og tilrettelegges for i denne sonen for å begrense ferdsel inn i sone 1. Temakart villrein kan være en del av vurderingsgrunnlaget.</p>

Kilde: Vedtatt regional plan for Forollhogna villreinområde 2013 -2015. Hedmark og Sør-Trøndelag fylkeskommuner 6.5.2013.

1)En stor del av denne sonen er nasjonalpark og delvis landskapsvernområder, hvor verneforskriften med bindende bestemmelser etter naturmangfoldloven gjelder. Disse er overordnet retningslinjene i regional plan.

2.3.3 Nærmere om noen enkeltbegrep og enkeltspørsmål

Hva er helhetsgrep?

Ett av de spørsmålene vi skal ta stilling til i forbindelse med plandokumentene er deres «helhetsgrep». Det er ikke uten videre gitt hva dette er. Med helhetsgrep mener vi hvordan en i de ulike regionale planene tolker MD's hovedformål med planleggingen. Det vil særlig si vektleggingen av forholdet mellom det en grovt kan kalle bruk og vern i de aktuelle plandokumentene. Dette krever et nærmere studium av de enkelte prosesser og planer, og vi har derfor undersøkt planene for Hardangervidda, Ottadalen og Forollhogna.

2.3.4 Dokumenter, intervjuer og offentlig statistikk

Studier av dokumenter

Departementets to bestillingsbrev, der de gir utgangspunktet for planarbeidet, er sentrale dokumenter. På regionalt nivå gir de omfattende planprosessene mange dokumenter og dermed et interessant datagrunnlag. Disse dokumentene gir innsikt i planprogrammene, de enkelte planprosessene og ikke minst de vedtatte planene i form av plankart, retningslinjer og handlingsprogram. Det er ikke mulig å gå i dybden og gjengi alle skriftlige synspunkt som er kommet i planprosessene. Vi har derfor valgt ut kommentarer og synspunkt som illustrerer de aktuelle spørsmål på en god måte, men slik at nyanser og ulike synspunkt går fram av materialet.

Dokumenter gir god innsikt i aktuelle tema, men vil ofte ikke være tilstrekkelig til å gi et godt nok datagrunnlag til å svare på problemstillingene. En grunn er at de er skrevet for et annet formål enn å gi svar på våre problemstillinger, hvilket medfører at de må tolkes. En annen grunn er at dokumenter er skrevet av en aktør for å gjengi deres syn på saken. Det kan påvirke de data som formidles, både mht utvalg og presentasjon, og det vil påvirke de enkeltargumenter og den argumentasjon som bygges opp. Det er derfor grunn til å ha et kritisk forhold til de ulike dokumentene, og vurdere dem i forhold til andre datakilder. En slik kilde er intervjuer.

Intervjuer med utvalgte aktører

Intervjuer er viktige fordi de gir grunnlag for å sette dokumenter i en bredere sammenheng. Intervjuer er også viktige fordi de gir data om spesifikke forhold som vi ønsker svar på, men som ikke nødvendigvis kan leses ut av dokumentene. Ved intervjuer har en mulighet til å få fram aktørenes vurderinger av årsakssammenhenger. Ulike aktører vil ofte ha ulike synspunkt. Det kan ha sammenheng med at de har hatt ulike roller i planprosessen og dermed faktisk sitter på forskjellige typer kunnskap og fordi de har ulike ståsteder og ulike interesser.

Det er derfor viktig å intervju ulike aktører slik at en får fram eventuelle ulike synspunkt. Vi har intervjuet representanter for Miljøverndepartementets naturvern avdeling og planavdeling⁴ og personer som har sittet sentralt i planprosessene i Hardangervidda, Ottadalen og Forollhogna. Intervjuene i forbindelse med de tre planene er konsentrert om medlemmene i de aktuelle styringsgruppene, men vi har også inkludert noen andre aktører. Vi måtte avgrense antall intervjuer og valgte derfor å konsentrere oss om et utvalg representanter for hver av de tre styringsgruppene.

Få respondenter fra utenfor disse gruppene kan ha medført at vi mangler synspunkter, men her vil en sammenligning med f.eks. uttalelser ved høringer gi et bredere grunnlag. Intervjuene ble gjennomført på bakgrunn av en standard intervjuguide, vedlegg 3. Den guiden fanget opp hovedtrekkene ved våre problemstillinger, selv om den ikke var like velegnet for alle aktører. Respondentenes svar ble notert og senere renskrevet. Det er intervjuet 4 personer i Miljøverndepartementet; 15 i forbindelse med Hardangervidda, 5 i Ottadalen og 5 i Forollhogna. I forbindelse med Hardangervidda inkluderer materialet også intervjuer som ble gjort i forbindelse med et annet fjellforskningsprosjekt.

Intervjuene ble gjennomført før prosessen med de regionale planene var avsluttet i Ottadalen og det kan ha skjedd ting i ettertid som har gitt noe annerledes svar på spørsmål dersom intervjuene var gjennomført senere.

Deltagende observasjon

Østlandsforskning og Eigil Reimers har vært invitert til Miljøverndepartementets nettverksmøter og andre samlinger i forbindelse med de regionale planene. Vi har deltatt på mange av disse og har holdt flere innledninger og foredrag. Dette har gitt oss et innblikk i en del av informasjon som er formidlet mellom MD og de som arbeidet med regionale planer, og det har gitt oss et innblikk i de tema som diskuteres i forbindelse med de regionale planene. Foredragene har gitt mulighet til innspill og reaksjoner som vi har tatt med inn i det videre arbeid med evalueringen.

Offentlig statistikk

Offentlig statistikk har vært en sentral datakilde i forbindelse med studier av langsiktige virkninger av planene for lokalsamfunn. Ved gjennomgangen av denne i kapittel 9, er det gjort nærmere rede for det statistiske grunnlaget. Sentralt er imidlertid SSB sine befolkningstall og sysselsettingstall. For de sistnevnte er oversikten basert på kjøring via programmet Panda. Studiene av næringsstruktur tar også utgangspunkt i SSB sine tall og hovedgrupper av næringer, som så er knyttet til alle de regionale planene.

⁴ Denne avdelingen inngår nå i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Om grunnlaget for vurdering av planer i forhold til villrein

Gjennomgangen av planene for Hardangervidda, Ottadalen og Forollhogna i forhold til villrein er basert på et sett med åtte kriterier eller momenter som er utviklet på grunnlag av litteraturstudier. Det er noe forskjellig grunnlag for å vurdere effekter på villrein på Hardangervidda og i Ottadalen kontra Forollhogna. For de to førstnevnte områdene var det utpekt «fokusområder» som ble spesielt fokusert i kunnskapsgrunnlaget og i planene. I vår studie har vi sett nærmere på disse områdene. Det har ikke vært tilsvarende data om utpekte fokusområder i Forollhogna. Det gjorde at det ikke var mulig å foreta vurderingene der på samme måte.

Vurdering av datagrunnlaget

De data som vi har hatt til rådighet har gitt et godt grunnlag for å svare på problemstillingene, selv om det har vært vanskelig å svare klart på noen av dem. Det hadde bl.a. vært en fordel å ha gjennomført flere intervjuer med personer som ikke deltok i styringsgrupper, og det er selvsagt vanskelig å vurdere langsiktige virkninger.

Det har også vært begrensede muligheter til å følge opp den mer konkrete bruk av regionale planer i en kommunal plansammenheng og i andre sammenhenger. Hovedgrunnen er at det så langt har vært relativt få saker.

3 MÅLENE FOR PLANARBEIDET OG FINANSIELLE RESSURSER

3.1 Aktuelle temaer og sektorinteresser

Miljøverndepartementet har i bestillingsbrevet presentert en rekke tema som anses som naturlige å ta opp. Tabell 5 viser i hvilken grad disse temaene er tatt opp i planprogrammene. I denne sammenheng må det presiseres at hvilke tema som ifølge planprogrammene skal tas opp i de enkelte regioner er sett i sammenheng med det en vet fra tidligere planlegging og fylkesdelplaner fra områdene. Når det gjelder Snøhetta/Knutshø (Dovrefjellplanen) så bygger den, som Rondane og deler av Hardangervidda, på de tidligere fylkesdelplanene. Dovrefjellplanen skiller seg fra de øvrige ved at det legges vekt på tema som er aktuelle i ulike delområder. Slik sett kan flere tema bli berørt når en kommer til den faktiske utvikling av Dovrefjellplanen.

Tabellen viser at med disse forbehold går noen tema igjen i alle planprogrammene. Det er; villrein, friluftsliv og ferdsel, motorisert ferdsel i utmark, fritidsbebyggelse samt reiseliv og annen utmarksnæring. Naturvern og biologisk mangfold, jord og skogbruk, kraftutbygging (energiproduksjon) og kraftlinjer samt vegbygging og brøyting tas opp av de fleste. Jernbaneutbygging, men ikke minst stedsutvikling og mineraler og løsmasser, er derimot i mindre grad et eksplisitt tema i planprogrammene. I tillegg tar planprogrammene opp flere tema som ikke er skissert i departementets bestillingsbrev.

Det kan ikke forventes at alle tema er like aktuelle over alt, hvilket også er presisert av departementet (brev av 12.4.2007, s. 7):

Valg av temaer må vurderes og avklares ved utarbeidelsen av planprogram for hver enkelt planprosess. For at planene skal bli tydelig strategiske, gi klare føringer for kommunal planlegging og være grunnlag for bruk av innsigelser, er det et poeng at utvalget av temaer begrenses til det som er relevant for den konkrete situasjon i hvert planområde.

Tabell 5 Oversikt over hvilke tema som ifølge planprogrammene skal tas opp til vurdering i planarbeidet.

Tema	Setesdal	Hvidda	Nord- fjella	Otta- dalen	Rond/ Søln	Dovre- fjell ²	Foroll- hogna
Villrein	X	X	X	X	X	X	X
Naturvern og biologisk mangfold	X	X	X	X			
Kulturminner og kulturmiljø	X	X	X	X	X		X
Natur og kulturlandskap	X	X	X		X		X
Stedsutvikling		X					
Friluftsliv og ferdsel	X	X	X	X	X	X	X
Motorferdsel i utmark	x	X	X	X	X	X	X
Jord- og skogbruk	X	X	X	X			X
Fritidsbebyggelse	X	X	X	X	X	X	X
Reiseliv og annen utmarksnæring ¹	X	X	X	X	X	X	X
Veibygging/-brøyting		X	X	X	X	X	X
Jernbaneutbygging		X	X		X		
Kraftutbygging	X	X	X				X
Kraftlinjer og teleinstallasjon	X	X	X				X
Mineraler og løsmasser							X
Annet	X	X	X	X	X	X	X

1) Inkluderer næringsutvikling.

2) Har et fokus på definerte problemstillinger i ulike områder – det kan medføre at flere tema i praksis vil være berørt i planarbeidet.

P: Planprogram

Kilde: Planprogrammene.

Ut fra det en vet om de hyppigste konfliktene mellom villrein og andre interesser, samt at den regionale planen skal tjene et utviklingsformål, synes valgene av tema slik de framgår av planprogrammene i tråd med departementets intensjoner i brev av 12.4.2007.

3.2 Budsjetter og finansiering av arbeidet med de regionale planene

Arbeidet med de regionale planene har medført en stor bruk av ressurser. Grovt sett kan dette deles i følgende hovedgrupper:

- Utgifter til organisering og drift av planprosesser, herunder engasjement av sekretærer for prosessene, se Tabell 6.
- Gjennomføring av prosjekter i forbindelse med de enkelte planene og fellesprosjekter, se Tabell 7
- Arbeidstimer som er lagt ned i form av frivillig innsats ved engasjement i planprosessene fra enkeltpersoner, grunneiere/rettighetshavere, lag og foreninger m.fl.
- Arbeidstimer som er lagt ned innen offentlig virksomhet, bl.a. kommuner, fylkeskommuner, fylkesmannsembeter, departementer, direktorater m.fl.
- Arbeidstimer og oppdateringer av villreinfaglige data, bl.a. kart over leveområder, GPS merking av villrein, analyser av forstyrrelser m.m.
- Forskningsprosjekter og kunnskapsprosjekter finansiert av bl.a. Norges Forskningsråd.

Vi har, bl.a. via flere henvendelser til sekretærene for de regionale planene, samlet inn data om fylkeskommunenes bevilgninger til planprosessene. Vi har også fått oversikter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om deres bevilgninger (de de var en del av Miljøverndepartementet) til planprosessene og utgifter til prosjekter både for enkeltområder og prosjekter som skulle komme flere områder til nytte.

Tabell 6 gir en oversikt over utgiftene til planprosessene. Tabellen viser at det har vært bevilget nesten 22 millioner til alle planprosessene som helhet. Av dette har Miljøverndepartementet bevilget nesten 13 millioner og fylkeskommunene vel 9 millioner. Vi har ikke detaljerte oversikter over bruken av disse midlene. I forbindelse med finansieringsplanen i planprogrammet ble det imidlertid utarbeidet budsjetter. Disse har i hovedsak postene; engasjement av prosjektleder, faglig bistand og drift av prosjekt. De to største postene er engasjement av prosjektleder og faglig bistand. Faglig bistand kan f.eks. være innkjøp av FoU-tjenester, som tjenester fra villreinsentrene og grafisk arbeid i forbindelse med kartarbeid og trykking.

Tabell 6. Finansiering av de regionale planprosessene, 2007-2013. Kroner.

	Miljøverndepartementets planavdeling (Nå KMD) ¹ tildelinger for 2007-2011	Fylkeskommuner ² , 2007-2013	Sum
Setesdal Aust og Vesthei	2 250 000	2 480 000	4 730 000
Hardangervidda	1 500 000	2 700 000	4 200 000
Nordfjella	1 900 000	1 350 000	3 250 000
Ottadalen	1 900 000	600 000	2 500 000
Rondane/Sølnkletten	1 650 000	1 280 000	2 930 000
Dovrefjell	1 900 000	200 000	2 100 000
Forollhogna	1 750 000	400 000	2 150 000
Sum	12 850 000	9 010 000	21 860 000

- 1) Data om bevilgninger til planprosessene fra Miljøverndepartementet (nå Kommunal og Moderniseringsdepartementet) er basert på notat fra departementet i april 2014. Vi har også data fra fylkeskommunene om departementets bidrag til arbeidet i Heiplanen, men det er noe avvik mellom de og de tall vi har fra fylkeskommunen om dette. Det kan f.eks. skyldes at det er ulik postering av midler til prosjekter. Data fra departementet tyder på at det ikke ble gitt prosessmidler i 2012. Det ble ikke gitt slike midler fra dem i 2013.
- 2) 2) Data om bevilgede midler fra fylkeskommunene til prosessene er basert på opplysninger om dette fra fylkeskommunene i juni 2014.

Tabell 7 viser bevilgninger til prosjekter fra planavdelingen til prosjekter i årene 2007-2011 og i 2013. Vi er usikre på om det ble gitt midler til prosjekter i 2012. I disse årene ble det bevilget knapt 5,5 millioner til ulike prosjekter. Vi er ikke kjent med om alle bevilgninger ble brukt fullt ut.

Tabell 7. Bevilgninger til prosjekter fra Miljøverndepartementets planavdeling (nå Kommunal – og moderniseringsdepartementet), 2007-2011 og 2013. Kroner.

Prosjekter 2009	Planområder/ansvarlig instans	Tildelte midler
Villreinen som regional og lokal næringsutvikler.	Fellesprosjekt	500 000
Utmarksbaserte næringer og LNF- formålet i Nore og Uvdal	Hardangervidda/Buskerud fylkeskommune	50 000
Ringvirkninger av hyttebygging	Fellesprosjekt	500 000
Kartlegging av kulturminner og landskap	Sølnkletten	150 000
Prosjekter 2010		
Tilgjengeliggjøring av kulturminner Utleggelse på Askeladden, blant annet fangstanlegg	Forollhogna/Sør Trøndelag fylkeskommune	300 000
Modeller for organisering og gjennomføring av handlingsdelen	Rondane/Oppland fylkeskommune	300 000
Tilgjengeliggjøring av kulturminner	Heiplanen/Rogaland fylkeskommune	200 000
Prosjekter 2011		
Landskapsanalyse som metode i regional plan	Nordfjella/Buskerud fylkeskommune	200 000
Villrein som reiselivsattraksjon (forprosjekt)	Hardangervidda/Buskerud fylkeskommune	140 000
Betydningen av DNTs hytter og rutenett som bidrag til lokal verdiskaping.	Heiplanen/ Rogaland fylkeskommune	200 000
Evaluering av de regionale planene mht prosess og resultater		800 000
Prosjekter 2013		
Villrein.no – utvikling av nettside for formidling av informasjon blant annet om regionale planer		340 000
Publisering av villreinmateriale; Lage faktaark/veiledere som samler FoU-prosjektene (500.000 kr), utgi hovedtrekkene i	Miljødirektoratet	1 140 000

digital publikasjon (150.000 kr), vitenskapelig publikasjon (210.000 kr), bokutgivelse for internasjonalt publikum (280.000 kr)		
Kommunale eksempler for villreinfjella Midler til Hardangerviddaprojektet "Friluftsliv og villrein"	Fylkesmannen i Buskerud	150 000
Planfaglig samling	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag:	100 000
Røros kommuneplan – konsekvensutredning	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag:	100 000
Konsekvensutredning - kommuneplaner	Fylkesmannen i Rogaland	200 000
Sti og løypeplan	Fylkesmannen i Rogaland	100 000
Sum Prosjekter		5 470 000

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, notat av 30.4.2014. Det foreligger ikke data om prosjekter i 2012.

4 GJENNOMFØRING AV PLANPROSESSER – AKTIVITETER

4.1 Oppstartsfasen – forholdet til plan- og bygningslovens bestemmelser

Plan- og bygningslovens bestemmelser

Ifølge PBL § 4-1 skal det som grunnlag for planoppstart utarbeides et planprogram. For studien av oppstartfasen av planarbeidet er det derfor relevant å se nærmere på planprogrammet. § 4-1 sier videre om planprogrammet:

.. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varslings av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.

Dersom berørte regionale og statlige myndigheter på grunnlag av forslag til planprogram vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal dette framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram...

Omtale av planprogrammene i bestillingsbrev av 12.4.2007

Bestillingsbrevet, s. 7, omtaler planprogrammene slik:

Planprogram

Forskrift om konsekvensutredninger trådte i kraft 01.04.05. Fylkesdelplaner med retningslinjer for utbygging omtales av forskriften.

Det stilles krav om at det skal utarbeides et planprogram som skal ligge til grunn for utformingen av planforslag med konsekvensutredning. Planprogrammet skal avklare rammer og premisser og klargjøre formålet med planarbeidet. Det skal beskrive hvilke utbyggingsstrategier og alternativer som vil bli vurdert og problemstillinger som vil bli belyst, herunder hvilke utredninger som anses nødvendig for å gi et godt beslutningsgrunnlag.

Planprogram for planer som kan komme i konflikt med nasjonale føringer i dette brevet, skal forelegges Miljøverndepartementet. Departementet vil da kunne uttale seg om behov for alternativvurderinger, tilpasninger, utredninger med mer.

Vurdering av planprogrammene i forhold til PBL sine bestemmelser

En gjennomgang av de 7 planprogrammene viser at disse i hovedtrekk er i tråd med PBL sine bestemmelser for oppstartfasen. Det klareste unntaket er lovens krav om at planprogrammet skal vise hvilke alternativer som vil bli vurdert. Dette er også et svakt punkt i forhold til MDs nærmere presisering av at planprogrammene skal «beskrive hvilke utbyggingsstrategier og alternativer som vil bli vurdert». Selv om en f.eks. i planprogram for Rondane tar opp forhold som er av mer overordnet karakter, problemstillinger i influensområdet og leveområdet, altså problemstillinger som nærmer seg det strategiske, så er har planprogrammet etter vårt skjønn ikke en god nok vurdering av aktuelle utbyggingsstrategier og alternativer.

En grunn til dette kan være at utvikling av utbyggingsstrategier og alternativer er en så omfattende prosess at det heller er et sentralt element i selve planen enn i planprogrammet. Altså vil det være urimelig å stille et slikt krav i planprogrammet. Det er sågar et spørsmål når en kommer til selve planene om de i tilstrekkelig grad diskuterer utbyggingsstrategier og ulike alternativer. Planene så langt synes mer fokusert på den direkte avgrensning, heller enn diskusjoner av strategier og alternativer. Dette kan ha bidratt til at en i så liten grad, med unntak av Rondane, forsøker å vurdere konsekvenser av strategier.

4.2 Organisering

Om organisering i Miljøverndepartementet sitt bestillingsbrev

I bestillingsbrevet av 12.4.2007 legger departementet vekt på at politisk ledelse i berørte kommuner får plass i planarbeidets styringsgruppe. Det forutsettes at fylkesmennene og de statlige villreinnemndene trekkes aktivt med i planprosessen.

I et nytt brev, den 2.4.2008, legger departementet spesielt vekt på at villreinnemndene bør få en sentral plass i arbeidet med de regionale planene. Bakgrunnen for denne presiseringen var at lederen for villreinnemnda for Hardangervidda i forbindelse med oppstart at arbeidet der opplevde en skepsis mot at nemnda skulle delta. Den samme skepsis gjaldt i forhold til fylkesmannen. Leder av nemnda på vidda tok derfor kontakt med Direktoratet for Naturforvaltning og ba om at nemnda faktisk ble gitt en sentral rolle. DN kontaktet deretter Miljøverndepartementet. Departementet vektlegger så i brev av 2.4.2008 at nemndene har en viktig rolle i forbindelse med arealplanlegging og det regionale perspektiv på slik planlegging. Departementet skriver (brev av 2.4 2008, s. 2):

Miljøverndepartementet vil på bakgrunn av dette oppfordre fylkeskommunen som planansvarlige om å se til at villreinnemndene får en sentral rolle, som tydelig viser at målsettingen om sikring av villreinens leveområder skal ligge til grunn for utviklings- og utbyggingstiltak i planområdet. Dette forholdet bør tas i betraktning når planarbeidet skal organiseres opp.

Initiativet fra lederen for nemnda på Hardangervidda førte altså til en mer generell presisering og vektlegging av at villreinnemnda burde få en sentral rolle organisatorisk i de ulike planprosessene.

Overordnet organisering – en oversikt over alle regionale planer

Tabell 8 gir en oversikt over alle planene mht planlagt involvering av ulike offentlige aktører. Tabellen viser formell organisering og ikke i hvilken grad ulike aktører faktisk deltok i planarbeidet, f.eks. på møter. Tabellen viser at alle planene har en styringsgruppe og at alle har en prosjektleder som er engasjert spesielt for dette planarbeidet.

Sammensetningen av styringsgruppa varierer. Alle berørte fylkeskommuner er representert med minst en fylkespolitiker, ofte fylkesordfører eller varafylkesordfører. I de fleste områdene er det politiske representanter fra kommunene, ofte ordfører, men Rondane og Ottadalen utmerker seg med at relativt få slike personer er faste medlemmer av styringsgruppa. Alle fylkesmenn er formelt representert på Hardangervidda, i Nordfjella, Dovrefjellplanen, Ottadalen og Forollhogna. Villreinnemnda er representert i alle planer unntatt Setesdal og Rondane.

Arbeidsutvalg finnes bare for de tre sørligste planene; Setesdal, Hardangervidda og Nordfjella. For de to sistnevnte deltar også enkelte fylkesmenn i arbeidsutvalget.

Med unntak av i Rondane er alle kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter representert i et administrativt utvalg i de respektive planene. Dette utvalget har ulikt navn, (administrasjonsgruppe, prosjektgruppe o.l.) men har det til felles at de skal bidra med innspill og deltakelse fra et mer faglig ståsted. I Rondane fyller det etablerte planrådet for villrein denne funksjonen. Villreinnemnda deltar i de fleste av disse arbeidsutvalgene, og i vel halvparten deltar også villreinutvalget.

I alle planområdene er det lagt opp til lokale prosesser, ofte knyttet til kommuner eller spesielle tema. Dette kan også knyttes til åpne møter eller kontakt/møter med spesielle brukergrupper og interesser. I Hardangerviddaplanen og planarbeidet for Nordfjella er denne typen kontakt knyttet til et referanseforum.

Tabell 8. Oversikt over oppnevnte deltakere i styringsgrupper, arbeidsutvalg, administrative grupper m.m. Alle regionale planer.

	Setesdal	Hardangervidda	Nordfjella	Ottadalen	Rondane	Sølnkletten	Dovre-fjell	Forollhogna
Styringsgruppe	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ordførere ²	16/18	9/9	7/7	4/10	4/14	4/4	8/10	7/7
Fylkespolitikere	5/5	6/3	6/2	3/3	4/2	2/1	4/4	2/2
Fylkesmann		3/3 ⁴	3/3 ⁴	3/3 ⁴			4/4 ⁴	2/2 ⁴
Villreinnemnd		1/1	1	1/1		1/1	2/1	1/1
Arbeidsutvalg	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei ?
Admgr./Pr.gr	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja ¹	Ja	Ja	Ja
Kommune	18/18	9/9	?/7	9/10	2/14	4/4	11/10	7/7
Fylkeskommune	5/5	3/3	?/3	3/3	1/2	2/1	4/4	8/2
Fylkesmann	5/5 ?	3/3	?/3	3/3	2/2	1/1	4/4	2/2
Villreinnemnd	1		1	2/1	1/1	1/1	2/1	1/1
Villreinutvalg				1/2		1/1	2/1	1/1
Andre			1	1				
Ref.forum³		Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	??	Nei
Engasjert prosjektleder	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Teller/nevner i brøken for aktuelle aktører viser henholdsvis hvor mange som formelt deltar/antallet som kan delta. Som i Ottadalen at 4 av 10 potensielle ordfører deltar i styringsgruppa.

- 1) Planrådet i Rondane var prosjektgruppe/ressursgruppe. Den bestod av 1 fylkespolitiker, ett medlem av KS og en representant for fylkesmannen fra hvert av fylkene.
- 2) I enkelte tilfeller har det ikke vært mulig å klarlegge om deltakende politikere er ordførere eller andre ledende kommunale politikere.
- 3) Kan ha ulik betydning.
- 4) Representanter for de tre fylkesmennene har hatt møte- og talerett i styringsgruppa og har vært innkalt til alle møter.

Kilde: Planprogrammer og plandokumenter for de ulike planene.

Vurdering av hovedtrekkene i forhold til departementets to brev

Hovedtrekket er at MDs ønsker om representasjon er ivaretatt. Ottadalen og Rondane skiller seg imidlertid ut ved at et utvalg ordførere deltar i styringsgruppa og at disse til sammen skal representere alle kommunene. I Setesdal og Rondane var ikke fylkesmann og villreinnemnd inkludert i styringsgruppa. På den annen side har en i Rondane Planrådet for villrein, som kan ha fylt noe av funksjonen mht involvering av bl.a. fylkesmann, og det kan der ha vært en omfattende kontakt med fylkesmann og villreinnemnd som ikke fanges opp av denne oversikten. Det kan også ha vært en mer omfattende kontakt i Setesdalsområdet enn det en ser utfra oversikten over formell deltakelse i ulike organer.

4.3 Hardangerviddaplanen - planprosess

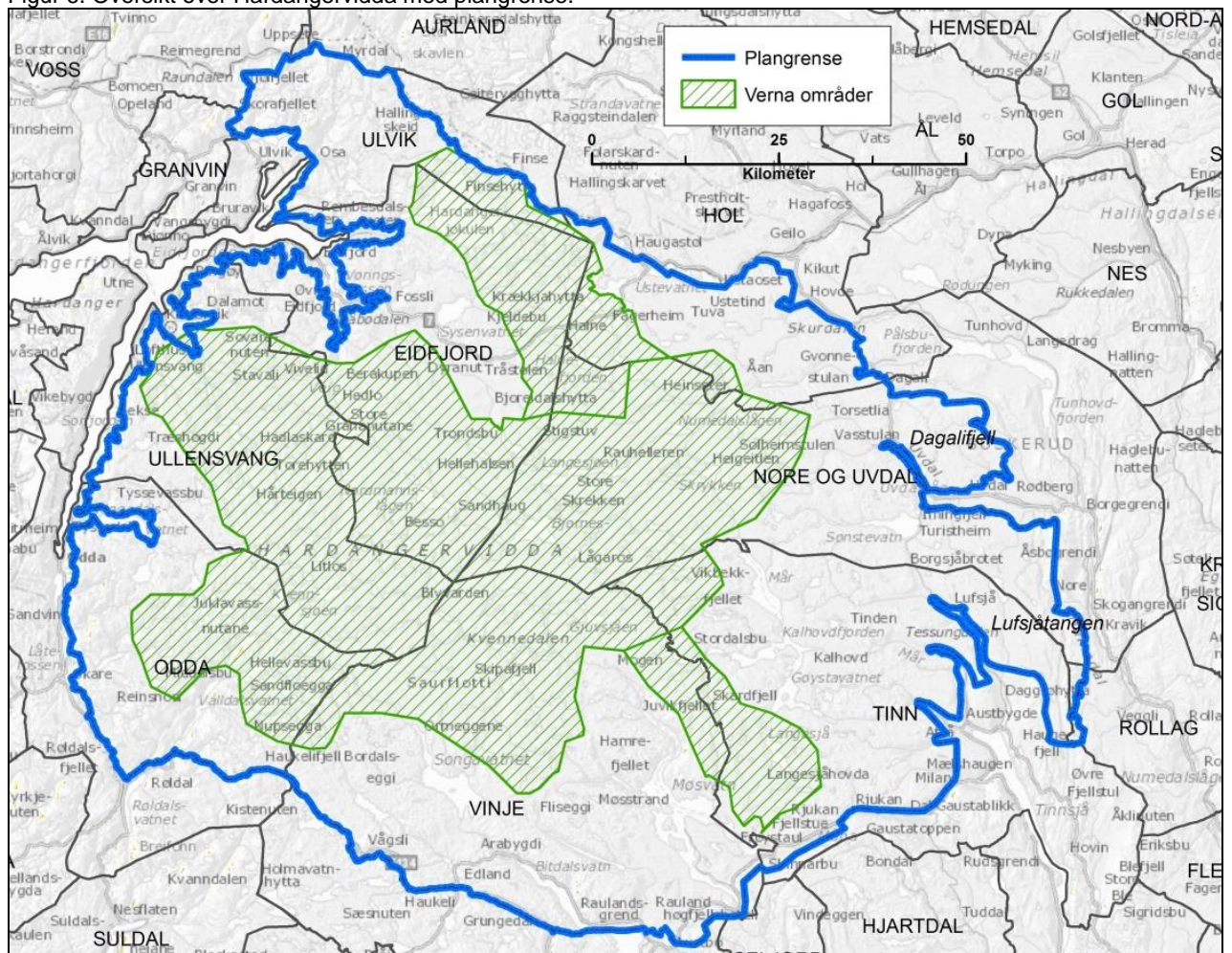
4.3.1 Utarbeiding av planprogram og opplegg for planprosess

Synspunkt på behovet for en regional plan

Respondentene var generelt positive til en regional plan for hele Hardangervidda. Flere vektla at det var en fordel med en plan som ga grunnlag for en mer ensartet og forutsigbar forvaltning av Hardangervidda, særlig randområdene. Det ville redusere tilfeldigheter preget av hvem som var saksbehandler, og enkelte mente at en plan kunne gjøre det lettere å si «ja» i områder der en nå på grunn av usikkerhet ofte sa «nei». Flere syntes det var positivt med en plan som fokuserte på både villreinen og samfunnet via en utviklingsplan⁵.

Figur 6 viser plangrensa og en del sentrale navn på Hardangervidda. Det vises også til Figur 3 der de ulike sonene er presentert.

Figur 6. Oversikt over Hardangervidda med plangrense.



⁵ Som vi kommer tilbake til så ble det en stor skuffelse for mange at dette først og fremst ble det de kalte en «villreinplan».

Om bestillingsbrevet

Respondentene oppfatter departementets bestillingsbrev som «greit» og at det var som forventet når brevet skulle gi grunnlag for planlegging i flere områder. Brevet er såpass åpent at det gir rom for regionale tilpasninger av planleggingen. Videre gir det et hovedfokus på villrein, men åpner i større grad enn en verneplan for satsing på bruk og næringsutvikling. Det er det tilfredshet med, og dette momentet ble ansett som viktig for at kommuner og andre ville gå inn i arbeidet. Utgangspunktet om en «mulighetenes plan» ble oppfattet positivt. Erfaringer fra tidligere planer på Hardangervidda, som nasjonalparkplanen, medførte at enkelte var svært skeptiske. Når det imidlertid gikk etter plan- og bygningsloven så åpnet det for muligheter for bruk og næringsutvikling.

Flere punkter i bestillingsbrevet ble imidlertid ansett som uavklarte og det ble derfor gjennomført møter mellom Buskerud fylkeskommune, ved sekretariatet, og departementet. Etter disse møtene var det fremdeles en del åpne spørsmål, og en satt igjen med inntrykk av at departementet ikke helt visste hvor de ville med planarbeidet og selv også søkte etter løsninger. Dette kunne knyttes både til nyere endringer i plan- og bygningsloven og at en hadde liten erfaring med regionale planer på tvers av fylkesgrenser. Vi kommer tilbake til dette i forbindelse med enkeltpunkter.

Alle kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter hadde en sentral rolle

Arbeidet med planprogrammet startet på bakgrunn av MDs brev av 12.4.2007. De tre berørte fylkeskommunene, Hordaland, Telemark og Buskerud, ble så enige om et felles prosjekt og det ble opprettet en styringsgruppe med 19 medlemmer. Dette var ordførerne i de 9 berørte kommunene, to sentrale fylkespolitikere fra hvert av fylkene, fylkesmannen i hvert de tre fylkene samt leder av villreinnemnda. For å få et operativt styringssystem ble det etablert et arbeidsutvalg (AU) som skulle ta seg av de løpende saker. Arbeidsutvalget bestod av 8 medlemmer. Leder av AU og styringsgruppa var fylkesvaraordfører i Telemark, se også punkt 5.2.1. og tabell 4.

Fylkesmennene og villreinnemnda blir med i styringsgruppe og AU

Opprinnelig var det ikke meningen at fylkesmannsembetene og villreinnemnda skulle delta i styringsgruppa og AU. Det var til dels sterk skepsis og motstand mot at fylkesmannsembetene skulle være med, herunder at selve fylkesmennene skulle delta i styringsgruppe og AU. Villreinnemnda ble inkludert på bakgrunn av et initiativ fra leder av villreinnemnda for Hardangervidda.

Etablere et bredt referanseforum

I forbindelse med utarbeiding av planprogrammet anså en det som viktig å sikre bred involvering av alle parter og organisasjoner som hadde interesser og synspunkter på planarbeidet. Ett alternativ var å etablere en liten referansegruppe med noen få representanter for ulike parter. Et annet alternativ var å etablere et mer åpent forum der alle lag, organisasjoner og offentlige institusjoner kunne delta. Etter en drøfting med

berørte parter ble det anbefalt at en etablerte et bredt og nærmest åpent referanseforum. Et slikt bredt referanseforum ble derfor etablert (planprogram, revidert utgave 28.1.2009, s.19).

Vedtatt planprogram

Planprogrammet ble diskutert, og revidert, i perioden fram til det ble *vedtatt i fylkestingene i februar 2009*. Et utkast til planprogram ble den 27.6.2008 sendt til ca 320 adressater. Disse inkluderte kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, berørte departementer, statlige fagetater, lag og organisasjoner innen næring, grunneierinteresser, villreinforvaltning, natur, friluftsliv og hytteforeninger samt ledere av jaktvaldene for villrein. Det ble også avholdt et informasjonsmøte på Skinnarbu der ca 50 personer deltok.

Ikke alle respondentene har like god kjennskap til prosessen med utarbeiding av planprogrammet. Det påpekes at departementets brev var et greit utgangspunkt fordi det signaliserte at en skulle inkludere bruk og vern, hvilket var motiverende i forhold til om en ensidig skulle vektlegge villreinen. Brevet var så bredt i sine formuleringer at det ga rom for lokal vektlegg og tilpasning, men dermed ga det også rom for tolkinger og usikkerhet. Det medførte møter mellom bl.a. administrativ og politisk ledelse av planarbeidet og Miljøverndepartementet for å avklare ulike forhold.

Tredelt formål med Hardangerviddaplanen var viktig

Respondentene framhever sterkt betydningen av at hovedformålet med fylkesdelplanen (regionalplanen) var tredelt (planprogram s. 4):

Hovedformålet med fylkesdelplanen er å komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for bruken av arealer som er viktige leveområder for villreinen eller påvirker villreinens leveområder. Særlig sentralt vil det være

- *Å sikre villreinen tilstrekkelige leveområder og langsiktig gode livsvilkår*
- *Å sikre lokalsamfunnene rundt Hardangervidda gode muligheter for nærings- og bygdeutvikling*
- *Å legge til rette for friluftsliv og naturbasert næringsliv*

Denne tredelte vektleggingen var motiverende for deltakelse i planarbeidet, herunder i styringsgruppe og arbeidsutvalg. Dette er oppsummert i at Hardangerviddaplanen skal være «mulighetenes plan».

4.3.2 Gjennomføringen av prosessen med Hardangerviddaplanen

Styringsgruppa og arbeidsutvalget – hvordan fungerte de?

Det var åtte møter i styringsgruppa fra det første møtet på Geilo 18.12.2007 til det siste møtet på Geilo den 27.10.2010. Det var et svært varierende oppmøte fra ulike deltakere:

Noen ordførere møtte på alle møtene, mens andre bare deltok på to møter. Fylkesmennene deltok på de aller fleste møtene. Fylkespolitikerne deltok også på de fleste møtene selv om det også var unntak.

Vi vet ikke sikkert hvor aktive deltakerne var på møtene og i hvor stor grad deltakerne påvirket planprosessen. Ved intervjuer påpekes det likevel at generelt var det mest aktiv deltakelse fra kommuner og fylkesmannsembetet, og at fylkeskommunen synes noe mer passiv enn forventet utfra at de er prosjekteier. Fylkesvaraordføreren fra Telemark, som ledet planarbeidet, fremheves imidlertid for sin særlig aktive og konstruktive rolle: Han *ville* at de skulle få til en plan. Dette ser ifølge informanter ut til å være en bredere holdning blant medlemmene i styringsgruppa; man skulle få til en plan. Det førte til at det ble gi og ta for de fleste som deltok i styringsgruppa.

Hovedtrekket fra intervjuene var at respondentene mente styringsgruppa fungerte bra; det var gode diskusjoner og gode muligheter til å møte opp og legge fram sitt syn. Som en sier: «dersom du var i styringsgruppa og ikke klarte å få fram ditt syn, så bør du finne på noe annet». Vedkommende påpeker også den gode tonen og at de fungerte som et «kollegium».

Det fremheves som en stor fordel at en her hadde med alle de tyngste politikerne rundt samme bord, og at en dermed fikk diskutert saken på bakgrunn av personer som hadde tyngde i sin kommune.

Arbeidsutvalget skulle ta seg av de mer løpende sakene innen planarbeidet og kunne gi en rask tilbakemelding. Arbeidsutvalget for Hardangerviddaplanen bestod av 8 personer, som hadde vararepresentanter. I tillegg møtte andre etter behov. Ordføreren fra Nore og Uvdal var opprinnelig ikke medlem, men på grunn av planens store betydning for kommunen ble ordføreren etter hvert medlem av arbeidsutvalget. Det var 11 møter i arbeidsutvalget. Når en tar hensyn til at det møtte vararepresentanter når det ordinære medlem var forhindret så har representantene og aktørene generelt møtte ofte på møtene i arbeidsutvalget. Respondenten anså villreinnemdas deltakelse som «grei».

Fylkesmannens deltakelse

Blant respondentene er det stor enighet om at aktiv deltakelse fra fylkesmennene personlig hadde stor betydning for at det ble vedtatt en plan og dens innhold. Fylkesmennene var i denne prosessen koordinerte og to av dem deltok selv i styringsgruppa, mens fylkesmannen i Buskerud også deltok i arbeidsutvalget. Fordelen med at fylkesmennene var så aktive var at deres deltakelse i seg selv ga tyngde til diskusjonen rundt bordet. Enkelte respondenter viser til at fylkesmennene hadde et bredere vurderingsgrunnlag enn miljøvernavdelingene, hvilket bl.a. førte til at en unngikk konflikter om stølsdalene.

Ved at fylkesmennene deltok i styringsgruppa ble det et forum der det kunne tas avgjørelser over bordet, selv om fylkesmennene i slike møter kunne konferere med fylkesmiljøvern sjefen. I tillegg kunne fylkesmennene klart signalisere hva som var

akseptabelt eller ikke, altså hva som ville gi innvending. Vinterbrøyting over Lufsjåtangen var et slikt tilfelle: Alle visste at dersom vinterbrøyting ble vedtatt så ville det bli innvending og planen ville bli sendt Miljøverndepartementet på det grunnlaget. Ved at alle deltok rundt bordet ble en i større grad fortrolige med hverandre sine synspunkter, hvilket medførte at både kommuner og fylkesmenn «besinnet seg». Som en sier det; «felles deltakelse rundt bordet tok bort noen tagger fra de fleste». Selv om fylkesmennene deltok så aktivt var de hele tiden klare på at de kunne legge ned innvending på punkter som ble for konfliktfylte i forhold til villreinen. Enkelte respondenter er usikre på i hvilken grad andre avdelinger enn miljøvern, som landbruk, fikk fremmet sine synspunkt innad i embetene. Fylkesmannen i Buskerud fremheves som viktig for at det faktisk ble vedtatt en regional plan.

Administrativ gruppe

Dette var en gruppe som bestod av fagpersoner, særlig fra kommunene. Prosjektkoordinatoren kunne støtte seg på denne gruppa, og de var viktige for utviklingen av planarbeidet.

Lokale planprosesser

Regional plan for Hardangervidda gjengir i korthet de lokale planprosessene for alle ni kommunene. Her gjengis en oversikt basert på Hardangervidda planen (s. 34)⁶, supplert med data fra intervjuer.

De ni berørte kommunene gjennomførte lokale prosesser for å kunne gi et best mulig innspill til utforming av den regionale planen. Organisering og gjennomføring varierte fra kommune til kommune, men alle ble avsluttet med en lokalpolitisk behandling.

De lokale prosessene tok utgangspunkt i planprogrammet som ble vedtatt i februar 2009, og grensen for utredningsområdet som ble fastsatt av styringsgruppa i mars 2009, og ble gjennomført i løpet av 2009. I mange av kommunene ble det holdt et innledende oppstartmøte der prosjektleder og leder av styringsgruppa deltok, mens den lokale prosessen var utelukkende lokal.

De fleste kommunene har hatt åpne oppfølgende møter, dels for hele kommunen, dels grendevis. Prosessen ble kunngjort på ulike måter med annonser i lokalpresse, brev om prosessen til alle grunneiere og/eller informasjonsskriv til alle husstander.

Flere av kommunene opplevde et stort engasjement. I for eksempel Nore og Uvdal kommune ble det gjennomført ni møter og kommunen fikk mange innspill. Det fremheves fra flere respondenter at en var spesielt aktive i Nore og Uvdal, hvilket også ble en fordel for andre kommuner. En grunn til det er at de i Nore og Uvdal initierte prosjektet

⁶ For en mer detaljerte presentasjon vises det til den vedtatte planen samt bakgrunnsdokumenter fra kommunene.

«Utmarksnæringene i Nore og Uvdal kommune og bruk av LNF-formålet etter plan- og bygningsloven», som ble gjennomført av Asplan Viak (2010).

Noen respondenter kommenterer at det synes å være en forskjell kommunene imellom mht hvor mye de var engasjert i planprosessene og at dette kan knyttes til hvor store interesser de hadde på vidda. Altså at kommuner som har store områder, gjerne utenfor nasjonalparken, var mer aktive enn kommuner som hadde mindre med slike arealer og som ellers ble lite direkte berørt. Det medførte at særlig kommunene på øst- og sørvidda var engasjerte, men også kommuner på vestvidda der planen kunne få særlig stor betydning for arealdisponeringen.

Kommunenes mange innspill var ifølge den vedtatte planen gjennom grundige administrative vurderinger og politiske drøfting mht hva som skulle spilles inn til den regionale planprosessen. Flere lokale innspill ble silt ut i den lokale prosessen fordi de ble vurdert som for konfliktfylte i forhold til villreinen.

Det påpekes av flere respondenter at mange lokale aktører «ikke våknet» før på slutten av planprosessen.

Referanseforumet

Intensjonen var at dette skulle være en åpen arena for informasjon og dialog med alle som var interessert i planarbeidet. Det ble gjennomført møter i referanseforumet på ulike steder rundt vidda. Invitasjonen til møtene tok utgangspunkt i en liste på 320 ulike aktører og det møtte 50-70 personer per møte. Denne typen møter har ifølge planen (s. 7) vært viktig for arbeidet. Det samme kommer fram i forbindelse med intervjuene, der det framheves at det var en viktig mulighet til å kommunisere med de interesserte, og der folk fikk si sin mening. Sammen med synspunkter som kom fram via de kommunale prosessene ble dette en «ventil» for hva folk mente og det ble en kilde til innsamling av lokal kunnskap og synspunkter.

Regional planprosess – hovedtrekk

Med bakgrunn i kommunenes ulike innspill og kunnskap fra utredningsarbeidene ble det utarbeidet et planutkast. Etter drøftinger i styringsgruppa og den administrative gruppa ble det gjennomført en begrenset høring av planforslaget sommeren og høsten 2010. Hensikten med denne høringen var at alle styringsgruppas medlemmer kunne drøfte planforslaget i sine politiske og faglige miljøer. Både planavgrensning og planinnhold i kart og planrapport var tema.

Etter denne interne høringen samlet styringsgruppa seg om et forslag til høringsutgave datert 10.1.2011. Planforslaget ble enstemmig anbefalt med unntak av planens retningslinje i § 2.3. som forutsatte vinterstengt veg over Imingfjell. Tre sentrale politikere gikk inn for følgende *alternative ordlyd* i § 2.3.

Det åpnes for en prøveordning med vinterbrøyting av Fv 124; Tessungdalen – Imingfjell – Uvdal med stengning på kort varsel når det er villrein i området. Denne veiforbindelsen er av stor samfunnsmessig betydning for øvre Numedal og Tinn. Et større omland for lokalt næringsliv er avgjørende for videre vekst og utvikling. Det vil også ha stor betydning for tilgangen til et større arbeidsmarked. Befolkningen generelt vil også profitere på helårsvei over Imingfjell. I gjeldende kommuneplan for Tinn inngår også ønske om vinteråpen vei over Imingfjell. Med gode varslingsrutiner også på Imingfjell, bør dette være til å leve med for villreinen. (Jfr vurderinger gjort for Rv 7).

Fylkesutvalgene i Buskerud, Telemark og Hordaland vedtok i januar og februar 2011 å legge forslag til Regional plan for Hardangervidda ut til høring og offentlig ettersyn. Høringsfristen ble satt til 1. april 2011. Offentlige instanser, lag og organisasjoner og andre interesserte ble invitert til å uttale seg til planforslaget.

Ved sluttbehandlingen i styringsgruppa 9. juni 2011 var det voteringer over alternative forslag til vinteråpen vei veg over Imingfjell og avgrensing av nasjonalt villreinområde ved Grungedalstangen i Vinje og i Valldalen i Odda. I alle andre vanskelige spørsmål drøftet styringsgruppa seg fram til enighet.

Fylkestinget i Hordaland vedtok planen 18.10.2011, fylkestinget i Telemark den 7.12.2011 og fylkestinget i Buskerud den 8.12. 2011.. Spørsmålet om vinterbrøyting over Imingfjell var et tema i den fylkespolitiske sluttbehandlingen i Telemark og Buskerud. Alle fylker vedtok imidlertid tilslutt identiske planer, men Telemark hadde et punkt i tillegg.

Noen større saker

Riksvei 7 over nordre del av Hardangervidda var en potensielt vanskelig sak. Veien har betydning for mange av kommunene på øst- og vestvidda, men det synes å ha vært et særlig engasjement fra Eidfjord og Hol. GPS-merking av villrein har de senere år gitt en god oversikt over hvor den er til enhver tid. Det har vært utredet ulike alternativer for tunneller som vil kunne løse deler av problematikken, men alternativene er svært kostbare. Løsningen på dilemmaet mht denne vegen ble at en tilpasser brøyting og brøytekanter slik at disse ikke blir en fysisk hindring. Det er også, i samarbeid med Statens vegvesen, utarbeidet et system for varslings som kan medføre stenging dersom reinen nærmer seg veien. Systemet var på det tidspunktet ikke utprøvd, men ble testet ut vinteren 2003/2014.

Det var bred enighet om at *E 134 over Haukeli skal være åpen for ferdsel*. Det er satt i gang planleggingsarbeid for å utbedre enkelte strekninger med nye tunnelløsninger slik at fremkommeligheten blir bedre. Noen av disse vil kunne bidra til å forbedre trekkmulighetene mellom Setesdalen og Hardangervidda.

Dagalitangen på østvidda er den nest største tungen i dette området, og er et vinterbeiteområde. Mesteparten av den ligger i Nore og Uvdal kommune og tungen var innenfor det biologiske leveområdet foreslått fra Villreinsenter Sør. Veien over Dagalifjell samt omfattende bebyggelse langs store deler av den medfører at reinen kan ha store

vanskeligheter med å vandre dit fra selve vidda. Samtidig er dette et populært område for utfart. I planen ble dette området utelatt som villreinområde fordi en stamme på 10000 - 11000 dyr har tilstrekkelig med andre vinterbeiter, det er barrierer og mye ferdsel der, og fordi det er bedre å prioritere dette området i reiselivssammenheng. Det er ifølge planen og respondenter ønskelig å lede ferdsel dit og ikke innover vidda. Når området tas ut av planen på denne måten og defineres som sone «fjell og annen utmark», så medfører det at det også tas ut som tellende areal i forhold til villreinjakt.

Lufsjåtangen er den største tangen på østvidda. Tangen har gode vinterbeiter og kan brukes av villrein fra både Hardangervidda og Blefjell. Den ligger i Nore og Uvdal og Tinn. Spørsmålet om vinterbrøyting, som vil lette forbindelsen mellom Tessungdalen i Tinn og Nore og Uvdal, har vært diskutert i mange år og temaet var bla. framme i forbindelse med Hardangervidda Aust-planen. Reguleringsmagasinet Sønstevatn samt hytter langs veien avgrensner villreinens mulighet til å trekke fra vidda og ut på tangen. I regional plan for Hardangervidda er det ikke lov å brøyte veien i perioden 30.11 – 1.4. eller til påske når dette faller i mars. Fylkesmannen varslet innvending dersom det ble vedtatt vinteråpen vei. Dette er en problematikk som ifølge respondenter vil dukke opp ved revisjonen av regional plan.

Samarbeid mellom tilgrensende områder

I forbindelse med Hardangerviddaplanen var det ikke noe spesielt samarbeid med Setesdalen og Heiplanen i sør. Grunnen er, som en av respondentene sier det: «De hadde nok med seg selv», men de var f.eks. informert om at fylkesmannen ikke spilte samme rolle der som i forbindelse med Hardangerviddaplanen. Mot slutten av arbeidet med Hardangerviddaplanen passet en på at trekkene mellom Hardangervidda og Setesdalen fikk samme avmerking på de respektive plankart. I nord grenser Hardangervidda til Nordfjella, der det ble startet en plan på et senere tidspunkt.

4.4 Ottadalen - planprosess

4.4.1 Synspunkt på planprogram og opplegg for planprosess

Synspunkt på behovet for en regional plan

Blant de som ble intervjuet var det svært ulike synspunkt på behovet for en regional plan for Ottadalen. De fleste mente at det ikke var behov for en slik plan i dette området fordi store deler av arealet er fjellområder som relativt nylig ble vernet som nasjonalparker og der villreinen er en sentral del av verneformålet. Det pekes også på at både den ordinære arealplanlegging, og de krav som settes til planlegging der, samt innføringen av naturmangfoldloven gjør en regional plan mindre relevant.

En respondent mente at det var bra med en regional plan mens en annen nevnte problematikken knyttet til «bit-for-bit» politikk og faren for «allmenningens tragedie». På et prinsipielt grunnlag syntes sistnevnte derfor at det var greit med et fokus på villreinen og leveområdet fordi villreinen er en viktig ressurs for bygdefolk og rettighetshavere som de driver jakt på.

Om bestillingsbrevet fra 2007 – og tolkninger av det

Det er noe ulike synspunkt på dette. Hovedtrekket er likevel at det var forholdsvis greit og generelt, og at det åpnet for en balanse mellom bruk og vern samt mulighet for regionale tilpasninger i forhold til de enkelte planområdene. Det gir imidlertid rom for en del tolkninger. Flere legger vekt på at signalene i brevet tydet på en forholdsvis generell plan, på et overordnet nivå. De mener imidlertid også at det utover i prosessen via en del presiseringer, og særlig via kommentarer fra fylkesmannen, ble en plan som var mer detaljert enn de så for seg da bestillingsbrevet kom.

Brevet gir også en rekke muligheter for tolkning av bruk i forhold til vern. Det hevdes fra respondenter, og det er synspunkt som finner støtte i dokumentene, at kommuner, politikere og ulike lokale brukergrupper fremhevet bruksdelen av bestillingsbrevet. Etersom styringsgruppene er dominert av politikere så «gripes det ekstra fast i bruksdelen» som en respondent uttrykte det. Altså ønsket de nevnte grupper mer fokus på utviklingsdelen.

En respondent reflekterte mer over dette og mente det er en underliggende ulik tolkning av bruk og vern mellom lokale aktører, herunder kommuner og politikere, kontra nasjonale aktører som DN og MD. Han mente at når lokale snakker om bruk, så er det ikke en omfattende bruk med store nye inngrep, men stort sett eksisterende typer aktiviteter – og den typen aktiviteter som har bidratt til at det i dag er et område med en villreinstamme og få inngrep. Vedkommende, som har god oversikt, mente at DN og MD legger til grunn en mye mer omfattende bruk enn det som er og vil bli realiteten. Altså er det her en viss form for kulturkollisjon mellom lokale politikere og aktører på den ene siden, og de nevnte nasjonale og statlige aktørene på den andre siden.

En kommunal respondent mente det var uheldig at fylkeskommunen fra starten profilerte dette som en villreinplan fordi en annen vektlegging, og større vektlegging på bruk- og utviklingsdelen, ville gitt større lokal forståelse for planarbeidet. De burde ifølge vedkommende hatt fokus på at det skulle være en regional plan for avveining mellom ulike interesser. Ifølge vedkommende utviklet planen seg etter hvert noe i den retning, men da var «løpet» i for stor grad kjørt. En annen respondent sier at planen fra starten bevisst ble dreid i retning av villrein fordi de tolket at MD egentlig ville ha planen mer i den retning enn det som gikk fram av bestillingsbrevet.

Oppstart og prosess med utarbeidelse av planprogram

I saksframlegget for fylkesutvalget i Møre og Romsdal (sak U-44/10 A) står det at bakgrunnen for dette planarbeidet er at Ottadalen er et nasjonalt villreinområde. Det står også (s. 1):

Hovudsiktemålet med planarbeidet vil vere å synleggjere handlingsrom og konkrete mål for utvikling av lokalsamfunn og næringsliv i villreinområda generelt og særskilt i randsonene til dei område som er verna etter naturvernlova....

Fylkesutvalget ber om at det startes arbeid med et planprogram og forutsetter tilsvarende vedtak i de to andre fylkene.

Den 10.5.2010 forelå det et notat om prosess og planprogram for «Ottadalen villreinområde». I notatet refereres MDs bestillingsbrev og forholdet til plan- og bygningsloven. Videre poengteres det at et viktig premiss for planen er fastsetting av grenser for villreinen sitt leveområde. Det må ses i et langsiktig perspektiv fordi villreinen rullerer bruken av beiter og andre funksjonsområder og dette må bygge på kunnskap om trekkveier, kalvingsområder og «fostringsområder».

Det vises også til fjellregionsamarbeidet og at i denne typen områder er fjellet en viktig del av ressursgrunnlaget og forutsetning for næringstilpasning, kultur og livsvilkår. Videre at fjellregionsamarbeidet har utarbeidet et strategidokument for utvikling av fjellregionen. Kontaktutvalget for Reinheimen ved nasjonalparkforvalteren skal være sekretariat for prosessen med planprogram.

Når det gjelder prosjektstyring vises det til at MD legger til grunn at politisk ledelse i de berørte kommunene skal være representert i en styringsgruppe for planarbeidet og at disse bør være oppnevnt i forbindelse med invitasjon til oppstartmøtet. Videre foreslås det en arbeidsgruppe bestående av henholdsvis fylkesmannen og fylkeskommunen i hvert av fylkene og en representant for villreinnemnda.

På bakgrunn av bestillingsbrevet fra MD inviterte de tre fylkeskommunene til et felles oppstartmøte i Vågå i slutten av mai 2010. Ifølge invitasjonsbrevet var bakgrunnen for dette initiativet at Ottadalen villreinområde er ett av de nasjonale villreinområdene, og det poengteres at det dreier seg om en plan for Ottadalen villreinområde. Det står også at «Villreininteressene vil selvsagt være ein viktig premiss for planarbeidet, men intensjonen er også i lys av dette å legge til rette for lokal utvikling og næringsliv i randsonene til villreinen leveområde». Blant foredragsholderne var representanter fra MD, DN, Norsk villreinsenter og fylkeskommunene.

Nasjonalparkforvalteren (som var sekretær) inviterte seg selv og representanter for fylkeskommune og fylkesmann til møter med de enkelte kommuner i perioden 1.6. – 23.6. 2010. Det ble presisert at det var opp til kommunene selve å invitere med andre lokale

«partar». En revidert innkalling til et møte som *opprinnelig* skulle vært i Vågå den i slutten av mai 2010 viser at 17 ulike aktører er invitert, herunder de aktuelle grunneierlag og allmenningstyret. I innkallingen ber en om å bli informert om aktuelle aktører som er uteglemt i invitasjonen. På møtet den 11.6. deltok det representanter for fem rettighetshavere/grunneiere (herunder Statskog) i tillegg til to fra Vågå kommune. Det kom kommentarer og det opplyses om at kommunen og andre innen utgangen av juni kan gi innspill til planprogrammet.

Vi har ikke undersøkt innkallinger og deltakelse for de andre kommunene, men det er grunn til å anta at lignende typer aktører ble invitert i alle kommunene og at det var samme frist for innspill til planprogrammet.

Utkast til planprogram og vurderinger av innspill

Vi trekker her fram innspillet fra Lesja kommune (sak 83/10) som et eksempel på hva som ble kommentert på enkelte punkter når det gjelder forslaget til planprogram. Lesja kommune vedtok, på bakgrunn av rådmannens vurderinger av ulike grenser, at plangrensa ikke burde følge hovedvassdraget, men «trekkes opp med utgangspunkt i vernegrensa for Reinheimen med tilhørende landskapsvernområde». Det er videre en gjennomgang av bruk av ulike ressurser i landskapet og næringsutvikling. Rådmannen foreslår at styringsgruppa får en representant fra hver kommune, og at ordføreren representerer Lesja. Det ble vedtatt et forslag om at arbeidsgruppa burde inkludere tre kommunale representanter, derav to fra Oppland fylke.

Oppland fylkeskommune oppsummerte og vurderte i april 2011 de ulike innspillene til planprogrammet. Ifølge oppsummeringen ønsker fylkesmannen i Oppland at planen skal bli så konkret som mulig og mente at «uten føringer i planen om hvor mye som kan bygges hvor, vil FM måtte føre en restriktiv linje for hele området». De ønsker også konsekvensvurderinger som bygger på et planforslag som vurderer området helhetlig og samlet, og at villreinnemnda får plass i styringsgruppa. Ifølge fylkeskommunen vil planarbeidet i seg selv måtte avklare hvilken konkretisering det var behov for. Det er ifølge dem selvsagt et mål å vurdere arealbruken i planområdet i et helhetlig perspektiv og konsekvensutredningene må ta utgangspunkt i det. Samtidig må også prosessen med konsekvensutredning følge planarbeidet på en slik måte at en fanger opp konsekvensene av de konkrete tiltak/rammer en foreslår. Det er nødvendig å hente fagkunnskap utenfra på flere tema i KU. Videre vil plangrensa bli vurdert underveis, men fylkesrådmannen presiserer at det kan være viktig å synliggjøre potensialet for lokal utvikling i randsoner også utenfor der villreininteresser er til stede, og at det således kan være relevant å ha med slike soner i planområdet.

Fylkesrådmannen skriver at høringsuttalelser fra DN, og fylkesmannen i Oppland, utelukkende legger vekt på forholdene i forhold til villrein. Videre «Fylkeskommunen må ta på alvor at planen også skal gi rom for utvikling i dei tilgrensande bygdelaga, og såleis medverke til at verneområda blir nytta bærekraftig i næringsøyemed».

Vedtatt planprogram for Ottadalen

Planprogrammet for Ottadalen ble vedtatt i fylkestingene i april 2011. Vi gjennomgår her ikke eksplisitt planprogrammet, men trekker inn ulike elementer av det i forbindelse med de mer konkrete problemstillingene som skal besvares.

Formålet med Ottadalsplanen – ifølge planprogrammet

Hovedmålet med planarbeidet er ifølge planprogrammet (s. 4) fastsatt gjennom MDs bestillingsbrev av 12.4.2007:

Fylkesdelplanen (vår merknad: regional plan) skal fastlegge en langsiktig og helhetlig strategi for arealforvaltningen i planområdet. Planen skal forene målene om lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder.

Ifølge en sentral respondent så er planprogrammet en tolkning av bestillingsbrevet der en utfra bruk-vern perspektivet fremhevet bruksdelen (som det refererte formålet viser).

Miljøverndepartementet hadde ikke kommentar til planprogrammet.

Planarbeidet for Ottadalen villreinområde har ifølge planprogrammet (s. 4) følgende delmål:

- *Villreinen skal sikres tilstrekkelige leveområde for å oppretthalde ein levedyktig bestand, i et langsiktig perspektiv.*
- *Kommunar, grunneigarar og næringsliv skal gis føreutsettelege rammer for si utvikling innanfor planområdet.*
- *Planen skal sikre en konsekvent behandling av planforslag innan ulike deler av planområdet.*

4.4.2 Gjennomføring av prosessen med Ottadalsplanen

Sekretariatet

I forbindelse med dette planarbeidet ble det engasjert eksterne prosjektledere. Nasjonalparkforvalteren for Reinheimen nasjonalpark, med kontoradresse Vågå, hadde denne funksjonen i den første perioden under utviklingen av planprogrammet. Senere ble konsulentfirmaet Nordplan, og dets avdeling i Vågå, engasjert som sekretariat for prosessen. Det har vært generell tilfredshet med deres arbeid og de ble engasjert videre til å utarbeide handlingsplanen og den øvrige slutføring av planarbeidet. Det fremheves at de har klart å få til engasjement.

Styringsgruppa – hvordan fungerte den?

Styringsgruppa ble begrenset til å omfatte et fåtall personer fordi dette ifølge fylkeskommunen ville bli enklere. Dessuten hadde en allerede gjennomført en verneplanprosess og det var relativt få konflikter i området. Det var særlig antallet kommunale representanter som ble redusert i og med at 4 ordførere fra ulike deler av

området også skulle representere nærliggende kommuner. De fire ordførerne ble valgt via regionrådene. Det er generell enighet om at styringsgruppa fungerte bra som kollegium, men at en blir avhengig av person og interesser.

Man er også tilfredse med de andre deltakerne i gruppa sitt kunnskapsnivå og at mange av dem hadde god kjennskap til områder og villreinen. Kjennskapen til området kom også fram ved at medlemmene ofte hadde godt kjennskap til de fokusområdene som ble utpekt i NINA-rapporten. Medlemmene fant at fokusområdene var viktige områder.

En respondent som ikke satt i styringsgruppa mente at sammensetningen av gruppa hadde en viss skjevhet, særlig i starten, fordi de fylkeskommunale aktørene i utgangspunktet hadde bedre kjennskap til denne typen arbeid enn de kommunale representantene. Det ga de kommunale representantene et «handicap» i den tidlige fasen, men dette utjevnet seg etter hvert. En annen respondent påpekte at alle deltakerne i gruppa var politikere, og at planarbeidet derfor ble for mye preget av politikk og et for kortsiktig perspektiv. Styringsgruppa burde hatt med personer med fagkunnskap innen biologi og en representant for næringsinteressene. Selv om politikere prinsipielt skal representere alle – også grunneiere, så blir det ifølge vedkommende lett «hestehandel og dragkamp».

Det var til sammen 6 møter i styringsgruppa, herunder ett telefonmøte, fram til våren 2013. Det første møtet var den 23.1.2012 i Lom og møtene ble holdt i Nord-Gudbrandsdalen eller Ottadalen. Det var ingen styringsgruppemøter i Sogn & Fjordane eller Møre og Romsdal.

Administrative representanter for fylkeskommunene i Oppland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal samt representanter for de samme fylkesmannsembeter hadde møte- og talerett i styringsgruppa. Oppland fylkeskommune skulle koordinere fylkeskommunene og koordinator derfra møtte på fem av seks møter. De øvrige møtte en gang hver.

En respondent påpekte at det generelt var mest engasjement i den østlige delen av planområdet, altså ofte Oppland sin del av planområdet. Det kunne ha sammenheng med hvor villreinen tradisjonelt hadde oppholdt seg og hvor det var lange tradisjoner med bruk av villrein. Det synes også å være større interesse i kommuner som har store areal enn kommuner med små areal i området. Dette sammenfaller med hvor villreinen ofte oppholder seg i dag.

Dette mønsteret ser en også igjen i deltakelse og engasjement i planprosessen slik det påpekes fra respondenter, og at det var lite deltakelse fra Sogn og Fjordane. En sentral respondent sier det slik: «Sognesida var en utfordring». Selv om det var konsultasjoner mellom samme typen aktør, så viser en gjennomgang av hvem som møtte i styringsgruppa at det faktisk var mindre deltakelse fra særlig Sogn og Fjordane. Noen respondenter hevder at en ville fått større deltakelse dersom alle kommuner var direkte representert i styringsgruppa.

En respondent som representerte flere kommuner opplyste at han var i kontakt med politikere i de andre kommunene og da fikk avklart aktuelle saker. Det var imidlertid han som måtte kontakte de øvrige kommunene for å få synspunkter, de øvrige tok aldri kontakt med ham om slike spørsmål. Han hadde dessuten informasjonsrunde om prosessen for politiske miljø og grunneiere i de aktuelle kommunene.

Fylkesmannens og villreinnemnda sin deltakelse

Det var et sterkt ønske om at alle Fylkesmennene skulle delta i styringsgruppa, der de ville hatt talerett. Derfor var det også en viss skuffelse og frustrasjon over at de deltok i så liten grad. Fylkesmannen i Oppland skulle koordinere fylkesmennene og møte på ett møte. De øvrige embeter deltok ikke. Det var forståelse for at medlemmet fra fylkesmannen i Oppland ikke kunne delta så mye på grunn av stor arbeidsmengde og det fremheves at de fikk mye hjelp fra vedkommende under planarbeidet, i form av gode råd. Vedkommende deltok på ett møte og en fikk da ifølge en sentral respondent «rydda opp mye».

Likevel ble det en generell utfordring at ingen av fylkesmennene deltok over bordet sammen med andre aktører. En forklaring som ble framholdt var at Villreinnemnda for Ottadalen var sterkt engasjert og at fylkesmennene da kanskje kan ha «lent seg litt tilbake». Det framheves fra alle som ble intervjuet at Villreinnemnda deltok på en veldig positiv måte og de deltok på alle møtene.

Faggruppa

Faggruppa hadde representanter fra de berørte kommuner, fylkeskommuner, fylkesmannsembeter, villreinnemnda, villreinutvalget og Lom tamreinlag. Den fungerte som et bindeledd mellom prosjektledelsen og de involverte kommunene. Lokale og regionale problemstillinger ble drøftet i denne gruppa, som også bidro med grunnlagsmateriale om kommunale planer. Faggruppa hadde tre møter.

Generelt er en fornøyd med arbeidet i gruppa. Likevel påpekes det at arbeidet der var utfordrende fordi det var ulike kunnskapsgrunnlag, selv om det også hadde positive sider fordi en da fikk belyst ulike aspekter. Flere i gruppa var imidlertid usikre på regional plan som tema og hva som var forventet i den forbindelse. Det kunne ha vært flere møter i denne gruppa.

Lokale prosesser

Som nevnt var det en rekke lokale møter allerede fra oppstartperioden og under utviklingen av planprogrammet. Dette fortsatte under arbeidet med selve planen. Planarbeidet ble annonsert i aviser og via internett, og det var fem åpne møter der alle kunne delta, i henholdsvis Lom, Skjåk (2 møter), Lesja og Norddal. På hvert av møtene var det fokus på aktuelle «fokusområder», f.eks. Asbjørnsdalen, Lordalen og Slådalen i Lesjamøtet.

På disse lokale møtene deltok sekretær og representanter for styringsgruppa. Det ble orientert om planarbeidet og holdt innlegg, og det ble bedt om innspill. På hvert av møtene var det maksimalt 15-20 personer som deltok i tillegg til de som hadde en oppgave som medlem i styringsgruppe mv.

Det opp til den enkelte kommune å informere i sitt område, men det var altså ingen representant fra hver av kommunene i styringsgruppa. Det påpekes av en kommunal respondent at selv om mange var invitert til å delta på åpne møter og å gi innspill, så engasjerte de seg ikke så tidlig i prosessen, og de klarer ikke å få gitt innspill tidsnok. Det var ikke noe referanseforum i forbindelse med prosessen i Ottadalen.

Regional planprosess – første gangs høring

På bakgrunn av planprogrammet ble arbeidet med utarbeiding av selve planen startet i 2011. På bakgrunn av styringsgruppa og arbeidsgruppa sitt arbeid samt innspill via de lokale prosessene ble det utarbeidet et høringsutkast. Dette dokumentet, datert 12.11.2012 ble sammen med et plankart og et temakart over infrastruktur (begge datert 16.11.2012) sendt på en høring.

Det kom inn 29 uttalelser⁷ fra en rekke ulike aktører. De aller fleste uttalelsene er fra offentlige aktører eller nasjonale organisasjoner, som DNT. Styringsgruppa var samla den 4.3.2013 for å gjennomgå uttalelsene og vurdere dem. På møtet skulle styringsgruppa også ta stilling til den videre håndtering av arbeidet med handlingsprogrammet. Ingen av fylkesmennene var representert på møtet, men representanter for henholdsvis Oppland og Møre og Romsdal hadde i forkant av møtet sendt uttalelser til møteinnkallingen per e-post.

Med unntak av at Jettaområdet gis en endret status fra randområde til Fjell og Fjordbygd (villreinnemnda var mot dette) så var de øvrige forslag enstemmige. Dette inkluderte at det ble gjort en opprydding for å tydeliggjøre hvor de generelle retningslinjene skulle gjelde. Styringsgruppa ønsket heller ikke at det skulle legges føringer for sone C (fjell og fjordbygder – altså områder med fast bosetting). Videre ønsket gruppa at deler av de generelle retningslinjene ble flyttet over til retningslinjer for sonene. Blant de øvrige kommentarene var at det opprettes en undersone for sone A (nasjonalt villreinområde) for å vise landskapsvernområder som har villrein i sitt verneformål. Denne nye sona skal kalles A2.

I høringsuttalelsene var det også sterke meninger omkring Breidalen, altså området fra Grotli og vestover. Etter en lengre diskusjon ble en enige om at sone C nord for Breidalsvatnet skulle bli endret fra sone C til sone B. Grunnen var at dette er et svært viktig trekkområde mellom Ottadalen Nord og Ottadalen Sør. Det var allerede et regulert hytteområde der, men gjeldende reguleringsplan ville gjelde framfor den regionale planen slik at dette ikke ville påvirke den allerede regulerte utbygginga.

⁷ Disse er tilgjengelige på <http://www.oppland.no/rpvillrein/Ottadalsområdet/Dokumentsamling/>

I forbindelse med høringen tok DN og fylkesmannen i Oppland opp spørsmålet om KU og forholdet til naturmangfoldloven. Det ble derfor arbeidet videre med disse tema. Det ble også enighet i styringsgruppa om å utarbeide et grovmasket handlingsprogram.

Medlemmene av styringsgruppa ble enige om at en revidert plan skal legges ut til 2. gangs høring og at et forslag til grovmasket handlingsprogram skal sendes ut samtidig med dette.

Planutkast ved andre gangs høring

Forslaget til regional plan ble lagt ut til andre gangs høring den 6. desember 2013. I forhold til første høringsutkast så var det bare mindre endringer i kart og retningslinjer, men som følge av det nevnte vedtaket i styringsgruppa var områder nord for Breidalsvatnet endret fra sone C til sone B, se Figur 7 og Figur 8. Det nye forslaget inneholdt også forslag til et handlingsprogram som viser hvordan planen skulle følges opp. Bakgrunnen var krav fra Fylkesmannen i Oppland om at handlingsprogram skulle vedtas samme med planen slik at en så hvilke konsekvenser den første håndhevingen av planen ville få.

Figur 7. Soneinndeling ved Grotli ved første gangs høring.



Kilde: Oppland fylkeskommune; saksframstilling ved sluttbehandling. Sone A (lys grønn), Sone B (mørk grønn), Sone C (Gul).

Figur 8. Soneinndeling ved Grotli ved framlegging til andre gangs høring.

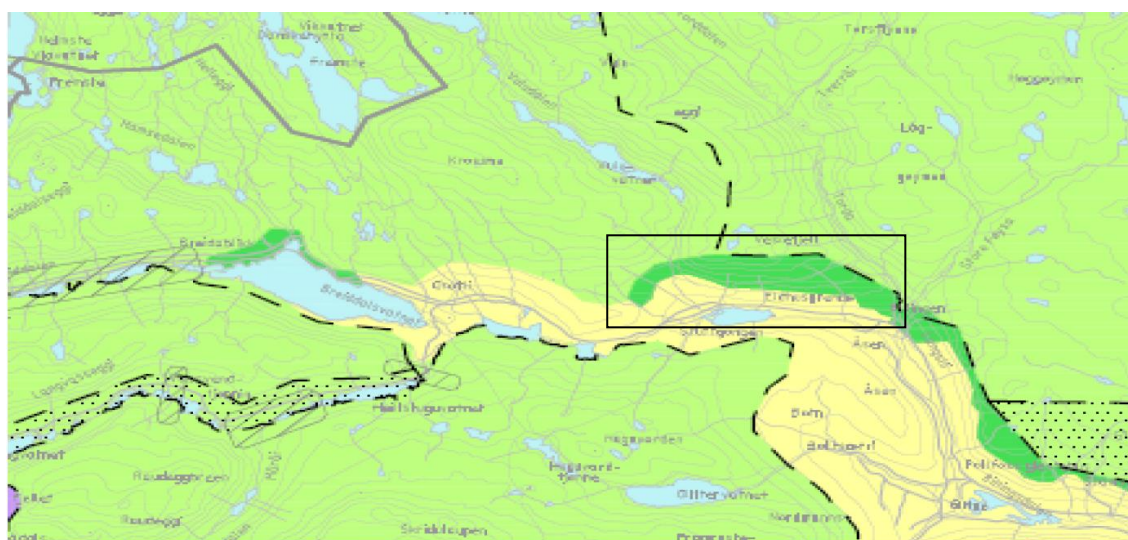


Kilde: Oppland fylkeskommune; saksframstilling ved sluttbehandling. Sone A (lys grønn), Sone B (mørk grønn), Sone C (Gul).

Behandling av uttalelser ved andre gangs høring

Ved andre gangs høring mente Skjåk kommune, Skjåk allmenning og de som bor på Grotli ikke en endring fra C til B fordi de mente det ville bli for sterke begrensninger på mulighetene for utvikling i området. Styringsgruppa minnet om den forbindelse om at planens generelle retningslinjer også gjelder for sone C (Fjell og fjordbygder) og at de etter en samlet vurdering valgte å følge Skjåk kommune sitt forslag. Styringsgruppa mente derfor at soneinndelingen i området igjen burde endres ved at buffersonen nord for Grotli ble fjernet, Figur 9. Dette ble den viktigste endringen på plankartet etter andre gangs høring.

Figur 9. Soneinndelingen ved Grotli etter andre gangs behandling i styringsgruppa.



Kilde: Oppland fylkeskommune; saksframstilling ved sluttbehandling. Sone A (lys grønn), Sone B (mørk grønn), Sone C (Gul). Det avmerka området er det B området ved Billingen som Skjåk kommune og Skjåk allmenning ønsket å ta ut og som fylkestinget også fylkestinget vedtok skulle tas ut av sone B.

Styringsgruppa vedtok også en del endringer i retningslinjene. Blant disse var at «Dei generelle retningslinjene gjeld for alle sonene i planen», hvilket var påpekt fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Retningslinjene for sone A1 bokstav e) ble etter uttalelser fra Norddal kommune og Tafjord kraftproduksjon endret til «Ny utbygging eller andre tekniske inngrep som kan forringe det nasjonale villreinområdet bør unngåast. Etablert næringsverksemd, også kraftproduksjon, kan oppretthaldast og utviklast innafor rammar som ivaretek omsynet til villreinen».

Oppland fylkesting sitt vedtak om regional plan⁸

I april 2014, på slutten av arbeidet med planen, ble Skjåk kommune mer aktive, på tross av at de hadde sittet i styringsgruppa hele tiden og hadde vært med underveis i arbeidet. Sammen med lederen for Skjåk allmenning stilte ordføreren i media og i e-post til fylkestingsrepresentantene krav om at sone B vest for Føyasa (se markering i Figur 9) og Uppnåse ble tatt ut for å sikre den videre utvikling i Billingsdalen. Dette er relativt små areal og området fra Billingen og vestover brukes ikke av villreinen i dag.

Fylkestinget i Oppland hadde sympati for kravet fra Skjåk, først og fremst båret fram av en representant for Skjåk. Vedkommende mente at dette kravet ikke hadde betydning for villreinens eksistens, men det betydde mye for Skjåk kommune at de fikk «beholde råderetten over et viktig område». Representanten fremmet forslag om at området fra Måsåbakken i vest til seterområdet Billingen til Føyasa i øst og området Uppnose ble endra fra sone B (randområde) til sone C (fjell- og fjordbygd).

Etter en lang debatt vedtok fylkestinget i Oppland følgende:

1. Fylkestinget mener at sone B er unødig stor. Fylkestinget anmoder om at politisk ledelse i de tre berørte fylkeskommunene ser på grensene for sone B på nytt jf. innspill fra de berørte kommuner, spesielt området fra Måsåbakken i vest til seterområdet Billingen til Føyasa i vest og områder Uppnose i Skjåk kommune.
2. Fylkestinget mener at sone C skal unntas de generelle retningslinjene i planen. Forvaltning av dette området blir å gjøre etter gjeldende plan- og bygningslov.
3. Ved endelig vedtak i saken og oversendelse til Regjering mener fylkestinget at Grunnlovens § 105 må vurderes opp mot de begrensinger som grunneiere og rettighetshavere i sone B får.

Saken skal i den nærmeste framtid, juni 2014, også behandles i fylkestingene i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

⁸ Basert på Oppland fylkeskommune sin omtale av regional plan <http://www.oppland.no/Politikk/Fylkestinget/Nyheter-fra-Fylkestinget/Regional-plan-for-Ottadalsområdet/>

Noen spesielle geografiske områder/større saker

I tillegg til de områdene som særlig ble diskutert i sluttfasen (området ved Grotli og Uppnåse) så var også enkelte andre enkeltområder diskutert. Blant disse var Jettaområdet og området ved Slådalsveien lengst øst i planområdet. Andre områder var Aursjøen i Skjåk og Nordherradsfjellet i Vågå. Breidalen og problematikken omkring reinens kryssing av veien og mulige tunneller var et annet område. Det samme var området nord for dette, som ikke ble inkludert i nasjonalparken, men nå ble inkludert i nasjonalt villreinområde. Andre områder er sommerskiseret i Stryn, området for Lom tamreinlag og overgangsområdet til rein vest for dette. Dette er tema vi kommer tilbake til ved gjennomgangen av sonene og retningslinjene.

Samarbeid med tilstøtende områder

Villreinen i Ottadalsområdet har i dag ingen direkte forbindelse eller overgang til Snøhetta og Rondane. I forbindelse med planarbeidene la en likevel vekt på at planene for disse to områdene og Ottadalen skulle være «kant i kant», ved at alle planer følger Gudbrandsdalslågen fra hver sin side.

I sør grenser Ottadalen Sør til Vest-Jotunheimen villreinområde. Dette er ikke et nasjonalt villreinområde og det inngår ikke i noen regional plan. I planen er det lagt inn en egen sone D, utvekslingsområde, i grenseområdet til Vest-Jotunheimen. Tanken er at dette skal sikre muligheter for trekk. Enkelte respondenter mener imidlertid at denne sonen er for liten til at den vil fungere godt nok.

4.5 Forollhogna – planprosess

Synspunkt på behovet for en regional plan

Det tas utgangspunkt i at det foreligger en bestilling fra departementet på en regional plan. Flere ser dette som interessant; Det er en mulighet til å få innsikt i regional plan som konsept og det er nødvendig med en slik plan. Andre ser i mindre grad behovet for en slik plan fordi det allerede er sterke restriksjoner på området i form av nasjonalpark og landskapsvernområder. Dessuten har kommunene allerede gjennom mange år forvaltet området restriktivt og har tatt vare på det i forhold til villreinen.

Sekretariat

I forbindelse med planarbeidet ble det engasjert en prosjektleder. Det var tilfredshet med hvordan vedkommende fungerte.

Styringsgruppa – hvordan fungerte den?

Lederen for denne styringsgruppa var ordføreren i Os kommune i Hedmark. Dette er forskjellig fra de øvrige planene der lederen var en fylkespolitiker. En gjennomgang av møtereferatene viser at kommunene møtte på de fleste møtene, selv om det noen ganger

var med vararepresentanter. Som en følge av kommune- og fylkestingsvalget i 2011 ble det flere skifter av medlemmer, bl.a. lederen. Dette førte ifølge enkelte til at det ble et problem å opprettholde diskusjonen. Den ledende fylkespolitikeren fra Hedmark møtte også på de fleste møtene, mens den politiske representanten fra Sør-Trøndelag møtte på færre møter. Leder av villreinnemnda møtte på alle møtene.

Fylkesmennene i Hedmark og Sør-Trøndelag hadde møte og talerett. Fylkesmannen i Hedmark møtte på 7 av 10 møter mens fylkesmannen fra Sør-Trøndelag møtte i 4 av 10 møter. Det var et ønske fra styringsgruppa at fylkesmennene deltok fra starten – og at det var bedre enn at de «satt og ventet på et sluttprodukt». Dette var bl.a. basert på de erfaringer fylkespolitikere fra Hedmark hadde fra prosessene i Sølnekletten og Rondane. I tillegg har prosjektlederne i henholdsvis Hedmark og Sør-Trøndelag fylkeskommune deltatt på møtene. Det samme har den engasjerte prosjektlederen for arbeidet med regional plan.

Bildet som avtegner seg i fra gjennomgangen av referatene stemmer godt med materialet fra intervjuene. Der ble det framholdt at det var godt oppmøte fra alle kommunene i styringsgruppa og at det var engasjerte deltakere. Det var en fordel at «alle var rundt bordet». Styringsgruppa fungerte godt som et kollegium. Likevel er det også synspunkter om at ordførerne var for mye fokusert på lokale hensyn og manglet det større bildet. Altså at en i noen grad savnet utviklingen av en helhetsfølelse for regionen som sådan.

Som følge av at arbeidsgruppa ikke fungerte så godt som en hadde antatt, ble det mer arbeid og flere møter på styringsgruppa. En felles befarings med fylkesmannen og nasjonalparkstyret ble fremhevet som nyttig, både for å bli godt kjent med hverandre og i området.

Fylkesmannens og villreinnemndas deltakelse

Fylkesmannens deltakelse framheves som svært viktig og konstruktiv fordi de deltok med kunnskap i gruppa og kunne gi synspunkt på hva som var mulig og ikke. Det er spesielt deltakelsen fra nestlederen ved fylkesmannen i Hedmark som framheves som positiv og at vedkommende hadde et overordnet ansvar der og bredere ansvarsfelt enn miljøvernavdelingen. De deltok særlig i den midtre og siste del av prosessen. Skifte av ansatte hos fylkesmannen i Sør-Trøndelag kan ha påvirket deltakelsen der, men det hevdes at deres deltakelse var noe snevrere og preget av at de kom fra en miljøvernavdeling. Det framheves imidlertid at de bidro med mye verdifull naturfaglig kunnskap, og at de var særlig aktive i de tidlige faser av prosessen.

Deltakelsen fra leder av villreinnemnda framheves som svært viktig og konstruktiv, og kan bl.a. knyttes til at vedkommende både er en sentral lokalpolitiker og har en faglig rolle.

Arbeidsgruppa

Ifølge en oversikt på www.hognareinen.no ble det avholdt 10 møter i arbeidsgruppa. Det foreligger referat fra 7 av disse. Arbeidsgruppas rolle var å framskaffe informasjon og bearbeide den slik at styringsgruppa hadde et beslutningsgrunnlag.

Flere respondenter påpeker at denne gruppa dels ikke fungerte så effektivt. Grunnen var at de som satt der, ofte fra kommunene, også hadde mange andre oppgaver og at det er lange avstander når en skal på møter. De hadde derfor ofte nok med det daglige og det førte bl.a. til at tilbakemeldinger til prosjektleder tok tid og dels at en ikke fikk tilbake nok kunnskap fra dem. Blant annet klarte en ikke å få fram kunnskap om tomtereserver for fritidshus. På slutten ble tidspresset slik at en i større grad forholdt seg til enkeltpersoner enn arbeidsgruppa som helhet.

Lokale prosesser

I starten av prosessen ble det vurdert om det skulle være en referansegruppe. Det ble imidlertid besluttet at en ikke skulle ha en slik gruppe fordi det «ble veldig mye grupper og organisering» som en uttrykte det. Det ville dessuten være vanskelig å velge ut hvem som skulle sitte i referansegruppa.

En besluttet derfor heller å gjennomføre to runder med åpne møter i kommuner og grender. I den første runden, i 2011, besøkte representanter for styringsgruppa, sekretær og prosjektansvarlige i fylkeskommunene de enkelte kommuner. Møtene var åpne fordi en ville favne bredt. I 2012 ble det gjennomført en ny runde, men da ble flere kommuner «slått sammen». Møtene ble imidlertid lagt til steder som gjorde dem lett tilgjengelige fra flere kommuner og grender.

I løpet av prosessen, særlig mot slutten, ble det spesielt mye diskusjon i Vingelenområdet i Tolga. Grunnen var at grensene for nasjonalt villreinområde går lang ned mot bygda. Det hevdes fra lokalt hold at det ble for liten mulighet til deltakelse i arbeidet med planen.

Regional planprosess - hovedtrekk

På bakgrunn av innspillene ble det utarbeidet et utkast til plan datert 14.12.2012. Dette utkastet ble sammen med en delrapport om kunnskapsgrunnlaget og et kart sendt på høring. Høringsperioden var 20.1.2013 – 20.3.2013.

Det kom inn 26 uttalelser fra ulike aktører. Disse ble bearbeidet og det ble utarbeidet et nytt forslag datert 24.4.2013. Dette ble lagt fram for styringsgruppa den 2.5.2013.

Fylkesdirektøren og fylkesrådmannen i henholdsvis Sør-Trøndelag og Hedmark fylkeskommuner innstilte på at styringsgruppa etter en samlet vurdering skulle slutte seg til dette forslaget til Regional Plan for Forollhogna villreinområde.

Ordføreren i Tolga kommune, fremmet deretter følgende forslag (Møteprotokoll – styringsgruppa regional plan Forollhogna villreinområde, møte 2.5.2013):

- *Nasjonalt villreinområde settes lik nasjonalparkgrensene i kommunene.*
- *Sone 2 i randområdet settes lik landskapsvernområdet*
- *Grensen vurderes på nytt ved neste rullering når en har fått større kunnskapsgrunnlag.*

Begrunnelse:

- *Kunnskapsgrunnlaget er ikke tilstrekkelig på nåværende tidspunkt.*
- *Villreinstammen i Forollhogna viser ikke tegn til dårlig forfatning. Behovet for å øke villreinstammen må vurderes opp mot andre interesser i området.*
 - *Erfaringen så langt i verneområdene viser at en ikke har nådd intensjonen med verneformålet, jfr- notat utarbeidet av Østlandsforskning i januar 2013 «Vern og bruk i Forollhogna – utfordringer og muligheter». Den peker i all hovedsak på at en må se verneverdiene i sammenheng med bruk av verneområdet og lokalsamfunnsutvikling, og at kunnskapsgrunnlaget, politikk og praksis må utvikles i samarbeid med aktørene.*
- *Mange av kommunene har store båndlagte arealer. Kommunenes behov for areal til utvikling av lokalsamfunnet, og utøvelse av lokal sjøråderett, må vektlegges i større grad.*
- *Det må settes et større fokus på tiltak i handlingsprogrammet for å redusere ferdsløp gjennom flere tiltak, og særlig der dette utgjør et problem.*

Ved prøvevotering over forslaget fra ordføreren i Tolga ord fikk forslaget to stemmer og ville dermed ha falt. Det ble deretter votert over innstillingen fra fylkesdirektøren/ fylkesrådmannen og den ble enstemmig vedtatt. Altså sluttet styringsgruppa seg til det framlagte forslaget.

Dette forslaget fra Tolga viser at grensene og regionalplanen var kontroversiell i den sørøstlige del av planområdet, særlig i Tolga. Det gjelder spesielt i Vingelenområdet i Tolga.

Styringsgruppas sin anbefaling til regional plan for Forollhogna ble vedtatt av fylkestingene i Sør-Trøndelag og Hedmark i juni 2013. Det forelå ingen innvendinger til planen.

Noen spesielle/større saker

I motsetning til flere av de andre områdene med regionale planer så var det i forbindelse med Forollhogna ikke angitt spesielle fokusområder i den NINA-rapporten som ble utarbeidet som kunnskapsgrunnlag. I prosessen hadde de imidlertid «satt røde ringer» rundt flere potensielt konfliktfylte områder. Dette var gjerne mindre områder i utkanten av planområdet, men også overgangen mellom Nordgruvaområdet og selve Forollhogna ved Kjurrudalen. I tillegg ble det ifølge flere respondenter et spesielt fokus på Knausvola i Vingelen (Tolga), Nordgruveområdet i Holtålen/Røros og Mellomriksen i nordre del i Midtre Gauldal.

Noe av problematikken omkring *Knausvola* var knyttet til at der går randområdet langt ned mot Vingelen og de som bor der hevder at det ikke var grunnlag for en slik

grensedracting. Det var også forslag om 30 nye hytter der, og det ble gitt mulighet for det i planen. Det er spesielle kommentarer på dette i retningslinjene.

Nordgruveområdet er kontroversielt fordi det er svært store mineralressurser i området. Det skiller seg også ut fordi selv om det er en del av Forollhogna villreinområde så brukes det lite av villreinen i dag. Tidvis trekker det også over tamrein dit fra øst. For å motvirke dette er det i handlingsprogrammet foreslått et sperregjerde mot øst i Rugldalen.

Nordgruveområdet anses som viktig som et mulig kommende vinterbeiteområde for villreinen og er avsatt som en egen regional arealsone med tilhørende retningslinjer.

Korridoren Kjurrudalen-Kjøljedalen ligger i randområdet fordi en skal hindre inngrep og forstyrrende ferdsel der dersom det blir gruvedrift i Hessjøfeltet i øst.

Mellomriksen er også et randområde som er diskutert mer spesielt fordi det er mange gamle hyttetomter der. Området er derfor omtalt spesielt i forbindelse med retningslinjene.

Samarbeid med tilstøtende områder

Forollhogna grenser i sørvest til Knutshø villreinområde. Orkeldalen med Kvikne og Kvikneskogen ligger mellom de to villreinområdene. Det har ikke vært noe samarbeid til arbeidet på Dovrefjell for Snøhetta og Knutshøområdet, men de regionale planene har felles grense langs Orkeldalen/Kvikleskogen.

4.6 Miljøverndepartementets rolle i de regionale planprosessene

Stortingsmelding nr. 21. (2004-2005) om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

Denne stortingsmeldingen viser tilbake til arbeidet med Villrein og Samfunn (Andersen & Hustad 2004). I meldingen anbefales det at en starter arbeidet med regionale planer for fjellområder med villrein og arbeidet med europeiske villreinregioner.

Ifølge intervjuer er det nytt at staten initierer denne typen indirekte styring, og det er ikke gjennomført i så stor skala tidligere. Fra tidligere hadde en Dovrefjellplanen og Rondanepplanen, som var fylkesdelplaner utviklet på eget initiativ fra lokale aktører.

Det ble derfor sendt ut et bestillingsbrev som oppfordret til planlegging. Departementet brukte ikke muligheten til å pålegge. Det var ifølge dem selv en mild anmodning samtidig med at de tilbød penger til planarbeidet og organiserte et «apparat» rundt denne satsingen. Anmodningen ble lojalt fulgt opp, men i noen fylker der en allerede hadde en plan var det spørsmål om hvordan dette skulle gjennomføres. Det kom også spørsmål om mulige alternativ til fylkesdelplaner, f.eks. interkommunale planer, men departementet ville ha fylkesdelplaner fordi en da fikk planer «på samme nivå».

I løpet av de tidlige faser av arbeidet med de regionale planene kom det ny plan- og bygningslov (2009). Der kom det et krav om planprogram. Det ble ansett som viktig at en brukte mye tid på planprogrammene, og departementet ga uttalelse til alle planprogrammene. I den samme perioden kom naturmangfoldloven (2009), som erstattet naturvernloven. Denne loven inkluderer bestemmelsene om nasjonalparker og landskapsvernområder, men har også helt nye paragrafer om vurderingen av naturmangfoldet (§§8-12). Det var også noe usikkerhet i regionene hvordan en skulle forholde seg til kravet om konsekvensutredning på regionalt nivå. Alt dette medførte at innføringen av fylkesdelplanene (som ble omdøpt til regionale planer etter den nye loven) tok noe lengre tid. De regionale planene er også ulike de kommunale planene ved at de regionale bare er retningsgivende.

I den nye plan- og bygningsloven var en del av elementene i regional planlegging ikke var utdypet og konkretisert. De tidligste planene (særlig Hardangervidda) ble derfor «offer» for dette og de ble en del av utviklingsarbeidet med de regionale planene. Blant de uavklarte forholdene, som ble diskutert mellom de som utviklet de tidlige regionale planene og MD, var bruken av soner. Det var på dette tidlige stadiet ikke utviklet egne sonetyper for regionale planer og en brukte derfor begrepet «hensynssoner» fra det kommunale vokabularet. Betegnelsen er nå «arealsoner» slik at en ikke bruker det kommunale vokabularet. Da arbeidet med de regionale planene startet var det ikke utarbeidet SOSI-godkjente tegneregler. Disse er kommet til over tid. Det var også uklarerhet om nivåene på konsekvensutredninger, og for enkelte regionale planer også om det skal følge handlingsprogram med regionale planene.

Arbeidet internt i departementet

Internt i Miljøverndepartementet er det særlig planavdelingen (nå i Kommunal- og moderniseringsdepartementet) og naturforvaltningsavdelingen som har vært involvert i arbeidet. Disse to avdelingene har sammen organisert en «villreingruppe» som har hatt regelmessige møter for å koordinere arbeidet i departementet. I tillegg hadde departementet god dialog med det daværende «Direktoratet for naturforvaltning» (DN) (nå Miljødirektoratet).

Planavdelingen har vært svært sentral og har inkludert medarbeidere fra henholdsvis «kommunal- og arealseksjonen» og fra «miljø- og samfunnsseksjonen». Disse seksjonene har ansvar for henholdsvis utvikling av programmer og prosjekter, og for godkjenning av planer. Når utviklingsfasen av arbeidet med regionale planer er over vil slike planer inngå i det ordinære arbeidet med regionale planer og vanlige godkjenningsprosedyrer.

Godkjenningsprosedyren med de regionale planene har medført at per juni 2014 er tre spesielt kontroversielle planer og saker blitt behandlet nærmere av departementet.

Felles arrangementer og samlinger

Som en del av arbeidet med regionale planer fra Miljøverndepartementets side er det gjennomført fire store arrangementer⁹:

- Midtveisseminar på Kongsberg, 7-8. desember 2009
- Fellesforum på Gardermoen 28-29. oktober 2010
- Fellesforum på Lillehammer, 19-20. september 2011
- Konferanse om regional planlegging i villrein fjella, 22-23. oktober 2012 i Drammen

I tillegg til disse konferansene har det vært gjennomført en rekke prosjektledersamlinger, oftest i Miljøverndepartementet. I starten var disse bare for prosjektledere, men de ble etter hvert utvidet til å inkludere fylkesmennene. På disse samlingene er det orientert fra Miljøverndepartementet sin side om tema av felles interesse, f.eks. konsekvensutredninger og handlingsprogram. Det har i den forbindelse både vært innledninger fra MD og fra eksterne, som forskningsmiljøer og Norsk Villreinsenter. Et annet viktig poeng er at de ulike aktørene blir kjent med hverandre og at det er en oppdatering av hva som skjer i de enkelte planprosessene. Dette gir de enkelte prosjektsekretærer og prosjektledere i fylkeskommuner mulighet til å lære av hverandre.

I intervjuene er det generell enighet om at disse samlingene har vært svært nyttige. Enkelte har imidlertid påpekt at etter at antall deltakere ble utvidet så har nytten av samlingene avtatt noe fordi det blir for mange deltagere og for liten tid til diskusjon.

Utover deltakelse på samlingene har respondentene som er intervjuet i forbindelse med hver enkelt plan generelt ikke hatt kontakt med departementet. Ved spesielle saker og spørsmål har de imidlertid kunnet henvende seg til dit. Departementet får ros for stor imøtekommenhet og vilje til å støtte, selv om respondenter også synes at de ikke har fått helt gode svar i en del saker. Arbeidet med regionale planer preges ifølge flere av respondentene av å være et utviklingsarbeid, hvilket har vært mest tydelig i forbindelse med de første planene. Dette ga erfaringer som ble formidlet videre til de øvrige planene, bl.a. anbefalingene om inkludering av fylkesmennene.

4.7 Norsk villreinsenter

Norsk Villreinsenter er en stiftelse med en avdeling på Hjerkin (Villreinsenter Nord) og en avdeling på Skinnarbu (Villreinsenter Sør). Villreinsentrene er knutepunkter for formidling av kunnskap og de har vært sentrale i arbeidet med å presentere biologiske grenser for villreinen i forbindelse med de enkelte planområder. Som en del av dette har de også vært involvert i en rekke NINA-rapporter om «status og leveområder» for villreinen i de enkelte planområdene. Disse rapportene anses som svært nyttige. Det har imidlertid

⁹ Se http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-_og_bygningsloven/regional_planlegging/regionale-planer-for-villrein.html?id=600984#. Nedlastet 28.7.2013.

vært kritikk mot fastsettelsen av de biologiske yttergrensene og at disse har inkludert hva respondenter kaller «for store og dels uaktuelle områder».

Norsk villreinsenter Sør har hatt et særlig ansvar for å utvikle, og oppdatere, villrein.no til å bli en internettside for presentasjon av de regionale planene og aktuell kunnskap, se <http://www.villrein.no/Regionaleplaner/tabid/9579/Default.aspx> (nedlastet 28.7.2013).

5 KONSEKVENsutREDNING, NATURMANGFOLD, KUNNSKAPSINNHEATING

5.1 Konsekvensutredninger

5.1.1 PBL og forskrift mht konsekvensutredning

Konsekvensutredning av regionale planer

Regionale planer med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging skal inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn, jf. § 4-2 andre ledd. PBL § 4-2 om planbeskrivelse og konsekvensutredning (KU) har følgende omtale av konsekvensutredning¹⁰:

For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.

Det står videre:

Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av fastsatt planprogram... For regionale planer, kommuneplanens arealdel og områderegulering med lav detaljeringsgrad vil det særlig være virkninger av foreslåtte utbyggingsstrategier og av de samlede virkningene av planens arealendringer som vil måtte utredes. I nødvendig grad må det likevel vurderes konsekvenser for enkeltområder. Grad og omfang av vurdering av enkeltområder vil være avhengig av forhold som størrelse, konfliktnivå og omfanget av virkninger...

Dette betyr at det skal utarbeides en KU i forbindelse med regionale planer, og at dette skal omtales allerede i planprogrammet.

¹⁰ Dette er gjengivelse av omtalen av KU etter ny plan- og bygningslov som trådte i kraft 1.7.2009, altså etter at planprogrammene for Hardangervidda, Rondane/Sølnkletten og Setesdalen var vedtatt og planarbeidet var startet. Omtalen av KU i planprogram for disse tre områdene er således basert på den forrige utgaven av plan- og bygningsloven.

5.1.2 Omtale i planprogrammet av spørsmålet om konsekvensutredning og gjennomføring av KU

Oppsummering av omtale av KU i planprogram og planer - oversikt

Tabell 9 gir en oversikt over omtalen av KU i de enkelte planprogram, og hva som høsten 2013 var status i de regionale planene. Tabellen viser at de fleste planprogrammene, i tråd med loven, vedtar at det skal utarbeides en konsekvensutredning. Vi går senere nærmere inn på konsekvensutredningene for selve *planene* for Hardangervidda, Rondane, Ottadalen og Forollhogna. Rondane er tatt med selv om det ikke er ett av våre caser fordi de har en interessant vinkling på KU på regionalt nivå.

Tabell 9. Er konsekvensutredning (KU) nevnt i planprogram og gjennomført, eller under arbeid?

	Setesdal	Hardangervidda	Nordfjella	Ottadalen	Rondane	Sølnkletten	Dovre fjell	Forollhogna
Forslag i Planprogram	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja ¹	Nei ²	Ja	Ja
Vurdering av konsekvenser i planen	Ja	Ja	*	Ja	Ja	Ja	*	Ja

Med KU menes her en systematisk vurdering av konsekvenser av ulike alternativer.

¹) Gjennomføring av KU etter § 4-2 (eller tilsvarende paragraf etter gammel pbl) ikke nevnt, men de omtaler i praksis en KU som skal omfatte det som må anses å være innholdet i en slik KU.

²) Gjennomføring av KU etter § 4-2 (eller tilsvarende paragraf etter gammel pbl) er ikke nevnt her.

* Ikke avklart da datainnsamlingen ble gjennomført.

Vi har ikke gått nærmere inn på konsekvensvurderingen for Setesdalen (Heiplanen), men ifølge en person som satt sentralt i det planarbeidet ble det på et tidlig stadium diskutert hvordan en skulle gjennomføre en KU på regionalt nivå. Dette ble imidlertid for komplisert, og av hensyn til prosessen ble det valgt en tilnærming der en så mer på konsekvenser av ulike typer tiltak for tema og enkeltområder.

5.1.3 Konsekvensutredning for Rondane

Planprogram

Ifølge *planprogrammet* for revisjon av fylkesdelplan for Rondane skal *fylkesdelplan for Rondane* gi retningslinjer for utbygging, men ikke angi konkrete, geografisk avgrensede områder for utbygging. Dette vil fortsatt være en del av de kommunale planprosessene. Det vil derfor ikke bli foretatt konsekvensutredninger av konkrete utbyggingsalternativer. Ifølge planprogrammet slås det imidlertid fast (s. 15, vår utheving):

Konfliktene i planområdet i dag, og sannsynligvis også framover, er knyttet til influensområdet; Hvilken utbygging kan tillates og i hvilket omfang? Arealbruken i selve utbyggingsområdet er ett hensyn, den trafikk som genereres inn i villreinens leveområde et annet. Det er derfor behov

for, på et overordnet nivå, å se på hvilke konsekvenser ulike utbyggingsmønstre vil ha for villreinens leveområder, og hvilke lokaløkonomiske effekter restriksjoner på utbygging vil ha.

Det foreslås at mulig utbyggingsmønster og konsekvenser av disse vurderes i to trinn; først i kommunale arbeidsgrupper, og deretter for området som helhet. I konsekvensutredningen må også avbøtende tiltak vurderes, som for eksempel kanaliseringstiltak.

Konsekvensutredningen i Rondane

I prosessen med selve planen i Rondane ble det via kommunale arbeidsgrupper utarbeidet ulike scenarier for den videre utvikling av regionen. De ulike scenariene ble så sammenfattet og formulert til mer «utredbare» alternativer og systematisk analysert i en konsekvensutredning (Ericsson & Bråtå 2010). Scenarieprosessen i Rondane ble analysert av Wold & Vistad (2010) som konkluderte at scenarieprosessen der har vært delvis vellykket. I forhold til målsetting om bred involvering og bruk av ulike typer kunnskap kunne likevel andre deltakende prosesser enn en scenarioprosess kanskje vært både enklere og like gode/bedre.

I forhold til våre problemstillinger er det særlig interessant å sammenligne med kravene om konsekvensutredning i loven. Scenarieprosessen i Rondane munnet nemlig ut i kunnskap som ga grunnlag for gjennomføring av en konsekvensanalyse for hele regionen, altså en mer strategisk analyse på regionalt nivå basert på vurdering av konsekvenser for ulike alternativer. Denne regionale analysen ble gjennomført av Ericsson & Bråtå (2010).

5.1.4 Konsekvensutredning i forbindelse med Hardangervidda

Planprogram

Spørsmålet om KU i forbindelse med Hardangerviddaplanen ble ifølge planprogrammet vurdert etter pbl § 16-2. Fra fylkeskommunene som prosjekteiere var det usikkerhet mht hvordan en skulle håndtere spørsmålet om konsekvensutredning. Spørsmålet ble derfor tatt opp på et møte i departementet i slutten av januar 2008. Svaret fra Miljøverndepartementet var at en ikke kunne forvente at det ble gjennomført konsekvensutredninger i henhold til opplegget i den da gjeldende forskrift, men at dette ble tatt inn i planprogrammet. Det ble forventet at den planen skulle være basert på «godt funderte beslutninger». Det ble også forventet at planen i seg selv ville utløse så mye utredninger og vurderinger at dette ville være tilstrekkelig.

Konsekvensutredning i arbeidet med selve planen

I arbeidet med Hardangerviddaplanen opplevde sentrale regionale respondenter ifølge intervjuer at departementet i starten var usikre på hvordan en skulle håndtere spørsmålet om konsekvensutredninger. De antok at dette skyldtes at en var i en fase der ny plan- og bygningslov og forskrifter om konsekvensutredning var under arbeid. De opplevde at det

etter hvert, som departementet ble sikrere på hva de skulle mene, ble en tydeligere presisering av hva en KU skulle være.

I planprogrammet, vedtatt i fylkesutvalgene i januar 2009, er konsekvensutredninger beskrevet sammen med annen kunnskapsinnhenting, som også ville gi grunnlag for vurdering av planens konsekvenser, se kapittel om kunnskap. I planprogrammet (s. 26) er konsekvensutredninger omtalt slik:

Departementet presiserer at fordi planarbeidet omfattes av forskriften, skal planforslaget også omfatte en konsekvensutredning. Denne skal redegjøre for antatte virkninger av forslaget. Prinsippet er at utredningen skal dekke de områder og ha det omfang som planen og aktuelle tiltak og inngrep tilsier, og at konsekvensutredningen skal være en integrert del av planforslaget.

Mye av den kunnskapsinnhenting som skjedde i forbindelse med Hardangervidda dreide seg om å få kunnskap om konsekvenser av ulike typer tiltak, dels knyttet til områder, som Lufsjåtangen. Dette er referert i planen.

For å spare tid i planprosessen ble det laget et planforslag som ble sendt på en begrenset høring. Planforslaget var basert på vurderinger av konsekvenser av ulike tiltak. Samtidig ble Aurland Naturverksted engasjert til å gjennomføre en ekstern konsekvensvurdering av planforslaget. På denne måten fikk en synspunkt fra kommuner og fylkeskommuner på selve planforslaget, og en fikk en ekstern vurdering der villreinen var i fokus. Denne parallelliteten mellom planforslag og ekstern konsekvensutredning fungerte ifølge prosjektkoordinator godt, og en sparte tid på dette. Konsekvensutredningen fra Aurland Naturverkstad ble brukt til å korrigere det neste planforslaget og de konsekvensvurderinger en selv gjorde regionalt. Rapporten om «Vurdering av Regional plan for Hardangervidda 2011-2025 (Lykkja m.fl. 2010) vurderte planforslaget, prosessen og kom med anbefalinger. Dette ga grunnlaget for kapitlet om konsekvensvurderinger i den vedtatte planen.

Oppsummert for Hardangervidda så utviklet spørsmålet om konsekvensutredning seg over tid, og det var ikke enkelt fordi det manglet føringer for hvordan dette skulle gjennomføres på regionalt nivå. Enkelte påpeker at dette lenge syntes som et «ikke-tema» og som ble gjort i siste runde. Som vist overfor kan dette ha vært en bevisst del av planarbeidet for å spare tid. I det store og hele er man tilfreds med konsekvensvurderingene, men det er påpekt at det er vanskelig å gjennomføre dette for det regionale nivå. Det er ønskelig med en «oppskrift for hvordan en konsekvensvurderer en plan på regionalt nivå».

5.1.5 Konsekvensutredning i forbindelse med Ottadalsplanen

Planprogram

Regional plan for Ottadalen villreinområde vil ifølge planprogrammet gi retningslinjer for arealdisponering i kommuneplanen, men ikke angi konkrete, geografisk avgrensede områder for utbygging. Det er derfor ifølge planprogrammet ikke krav om konsekvensutredninger etter PBL § 4.2. I planprogrammet (s. 14) utdypes dette på følgende måte:

Utfordringane i planområdet i dag og sannsynligvis også framover, er knytt til influensområdet. Kva for utbygging kan tillatst og i kva for omfang? Arealbruken i sjølve utbyggingsområdet er eit omsyn, den trafikk som dette genererer inn i villreinens leveområde eit anna. Det er derfor behov for, på et overordna nivå, å sjå på både kva for konsekvensar ulike utbyggingsmønster vil ha for villreinens leveområde, og kva for lokaløkonomiske effektar restriksjonar på utbygging vil ha.

Når Ottadalen Villreinområde er utpekt som nasjonalt villreinområde betyr dette i realiteten at signala i fjellteksten om økt bruk må settast til side. Det blir da ei viktig oppgåve i planarbeidet å dokumentere kva for lokaløkonomiske effektar det vil ha å gje Ottadalen Villreinområde status som nasjonalt villreinområde. Det blir føreslege at mogleg utbyggingsmønster og konsekvensane av desse blir vurdert i to trinn; først i kommunale arbeidsgrupper, og deretter for heile området. I konsekvensvurderingane må også avbøtande tiltak bli vurdert, som t.d. kanaliseringstiltak.

I planprogrammet kommer en deretter inn på at konsekvenser for ulike typer interesser må vurderes i forbindelse med planen.

Konsekvensutredning i forbindelse med selve planen

Høringsutkastet av 12.11.2012 har en relativt omfattende konsekvensvurdering. Det påpekes at konsekvensvurderingen er basert på stort sett eksisterende kunnskap, og at en særlig baserer seg på den «nye» villreinrapporten nr. 643 fra NINA om villreinen i Ottadalsområdet (Jordhøy m.fl. 2011). Videre at konsekvensutredningen tar utgangspunkt i det fastsatte planprogrammet. Det står videre at ettersom dette er en regional plan så blir konsekvensutredningen generell og tar i liten grad for seg konkrete mindre areal i planområdet. Det påpekes også at planen omfatter et område med relativt få inngrep og lite ferdsel.

Ifølge det som i høringsutkastet er kalt kapittel om konsekvensutredning (s. 35-43) har følgende to tema vært viktige i planarbeidet:

- Finne en avgrensning av det nasjonale villreinområdet som skal være stort nok til å ivareta villreinen sin arealbruk, samtidig som det skal tas hensyn til område og aktiviteter som er særlig viktige for lokalsamfunnene, og
- Finne fram til en soneinndeling som både er relevant og ikke for omfattende, men som fortsatt favner om de spesielle områdene som en i planarbeidet har kommet fram til at det bør pekes spesielt på.

På bakgrunn av dette gjennomgås hver av sonetyperne mht hva de skal omfatte og noen spørsmål i den forbindelse. En diskuterer så følgende tema i forbindelse med planen; avgrensingen av det nasjonale villreinområdet, bruken av randsona, veier i området, landbruk/reindrift, næringsutvikling/lokal økonomi/utbygging, lokaldemokrati og identitet, friluftsliv, kulturminner, drift av eksisterende anlegg for kraftproduksjon, småkraftverk, uttak av mineraler og lausmasser, vurdering av fokusområder, vurdering etter naturmangfoldloven og vurderinger av risiko og sårbarhet i planen.

I intervjuene med administrative respondenter fra offentlige aktører kom det fram at de syntes det var vanskelig å lage en utredning som tok for seg de samla konsekvensene på et regionalt nivå og hadde det «store regionale grepet» på konsekvensanalysen. En slik analyse ville f.eks. inkludere en rekke tema som deretter skulle vurderes samlet og i forhold til hverandre. De fant det vanskelig å bruke KU-forskriften på det punktet. Det er ifølge disse respondentene enklere å lage slike analyser på et mer detaljert nivå, men dette har ikke vært temaet her. Likevel har man en rekke ganger vurdert konsekvenser av f.eks. ulike soner og tiltak mm. Fokusområdene gjorde det lettere å foreta en del vurderinger.

Ved den offentlige høringen i januar/februar 2013 kom mange aktører inn på ulike konsekvenser av planen for henholdsvis villrein og samfunnsøkonomi/interesser i større bredde. Blant de som mer eksplisitt tar opp dette temaet var DN og Fylkesmannen i Oppland. På bakgrunn av dette var det kontakt mellom sekretariatet og spesielt DN. Det ble i mai/juni 2013 utarbeidet et nytt utkast til KU som var på en enkel høring. De skulle så arbeide videre med den delen.

Ved intervjuer med personer utenfor styringsgruppa kom det fram at de hadde ønsket utredning av hvilke konsekvenser den regionale planen ville få for lokal utvikling og lokalt næringsliv. En sammenligning av andre avsnittet i sitatet fra planprogrammet (se forrige side) og de utredningene som er gjort i forbindelse med konsekvenser tyder på at den lokaløkonomiske og samfunnsmessige delen er mindre utredet enn det planprogrammet etterlyser.

2. gangs høring og offentlig ettersyn av Regional plan for Ottadalen – fokus på blant annet konsekvensutredning

Den 6. desember 2013 ble planen for Ottadalen lagt ut til andre gangs høring. Ved utsendingen ble det fremhevet at utkastet også inneholdt en konsekvensutredning. Hovedinnholdet i den (s. 48-61) var gjennomgang av konsekvenser i forhold til de generelle retningslinjene, av soneinndelinga og tilhørende retningslinjer, av tema fra planprogrammet. Det var også en vurdering av fokusområdene og av risiko og sårbarhet i planen. Dette er også beholdt i den utgaven av planen som ble vedtatt i det refererte fylkestinget i Oppland den 28.4.2014.

5.1.6 Konsekvensutredning i forbindelse med Forollhognaplanen

Planprogram

Ifølge *planprogram* for *Forollhogna* skal den regionale planen konsekvensutredes i samsvar med § 4-2 plan- og bygningsloven og konsekvensutredningen vil være på et relativt overordnet nivå.

Arbeidet med konsekvensutredning i forbindelse med selve planen

Konsekvensutredningen som ble lagt fram i høringsutkastet ble ifølge respondenter gjennomført i slutfasen av det arbeidet. Det var ifølge respondentene lenge uklart, også for Miljøverndepartementet, hva som skulle være nivået på en slik utredning. For å få mer klarhet i dette så de på hva som var gjort i forbindelse med andre regionale planer – hva kunne de lære? De valgte deretter å lage en relativt overordnet konsekvensutredning og de laget den selv.

Konsekvensutredningen ble tatt opp igjen i styringsgruppa og arbeidsgruppa etter høringen. I etterkant mener en viktig lokal respondent at konsekvensutredningen var nyttig. De burde imidlertid ha fått den bedre forankret i styringsgruppa fordi konsekvensene da ville blitt klarere for kommunene. Ved høringen kom det ikke spesielle merknader til konsekvensutredningen og respondentene tolker det dithen at utredningen var bra nok. Likevel så de da også hva de manglet av kunnskap.

Hovedtrekk fra konsekvensutredningen i Forollhognaplanen

Innledningsvis i kapittel 5 om konsekvensutredning (planens s. 47-62) påpekes det at pbl og naturmangfoldloven begge stiller særskilte krav til saksbehandling. Mens pbl sine krav er tematisk mer generelle og omfatter miljø og samfunn er naturmangfoldlovens krav knyttet til økosystemer, naturtyper og arter (naturmangfold). I planens kapittel 5.2. gjennomgås så virkningene for miljø og samfunn i forhold til ulike tema. Kunnskapsgrunnlaget diskuteres først, herunder behov for oppdatert og ny kunnskap i forhold til villrein og lokalsamfunn.

Det er så en gjennomgang av ulike tema i forhold til konsekvenser og dels hvordan retningslinjene ivaretar de ulike temaene. Videre er det en konsekvensutredning av ett nytt tiltak, nemlig konsekvenser av ny fritidsbebyggelse ved Knausvola. Vurderingene i forhold til naturmangfoldloven følger som siste del av kapittelet om konsekvensutredninger.

5.2 Håndtering av bestemmelser i kulturminneloven

Kulturminner som tema i planprogram

Tabell 10 viser at alle *planprogrammene* har omtalt kulturminner som et tema som skal tas opp i planarbeidet, f.eks. i forbindelse med konsekvensutredninger. Med unntak av Dovrefjell er

det eksplisitt etterlyst behov for kunnskap om kulturminner i forbindelse med planarbeidet. Grunnen til at det ikke er nevnt for Dovrefjell kan være at det der allerede finnes tilstrekkelig med slik kunnskap.

Tabell 10 Omtale av kulturminnelov og kulturminner i forbindelse med regionale planer.

	Setesdalen	Hardangervidda	Nordfjella	Ottadalen	Rondane	Sølnkletten	Dovrefjell ³	Forollhogna
Kulturminne tema i planprogram ¹	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Uttrykt behov for kunnskap om Kulturminne ²	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja

- 1) Om kulturminner er et tema i planprogrammet
- 2) Basert på utkast til planprogram datert 20.6.2012
- 3) Uttrykt spesifikt i planprogrammet

Kilde: Planprogrammene

Omtale av kulturminner i Hardangerviddaplanen og Forollhognaplanen

Kulturminner er spesielt omtalt i *Hardangerviddaplanen*. Det ble blant annet gjennomført et eget prosjekt om dette og det ble laget en rapport fra Buskerud fylkeskommune (2011): *Hardangervidda gjennom 9500 år – en kulturhistorisk rapport*.

Kulturminner er nevnt som tema i *Forollhognaplanen*, bl.a. i forbindelse med konsekvensanalysen. Det er bl.a. utarbeidet to temakart for kulturminner i området og temaet er omtalt i et kapittel om «Kulturhistorie, kulturminner og kulturmiljø» i en delrapport om Kunnskapsgrunlaget for Forollhognaplanen.

Omtale av kulturminner i høringsutkast for Ottadalen

Kulturminner er omtalt i høringsutkast for Ottadalen, særlig de som er relatert til villrein, men også andre kulturminner. I konsekvensanalysedelen pekes det på at kulturminner blir vernet og forvaltet gjennom kulturminneloven og at det skal tas hensyn til dem ved planlegging og utbygging. I arbeidet med den regionale planen er det derfor ikke gjort særlige grep for å legge retningslinjer for kulturminnene. Det vil bli gjort gjennom kommune- og reguleringsplanlegging på en ordinær måte. Kulturminner vil være et naturlig tema i handlingsplanen.

I det videre arbeid med konsekvensanalysen etter høringen, og i diskusjon med DN, er omtalen av kulturminnene noe utvidet og det legges vekt på at verdien av dem særlig er knyttet til informasjons- og opplevelsesverdien.

5.3 Håndtering av bestemmelser etter naturmangfoldloven

Generelt om loven i forhold til de regionale planene

Naturmangfoldloven trådte i kraft den 1.7.2009. I brev av 11.04.2011 har departementet presisert at i arbeidet med de regionale planene skal hensynet til naturvern og naturmangfold vurderes. Vi har vurdert i hvilken grad en faktisk har referert til naturmangfoldloven eller ikke, eller om naturmangfold er omtalt som tema.

Naturmangfoldloven inkluderer tema som verneområder, altså er tematikken fra den gamle naturvernloven en del av den nye loven. Et nytt sentralt aspekt ved naturmangfoldloven er at naturmangfold skal legges til grunn mer generelt ved planlegging og forvaltning. Dette kommer til uttrykk i naturmangfoldlovens §§ 8-12. Vi går noe nærmere inn på dette i forbindelse med studiene av våre case.

Omtale av naturmangfoldloven i planprogrammene

Tabell 11 viser at naturmangfoldloven er omtalt i de planprogrammene som ble startet senest. Det er variabelt om naturmangfold, eller det som naturlig faller inn under begrepet, skal bli et tema i planleggingen ifølge planprogrammet. Det er også variabelt om det er uttrykt spesifikke behov for kunnskap om naturmangfold. Nordfjellaplanen er den planen der naturmangfold er mest eksplisitt på dagsorden.

Tabell 11. Omtale av naturmangfold lov og naturmangfold i forbindelse med regionale planer.

	Setesdal	Hardangervidda	Nordfjella	Ottadalen	Rondane	Sølnkletten	Dovre-fjell	Forollhogna
Naturmangfoldloven nevnt i planprogram	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Naturmangfold tema i plprogram ¹	Dels	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Uttrykt behov for kunnskap om naturmangfold	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Utredning om naturmangfold	Nei	Nei	Ønske	Nei	Nei	Nei	For tidlig	Nei

Med naturmangfold menes her kunnskap om andre arter enn villreinen. Planprogram for Setesdalen, Hardangervidda, Rondane og Sølnkletten, ble startet før naturmangfoldloven var vedtatt.

Kilde: Planprogrammene.

Naturmangfoldloven og Hardangerviddaplanen

Naturmangfoldloven kom etter at en var godt i gang med arbeidet med *Hardangerviddaplanen*. Dette, samt at loven dermed ikke er omtalt i bestillingsbrevet, medførte at den ikke eksplisitt var et tema i planprogrammet. Departementet påpekte på bakgrunn av dette at temaet ikke var godt nok behandlet. En var nå langt ut i prosessen og for å løse problemet ble en naturforvalter engasjert til å vurdere regionalplanen, høringsutgave av 10.10.2011 etter prinsippene i naturmangfoldlovens §§ 8-12.

Vedkommende konkluderte at det var noen potensielle konflikter mellom foreslått arealbruk i planforslaget og forekomster av sårbare arter og naturtyper i randområdene til Hardangervidda. Ingen av disse potensielle konfliktene antas likevel å ha stor betydning på den regionale utbredelsen av artene rundt Hardangervidda. Han forutsetter at disse mulige konfliktene blir vurdert nærmere etter saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplaner og reguleringsplaner eller ved behandling av tillatelser etter annet lovverk.

Få respondenter har kunnet svare på spørsmål om forhold til naturmangfoldloven og den som har gitt det mest utfyllende svaret mener at det bør reises spørsmål ved om alt skulle vurderes. Vedkommende setter spørsmål ved lovens bokstav fordi det er villreinen som er hovedtemaet i planarbeidet. Flere påpeker likevel at forholdet til naturmangfoldloven må drøftes i forbindelse med revideringen.

I sin masteroppgave har Norén (2013) vurdert bruken av naturmangfoldloven i forbindelse med regional plan for Hardangervidda. Hun skriver at en i regionalplanen har vurdert det som i praksis er innholdet i naturmangfoldlovens §§ 8-10 om henholdsvis kunnskapsgrunnlaget, føre-var-prinsippet og økosystemtilnærming og samlet belastning, selv om det ikke eksplisitt refereres til naturmangfoldlovens §§8-10.

Naturmangfoldloven og Ottadalen

Naturmangfoldloven, selv om den trådte i kraft den 1.7.2009, er ikke nevnt i det *planprogrammet for Ottadalen* som ble vedtatt i april 2011. Noe av tematikken i naturmangfoldloven er egentlig likevel nevnt ettersom biologisk mangfold ifølge programmet skal vurderes. Reinheimen nasjonalpark, Breheimen nasjonalpark og Jostedalsbreen nasjonalpark samt landskapsvernområder er nevnt i planprogrammet, hvilket også betyr at noe av innholdet i naturmangfoldloven er nevnt på den måten.

En sentral respondent uttalte at det var uklart hvordan denne loven skulle anvendes på et regionalt nivå og at en hadde få eksempler på hvordan dette kunne gjøres. Det ville ifølge vedkommende være enklere å bruke den på et mer detaljert nivå.

I høringsutkast av 12.11.2012 er naturmangfoldloven omtalt med en side (s. 42). Det fremheves at i saker etter plan- og bygningsloven skal en gjøre vurderinger etter naturmangfoldlovens §§ 8-12, (jf dens § 1). Dette gjelder også regionale planer, og omfanget

av dokumentasjon, vurdering og vektlegging må tilpasses forholdene i den enkelte sak. I høringsutkastet diskuteres naturmangfoldlovens § 8 (kunnskapsgrunnlaget) i forhold til Ottadalen og det konkluderes (s. 42) at:

...Informasjonsgrunnlaget er vurdert som tilfredsstillende for dei vurderingar som er gjort i den regionale planen. Ytterlegare innhenting av informasjon må gjerast ved planlegging på meir detaljert nivå, gjennom kommuneplanar, reguleringsplanar og i den øvrige sakshandsaminga.

Det er særlig NINA-rapport 643 som fremheves som et viktig kunnskapsgrunnlag.

Naturmangfoldlovens § 9 (føre-var-prinsippet) diskuteres i forhold til Ottadalen. I planutkastet (s. 42) skriver de at:

...Ein meiner gjennom planen å ha lagt inn tilstrekkeleg areal for å kunne bevare villreinen moglegheit for bruk av området med den storleiken stamma har i dag – også i framtida. Det er også sett av store areal som i dag kan betraktast som «reserveareal» og som ikkje er brukt av villreinen i nyare tid. Den regionale planen legg gjennom det til grunn ei føre-var-tenking ikring ei heilskaples forvaltning av villreinområdet...

Et eksempel på en mer konkret side av disse vurderingene kom fram under intervjuene der det ble påpekt at en var klar over at vinterbeitet i Nordherradsfjellet (i sørøstre del av planområdet) var i ferd med å bli sterk nedbeita og at en på sikt forventet at villreinen måtte finne nye vinterbeiter. For å møte en slik endring ble tidligere brukte området øst for Slådalsveien i Dovre inkludert som sone A nasjonalt villreinområde.

Naturmangfoldlovens §10 (økosystemtilnærming og samla belastning) er kort omtalt i planutkastet, s. 42.

Når det gjelder avgrensingen av sonene og retningslinjene til sonene så spiller naturmangfoldloven en sentral rolle fordi det er tre nasjonalparker og en rekke landskapsvernområder i området. Flere informanter sier at dette i seg selv burde vært tilstrekkelig til å sikre villreinen og at naturmangfoldloven på den måten egentlig gjorde regional plan for Ottadalen overflødig. Så langt det er mulig har en da også prøvd å legge sone A (nasjonalt villreinområde) slik at grensene samsvarer med nasjonalparkene. Det faktum at det nylig var gjennomført verneplanprosesser etter den gamle naturvernloven medførte dessuten at det forelå mye grunnlagskunnskap, og at en rekke momenter var avklart. Dette kan ha bidratt til en relativt lav grad av konflikt i dette området.

I forbindelse med sonene påpeker respondenter at naturmangfoldloven gjelder også der. Det er altså plikt til å utrede effekter av ulike forslag på naturmangfold, her bl.a. villrein. Dette er en grunn til at en har kunnet innføre sonen «Fjell og Fjordbygder» med retningslinjen om at ordinær kommuneplanlegging er det eneste som gjelder fordi ifølge naturmangfoldloven skal en uansett vurdere konsekvenser av ulike inngrep på

naturmangfoldet. Det betyr at en uansett, på grunn av den korte avstanden til fjellet, må vurdere alle inngrep i forhold til villreinen.

I uttalelse av 29.1.2013 til planen tar Direktoratet for naturforvaltning (DN) opp forholdet til naturmangfoldloven, og de har merknader til §§ 8, 9, 10 og 12.. Hverken Fylkesmannen i Møre og Romsdal eller Fylkesmannen i Oppland viser direkte til naturmangfoldloven, men nevner verneområdene. Villreinnemnda for Ottadalen nevner ikke naturmangfoldloven. En gjennomgang av uttalelsene fra henholdsvis Norddal kommune og Lesja kommune viser heller ikke direkte til naturmangfoldloven. Forum for natur og friluftsliv i Oppland trekker i brev av 1.2.2013 fram naturmangfoldloven, herunder en rekke paragrafer, og minner om at målsettingene i naturmangfoldloven må være prioritert.

I utkast til andre gangs høring den 6. desember 2013 foreligger det 2.5 side med vurderinger etter naturmangfoldlovens §§ 7-12.

Naturmangfoldloven og Forollhognaplanen

I forbindelse med Forollhognaplanen ble forholdet til naturmangfoldloven, som nevnt under konsekvensutredning, sett i sammenheng med konsekvensutredningen. Gjennomgangen av planen i forhold til naturmangfoldlovens krav ble ifølge respondenter gjennomført i sluttfasen av arbeidet med høringsutkastet. Ifølge disse ble vurderingene i forhold til den loven gjort på et overordnet nivå ettersom en her ikke endrer arealbruken. Det vil bli strengere krav når planleggingen blir mer detaljert.

I forbindelse med dette arbeidet fikk de et notat fra fylkesmannen i Sør-Trøndelag som ble nyttig. Møtene med Miljøverndepartementet ga også grunnlag for avklaringer i forhold til naturmangfoldloven.

I den vedtatte planen er det på sidene 62-66 gjort vurderinger etter naturmangfoldloven. Disse vurderingene er inneholder en generell del samt en nærmere gjennomgang i forhold til §§ 8-12. Villreinen er selvfølgelig sentral som en del av kunnskapsgrunnlaget. Utover dette er det vurderinger på et overordnet nivå, men også mer spesifikk vurderinger i forhold ny fritidsbebyggelse i Knausvolaområdet. I forbindelse med den offentlige høringen var det ingen spesielle kommentarer til omtalen i planen av naturmangfoldet.

5.4 Kunnskap innhentet i forbindelse med planprosessene

5.4.1 Hva er frembrakt av kunnskap i form av rapporter m.v.?¹¹

Ved denne typen planprosesser vil det være behov for ulike typer kunnskap som bakgrunn for de vurderinger og valg og som gjøres i planarbeidet. Denne kunnskapen innehas ofte av ressurspersoner og planprosessen er ett virkemiddel til å framskaffe slik kunnskap, som ofte kalles personlig kunnskap. Det er også behov for såkalt bearbeidet kunnskap, altså kunnskap som er basert på en eksplisitt innsamlingsprosess, typisk det en får ved forskningsbasert kunnskap. Eksempler er tellinger av ferdsel og kartlegging av villreinens arealbruk.

Som kjent kan kunnskap tjene mange behov, fra å skulle gi grunnlag for faktiske instrumentelle vurderinger, til å opplyse i planarbeidet, ved å tjene strategiske hensyn i form av argumenter og ved være av symbolsk art (Naustdalslid & Reitan 1994). Hvordan kunnskapen har vært brukt går vi mer detaljert inn på ved studien av Hardangervidda planen, og dels Ottadalen og Forollhogna.

Når det gjelder bearbeidet, eksplisitt kunnskap, så finnes det i mange områder allerede mye slik kunnskap om ulike tema. Det kan f.eks. være kunnskap som er framskaffet i forbindelse med verneplanprosesser, eller som er kartfestet og dokumentert i ulike registre, som SEFRAK. Dette fører til at det i en del områder ikke er behov for ytterligere innhenting av bearbeidet kunnskap, eller at en baserer seg på systematisering av eksisterende kunnskap. Denne bearbeidede kunnskapen kan presenteres i rapporter eller kart.

Tabell 12 viser rapporter om ulike tema som er utarbeidet i forbindelse med hver av de regionale planene. For hver plan viser tabellen om det i planprogrammet er uttrykt behov for bearbeidet kunnskap (**B**) i form av rapporter m.v., mens (**R**) viser om det er utarbeidet en rapport. I tillegg er det utarbeidet rapporter som er «felles» for de regionale planene. Det er følgende rapporter:

- Bråtå, H.O., Hagen, S.E. & Overvåg, K. (2010): Villreinen og villreinfjellet som kilde til verdiskaping og samfunnsutvikling. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 6/2010).
- Ericsson, B., Arnesen, T & Vorkinn, M. (2010). Ringvirkninger av fritidsbebyggelse. Kunnskapsstatus. ØF-rapport nr. 3/2010
- Strand, O., V. S. Gundersen, O., M. Panzacchi, O. Andersen, T. Falldorf, R. Andersen, B. Van Moorter, P. Jordhøy & K. Fangel. (2010). Ferdsel i villreinens leveområder. Norsk Institutt for naturforskning. NINA Rapport 551. 101 s.

¹¹ Her refereres kunnskap som er innhentet i planprosessene. Det finnes imidlertid også mye annen kunnskap om f.eks. villreinen, f.eks. den som er referert først i kapittel 8. Det ser ikke ut til å ha vært interesse for denne fra MD, DN, NINA eller lokalt til tross for at denne kunnskapen er popularisert og tilgjengelig i tidsskriftet Villreinen.

- Sørensen, R., Ydse, H., Rusten, E., Skorem, J. (2009). Villrein og Ferdsel Seminar, Hjerkin 21-22 oktober 2009. NVS RAPPORT 2/2009 54 s
- Vistad, O. I. (2009). Ferdsel ut frå fjellnære reiselivsbedrifter –NINA Rapport 441. 42 s. + vedlegg.
- Mimir (2011). Forprosjekt Villrein som reiselivsattraksjon. Oslo.
- Olson, T. (2012). Villreinen som reiselivsattraksjon. Oslo: Mimir.

Disse rapportene utfyller noe av de kunnskapsbehov som er påpekt i forbindelse med de regionale planene, og som er vist i Tabell 12. I forbindelse med de enkelte regionale planer kan en også ha hatt nytte av enkeltrapporter som er utarbeidet spesifikt for andre områder. Det gjelder bl.a. Mjølnes & Plathe (2010) som tar utgangspunkt i Nore og Uvdal på Hardangervidda, men som også har vært brukt i forbindelse med Setesdalen.

Når det gjelder hvordan de ulike rapportene er brukt i planarbeidet så er hovedtrekket at fellesrapportene i større grad enn de spesifikke er brukt som bakgrunnskunnskap. Det gjelder typisk rapporter knyttet til reiseliv/hytter og næringsutvikling, men også Strand m.fl. (2010) sin rapport om Ferdsel i villreinens leveområder. De spesifikke rapportene er generelt brukt mer direkte i planarbeidet.

Tabell 12. Behov for bearbeidet kunnskap og i hvilken grad slik kunnskap er frambrakt i form av rapporter m.v. for de enkelte regionale planer. **B:** Uttrykt behov for bearbeidet kunnskap. **R:** Antall rapporter som foreligger om temaet.

Tema	Setesdalen		Hardangervidda		Nordfjella		Ottadalen		Rondane		Sølnklett		Dovre-fjell ²		Forollhogna	
	B	R	B	R	B	R	B	R	B	R	B	R	B	R	B	R
Villrein	X	3	X	2 ³	X	1		1		1		1	X	1	X	1
Naturvern og biologisk mangfold				1	X											
Kulturminner og kulturmiljø	X	1	X	1 ³	X					1		1			X	
Natur og kulturlandskap					X											
Friluftsliv og ferdsel	X		X		X	2							X		X	
Motorferdsel i utmark					X											
Jord- og skogbruk	X															
Fritidsbebyggelse	X		X										X		X	
Reiseliv og annen utmarksnæring ¹	X	1	X	2	X								X		X	
Veibygging/-brøyting					X								X			
Jernbane-utbygging					X											
Kraftutbygging	X				X											
Annet	X	2	X	2	X	2				2			X			

1) Inkluderer næringsutvikling.

2) Har et fokus på definerte problemstillinger i ulike områder – det kan medføre at flere tema i praksis vil være berørt i planarbeidet.

3) Inkluderer mindre notater.

Kilde: Planprogrammer, villrein.no, de regionale planene og kontakt med prosjektlederene.

Tabell 12 viser at det er registrert 26 rapporter som er knyttet til enkelttema og de enkelte regionale planene. De 26 rapportene må antas å være et minimum, bl.a. fordi det kan være flere interne og eksterne rapporter og notater som ikke er spesifikt omtalt m.m. Det er også viktig å fremheve at temakartene gir en viktig informasjon.

Det kan også være glidende overgang mellom en del tema, særlig friluftsliv og ferdsel, fritidsbebyggelse, og reiselivs- og utmarksnæring. Frambrakt kunnskap innen en av disse kan dermed i praksis også dekke kunnskapsbehov innen de andre. Innen flere planer etterlyses det mer kunnskap om reiseliv og utmarksnæring enn hva som er fanget opp i Tabell 12.

Det temaet som er desidert mest dekket via bearbeidet kunnskap i form av rapporter og temakart er villreinen og dens arealbruk. Til sammen er det registrert 10 ulike rapporter om dette temaet. Rapportene innen «annet» er i særlig grad «planfaglig relaterte», og inkluderer bl.a. konsekvensanalyser.

5.4.2 Kunnskap i Hardangerviddaplanen og bruken av den

Frambringelse og bruk av bearbeidet kunnskap

Det er allmenn enighet blant respondentene som ble intervjuet i forbindelse med Hardangervidda at det er frambrakt mye bearbeidet kunnskap og som er presentert i form av rapporter og temakart. Det er utarbeidet spesielt mye kunnskap om villreinen og dens arealbruk, hvilket er rapportert i form av rapporter og arealbrukskart. Selv om det ble frambrakt mye kunnskap om villreinen så manglet en kart som viste klart hvilken funksjon ulike områder hadde for villreinen til ulike tider av året. Slike kart er nå utarbeidet for Nordfjella, og disse er lettere å tolke og forholde seg til i den faktiske planlegging enn kartene på Hardangervidda var.

De færreste respondenter har kommentert bruken av rapporter om ulike typer tema, men en sentral respondent påpeker at rapportene om andre tema ikke ble brukt så direkte som kunnskapen om villreinen. Rapporter om andre tema enn villrein ble i større grad en «indirekte kunnskap», som ble viktig for å få fram helheten i planarbeidet.

Respondenter framhever at en nå ved implementeringen av den regionale planen går over i en ny fase, og at det vil bli nyttig og viktig å få kunnskap om bruken av planene i ulike sammenhenger.

Frambringelse og bruk av lokal kunnskap

Et sentralt aspekt i forbindelse med planarbeidet var at dette ble organisert slik at det bidro til å få fram et vidt spekter med kunnskap, også det som ofte kalles lokal kunnskap. Organiseringen av planarbeidet og de lokale, ofte åpne møtene, ble en viktig kilde til slik kunnskap. Respondenter framhever at møtene i kommunene mellom sekretariatet og lokale personer var viktige for å få fram lokal kunnskap. Den lokale kunnskapen ble så brukt som innspill og ved avveininger i planarbeidet. Den er også kommet til uttrykk i form av det mer detaljerte innholdet i retningslinjene for ulike typer soner og tema.

5.4.3 Kunnskap i Ottadalsplanen og bruken av den

Påpekte kunnskapsbehov i planprogrammet

I planprogrammet ble det påpekt en del behov for kunnskap om ulike tema; villrein og annet biologisk mangfold, utbygging, næringsutvikling, ferdsel, samferdsel, tamrein og kulturminner. I programmets omtale av konsekvensvurderinger påpekes det behov for å vurdere, på et overordnet nivå, hvilke konsekvenser ulike utbyggingsmønster vil ha for villreinens leveområde og hvilke lokaløkonomiske effekter restriksjoner på utbygging vil ha. Videre er det (s. 14): «...ei viktig oppgave i planarbeidet å dokumentere kva for lokaløkonomiske effektar det vil ha å gje Ottadalen Villreinområde status som nasjonalt villreinområde». Dette viser at en ønsker kunnskap om dette.

Hva har de kunnskap om og hvordan er den brukt?

Ved intervjuene kommer det fram at den forholdsvis nylig gjennomførte prosessen med opprettelse av nasjonalparkene hadde frambrakt mye kunnskap, bl.a. om landbruket. Høringsutkastet av 12.11.2012 og senere høringsutgaver viser at det er frambrakt mye kunnskap, og generelt synes respondentene at det er tilstrekkelig med kunnskap i form av rapporter m.v. Den eneste «nye» rapporten som er registrert spesifikt for Ottadalen er en rapport om villreinen og dens arealbruk. Denne blir framhevet som viktig og god, og det legges vekt på at grepet med fokusområder har vært svært nyttig for å få fokusert planleggingen. Medlemmene i styringsgruppa har i stor grad stadfestet at en har hatt fokus på de riktige områdene. Denne rapporten er mye brukt til å sette grenser og dokumentere villreinen behov. Den lokale kunnskapen er mer bruk til å utforme innholdet i retningslinjene.

Likevel er det også de som påpeker at det mangler kunnskap om næringsutvikling i bygdene, som landbruk, skogbruk mm og muligheter for næringsutvikling. Selv om slik kunnskap ofte kommer fram via arbeidet i styringsgruppe, arbeidsgruppe og på de lokale møtene, så nevnes det at en mangler slik kunnskap. Vi kan ikke se at den typen kunnskap om lokaløkonomiske effekter, som ble etterlyst i planprogrammet under konsekvensvurderinger, er frambrakt i dette planarbeidet.

5.4.4 Kunnskap i Forollhognaplanen og bruken av den

Påpekte kunnskapsbehov i planprogrammet

I forbindelse med planprogrammet ble det laget et notat som viser planstatus i kommunene rundt Forollhogna (Hedmark fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune 2010 a, b). Disse to notatene gir også en status over kunnskap i planområdet. I planprogrammet vises det til dette omfattende materialet og at planforslaget i all hovedsak vil bli basert på eksisterende kunnskap. Det kan imidlertid ifølge planprogrammet være behov for å supplere med ytterligere kunnskap og vurdere behov for regionale kart for enkelte tema. Det angis aktuelle metoder å samle inn kunnskapen, herunder åpne møter og

høringer. I løpet av prosessen vil en vurdere eventuell supplering av følgende forhold; Kartleggingsprosjektet på villrein, kartlegging av fritidsbebyggelse og reiselivsbedrifter, kartlegging av kulturminner mm, kartlegging av ferdsel og kartlegging av mulige konsekvenser av utbygging i randområder/influensområder.

Hva har de kunnskap om og hvordan er den brukt?

Både høringsutkastet til planen og kunnskapsvedlegget (Hedmark fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune 2013) viser at det eksisterer kunnskap om en lang rekke felter. Ifølge respondentene er det generelt mye kunnskap. Det er «mange tjukke rapporter», som en sentral aktør uttrykte det. Kunnskapen, både den som finnes i bearbeidet form og den som kommer fram via arbeidsgruppa, åpne møter og via selve styringsgruppa, er brukt til å utforme soner og gi innhold til retningslinjene.

Intervjuene tydet på at det generelt var nok kunnskap. Rapporten om villreinen i Forollhogna (Jordhøy m.fl. 2010) ble brukt spesielt mye. Rapporten har bl.a. angivelse av funksjonsområder (som kalvingsområde, helårbeite, barmarksbeite og vinterbeite) og fikk stor betydning for hvordan de ulike sonene ble utformet, herunder at de gikk videre ut enn verneområdene. I den rapporten er bl.a. Nordgruveområdet angitt som vinterbeiteområde. Nordgruveområdet og andre områder ble foreslått inkludert i nasjonalt villreinområde, bl.a. av villreinnemnda, på bakgrunn av rapporten fra Jordhøy m.fl. (2010).

Det har vært diskusjoner om villreinrapporten og den kunnskapen den viser. Det gjelder bl.a. i Vingelenområdet i Tolga. En sentral respondent uttalte at kunnskap fra den rapporten ofte ble «sjekket ut» eller sammenlignet med andre kilder til kunnskap om villreinen, bl.a. hva lokalkjente visste om enkeltområder. Det skjedde særlig der rapporten var for generell eller hvor en «stusset» på rapporten mht trekk- og beiteområder.

En respondent fremhever at de hadde mye mer og bedre kunnskap om villreinen enn de andre feltene, der kunnskapen ble mer fragmentert. I handlingsprogrammet er det påpekt behov for mer kunnskap om villreinen som reiselivsattraksjon, om villreinens arealbruk – ønsker om GPS merking, villrein og ferdsel, samt kulturminner, kulturmiljø og kulturlandskap med opplevelse.

6 PLANDOKUMENTENE

6.1 Plandokumenter med bestemmelser

6.1.1 Noen føringer fra bestillingsbrevet mht soner

Føringer i Miljøverndepartementets bestillingsbrev mht sonering

Brevet er gjengitt i vedlegg 2. Vi vil her trekke fram noen punkter, som er særlig aktuelle i forhold til vurderingen av plandokumentene. Ifølge departementet bør planene oppfylle følgende kriterier:

- Tilstrekkelige arealer utenfor villreinens leveområde må inngå i planområdet slik at det kan foretas en helhetlig og samlet avveining av de ulike brukerinteressene.
- Det bør utarbeides konkrete strategier for bl.a. avgrensning av fritidsbebyggelse og reiselivsanlegg, på tvers av kommune- og fylkesgrenser.
- For å gi klare og entydige rammer for den kommunale arealplanlegging er det viktig at omfang og lokalisering av fremtidig utbygging konkretiseres på kart og i retningslinjer.
- Det skal legges vekt på å unngå oppsplitting av de nasjonale villreinområdene.
- Det skal fokuseres på å opprettholde og utbedre mulighetene for vandring og utveksling av villrein mellom tilstøtende nasjonale villreinområder innenfor de europeiske villreinregionene.
- Det skal avklares omfang og lokalisering av virksomhet og tiltak i influensområdet til de nasjonale villreinområdene. I planvurderingene bør en ta utgangspunkt i eksisterende utbygging og infrastruktur. Potensialt for verdiskaping som ligger i videreutvikling av kulturmiljøer og eksisterende tettsteder/bygdesentra bør vurderes grundig.

Når det gjelder *avgrensning av nasjonale villreinområder* så skal det ifølge brevet kartfestes en klar grense for de nasjonale villreinområdene hvor ny utbygging bør unngås. På den måten vil de nasjonale villreinområdene framstå som et eget tema eller sone på plankartet. Videre skal en sentral premiss for arealavgrensningene og utformingen av planinnhold være oppdatert kunnskap om villreinens bruk av fjellområdene.

Med utgangspunkt i en naturfaglig begrunnet avgrensning av villreinens leveområde, må det foretas en avveining mot andre samfunnsinteresser før det kan kartfestes en klar grense for de nasjonale villreinområdene, som skal danne den langsiktige grensen mot utbygging i fylkesdelplanen. I tillegg må det gjøres en avgrensning mellom randområdet, der utbygging, ferdsel og annen virksomhet vil kunne påvirke leveområdet direkte, og bygdenære områder, der slik direkte påvirkning er mindre framtreddende.

I dette kapittelet går vi nærmere inn på en del av disse punktene, men de vil også bli berørt i kapittel 8 og 9 om langsiktige virkninger for henholdsvis villrein og for samfunnet.

Hensynssoner som begrep

I to av de regionale planene brukes begrepet «hensynssoner» om de aktuelle sonene. Det er også planer som ikke bruker dette begrepet i tilknytning til de enkelte soner, men bare «sone». Hensynssoner er beskrevet i plan- og bygningslovens § 11-8 og viser til soneinndelingen i kommuneplanens arealdel. Til hensynssonene skal det angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder. Bruken av hensynssoner ble anbefalt av Miljøverndepartementet i starten av planarbeidene, selv om sonene ikke er identiske med pbl §§ 11-8 (Buskerud fylkeskommune m.fl. 2011:42). Departementet startet imidlertid så et arbeid med egne sosi-koder for regional planlegging fordi de så at bruken av kommunale kartkoder skapte forvirring.

Omtale av soner i planprogrammene

Planprogrammene tar opp spørsmålet om sonering og arealbruk, dels ved å gjengi departementets brev. Planprogrammene har ikke forslag til typer av soner og innholdet i form av retningslinjer for hver sone. Dette synes rimelig fordi fastsettelse av dette er en naturlig del av arbeidet med den politiske og faglige prosessen med den regionale planen. Bakgrunnen for kommentarer og vurderinger av valg av typer soner og innhold er derfor basert på departementets brev av 12.4.2007.

Miljøverndepartementets forventninger mht soner og kart

Den regionale planen for Hardangervidda samt intervjuene viser at Miljøverndepartementet tidlig var svært opptatt av standardisering av kartene. Dette kommer også fram i et innlegg fra Kartverket på plankonferansen på Lillehammer 19.-20.9.2011. Der var gjennomgående formål, men så langt det var mulig, et tema.

I forbindelse med Hardangerviddaplanen, som var den første, ble dette tydelig. MD ville at det skulle velges en sonering som var tilpasset den senere bruk på kommunalt nivå. De som satt sentralt i arbeidet på Hardangervidda så dette poenget, men var mer opptatt av at en måtte ha en grovere sonering ettersom dette var et regionalt nivå der den mer detaljerte arealbruk skulle bestemmes senere og der sonene kunne komme til å romme arealer for flere funksjoner. Det kunne være utbygging, næring, samferdsel så vel som natur- og friluftsmål. Hardangerviddaplanen (s. 42) viser at deres soner, med ett unntak,

inkluderer flere arealkategorier fra «Nasjonal spesifikasjon for arealplan og digitalt planregister».

De reglene som ble anbefalt fra MD fungerte altså ikke godt på regionale nivå, og en brukte i forbindelse med Hardangerviddaplanen mye tid og krefter på å tilpasse seg en mal basert på kommunekartene.

Etter ønske fra departementet ble det da Hardangerviddaplanen ble lagt ut til høring og offentlig ettersyn våren 2011 laget to plankart. Det ene var utformet i samsvar med prosjektets soneinndeling slik det var brukt i hele planprosessen. Det andre kartet hadde samme planinnhold, men brukte begrep og annen kartografi i henhold til Miljøverndepartementets forventninger. Høringen viste at kartet etter denne siste standarden ble komplisert og det ble derfor etter nærmere dialog med departementet tatt ut i sluttbehandlingen (Buskerud fylkeskommune m.fl. 2011:37). Problemene med kartene var bl.a. knyttet til at dersom en overførte farger som på kommuneplannivå var knyttet til visse LNF-soner så ga det et feil signal på regionalt nivå fordi sonene der kunne inkludere flere typer arealbruk på kommuneplannivå.

6.1.2 Stor variasjon i typer soner og retningslinjer

Med soner menes her områder som er gitt en egen fargeskravur på kart og som i planen er beskrevet som sone og gitt egne retningslinjer. Vi har i tabellen brukt det navnet på sonen som er brukt i planen eller planutkastet.

Tabell 13 viser hvilke begreper som brukes om sonene i de planene, og at det er stor variasjon. Hva som er inkludert i retningslinjene varierer i betydelig grad, selv der en har brukt samme begrep. Disse forskjellene gjenspeiler at man i de ulike planprosessene har hatt stor frihet til å definere egne soner, og at en i denne fasen med slike planer ikke klarte å få til et ens sett med soner, selv om det var ønskelig fra departementets side. Tabellen viser likevel at alle planene har en sone som avgrenser «nasjonalt villreinområde», selv om det kan være forskjeller i retningslinjene. Nasjonalt villreinområde er den typen sone som er klarest signalisert i departementets bestillingsbrev.

Det er også ulik praksis mht hva som er sone og hva som er markert på kart med egen tilleggsinformasjon. Ett eksempel er *trekkområde*. I regionale planer for Setesdalen og Rondane/Sølnkletten er dette definert som egne soner med retningslinjer, mens det for Hardangervidda «bare» er markert med egen skravur. Det er også ulik praksis mht hvilke trekkområder som markeres: I Rondane/Sølnkletten er det bare området mellom de to områdene som er markert som trekkområde. I Setesdalen omfatter denne typen soner både mer markerte trekk til Hardangervidda og viktige trekk innen planområdet, både mellom de to villreinområdene der og til dels innad i dem.

Variasjonen mellom områdene mht soner har skapt frustrasjon i kommuner som berøres av flere planer. Det er knyttet til benevningen av sonene og innholdet i form av retningslinjer.

Tabell 13. Typer soner som er brukt i de regionale planene og utkast til planer.

	Setes- dalen	Hardan- gervidda	Nord- fjella	Otta- dalen	Rond- ane	Søln- kletten	Dovre- fjell	Foroll- hogna
Nasjonalt villreinomr/ vernet etter naturvern		X		X				
Nasjonalt villreinområde	X	X		X	X	X		X
Hensynsonevillrein	X							
Utvekslingsområde for villrein				X				
Viktig trekk og utvekslingsområde	X				X	X		
Fjell og annen utmark		X						
Buffersone					X	X		
Randområde, inkl. Nordgruveområde i Forollhogna				X				X
Tamreinområde				X				
Utviklingssone i randområde					X			
Stølsdaler og annen utmark		X						
Hensynsone bygdeutvikling	X							
Fritidsbebyggelse		X						
Reiseliv		X						
Utviklingsområde sommerskianlegg				X				
Hensynsone friluftsliv				X				
Utviklingssone i dalførene					X	X		
Fjell og fjordbygder		X		X				
Bygdenæreområder								X
By og bygdesone					X	X		

Kilde: De enkelte planer og planutkast.

6.1.3 Regionale planbestemmelser

Regionale planbestemmelser er omtalt i plan- og bygningslovens § 8-5. Ifølge den kan regional planmyndighet fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser.

Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.

Bruk av regionale planbestemmelser i de regionale planene

Regionale planbestemmelser er ikke brukt i hverken regional plan for Hardangervidda, planen for Ottadalen eller vedtatt plan for Forollhogna. Norén (2013) skriver at det ikke er brukt regionale planbestemmelser fordi en fra politiske hold i forbindelse med de enkelte planer ikke ønsker en så bindende arealbruk.

6.2 Hardangerviddaplanen – helhetsgrep og soner

6.2.1 Helhetsgrep

Helhetsgrep og mål for Hardangerviddaplanen

Målsettingen med fylkesdelplan for Hardangervidda er ifølge planprogrammet: «Fastsetting av visjoner og målsettinger for bærekraftig forvaltning av Hardangervidda (overordnede, samt miljømål og utviklingsmål).

Ifølge den vedtatte planen har det vært en ambisjon om å lage en «mulighetenes plan», dvs. en plan som skulle følge opp Miljøverndepartementets invitasjon til et planarbeid som både tar vare på villreinen og som legger til rette for næringsutvikling i fjellområdene.

Hovedformålet med Hardangerviddaplanen er å komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for bruk av arealer som er viktige leveområder for villreinen eller påvirker villreinens leveområder. Særlig viktig vil det være:

- Å sikre villreinen tilstrekkelige leveområder og langsiktig gode livsvilkår
- Å sikre lokalsamfunnene rundt Hardangervidda gode muligheter for nærings- og bygdeutvikling
- Å legge til rette for friluftsliv og naturbasert næringsliv

I planarbeidet har en også definert følgende delmål:

- Sikre en bærekraftig og langsiktig areal- og ressursforvaltning

- Legge til rette for bærekraftig næringsutvikling
- Legg til rette for mest mulig lokal ressursforvaltning
- Legge til rette for bredt eierskap til, og vilje til å følge opp, den regionale planen fram til rullering

6.2.2 Hovedtrekk i avgrensning av soner i Hardangerviddaplanen

Startet med et vidt avgrenset utredningsområde

Ifølge planprogrammet for Hardangervidda (s. 22) skal den ytre grense for planområdet fastsettes i planprosessen. Det anbefales å starte denne prosessen med et faglig begrunnet helhetlig forslag, utarbeidet av prosjektleder i dialog med den administrative faggruppa. Dette forslaget skal gi grunnlag for grundige lokalpolitiske drøftinger i hver enkelt kommune. Inntil endelig plangrense er fastsatt, anbefales det ifølge planprogrammet å starte planprosessen med et relativt vidt avgrenset *utredningsområde*.

På bakgrunn av innspillene fra den enkelte kommune¹² vedtok styringsgruppa i møte 24. mars 2009 fylkesdelplanens endelige *utredningsområde*¹³. Gruppa presiserte at grensen ble trukket under forutsetning av at dette skal være en "mulighetenes plan" og at endelig plangrense skal trekkes av styringsgruppa, etter nye innspill fra kommunene, før endelig planforslag legges fram. Dette er i samsvar med forutsetningene i planprogrammet.

Plangrensen i Hardangerviddaplanen ble i den videre prosess fastsatt ut fra bl.a. følgende prinsipper (som i stor grad var de samme som skulle ligge til grunn for kommunenes vurderinger):

- alle aktuelle leveområder for Hardangerviddastammen skal være med
- området skal dessuten inkludere en sone utenfor dette når topografien er slik at arealbruken her kan påvirke villreinens leveområder
- plangrensen skal møte andre regionale fjellplaner og andre villreinområder for å unngå «glipper» mellom disse. Tilsvarende skal plangrensen legges inn til grensene for verneområder der det vurderes som naturlig.

Med unntak av et område nord i Rollag, som lå utenfor villreinens mulige leveområde i forhold til Norsk villreinsenter sitt kart¹⁴ og dalfører i Odda og i Eidfjord, der plangrensa er snevrere enn utredningsområdet, så er planområdet nærmest identisk med utredningsområdet. De to nevnte dalførene var også utelatt på villreinsenterets kart. Samlet planareal er 9 602 km² og 45 % av dette er nasjonalpark eller vernet areal.

¹² Disse skulle foreta sine vurderinger på bakgrunn av et sett med prinsipper.

¹³ <http://www.fylkesdelplan-hardangervidda.no/default.aspx?MenuID=15709>

¹⁴ Utbyggingsspørsmål og villreinkorridor mot Blefjell er avklart i «nylig» vedtatt kommunedelplan for området (Hardangerviddaplanen s 41).

Nærmere fastsetting av sonene på Hardangervidda

Ifølge Hardangerviddaplanen (s. 42) skal den ivareta villrein, lokalsamfunnsutvikling og friluftsjnteresser, og avveie disse i forhold til hverandre. Mange faktorer spiller ifølge planen inn, men det viktigste har vært å gi rammer for byggeaktivitet, bruk av veinettet og ferdsel. Følgende prinsipper har vært viktige i planutformingene (s. 42):

- ingen ny fritidsbebyggelse innenfor nasjonalt villreinområde
- dokumenterbar næringsutvikling, også utmarksnæringer som faller utenfor landbruksbegrepet, skal gis nødvendig handlingsrom for videre utvikling innen planområdet
- tyngre utbygging av fritidsbebyggelse og reiselivsutvikling skal legges til områder som allerede er tatt i bruk til formålet
- den regionale planene skal ikke avgjøre detaljert lokaliseringsspørsmål som kun er av lokal interesse
- friluftsliv skal stimuleres, men ferdsel skal styres utenom de viktigste villreinområdene
- i avveininger der interesser står mot hverandre, er det viktig å søke å skille mellom viktige og mindre viktige forhold, slik at det som virkelig betyr noe gis prioritet

Når det gjelder de enkelte soner¹⁵ så synes disse naturlige i forhold til hva som karakteriserer de ulike delene av regionen. I hovedtrekk er informantene tilfreds med selve inndelingen av sonene i den vedtatte planene. Det spørsmålet alle stiller seg er hva som kommer til å skje i praksis og hvordan sonene kommer til å bli tolket i forbindelse med bl.a. kommunal arealplanlegging.

Blant informantene på Hardangervidda er det også synspunkt om at dersom dette hadde vært en ren «villreinplan» så skulle en ha avgrenset planområdet til nettopp det området. Fra reiselivshold påpekes det at en i for liten grad har vært fokusert på behovene til f.eks. reiselivet; trenger de større arealer og hvilke arealer?

I slutfasen av planene ble det påpekt at Raudafjell i Hordland og Sogn og Fjordane er en viktig tange med gode beiteressurser for villreinen. Disse områdene er ikke inkludert fordi de ikke inngår i det som administrativt er definert som Hardangervidda villreinområde, og har heller ikke vært vurdert som potensielt leveområde i villreinsenterets kartlegging (Hardangerviddaplanen, s. 41).

I kapittel 8.2. har vi gjennomgått Hardangerviddaplanen i forhold til villreinen og i kapittel 9.2. har vi gjennomgått planene i forhold samfunnsutvikling.

¹⁵ Nasjonalt villreinområde – arealer vernet etter naturvernloven, nasjonalt villreinområde, fjell og annen utmark, stølsdaler og annen utmark, fjell- og fjordbygder, fritidsbebyggelse og reiseliv.

6.3 Ottadalsplanen – helhetsgrep og soner

6.3.1 Helhetsgrep

Høringsutkastet av 12.11.2012, og den planen som ble vedtatt av Oppland fylkesting 30.4.2014, gir 5 mål for den regionale planen for Ottadalsområdet samt planprinsipper. Vi gjengir derfor disse målene og planprinsippene, som må anses å beskrive «helhetsgrepet» for planen.

Styringsgruppa har satt opp følgende fem mål for den regionale planen for Ottadalsområdet:

1. *Villreinstamma i Ottadalsområdet skal sikrast tilstrekkelege leveområder og langsiktig gode livsvilkår.*
2. *Lokalsamfunna rundt det nasjonale villreinområdet skal sikrast reelle moglegheiter for nærings- og bygdeutvikling.*
3. *Planen skal sikre ei konsekvent handsaming av planforslag innanfor planområdet.*
4. *Planen skal leggje til rette for auka samarbeid og ei heilskapleg forvaltning på tvers av fylkes- og kommunegrenser. Det skal arbeidast mot å etablere ei kunnskapsbasert, differensiert forvaltning der ein tek omsyn til villreinens nomadiske bruk av areal i fjellet og reinens behov til ulike tider av året.*
5. *Planen skal leggje til rette for friluftsliv og auka kunnskap og kompetanse om natur- og kulturverdiar i området.*

Ifølge planprinsippene for den regionale planen skal den primært ta vare på og sikre leveområde for en livskraftig villreinstamme. Samtidig skal lokalsamfunnene i planområdet sikres reelle muligheter for nærings- og bygdeutvikling og en god tilrettelegging for friluftsliv. Planen skal avveie disse hensynene i størst mulig grad. Styringsgruppa la følgende prinsipper til grunn ved den endelige utformingen av planen:

- Den regionale planen er en grovmasket plan som ikke tar stilling til detaljerte lokaliseringsspørsmål eller utbyggingsgrad. Dette må skje gjennom kommunale planprosesser som legger retningslinjene i planen til grunn.
- For områder som allerede er underlagt vern som nasjonalpark eller landskapsvernområde gjelder verneforskrifter og forvaltningsplaner. Retningslinjene i denne planen gir ingen tillegg ut over dette.
- Grensene for det nasjonale villreinområdet følger grensene for allerede etablerte villreinområder der dette ikke gir store avvik fra det som er definert som biologisk leveområde for villrein. Dette er gjort for å få færre grenser å forholde seg til i plansammenheng.
- Planen skal gi rom for differensiert forvaltning. Det vil si at nye tiltak skal vurderes opp mot villreinens arealbruk til ulike tider av året og være basert på dokumentert kunnskap.

- Ingen nye fritidsboliger innenfor det nasjonale villreinområdet.
- Utmarksnæring, også utmarksnæring som faller utenfor landbruksbegrepet, skal gis handlingsrom for videre utvikling.
- Planen legger opp til at friluftsliv skal stimuleres på en positiv måte. Tilrettelegging for ferdsel skal skje på en slik måte at den blir styrt bort fra de viktigste villreinområdene. Forpliktende kommunale sti- og løypeplaner vil være et viktig verktøy i et slikt kanaliseringsarbeid.

Til sammen viser disse, utfra vår vurdering, at det er villreinen som er det viktigste med planen og at andre hensyn er underordnet dette. Dette må sies å være i tråd med intensjonen i departementets brev og den vektlegging en la fra prosjekteiers side i sin tolking av bestillingsbrevet. Som nevnt er det også andre vurderinger av dette, hvor særlig en del politikere, men også andre, ønsket at planen i større grad ble dreid mer i retning av å legge forholdene til rette for næringsutvikling. En ser også at styringsgruppa legger vekt på forvaltningen av området som helhet og en helhetlig forvaltning på tvers av kommune og fylkesgrenser.

6.3.2 Hovedtrekk i avgrensning av soner

Planprogrammet (s. 11) beskriver den ytre avgrensningen av planområdet og denne avgrensningen ble gjeldende til og med høringsutkast av 12.11.2012. I planprogrammet (s. 11) står det videre:

Det kan verke lite logisk at yttergrensene er trekt så vidt, sjølv om retningslinene for planen understrekar at planer og tiltak i tettstader normalt ikkje vil bli vurdert i forhold til planen. Grunnen er at grensene likevel er trekt vidt er for å få eintydige grenser, og å sikre at planen fangar opp alle problemstillingar som kan vera viktige for villreinen sitt leveområde.

I kommentarer til planprogrammet skrev Lesja kommune (20.1.2011, s. 5, 7) at de ikke ønsket at plangrensa ble trukket helt ned til hovedvassdraget fordi det da vil komme inn en rekke tema i planprosessen som ikke er relevante mht påvirkning av villreinen sine leveområde. Det foreslås at plangrensa «trekkes opp» og at den følger vernegrensene for Reinheimen og tilhørende landskapsvernområder.

I utkast til plan av 12.11.2012 er grunnen til at en har denne yttergrensa beskrevet slik (s. 16):

Grunngjevinga for at yttergrensene er trekt så vidt, er å få eintydige grenser og å sikre at planen fangar opp alle problemstillingane som kan vara viktige for villreinen sitt leveområde. Det er vidare eit poeng at planområdet har naturlege avgrensingar mot andre regionale planar for villreinområde, i dette tilfellet Dovrefjellsområdet og Rondane. Prinsippet om plangrense i dalbotn blir brukt også her.

Ved intervjuene mente en respondent at det var for «lettvint» å legge plangrensa etter hovedvassdragene, og at det medførte at arealer og tiltak som ikke var relevante ble inkludert. Dersom yttergrensa ikke gikk så langt ned ville en ifølge vedkommende bl.a. spare seg mye arbeid. Vedkommende var også skeptisk til den videre bruk av planen i forhold til dette fordi det åpnet for skjønn fra saksbehandlere på fylkesnivå i områder med bl.a. landbruk og bosetting.

Et mindre område i Sel kommune, ved Horgen lengst sørøst i planområdet, ble tidlig tatt ut av planområdet pga sterke protester fra Sel kommune. De har etter det ingen områder innen denne regionale planen.

Om soner, fastsetting av sonegrenser og retningslinjer

I utgangspunktet ønsket de så få soner som mulig, de tre typene soner som MD antydde i bestillingsbrevet; A - nasjonalt villreinområde, B- randområde og C- fjell og fjordbygder. Det hele ble imidlertid mer komplisert så de innførte tre andre soner i tillegg; D- tamreinområde, E-utvekslingsområde for rein og F-sommerskianlegg. Sone A ble senere, og senest i høringsutkast av 6.12.2013 og det planutkastet som Oppland fylkesting vedtok delt i tre soner; A1 Nasjonalt villreinområde, A2 Landskapsvernområde med villreinformål og A3 Friluftsliv.

Det var også et ønske at en i så stor grad om mulig fulgte grenser for nasjonalparker og landskapsvernområder slik at det ble få grenser å forholde seg til. Generelt samsvarer *nasjonalt villreinområde* i stor grad med grensene for nasjonalparker (A1) og landskapsvernområder (A2). Det er dermed også godt sammenfall med biologisk leveområde. I forbindelse med verneplanen for Reinheimen nasjonalpark var det et område nord for Grotli som ikke ble inkludert, trolig på grunn av interesser for kraftutbygging. Dette ble nå inkludert i nasjonalt villreinområde og flere aktører mente at en via dette ble «tvunget» til å ta det upopulære arbeidet med å inkludere dette området. De følte seg som «gisler for MD», og måtte ta den jobben staten ikke turte.

Det er få *randområder*, fordi det er korte avstander og ofte bratt lende og «trangt» mellom nasjonalt villreinområde og sone for fjell og fjordbygder. Dette er en grunn til at de ikke er brukt på vestlandsdelen av planområdet. Randområdene skulle være en buffersone mellom nasjonalt villreinområde og områder med fast bosetting, og de følte at de måtte ha med noen slik områder fordi det var et krav i MD sitt brev. Mye av diskusjonene har dreid seg om disse områdene, som er områder med skogsdrift og som er aktuelle for utbygging av fritidshus. Som vist tidligere ble det på slutten av planbehandlingen i Oppland diskusjoner om slike områder i Grotli – Føya området i Skjåk og Oppland fylkesting vedtok at deler av B-området der ble tatt ut av planen og overført til sone C, Fjell og fjordbygder. Fylkestinget ber også om at begrensinger i sone B blir vurdert i forhold til Grunnlovens § 105.

Fjell og fjordbygder. På Vestlandet var det ifølge en respondent ikke så enkelt å få aksept for etablering av en fjell- og fjordbygdsone fordi det ikke hadde vært rein i en del områder på lang tid. Denne sone er omdiskutert fordi den omfatter områder med fast bosetting, jord- og skogbruk og annen nærings- og samfunnsaktivitet. Mange syntes derfor at det ikke burde være en slik sone fordi den kan brukes til å regulere aktivitet i bygdene av hensyn til villreinen. Blant de forhold som er kritisert av respondenter er at man har en slik sone som dekker hele bygder, bl.a. Skjåk.

Det ble derfor forslått at en i slike områder ikke hadde en sone, men det ble ikke planfaglig mulig fordi planer skal være «heldekkende» - det skal ikke være «hvite flekker». Sentrale fylkesrepresentanter sier at det er en fordel med en slik sone fordi en via retningslinjer da har fått slått fast at der gjelder «folk» framfor villrein. Dersom det ikke var etablert en slik sone så kunne det blitt slik at alt skulle vurderes i forhold til villreinen. Nå har en «kvittert ut» dette. Det er imidlertid andre respondenter som er skeptiske til dette fordi de frykter at det kan bli en tolkning som avhenger av enkelte «byråkrater på fylkesnivå».

Det er også påpekt at de kunne ha den aktuelle typen retningslinjer i Fjell og fjordbygder fordi en uansett har kommunal arealplanlegging her og fordi naturmangfoldloven (§§7-10) også gjelder der. Dermed vil en i forbindelse med aktuelle tiltak på et mer detaljert nivå uansett vurdere dem i forhold til villreinen. Som vist vedtok Oppland fylkesting at sone C skal unntas fra planens generelle retningslinjer og at forvaltningen av området heller bør skje etter «gjeldende plan- og bygningslov».

Det ble etablert en egen *tamreinsonone* for Lom Tamreinlag. Lom kommune, som er en stor eier i tamreinlaget, ivret svært for en slik sone. Etersom tamreindriften skjer i medhold av reindriftslov så kan ikke arealene reguleres gjennom regional plan. En respondent reagerte på dette som forskjellsbehandling fordi annen næringsaktivitet i utmark reguleres etter plan- og bygningsloven, mens altså tamreinnæringen «slipper unna» fordi deres aktivitet er hjemlet i særlov og ved særskilt tillatelse.

Sonen *utvekslingsområde* er innført for å gi trekkmulighet til Vest-Jotunheimen villreinområde. En respondent var kritisk til denne sone og mente at den var for liten og egentlig burde ha inkludert mer av tamreinsona dersom den skal være en reell utvekslingsone. Sone «*utviklingsområde for sommerskianlegg*» ble laget for å styre aktiviteten i området omkring det anlegget.

Selv om det er en del kommentarer, jf det som er nevnt, så var respondentene ved intervjuene generelt tilfreds med sonene. Det ble da påpekt at planleggingen hadde vært relativt lite kontroversiell, bl.a. fordi mye ble avklart i verneplanprosessene og fordi det ikke er ønsket om store inngrep i området. I forbindelse med høringene er det en rekke forslag til mindre endringer – disse kommenteres ikke her. På slutten av planarbeidet ble det imidlertid mer konflikter i Skjåk, og særlig sone B der. Det ble også vedtatt fra Oppland fylkesting at sone C ble unntatt fra de generelle retningslinjene i planen. Dette viser at

konfliktnivået stek på slutten og det tyder på underliggende konflikter som ikke tidligere var blitt brakt fram.

Når det gjelder retningslinjer er det særlig grunn til å peke på retningslinjene for Fjell og fjordbygder fordi dette er de områdene der det er mest fast bosetting. Det er også en spenning mellom å ha generelle og spesielt sonetilknytte retningslinjer. Flere respondenter synes at det er et press for å ha mest mulig generelle retningslinjer, mens de ønsker mer spesifikke retningslinjer for definerte soner. Det ville gjøre det klarere hva som gjelder hvor og at en unngår å måtte forholde seg til retningslinjer som er perifere, og unngår unødvendige tolkninger av retningslinjer.

6.4 Forollhognaplanen – helhetsgrep og soner

6.4.1 Helhetsgrep

Regional plan for Forollhogna, datert 24.4.2013, og som ble vedtatt av de to fylkeskommunene har følgende hovedmål (s. 23):

Hovedformålet med regional plan for Forollhogna jf. Bestillingsbrevet fra MD, er å komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for forvaltningen av et prioritert fjellområde som er spesielt viktig for villreinens framtid i Norge.

Planen skal i tillegg til å ivareta villreinens leveområde også avklare rammer og muligheter for bærekraftig verdiskaping og næringsutvikling i området og samordne hensynet til forsvarlig villreinforvaltning og lokalsamfunnenes behov for utvikling.

Planen har følgende delmål:

1. Sikre villreinens framtid med en størrelse og kvalitet på leveområdet som kan sikre en livskraftig villreinbestand over lang tid. Unngå nedbygging og oppsplitting av leveområdet, og ferdsel og aktiviteter må skje på en slik måte at villreinens områdebruk og sårbarhet ivaretas. Sikre en kunnskapsbasert, differensiert forvaltning der man tar hensyn til villreinens nomadiske bruk av fjellområdene, ulike behov gjennom året og over år (syklisk bruk).
2. Bærekraftig nærings- og bygdeutvikling i lokalsamfunnene rundt Forollhogna. Opprettholde og videreutvikle et aktivt, levende landbruk og utmarksnæring for å sikre næringsgrunnlaget, kulturlandskapet og biologisk mangfold. Legge til rette for næring, reiseliv og opplevelsesturisme.

3. Kulturarven skal ha en sentral plass i både planarbeid og stedsutvikling. Kulturminner og kulturmiljøer, kulturlandskap og kulturhistorie utgjør en viktig ressurs og et verdifullt grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping.
4. Fritidsbebyggelse skal lokaliseres mest mulig vegnært og bygdenært.
5. Legge til rette for idrett, friluftsliv og rekreasjon som grunnlag for bolyst og gode opplevelser, men menneskelig ferdsel og aktivitet skal styres og kanaliseres utenom sårbare perioder og viktige funksjonsområder for villreinen.
6. Legge til rette for økt kunnskap og kompetanse om natur- og kulturverdier i området og bærekraftig bruk av ressursene. Styrke kunnskapsgrunnlaget om villreinens områdebruk og effekter av menneskelig ferdsel og inngrep. Utarbeide lokaltilpasset informasjon om villrein til brukerne av området og gjøre kunnskap om villreinen mer tilgjengelig.
7. Helhetlig forvaltning på tvers av kommune- og fylkesgrenser som krever økt samarbeid og samordning av aktiviteter og utvikling. Bedre dialog og koordinering mellom ulike forvaltningsenheter. Sikre god kompetanse og ressurser lokalt. Legge til rette for eierskap til, vilje til å følge opp den regionale planen.

Til sammen viser denne beskrivelsen av målene etter vår vurdering at det helhetsgrepet som er valgt er i tråd med departementets intensjoner i bestillingsbrevet. Det vil si at villreinen er det primære, men at en også ønsker å legge til rette for nærings- og bygdeutvikling. Via delmål 7 har en også etter vår vurdering lagt vekt på en helhetlig forvaltning i betydning av at området ses på som en helhet og at forvaltningen skal skje i henhold til det.

6.4.2 Hovedtrekk i avgrensning av soner og retningslinjer i Forollhogna

I planprogrammet er det avgrenset en ytre ramme for planområdet som følger veiene rundt området. Planprogrammet viser også avgrensningen av Forollhogna nasjonalpark og landskapsvernområder. Styringsgruppa vurderte ulike typer soner, bla. ved å se på hva som var gjort i andre villreinområder, men valgte tilslutt å følge de tre sonene som ble anbefalt i departementets bestillingsbrev.

I løpet av arbeidet med planen fram til høring ble det foreslått et nasjonalt villreinområde som inkluderte hele nasjonalparken, hele eller deler av landskapsvernområdene samt områder som lå helt utenfor disse områdene. Det gjelder bl.a. lengst i vest mot Orkeldalen, Tåvåfjellet i Midtre Gaudal, men ikke minst Nordgruveområdet i Holtålen og Røros lengst nordøst.

Ved høringen av planforslaget ga noen sin tilslutning til *alle sonene* på plankartet, bl.a. Fylkesmannen i Hedmark, villreinnemnda og Tynset kommune¹⁶. DN og fylkesmannen i Sør-Trøndelag hadde heller ingen innvendinger til avgrensingen av det *nasjonale villreinområdet*. Andre mente imidlertid at nasjonalt villreinområde burde reduseres, slik at dette ble satt likt med grensene for nasjonalparken. Blant de som foreslo dette var kommunene Holtålen og Tolga, flere grunneierlag, faglag og hamnelag i Vingelen og Tolga, og senterpartilag i Midtre Gauldal og Holtålen. Dette forslaget kom, som nevnt, også opp i styringsgruppas siste møte etter forslag fra Tolga kommune. Holtålen kommune framholdt som argument at det ikke var framkommet ny kunnskap om villreinens dokumenterte bruk av områdene i Holtålen.

Det er ikke *randområder* rundt hele det nasjonale villreinområdet fordi det i deler av området er korte avstander mellom nasjonalt villreinområde og sone bygdenært område. I hovedsak omfatter randområdene større områder i nord, som Mellomriksen, og i sør og øst, bl.a. ytre deler av landskapsvernområdene. Disse verneområdene er altså ofte delt mellom sonene nasjonalt villreinområde og randområder. I sine uttalelser påpekte DN og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag at det noen steder ikke var randområder utenfor nasjonalt villreinområde, og at det burde etableres fra randområder/utvidelse av eksisterende. Dette gjaldt særlig i de nordre kommunene Midtre Gauldal og Holtålen.

Andre mente at randområdene burde reduseres og heller følge grensene for landskapsvernområder. Dette gjelder i hovedsak de samme som mente at nasjonalt villreinområde burde følge nasjonalparkgrensa, se omtalen der. Som nevnt falt dette forslaget under en prøveavstemning på styringsgruppas siste møte.

Nordgruveområdet ble etablert som egen randområdesone, og inkludert i denne typen område, etter forslag fra villreinnemnda. De baserte seg på Jordhøy m.fl. (2010) sin rapport. Det var avstemning i styringsgruppa om dette området skulle inkluderes, og det ble inkludert mot lederen av styringsgruppa sin stemme. Holtålen kommune skrev at etableringen av nasjonalt villreinområde og randområder ikke måtte legge nye begrensinger på mineralutvinning og «virksomhet assosiert med denne». Sør-Trøndelag/Hedmark reinsamelag foreslo også at Nordgruveområdet ikke ble inkludert i nasjonalt villreinområde.

Ved høringen var det ingen spesielle kommentarer til avgrensingen av de *bygdenært områdene*.

På bakgrunn av høringen ble det foretatt en vurdering av de innkomne uttalelser. Fylkesrådmannen/fylkesdirektøren anbefalte i sak 2/2013 a:

¹⁶ De to førstnevnte satt i, eller deltok i, styringsgruppa som la fram forslaget, mens Tynset av respondenter ble fremhevet som spesielt konstruktive i planprosessen.

... etter en samlet vurdering og med tilslutning fra flere viktige høringsinstanser at plankartet vedtas slik det var utlagt til høring. Det foreslås at planen får virke i noen tid slik at man får et bedre grunnlag for å vurdere behov for endringer.

Spørsmålet om endring av grenser til å følge henholdsvis nasjonalpark og landskapsvernområder kom som nevnt opp på siste møte i styringsgruppa. Flertallet ville ikke endre grensene, altså ble det som anbefalt og dette ble vedtatt i fylkestingene.

I høringsutkastet er det gitt et sett med *retningslinjer* for den regionale planen. De første retningslinjene omfatter planens virkning, herunder forholdet til kommunal arealplanlegging. Deretter er det et sett med felles retningslinjer for alle sonene, mht planlegging og saksbehandling, temakart, byggeskikk/estetikk/landskapshensyn, kulturminner/kulturmiljøer/kulturlandskap, veger/motorisertferdsel og friluftsliv/ferdsel. Det er deretter spesielle retningslinjer for ulike tema for hver av de tre typene soner (herunder egne retningslinjer for Nordgruveområdet).

Ved høringen kom det en del merknader til retningslinjene, herunder en del mer spesifikke forslag for enkelte retningslinjer. Midtre Gauldal kommune kommenterte imidlertid retningslinjene på et mer generelt nivå. De mente at planen måtte strammes betydelig opp slik at det gikk langt tydeligere fram hvilke retningslinjer som kommunen skal legge til grunn og innarbeide i kommunale arealplaner som retningslinjer og bestemmelser. Det påpekes at det vil være svært vanskelig å innarbeide bestemmelser og retningslinjer i kommunenes egne arealplaner pga et omfattende sett med retningslinjer.

I fylkesrådmannen/fylkesdirektørens forslag påpekes det at det er foretatt en forenkling/oppstramming av retningslinjene i form av en del strykninger og samt redigering, men i all hovedsak av redaksjonell karakter. Bakgrunn var merknader samt en intensjon om å øke retningslinjenes tilgjengelighet. Det er grunn til å fremheve retningslinjenes påpekning av at landbruk og annet i LNF-områder skal fungere som tidligere og at planen i seg selv ikke kan benyttes om grunnlag for innsigelse fra regionale myndigheter i sonen bygdenære områder.

7 OPPFØLGING – GJENNOMFØRING AV DE REGIONALE PLANENE

Generelt om oppfølging

Ifølge plan- og bygningsloven (§ 8-2) skal en regional plan legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. Ifølge loven (§ 5-4) kan regionale planer gi grunnlag for innsigelse dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse.

Betydningen av de regionale planene, og om en oppnår intensjonene med dem, er dermed avhengig av at kommunene og andre faktisk tar planen i bruk. Dette kan skje på ulike måter og med ulike tiltak. Handlingsplanene er et virkemiddel til en systematisk og prioritert gjennomføring av ulike tiltak som skal bidra til planens oppfyllelse.

7.1 Noen overordna initiativ til arbeidet med handlingsprogram

I forbindelse med de regionale planene har det vært en viss usikkerhet mht oppfølgingen i form av handlingsprogram og handlingsplaner. Det har i den forbindelse vært et eget prosjekt som ser nærmere på dette. Prosjektet har vært drevet fra Oppland fylkeskommune, og målet med prosjektet var «Utvikling av en modell for organisering og gjennomføring av handlingsdelen i regionale planer. Vekt på overføringsverdi for andre villreinområder».

Ett av de sentrale spørsmålene, som bl. kom opp på prosjektledersamling i Miljøverndepartementet den 28.1.2013, var om det var et krav at handlingsprogrammet skulle vedtas samtidig med regional plan. Departements svar var at alle regionale planer skal ha et handlingsprogram og at det er fylkestinget som vedtar handlingsprogrammet som en del av den regionale planen. Dette innebærer at handlingsprogrammet skal vedtas samtidig som den regionale planen¹⁷.

¹⁷ Dette er nærmere spesifisert i loven, kap. 8.1. om regional plan, særlig avsnittene 4 og 5, se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2009/ny-versjon-lovkommentar-til-plandelen-i-kapittel-8-regional-plan-og-planbestemme/-8-1-regional-plan.html?id=556768>. Denne link og utfyllende kommentarer er sendt til alle deltakere på prosjektledersamlingen og dermed implisitt til relevante aktører for oppfølging.

7.2 Hardangervidda – oppfølging og handlingsplan

Intervjuene i forbindelse med Hardangerviddaplanen viser at de fleste er godt tilfredse med planen, men alle kommenterer at det sentrale blir hvordan den følges opp i praksis.

En deltaker i prosessen i Hardangervidda, som legger vekt på at det tredelte målet var viktig for prosessen og gjennomføring, ble mer bekymret etter seminaret i Drammen. På bakgrunn av vektleggingen av villreinen der, og lite om de andre delene av målsettingen for Hardangervidda, ble vedkommende noe usikker til den videre vektlegging: Vil en legge vekt på andre hensyn, eller skal villreinen være dominerende?

Vår egen deltakelse på det samme seminaret leder tankene i den samme retningen, nemlig at det ble en sterk vektlegging av villreinen, og at andre hensyn ble framhevet i liten grad.

Handlingsprogram 2013 -2016

Handlingsprogrammet for perioden 2013-2016 ble vedtatt i de tre fylkestingene våren 2013; Buskerud 7.februar, Hordaland 13. mars og Telemark 16.april. I handlingsprogrammet vises det til at den vedtatte regionale planen for Hardangervidda inneholdt et eget kapittel, kapittel 9, der det var en handlingsplan med 16 underpunkter. Innledningsvis poengteres det følgende i det kapittelet (Buskerud fylkeskommune m.fl. 2013, s.2):

For at Regional plan for Hardangervidda skal få den virking den er ment å få, forutsettes det at alle aktører viderefører intensjonene og føringene i mer utdypende og bindende planlegging, i løpende forvaltning og ved at det gjennomføres nye kunnskapssøkende prosjekter.

Planarbeidet har vist behov for videre oppfølging gjennom forvaltningsrettede og planrettede tiltak, dels i felleskap og dels av ulike aktører.

Planarbeidet har også vist behov for å følge opp en rekke problemstillinger gjennom utdypende faglige prosjekter. Dette vil dels styrke kunnskapsgrunnlaget for gode beslutninger ved rullering og det vil dels være nødvendig for videre kommunal planlegging. Oppfølgende prosjekter er både villrein faglige og samfunnsfaglige rettet mot næringsutvikling.

På bakgrunn av den vedtatte planen, og en nærmere gjennomgang av mulige sammenhenger mellom tiltakene, vedtok de tre fylkeskommunene at handlingsprogrammet skulle inkludere følgende ti punkter:

- Etablere Hardangerviddarådet
- Rullere Regional plan for Hardangervidda
- Kommunal planoppfølging – flere oppgaver
- Utmarksnæringer i Landbruks-, natur- og friluftsområder
- Villreinens arealbruk
- Lufsjåtangen
- Kartlegging av fritidsbruk og opplevelser

- Friluftsliv og villrein
- Villrein som reiselivsattraksjon
- Miljøsertifisering av reiselivet

I forbindelse med hvert av punktene er det gitt en beskrivelse av tiltaket, aktører og ansvar, en tidsplan og finansiering. Ved avslutning av Regional plan for Hardangervidda gjensto det kr. 704 000 og dette ville ifølge handlingsprogrammet være de tre fylkeskommunenes felles og viktigste økonomiske bidrag til oppstart og gjennomføring av flere av prosjektene i handlingsprogrammet.

Hardangerviddarådet og administrativt kontaktutvalg

Hardangerviddarådet ble konstituert den 11. oktober 2013. I rådet er hver av de ni kommunene og de tre fylkeskommunene representert med en sentral politiker. De øvrige medlemmene er de tre fylkesmannsembetene og villreinnemnda. Lederen av arbeidet med fylkesdelplanen, ble også valgt til leder av Hardangerviddarådet¹⁸. Det er poengtert at rådet ikke ønsker å bli «et nytt arbeidskrevende byråkratisk ledd». Rådet vil imidlertid gjerne bidra «til å løse floker» og dessuten føre dialog med sentrale myndigheter om viktige felles utfordringer. Det administrative ansvaret legges til Buskerud fylkeskommune¹⁹.

Bakgrunnen for et slikt råd er ifølge handlingsprogrammet at det er mange aktører som deltar i ulike sider av forvaltningen av Hardangervidda. Det vises til aktører i forbindelse med henholdsvis nasjonalparken, villreinforvaltningen og arealforvaltningen. I perioder har det dessuten eksistert et ordførerutvalg for nasjonalparkkommunene.

Ifølge planen er det imidlertid ikke etablert noen felles møteplass der lokal og regional offentlig forvaltning kan drøfte oppgaver og felles utfordringer knyttet til areal- og bygningsforvaltning, næringsutvikling, motorferdsel og løypekjøring. Arbeidet med den regionale planen har tydeliggjort viktigheten av en slik arena.

Følgende oppgaver er skissert for Hardangerviddarådet:

1. Følge opp regional plan for Hardangervidda, bl.a.
 - være styringsgruppe for rullering av arealdelen
 - årlig behandling av handlingsprogram
 - oppfølging av prosjekter (omtalt i handlingsprogrammet)
2. Erfaringsutveksling om:
 - praktisk oppfølging av regional plan på kommunalt nivå

¹⁸ I forbindelse med konstitueringen av rådet kom det fram at private aktører ønsket en plass i rådet. Rådet konkluderte imidlertid at den sammensetningen rådet nå hadde var den riktige og at dialog med andre aktører kunne løses mest hensiktsmessig gjennom f.eks. åpne møter. Fylkesmennene ønsket å delta, men så likevel at deres rolle i rådet kunne være noe problematisk. <http://www.fylkesdelplan-hardangervidda.no/uploads/2013.10.11%20Hardangerviddaradet%20-%20referat.pdf>. Nedlastet 8.1.2014.

¹⁹ <http://www.fylkesdelplan-hardangervidda.no/default.aspx?ArticleID=112793&MenuID=14766>. Nedlastet 6.1.2014.

- andre kommunale forvaltningsoppgaver på Hardangervidda med sikte på mest mulig lik praksis
 - annet om Hardangervidda som medlemmene ønsker å drøfte
3. Dialog med eksterne aktører. Viktige tema er:
- forbedre vegnettet over Hardangervidda (Rv 7 og E 134) både mht framkommelighet og villreinens trekkmuligheter
 - tale fjellandbrukets sak overfor sentrale myndigheter med sikte på å styrke forståelsen for dets spesielle utfordringer og arbeide for å få etablert særskilte rammevilkår for dette landbruket

I forbindelse med oppfølgingen og handlingsprogrammet er det opprettet et *administrativt kontaktutvalg*. Det består av de samme instanser som er representert i Hardangerviddarådet. Sekretariatet er lagt til Buskerud fylkeskommune med den samme personen som var prosjektleder for arbeidet med den regionale planen.

Oppfølging via kommunale planstrategier

Kommunene skal utarbeide kommunale planstrategier, som skal ligge til grunn for den videre kommunale planlegging. En gjennomgang av kommunens planstrategi kan dermed gi en indikasjon på hva de vil legge vekt på, og i dette tilfellet i hvilken grad de forholder seg til regional plan for Hardangervidda.

Av de 9 kommunene rundt Hardangervidda viser Rollag, Tinn og Nore og Uvdal til Fylkesdelplan for Hardangervidda, mens to andre kommuner nevner planen i forbindelse med oversikt over planer. De øvrige fire kommunene nevner ikke fylkesdelplanen.

Grunnen til at regional plan for Hardangervidda ikke er nevnt, eller bare i en oversikt, kan være at kommunene ikke vurderer planen som særlig aktuell. Det er likevel noe usikkerhet fordi den kan være et grunnlag, men uten å være eksplisitt nevnt. Videre kan enkelte strategier være utarbeidet for tidlig i forhold til slutføringen av den regionale planen. Blant de nyeste planstrategiene er Odda, fra 2013, hvor regional plan ikke er nevnt.

7.3 Ottadalen – oppfølging og handlingsplan

Handlingsplan i planutkast av 12.11.2012

Høringsutkast av 12.11.2012 for Ottadalen tar opp det de kaller veien videre og handlingsplan. Det skal i etterkant utarbeides en konkret handlingsplan som blant annet ser på mulige avbøtende tiltak som totalt sett vil bedre forholdene for villreinstammen i Ottadalsområdet. Handlingsplanen reiser bl.a. følgende punkt (s.43):

Vurdere ulike samrådsformer mellom dei 10 kommunane og dei tre fylkeskommunane for å sikre lik praksis i tolkinga av den regionale planen. Bør den regionale planen inn i eit eksisterande eller nytt samarbeidsforum?

Kommentarene til denne del av planen er varierende. Blant de som kommenterer dette i sine uttalelser er kommunene Vågå og Lesja som skriver at i prosessen med handlingsplanen bør en også fokusere på tiltak som kan bidra til nærings- og samfunnsutvikling lokalt og som kan være i samsvar med ivaretagelse av villreinstammen. I uttalelsen fra Lesja (22.1.2013, s. 12) står det bl.a. følgende om handlingsplanen:

...Eit anna moment som blir nemnd her er korleis planen skal bli brukt som planverktøy. Rådmannen ser det som viktig at handlingsplanen også har fokus på dei andre måla i regional plan for Ottadalsområdet. Dette for å nå alle måla regional plan for Ottadalsområdet har satt. Også for den vidare vegen med handlingsplanen er det viktig å ha ein ope, god prosess der alle blir høyrte. Rådmannen meiner det er fornuftig å bruke tid på dette arbeidet, og skape felles areanaer og eit samarbeidsforum for å utarbeide handlingsplanen for Regionale plan for Ottadalsområdet.

Spørsmålet om handlingsplan er ellers i særlig grad tatt opp av fylkesmennene og DN. Fylkesmannen i Oppland har gitt dette spørsmålet spesielt bred omtale og viser bl.a. til paragraf 8-1 i plan- og bygningsloven. De anbefaler at det utarbeides et handlingsprogram og at det sendes på en ordinær høring før planen vedtas.

Ved andre gangs høring av planen, den 6. desember 2013, var det lagt ved et forslag til handlingsprogram (kapittel 6) handlingsprogrammet lagt ved. Ifølge utkastet er handlingsprogrammet tilpasset de problemstillingene som kom fram gjennom planarbeidet.

Ved intervjuene, som ble gjennomført før andre gangs høring av planen, sa en kommunal representant at handlingsplanen var en mulighet til å føre fokuset over på at planen har et bredere spekter av mål enn de villreinrelaterte. Det ble også påpekt at arbeidet med handlingsplanen burde være en del av det ordinære planarbeidet fordi det økte sjansen for at en fikk soneringer og retningslinjer som var mulige å implementere, altså at en fikk sett planen og gjennomføringen av den i bedre sammenheng. Det ble påpekt behov for økonomiske virkemidler.

Handlingsprogram i plan vedtatt av Oppland fylkesting

Handlingsprogrammet i den planen som ble vedtatt av Oppland fylkesting den 30.4.2014 tar for seg de grove trekk omkring bruk og organisering av regionalplanen. Det forutsettes at en ved første rullering går inn på detaljer og konkrete tiltak. Det er ønskelig at tiltak knyttet til de seks fokusområdene som er særlig viktige blir prioritert i det videre arbeid med handlingsprogrammet, (de seks første i kap. 8.3.). Handlingsplanen har følgende hovedpunkter (vi trekker ut deler av det som presenteres i handlingsplanen):

- Organisering, møteplasser og samordning
 - Det skal arrangeres et årlig dialogmøte. Møtet skal være et sted for møte mellom aktørene som har med planen å gjøre og som blir berørt av planen, og skal rette seg mot alle berørte parter som fylkespolitikere, villreinnemnd og – utval, administrativ faggruppe, berørte fylkesmenn og nasjonalparkstyrene. En del av møtet bør også være åpent og tilrettelagt for allmennheten.
 - Administrativ faggruppe. En administrativ faggruppe fra stort sett de same som under punkt forran. Det legges opp til ett årlig møte. Formålet med gruppa er faglig erfaringsutveksling og samordning mellom kommunene og med innlegg fra fagmiljø, miljøforvaltning m.fl.
 - Villreinnemnda som høringspart. Etter hjorteviltforskriften skal alle arealplaner som berører villreinen sine leveområder sendes på høring til villreinnemnda. Praksis har imidlertid vært varierende. Det er derfor viktig at det i handlingsprogrammet påpekes rutiner for dette, selv om det går fram av egen forskrift. Det bør være et mål å innarbeide felles rutiner for medvirkning fra villreinnemnd i kommunale saker innen pbl i planområdet.
- Ferdsløp og kanalisering
- Informasjon, formidling og tilrettelegging
- Kunnskap. Det vil være nødvendig med jevne mellomrom å oppdatere kunnskapsgrunnlaget for villreinen sin områdebruk. Det samme gjelder oppdatering av temakart for ferdsel og infrastruktur. Når den regionale planen blir tatt i bruk vil det være hensiktsmessig å fortløpende føre en oversikt over planer og tiltak som blir godkjente og gjennomført i området
- . Oversikt over tiltak vil også vera naudsynt når den administrative gruppa skal møtast for å evaluere korleis planen fungerer i praksis.»
- Samferdsel.
- Kostnad, finansiering og gjennomføring.

Oppfølging i den kommunale planleggingen

Det er for tidlig å analysere oppfølgingen, men arbeidet med planen er gjengitt som en del av bakgrunnen for forslaget til kommunal planstrategi for Lesja. Informanter er svært spente på hvordan denne planen vil bli fulgt opp, særlig hvordan fylkesmyndigheter og spesielt fylkesmannen, vil tolke retningslinjer og soner. I den forbindelse er det sonen «Fjell og fjordbygder» som særlig nevnes og spesielt hvordan den vil bli tolket i tettbygde områder, landbruks- og skogsområder, altså store og viktige områder for kommunene.

7.4 Forollhogna – oppfølging og handlingsprogram

Handlingsprogram

Handlingsprogrammet for vedtatt plan for Forollhogna inneholder følgende hovedmomenter:

- Tiltak
 - Kommunale tiltak (Undertema kommunal oppfølging av regional plan, kommunale sti- og løypeplaner, temakart villrein, kommunale motorferdselsplaner, oversikt over tomtereserver for fritidsbebyggelse)
 - Årlig konferanse
 - Kunnskapsbasert forvaltning og kunnskapsrettede prosjekter (Undertema villreinen som reiselivsattraksjon, villreinens arealbruk, villrein og ferdsel, kulturminner/kulturmiljø/kulturlandskap som opplevelse).
 - Sperregjerde mellom tamrein og villrein i Rugldalen.
 - Informasjon, tilrettelegging og kunnskapsformidling
- Finansiering og gjennomføring

I forbindelse med finansiering og gjennomføring påpekes det at gjennomføring av alle oppfølgingspunktene vil kreve betydelig med tid og ressurser. Alle tiltak anses som viktige og det er ikke gitt prioritert. De forvaltningsrettede tiltakene bør kunne inngå i løpende planlegging og forvaltning i kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. I tillegg til ansvarlige aktører må også sentrale myndigheter gjennom departement og direktorat ifølge planen bidra økonomisk for å stimulere til realisering av mange av de kunnskapsrettede prosjektene. Det påpekes videre at det ikke er angitt tid og kostnader. Det anbefales derfor at man ved første årlige rullering av handlingsprogrammet søker å tidfeste gjennomføringen og kostnadsberegne tiltakene.

Årskonferanse for Forollhogna

Som en del av oppfølgingen av handlingsprogrammet arrangerte fylkeskommunene i Sør-Trøndelag og Hedmark sammen med Nasjonalparkstyret for Forollhogna og Midtre Gauldal kommune en årskonferansen den 3.2.2014 i Budalen. Programmet viser at en både vil ta opp fjellpolitikk, villreinen og dens arealbruk mer spesifikt og den videre oppfølging av tiltak i Forollhogna i 2014.

7.5 Økonomiske rammer for oppfølging

Overskytende midler fra planarbeidet

I forbindelse med planarbeidene for de avsluttende planprosessene for Hardangervidda og Forollhogna så ble det midler til overs. I forbindelse med Hardangervidda dreier dette seg om vel 700 000 kr mens det tilsvarende beløpet for Forollhogna er 400 000 kr. For begge de

to planene vil de overskytende midler bli brukt i arbeidet med handlingsprogram og handlingsplan, hvilket medfører at de har en «flying start».

Nasjonale midler til det videre arbeid?

Ved intervjuene var det et tydelig synspunkt at en ikke kunne forvente at kommuner og fylkeskommuner ville prioritere midler til oppfølging av de regionale planene utover det som medgår av ressurser ved «vanlig» planlegging etter plan- og bygningsloven. Som et par respondenter sa det; «vi nedprioriterer ikke skole og eldreomsorg av hensyn til villreinen».

Respondentene legger derfor vekt på at en oppfølging av de regionale planene, utover ordinær planlegging, vil være avhengig av tilførsel av nasjonale midler. Det ble påpekt at dette ville være naturlig ettersom en rekke kommuner og aktører får begrensinger på sin aktivitet, altså at de som får ulemper som følge av planen også skal få tilført midler. En har nå planer som gir retning for hvor aktivitet kan foregå, og de gir et godt utgangspunkt for en mer styrt satsing.

Det ble påpekt at en vellykket oppfølging av de regionale planene var avhengig av god kapasitet og kompetanse ute i kommunene, bl.a. innen planlegging. De aller fleste av de berørte kommunene er relativt svake kommuner økonomisk sett og med begrenset kapasitet til å følge opp planene. Sammen med at en generelt har lite kunnskap om hvordan regionale planer skal brukes, herunder i forbindelse med kommunal arealplanlegging, så betyr det at en må øke kunnskapen hos kommunale planleggere og andre lokale aktører om hvordan planen kan brukes.

Videre ble det påpekt et behov for å informere kommunens innbyggere om hva soner og retningslinjer faktisk innebærer. Eksempelvis at en i Forollhogna ikke vil få begrensinger på vanlig aktivitet i LNF-områder, eller at det ikke kan bli lagt ned innsigelse i bygdenære områder basert på planen. Dette vil kreve ressurser, men vil være viktig for den generelle bruk av planen og for å redusere graden av misforståelser om hva planen innebærer. Det ble påpekt økt behov for kapasitet på fylkesnivået, særlig fylkeskommunen som «planeier».

7.6 Oppslutning om Villreinen etter de regionale planene

Uendret oppslutning og aksept av villreinen?

Data om oppslutning og aksept for villreinen er bare framkommet via spørsmål til et utvalg personer som har deltatt i planarbeidet, i det alt vesentlige medlemmer av styringsgrupper. Disse har i hovedtrekk inntrykk av at arbeidet med regionale planer ikke har økt oppslutningen og aksepten om villreinen. Grunnen er at villreinen allerede står sterkt i mange kommuner, og som en del sier det; det er dette som gjør at en har en

villreinstamme der. Det er selvsagt også de som mener at oppslutning og aksept har økt, og de som mener at flere er blitt «lei villreinen» på grunn av mange konflikter.

8 REGIONALE PLANER - FORHOLDET TIL VILLREIN

8.1 Generelt om vurderingsgrunnlaget – det villreinfaglige utgangspunktet

Vurderingen av de regionale planene for Hardangervidda 2011-2015, Ottadalen og Forollhogna tar utgangspunkt i et felles faglig evalueringsgrunnlag gjengitt som punktene 1 til 8 her.

Vurderingen for Hardangervidda er basert på vedtatt plan (2011-2025) Vurderingen for Ottadalen er basert på plan vedtatt av Oppland fylkesting 30.4.2014 med tilhørende kart.

Vurderingen av Forollhogna er basert på vedtatt plan samt delrapport med kunnskapsgrunnlaget (Hedmark fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune 2012). Det er litt problematisk å sammenligne denne planen med andre fordi den ikke er strukturert på samme måte som de andre med hensyn til konfliktområder. Den er også meget utflytende i forhold til de tema som presenteres.

Vurderingsgrunnlaget for forholdet til villrein i fylkesdelplaner/regionale planer.

(1) Villreinen i Norge er en nasjonal ansvarsart. Det innebærer ikke at den er truet. Den er imidlertid mer sårbar enn de fleste andre arter i norsk fauna fordi den stort sett lever i et miljø der vi med enkle midler kan avgjøre artens skjebne. For eksempel har britene besluttet å utrydde all rein på Syd Georgia som alle er etterkommere av tamrein satt ut i hvalfangertiden. Det har de lyktes med (6644 dyr ble tatt ut i 2013 og 2014) like sikkert som vi ville lykkes med å fjerne all villrein i Sør Norge hvis vi så ønsker. Men vi kan også i passiv uforstand endre bestandene og deres livsbetingelser. Med det kunnskapstilfang vi har i dag om rein burde forvaltningen av våre villreinbestander være oversiktlige og lite kontroversiell.

(2) Rapportsamarbeidet "Villrein og Samfunn En veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villrein" (VISA) (Andersen & Hustad, 2004). Selv om fremtidig villreinforvaltning vil kunne bygge på en rekke gode kompromissløsninger, må det også gjøres noen reelle valg mellom villrein på den ene siden, og samfunnsaktiviteter på den andre siden. I tråd med dette konkluderte rådgivningsgruppa i den bredt sammensatte arbeidsgruppen (Andersen & Hustad, 2004):

”Skal villreinforvaltningen lykkes må den bygge på et kompromiss mellom villreininteresser og øvrige samfunnsinteresser. Det er imidlertid en grense for hva man kan tolerere av både/og løsninger innen samme område. Det foreslås derfor en differensiering av arealforvaltningen der ni villreinområder får betegnelsen nasjonale villreinområder. Her skal det særlig prioriteres tiltak for å sikre villreinen leveområder med tilstrekkelig størrelse, kvalitet og vandringsmuligheter. Et særlig arealforvaltningsregime vil gjelde i de nasjonale villreinområdene sammenlignet med øvrige villreinområder. De ni områdene er Snøhetta, Knutshø, Rondane, Sønkleppen, Forollhogna, Hardangervidda, Nordfjella, Setesdal-Ryfylke og Ottadalsområdet.”

Det innebærer at det i våre øvrige villreinområder gis større rom for en integrering av villreininteressene med andre interesser.

(3) Nyere forskning tilsier at det er grunn til å dele inn våre villreinbestander på basis av deres opprinnelse, genetik og atferd (Flagstad & Røed, 2003; Reimers et al., 2003; Reimers et al., 2012). DNA-analyser har avdekket en to-delt genetisk struktur med Rondane villrein genetisk forskjellig fra villrein på Hardangervidda, i Ottadalsområdet, Forollhogna og Norefjell-Reinsjøfjell og med minst differensiering mot Hardangervidda reinsdyr. Den genetiske sammenkoblingen av reinen i Norefjell-Reinsjøfjell, Ottadalen og Forollhogna, sammen med tamrein, støtter en dominerende tamreinopprinnelse av disse bestandene. Til tross for omfattende jakt i alle områdene har reinen beholdt vaksomhetsatferd som samsvarer med de genetiske forskjellene. Vaksomhetsfrekvens og tid brukt på vaksomhet var høyere i Rondane i forhold til Hardangervidda, som igjen var høyere enn bestandene med tamreinopprinnelse. Reinens frykt- og fluktavstander var lik i Rondane og på Hardangervidda, men i samsvar med vaksomhetsatferden, betydelig lengre enn i områdene med tamreinopprinnelse. Det innebærer at intensiv jakt over mange år bare i liten grad har endret vaksomhetsatferden hos villrein med tamreinopphav.

Disse variasjonene i vaksomhet og frykt- og fluktatferd sammenfaller med individenes vektutvikling og reproduksjonskapasitet. Villrein med tamreinopphav har større vekter, blir tidligere kjønnsmodne, viser større drektighetsfrekvens og kalver tidligere enn mer opprinnelig villrein. De forvaltningsmessige implikasjonene tilsier en restriktiv holdning til infrastruktur i villreinområder med rein som er lite eller ubetydelig påvirket av tamreingener, mens infrastruktur lettere bør kunne tolereres i villreinområder med rein med tamreinopphav.

(4) Villreinens områdebruk er sterkt avhengig av bestandsstørrelse. En stor bestand på et gitt areal fører til mer bruk av periferiområdene mens en liten bestand konsentrerer bruken til mer sentrale områder. Beiterotasjon, dvs. bruk av beiter i tid og rom, betyr at enkelte områder som følge av lokal beiteslitasje eller andre forhold, kan falle ut av bruk for kortere eller lengre perioder.

(5) Brukshukommelse er viktig for reinens utnyttelse av beiteressursene. Rein som har lært områdebruk i periferiområder og som oppholder seg der i jakttiden bør vurderes

vernet mot jakt. Det innebærer at jegere i perifert beliggende og tellende villreinareal gis anledning til å felle sine kvotedyr i mer sentrale deler av områdene.

(6) Bærekraftig villreinforvaltning innebærer at forvaltningsområdene er store nok til å tilfredsstillere reinens livskrav men også så små at bestandsreguleringen i fravær av rovvilt, kan gjennomføres uten at man mister kontroll over bestandsutviklingen. Det innebærer at det ikke bør gå automatikk i å restaurere eller åpne trekkruiter mellom forvaltningsområder; for eksempel mellom Hardangervidda og Setesdal-Ryfylke i sør og Nordfjella i nord.

(7) To nøkkelbegrep og en energibetraktning. Tilpasning (habituering) innebærer at et dyr slutter å reagere på likegyldige stimuli – det tilpasser seg. . Sensitivisering er det motsatte av habituering: dyret forsterker reaksjonen både atferdsmessig og fysiologisk på gjentatte stimuli eller forsterkede stimuli. De blir altså mer skye. En energibetraktning: Energi brukt på betydningsløse stimuli er bortkastet energi og motvirker tilpasning.

(8) Adferdsundersøkelser viser at både villrein og tamrein har en høy grad av fleksibilitet i forhold til mennesker og menneskelig infrastruktur (Reimers, 2001; Reimers & Colman, 2006; Reimers, 2007; Reimers et al., 2007; Flydal et al., 2009; Reimers et al., 2009; Reimers, 2010; Reimers et al., 2010; Reimers et al., 2011a; Reimers et al., 2011b; Reimers et al., 2012). Villreinens grunnleggende sesongmessige vandring og beitebruk synes primært å være en funksjon av bestandsstørrelse, forholdene vinterstid, sommertemperaturer og insekter.

8.2 Regional plan for Hardangervidda 2011 -2025 – vedtatt plan

Generelt

Planbeskrivelsen (kapittel 8) og Handlingsplan (kapittel 9) gir en imponerende balansert avveining mellom hensynet til villrein, lokalsamfunnsutvikling og friluftsjakter over et stort og komplisert forvaltningsområde. Inndelingen av hensynssoner gir en god planoversikt der villreinen er meget raust tilgodesett med areal og hensyn.

Punkt 8.3 "Retningslinjer for Regional plan for Hardangervidda 2011 – 2025" er detaljert og meget tilfredsstillende med tanke på en fremtidsrettet og bærekraftig villreinforvaltning.

Planen er vurdert etter omfang og dybde av temaer relevante for villreinen i kommunenes planprosesser samt i handlingsplanen. Bakgrunn for vår vurdering er kapittel 5 "Viktige hensynsområder" og kunnskap og tanker om villrein referert i de 8 punktene nevnt innledningsvis i kapittel 8.

Kommunenes planprosesser (kapittel 6) gir en detaljert oversikt over viktige og mindre viktige konfliktområder oppsummert i kapittel 7 "Konkurrerende arealbruk" som vi har følgende kommentarer til:

Samferdsel

Rv 7 bør etter vårt skjønn holdes vinteråpen. Hvorvidt man ønsker å bedre trekkforholdene ved tunneler eller andre veiprofilmessige tiltak beror på om man ønsker en fremtidig utveksling av rein med Nordfjella og å ta i bruk beitene i nordvest på mer permanent basis. Bestandsmålet på 11.000 rein er trolig forenlig med *Rv. 7* som nordlig grense. (Se for øvrig punkt (6)).

Fv 124 over Imingfjell bør etter vårt skjønn foreløpig holdes vinterstengt i påvente av at reinen har etablert bruk av Hardangervidda som samsvarer med bestandsmålet på 11.000 rein. Stor villreinaktivitet i tangeområdet for 25 år siden etter etablering av både vei og hytter (ref. uttalelse fra Tessungdalen Utmarkslag, s. 19-20 i planen) var nok en følge av stor bestandsstørrelse på Hardangervidda i disse årene (trolig rundt 30.000 dyr i 1983 (Reimers et al., 2010)). Spørsmålet om vinterstenging kan tas opp igjen når reinens mer permanente bruksmønster er etablert. Enn så lenge er vår vurdering overensstemmende med NINA's syn og tidligere uttalelse som Eigil Reimers ga Nore og Uvdal kommune, Næring/miljøavdelingen v/konsulent Nils Runar Sporan (27. oktober 1998).

I konklusjonen i rapporten til Nore og Uvdal kommune, som også omfatter *Rv 8* over Dagalitangen, står det at tangeområdet øst for *Rv 8* over Dagalifjell siden 1987 har vært tapt for villreinen og vil med forvaltningens målsetting på 10-12.000 vinterdyr på Hardangervidda, neppe tas i bruk igjen av villreinen (jft. Reimers sin uttalelse av 31. august 1990 til Nore og Uvdal kommune i forbindelse med "Turistplan for Dagalifjell/Øvre Uvdal"). Årsakene til at villreinen ikke lenger benytter denne tangen er trolig en kombinert effekt av omfattende turistutbygging, helårsåpen riksvei og uheldig jakt på "kjentmannsdyr" i området. Utvidet turistutbygging i dette tangeområdet kommer derfor neppe i konflikt med villreinen under de rådende bestandsforhold. En videre turistutbygging bør likevel ta høyde for en mulig fremtidig endring i forvaltningsstrategi med hensyn til reinstammens størrelse og ikke bygge ned de passeringstraseene som til nå er opprettholdt.

Lufsjåtangen er i bruk av villreinen og planlagt turistutbygging må etter vårt skjønn, under hensyntagen til hva som er skjedd på Dagali, prioritere reinens fortsatte bruk av dette tangeområdet. Det innebærer at hytter og turistanlegg **ikke** planlegges i overgangen mellom Sønstevatn og Svenskebu og at veien holdes stengt vinterstid. Videre at preparerte løyper fortrinnsvis legges i tregrensen. Løyper som krysser reinens trekkretning over veitraseen mellom Sønstevatn og Svenskebu bør legges så langt inn i tangeområdet at reinen ikke skremmes fra å trekke inn i området."

Hardangerviddarein trakk i 1980-årene også videre fra Lufsjåtangen over til Blefjell og etablerte der en permanent stamme som i årenes løp tilsynelatende har tilpasset seg Blefjells omfattende turistvirksomhet ved en endret frykt og fluktatferd (Reimers et al., 2010). Denne transportkorridoren er nå stengt.

Gondolbane fra Odda tettsted til brinken av fjellmassivet. Vi kan ikke se at en gondolbane med tilhørende trafikk ut fra toppen skal kunne få betydning for villreinen.

Veg fra Ystanes ved Kinsarvik til Heng. Vi kan heller ikke se at denne veien og trafikk ut fra den skaper konflikt med reinen.

Menneskelig ferdsel

Ferdsel til fots, på ski og i nyere tid også motorferdsel er, har vært og vil fortsatt være tradisjonelle virksomheter på Hardangervidda. Det er fot- og skiturismen som representerer de største unnvikelsesproblemene for villreinen. Konflikter kan, som skissert på side 40 i planen, unngås ved å styre friluftsutøverne i henhold til villreinens sesongbeiter. Det innebærer å kunne omplassere stier/løyper til områder som er i lite bruk av villreinen og unnlate å etablere nye stier/løyper i viktige beiteområder.

Turistforeningens mange merkede stier og løyper kan nok periodevis ha en viss unnvikende effekt på villreinen. Våre undersøkelser av villrein som forstyrres av fotturister og skiløpere i Rondane og på Hardangervidda viser ingen forskjeller i frykt og fluktavstander mellom de to områdene (Reimers et al., 2012). Om sommeren og vinteren viser reinen frykt på henholdsvis 170 og 280 m og flykter på henholdsvis 140 og 280 m. Disse avstandene representerer "worst case" scenarier i det personen beveger seg rett på reinen og ikke tangensialt som resulterer i kortere frykt- og fluktavstander. Dette antyder at turiststiene og kvisteløypene på Vidda har en unnvikelsesbredde på rundt 300 m på hver side.

Sommertrafikken i perioden 2001 – 2010 målt som overnattende gjester, har holdt seg stabil og var i gjennomsnitt henholdsvis 1115, 2066 og 2451 på Hellevassbu, Litlos og Sandhaug (Den norske turistforening). Vi tror ikke at dette omfanget av fotturister sommerstid vil ha noen målbar effekt på villreinen i et område som Hardangervidda der reinen har så store tilgjengelige unnslippelsesområder. Antall besøkende vinterstid og da særlig i påsken er betydelig lavere. Gjennomsnittlig antall overnattingsgjester i 2009-2011 var 665, 835 og 1010 på henholdsvis Hellevassbu, Litlos og Sandhaug og vil heller ikke påvirke reinen nevneverdig.

Sommerstien fra Haukelisetter til Hellevassbu og trafikken på den har vært forslått som årsak til at reinen bl.a. i jakttiden har skygget unna områdene i vest. En analyse av turisttrafikken (se avsnittet over) sammenholdt med rådende vindretninger i jakttiden de senere årene tyder på at det er vindretningen i perioden som styrer reinens bruk av områdene og trolig ikke sommerturister langs stien (Borgstrøm et al. upubliserte data).

Vinterløype fra Imingfjell til Lufsa går igjennom Lufsjåtangen og vil nok kunne få effekt på reinstrekket ut i tangeområdet. Men ettersom reinen for tiden ikke synes å ha tatt i bruk tangeområdet, kan det virke noe firkantet å skulle avvikle denne traseen på nåværende tidspunkt. Midlertidig eller permanent stengning bør imidlertid kunne vurderes når og hvis reinen gjenerobrer områdene her i øst.

Reiselivsdestinasjonene med tilrettelagte løyper ligger i periferiområdene både innenfor og utenfor villreinsens leveområder (Figur 3 i kapittel 5). Perifer beliggenhet sammenholdt med viktig betydning for reiselivsnæringen tilsier at reinen må tilpasse seg turistvirksomhet i disse områdene. Dette synspunktet gjelder også *en utvidelse av vinterskiområdet i Røldal*.

Kiting og skiseiling. Disse virksomhetenes potensielle rekkevidde er klart problematisk (Colman et al., 2012). Forskergruppen fant at reinen hadde betydelig lengre frykt- og fluktavstander ved forstyrrelse av kitere enn av skiløpere. Kombinasjonen av kiterne og skiseilernes store rekkevidde og den relativt store forstyrrelseseffekten på reinen, tilsier en restriktiv holdning til denne virksomheten inn i reinens vinterbeiteområder. Men, virksomheten synes lite forstyrrende for villreinen så lenge den konsentreres til områdene i umiddelbar nærhet av Rv 7 og E 134.

Sykling. Aktuelle sykkelveier ligger i periferien av (Gvøpseborg – Kalhovde) og delvis utenfor planområdet (Rallervegen). Sykling på disse veiene vil neppe komme i konflikt med villreinen. En forvaltningsplan for Rallervegen må trolig vektlegge andre forhold enn hensyn til villreinen.

Sykling i terreng utenfor vei er i dag trolig et mer estetisk problem primært pga. "hjulavtrykk" de setter i terrenget enn som en forstyrrelsesfaktor for villreinen. En økning av denne virksomheten vil raskt føre til mer kontakt mellom rein og mennesker utenfor det etablerte turiststinetet som villreinen i noen utstrekning kan ha tilpasset seg (habituert til). I nasjonalparken tillates sykling kun på sleper som er godkjent for motorferdsel. Denne praksisen bør kunne gjennomføres innenfor hele planområdet.

Omfattende *hundekjøring* i reinens vinterbeiteområder er uheldig. Vi er ikke kjent med omfanget per i dag.

Fritidsbebyggelse og reiseliv. Forslaget om nye/utvidete byggeaktiviteter er knyttet til arealer som Norsk Villreinsenter har definert som potensielle leveområder for villrein og villreinen på Hardangervidda. Samtlige planlagte byggeaktiviteter ligger perifert både i og utenfor planområdet. Med en planlagt maksimal vinterstamme på 11.000 villrein vil disse periferiområdene med tilhørende friluftaktiviteter trolig påvirke reinenes arealbruk i ubetydelig grad. Ubetydelig i betydningen aktivitetsendringer, arealbruk og kondisjon/reproduksjon.

Landbruk/utmarksnæringer. Virksomhet knyttet til dette bruksområdet begrenser seg i følge kommunenes uttalelser til næringstransport og etablering av nødvendige driftshusvære og næringsbygg. Næringstransport innebærer motorisert ferdsel med primært snøscooter vinterstid og firehjulstrekkere og sjøfly/helikopter i sommerhalvåret. I en fersk masteroppgave ved Universitetet for Miljø og Biovitenskap (UMB) (Wormdal Selboe, 2012) vises motorferdselsvirksomheten i Hardangervidda nasjonalpark med tillatelser gitt av de 3 tilsynsutvalgene i henholdsvis Telemark, Buskerud og Hordaland i perioden 2001 – 2011. Antall enkeltturer kjørt med gitte løyver har fordelt seg omtrent likt i barmark- og vintersesongen gjennom disse årene, med samlet antall varierende mellom 2400 og 2800 turer i året. Dette årlige trafikkomfanget har trolig nådd et omforent og akseptabelt nivå i nasjonalparken og bør neppe økes særlig i planperioden.

Planen gir rom for virksomhet knyttet til landbruk og annen utmarksnæring innenfor villreinens leveområder. Vi forventer derfor en viss økning av motorisert ferdsel knyttet til næringstransport utenfor nasjonalparken, men innenfor planområdet. Eventuelle konflikter med villreinen kan minimaliseres ved skånsomt plasserte kjøretraseer og at det velges tidspunkt for transport som tar hensyn til reinen. Relevant i denne sammenheng er en undersøkelse av villrein i Setesdal-Ryfylke (Reimers et al., 2003) der vi viser at reinens fluktrespons er større når de forstyrres av skiløpere enn av snøscootere.

Turisthytter der det pekes på behov for utvidelse er Tuva og Mårbu som begge ligger innenfor Nasjonalt villreinområde, men utenfor nasjonalparken. En moderat utvidelse knyttet til fot- og skiturisme er neppe et konflikttema.

8.3 Regional plan for Ottadalsområdet – 2014-2016

Generelt

Planbeskrivelsen med inndelingen av soner gir en god oversikt der villreinen er meget raust tilgodesett med areal og hensyn. Handlingsprogrammet er også blitt et detaljert og viktig instrument for den fremtidige forvaltningen. Av det totale planområdet på 7622 km² utgjør det nasjonale villreinområdet 5128 km² (67 %) og selve Ottadalen villreinområde 4756 km² med et bestandsmål på 2500 -2800 vinterdyr.

I forvaltningen av villreinjakten er Ottadalen villreinområde delt i to, Ottadalen Nord og Ottadalen Sør, av Ottavassdraget som danner en øst-vest akse mellom Vågåmo og Geirangerfjellet. Ottadalen Nord utgjør eit areal på 3 246 km², Ottadalen Sør eit areal på 1 510 km². De to delområdene blir administrativt regnet som et område.

Det nasjonale villreinområdet som er større enn selve Ottadalen villreinområde (villreinforvaltningsområdet), skal være stort nok til å dekke villreinens arealbehov samtidig som det har vært viktig å ta hensyn til menneskelig bruk og utvikling i området.

Begge mål synes vel ivarettatt. Sentrale elementer i planen utgjøres av den allerede etablerte Reinheimen nasjonalpark som igjen bygger på Verneplan for Ottadalsområdet; en verneplan utarbeidet av et utvalg ledet av Eigil Reimers og som var nedsatt av Miljøverndepartementet i 1975.

Planen er vurdert etter omfang og dybde av temaer relevante for villreinen i kommunenes planprosesser på basis av de 8 punktene som er nevnt som felles innledning til de ulike fylkesdelplanene. Sentralt for våre vurderinger er to punkter som relaterer seg til henholdsvis villreinstammens genetiske og atferdsmessige særtrekk og bestandsmålet som er satt til 2500-2800 vinterdyr for hele villreinområdet på 4756 km².

Samlet betyr dette at villreinen i Ottadalsområdet er noe mindre følsom for menneskelig virksomhet og følgelig lettere vil kunne tilpasse seg bruk av periferi- og andre områder med infrastruktur enn villrein med sterkere villreingener som i Rondane og Hardangervidda.

I den planen som er vedtatt av Oppland fylkesting den 30.4. 2014 er det pekt på til sammen 11 fokusområder, jf Figur 10. Der kan det i større eller mindre grad være brukerkonflikter med ulik problematikk knyttet til villreinens behov (Jordhøy et al., 2011). Jordhøy og medarbeidere har her foretatt en omfattende og meget detaljert beskrivelse av de aktuelle konfliktområdene. I et upublisert bakgrunnsnotat er beskrivelsen av de 11 fokusområdene gjengitt og kommentert av oss. Vi begrenser oss her til å kommentere hvert av disse fokusområder med utgangspunkt i de nevnte åtte punktene.

Fokusområde Trollstigen (1)

Dette er et område som åpenbart ikke er i regelmessig bruk av reinen og hvor hensynet til transport og turisme etter vårt syn bør gis forrang. En tilrettelegging for økt bruk av dette kantområdet vil trolig kreve en betydelig økning av reinstammen for å presse reinen til større bruk og omfattende restaureringstiltak av trekkområdene.

Fokusområde Brøstdalen–Reindalen (2), med vekt på mengde og ferdsel langs turiststiene

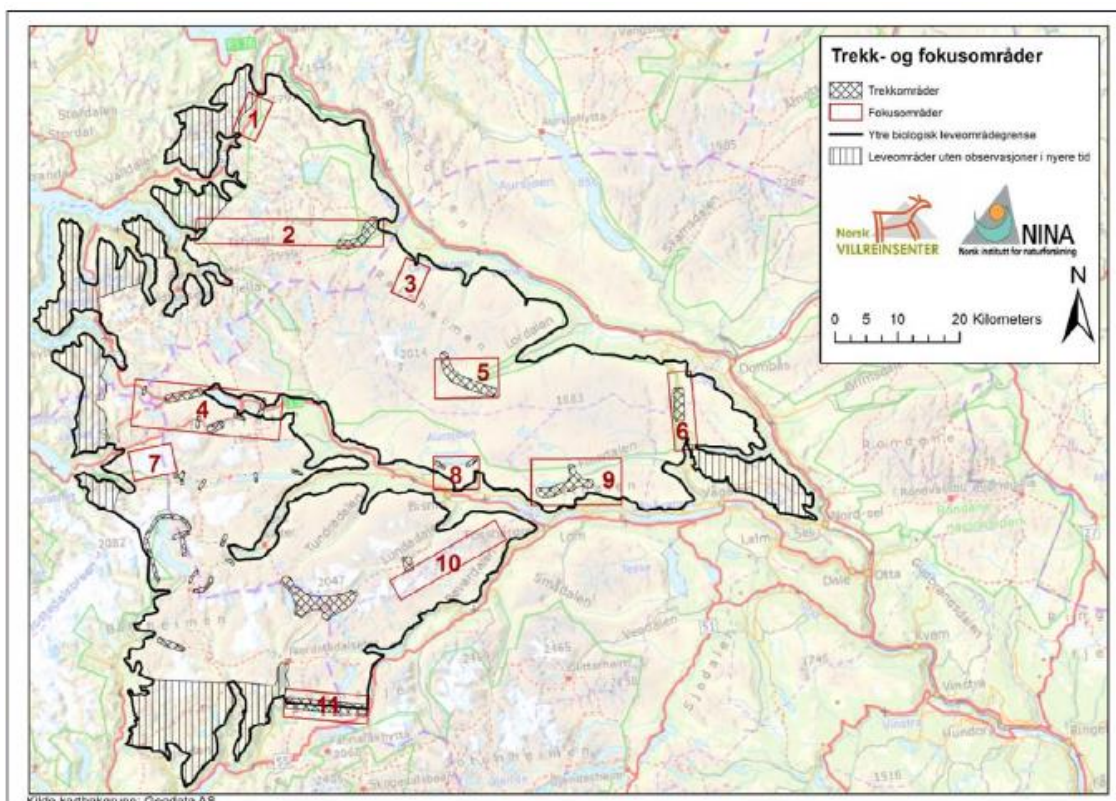
Brøstdalen er et sentralt beliggende startsted, mellomstopp og sluttstopp for fot- og skiturisme til og fra Jotunheimen/Breheimen og Snøhettaområdet samt lokaltrafikk i Nord-Ottadalsområdet. Ut av Brøstdalen passerer de merkete stiene og løypene gjennom sentrale villreinområder. Trafikken er for tiden imidlertid beskjeden sommer som vinter og representerer etter vårt syn neppe noe problem for reinen verken i Brøstdalen eller i de mer sentrale områdene.

Fokusområde Asbjørnsdalen (3), reinens bruk og ferdsel ut fra Rånå

Nærområdene rundt Rånå og nedre del av Asbjørnsdalen er kantområder som siden reinen ble satt ut der i 1965 ikke har vært brukt av rein. Begrenset tilrettelegging turistmessig og

den beskjedne turisttrafikk her "i skyggen av" intens utbygging på Bjorlisisiden har etter vårt syn neppe betydning for villreins bruk av områdene verken her eller mer sentralt.

Figur 10. Fokusområder i Ottadalen.



Kilde: Jordhøy m.fl. (2011), side 69.

Fokusområde Grofli–Breiddalen/Strynefjellet–Tystigen (4)

Dette fokusområdet er trolig det mest kritiske sett i relasjon til reinens vandring mellom og bruk av nordområdet og sør- og vestområdet. Helårsåpen veg (Rv 15) over Grofli, omfattende hytteutbygging, turiststier, skianlegg og oppkjørte løyper har skapt et infrastrukturbilde som man i utgangspunkt neppe ville trodd reinen kunne leve med. Inngrepene på tross, reinen har benyttet og fortsetter å benytte områdene. Under feltarbeidet i 1996-98 ble det funnet simler med nyfødt kalv langs Rv 15. Og et tilsendt videoopptak viser rein som krysser vegen og som synes helt uanfektet av personbiler og tungtrafikk som passerer på kloss hold.

Denne atferden bekrefter Ottadalreinsens genetiske profil som ligger nær opp til tamrein og en vaksomhet og frykt- og fluktferd som er vesentlig mer avslappet enn opprinnelig villrein i Rondane (Reimers et al., 2012). Selv om dagens villrein i Ottadalsområdet synes å tolerere en høy grad av menneskelig infrastruktur, er det all grunn til å ta høyde for en mulig pågående forvillingsprosess som synes å kunne la seg måle i reduserte slaktevekter i dette området (Reimers et al., 2005) og i tilsvarende villreinområder med tamreingenetisk opphav som i Norefjell-Reinsjøfjell (Reimers et al., 2009) og i Forollhogna (Solberg et al.,

2011; Strand et al., 2012). Samlet sett innebærer dette etter vårt syn en fremtidig restriktiv holdning til ytterligere nedbygging av området spesielt med tanke på fritidsbebyggelse.

Fokusområde Lordalen (5)

Begge sider av Lordalen og områdene innenfor Nordstøl/Nyseter er helt sentrale områder for Nord-Ottadalbestanden generelt og spesielt i forbindelse med kalvingen som over mange år har foregått her. Sentrale deler av villreinens områder ligger innenfor nasjonalparken og er underlagt parkens bestemmelser som ikke tillater nye inngrep. Lordalsvegen er vinterstengt og bør etter vårt syn forbli vinterstengt.

Fokusområde Slådalen (6)

Områdene øst for Slådalen har rike og uutnyttede vinterbeiter som i nyere tid ikke er benyttet. I 1970-årene svingte enkelt simle- ungdyrflokker og mindre bukkeflokker ned mot og delvis over Slådalsveien vinterstid (Reimers, 2001). Det ser ut til at de dyrene som kjente og brukte disse områdene trolig ble skutt ut under jakten i 1970-årene. Uansett forklaring på bortfall av bruk så er det ikke registrert bruk av disse områdene siden 1970-årene hvilket kan tyde på at den bestandsstørrelsen som er etablert og bestemt for tiden har tilstrekkelige beiter vest for Slådalsveien.

Det har vært hevdet at de to høyspentlinjene 300 og 133 kV kombinert med vegen har representert et trekkhinder (Vistnes et al., 2004). Våre funn støtter ikke dette arbeidet (Reimers, 2001; Reimers et al., 2007; Flydal et al., 2009; Reimers, 2009). Med fortsatt vinterstengt Slådalsvei, restriktiv hyttebygging og kontrollert snøscootertrafikk langs vegen bør områdene øst for vegen etter vårt syn kunne opprettholdes som vinterbeitereserver.

Fokusområde Strynefjellet – Tystigen (7)

Området brukes av reinen hovedsakelig i sommerhalvåret og reinens bruk sammenfaller i tid med turisttrafikken langs den nasjonale turistvegen. Dette er øyensynlig et område der reinen må tilpasse seg et trafikkbilde som følger av at vegen har fått turistvegstatus. Det er noen sentrale trekkpassasjer der reinen etter vårt syn bør sikres mest mulig uforstyrret trekk ved at man unngår å legge til rette parkeringsplasser.

Fokusområde Bispberget (8)

Her foreligger det åpenbart et problem for villreinen dersom dyrene kommer inn i den fella under villreinjakten som Jordhøy m.fl. (2011) påpeker. Problemet synes etter vårt syn løst ved at området fredes slik Villreinutvalget og Skjåk Almenning har lagt opp til.

Fokusområde Honnsjøen – overgangen til Liafjellet (9)

Som vist av Jordhøy m.fl. (2011) er Liafjelltangen et meget viktig vinterbeiteområde for Nord Ottadalstammen der områdene rundt Honnsjøen er sentrale trekkområder. I følge villreinutvalget og Knut Granum ankommer simle- og ungdyrflokkene og bukkeflokkene

vinterbeitene i Liafjelltangen syd for kraftlinjen i desember-januar og blir der gjennom vinteren. Simlene forlater områdene i mars-april i sitt trekk mot kalvingsområdene i nord. Bukkeflokkene blir ofte værende i området gjennom den påfølgende sommeren før de igjen krysser under linjen for å gjenforenes med fostringsflokkene før brunsten starter i august. I 1965 ble det bygget en 66 KV linje gjennom Honnsjøområdet. Linjen ble i 2004 oppgradert til 132 kV. Våre undersøkelser viser at denne linjen ikke har medført noen endringer av reinens trekk over Honnsjøområdet eller bruk av Liafjelltangen (Reimers et al., 2007; Reimers, 2009). Med villreins omfattende bruk av Liafjelltangen over så mange år er det etter vårt syn viktig å beholde trekkområdene mest mulig beskyttet mot forstyrrende virksomhet.

Fokusområde Lomseggen (10)

En tamreinbestand på rundt 2300 dyr som beiter på et lite areal med grense mot villrein uten naturlige grenser må resultere i problemer knyttet til sammenblanding og ulovlig beite. Tilsvarende situasjon har vi tidligere hatt i Nordfjella der konfliktene til slutt førte til at tamreinlaget avvirket. Ettersom villreinen i Ottadalsområdet genetisk sett står nær tamrein er sammenblanding av rein fra tamreinlaget med Ottadalsreinen neppe et argument for å avvikle tamreindriften.

Fokusområde Vest-Jotunheimen (11)

Det hadde vært ønskelig at villreinen etablerte seg permanent i Vest-Jotunheimen. Med et bestandsmål på 2500-2800 villrein for hele Ottadalsområdet er det trolig lite bestandspress mot ytterkantene. Snøforholdene vinterstid kan også være en utfordring for en mer permanent etablering av rein her. Tidligere utsettingsforsøk har vært mislykket ettersom reinen etter kort tid vandret nord og øst og blandet seg med villreinen i henholdsvis nordområdet og sørområdet. Det er imidlertid etter vårt syn viktig med tanke på fremtidige endringer både i bestandsmål og klima å beholde transportkorridorene fri for trekkhindrende virksomhet.

8.4 Regional plan for Forollhogna 2013 -2025 – vedtatt plan

Generelt

Planen inneholder foruten Regional plan en delrapport til planbeskrivelsen: Kunnskapsgrunnlaget – Hovedtema i planarbeidet. I delrapporten dokumenteres relevante biologiske og kulturelle forhold i Forollhogna og danner grunnlaget for Regional plan.

Planen omfatter et planområde på 3 679 km² og består av en planbeskrivelse, plankart med tilhørende retningslinjer og et handlingsprogram. Planbeskrivelsen med inndelingen av soner gir en god oversikt der villreinen er meget raust tilgodesett med areal og hensyn.

Ved gjennomlesning av planen gis et inntrykk av en sårbar villreinstamme med et sterkt vernebehov. Det er for så vidt greit nok selv om både genetikk og atferd tilsier en atferdsmessig relativt robust reinstamme vis à vis menneskelig infrastruktur (Reimers *et al.*, 2006; Reimers *et al.*, 2012; Reimers *et al.* 2013). (Se under Ferdsel og Friluftsliv).

Planen

Store deler av planområdet er allerede vernet etter naturmangfoldloven som nasjonalpark, landskapsvernområder eller naturreservat. Nasjonalparken har villrein som del av verneformålet. Av det totale planområdet på 3 679 km² utgjør det nasjonale villreinområdet 1698.5 km² (46 %), randområdet 685.4 km² (19 %) og bygdenære områder 1295.3 km² (35 %). Planområdet skal være stort nok til å dekke villreinens arealbehov. Nasjonalparken og Randområdet (2 384 km²) dekker stort sett villreinens leveområde. Det er utarbeidet et handlingsprogram som synes i overkant ambisiøst i forhold til det trusselbilde villreinen synes å være utsatt for.

Vår vurdering

Vi har vurdert planen etter omfang og dybde av temaer relevante for villreinen i kommunenes planprosesser på basis av Strand *et al.* (2012), ulike NINA-Rapporter (Strand *et al.*, 2010; Sørensen *et al.*, 2010; Wold *et al.*, 2012) og vedtatt Regional Plan Forollhogna villreinområde 2013-2025 (6. mai 2013). Videre ligger de åtte punktene som er nevnt som felles innledning til de ulike fylkesdelplanene til grunn for vår vurdering. Sentralt for disse vurderingene står to punkter som forholder seg til henholdsvis villreinstammens genetiske og atferdsmessige særtrekk, og bestandsmålet som i Forollhogna er en vinterstamme på 2000 dyr. De to punktene er mer utførlig omtalt i den generelle innledningen.

Samlet betyr dette at villreinen i Forollhogna er noe mindre følsom for menneskelig virksomhet og følgelig lettere vil kunne tilpasse seg bruk av periferi- og andre områder med infrastruktur enn villrein med sterkere villreingener som i Rondane og på Hardangervidda. Bestandsmålet på 2000 vinterdyr harmoniserer med 2 384 km² som omfatter villreinområdet (sone 1 og 2).

I NINA-Rapport 551 (s. 82) formulerer Strand *et al.* (2010) tre viktige anbefalinger for forvaltningen. Anbefalingene er gjengitt i Delrapport til planbeskrivelsen (s. 27) og den første lyder: "Prioritere mellom viktig og mindre viktig påvirkning av villreinens leveområder, identifisere fokusområder og sette mål for utvikling av fokusområdene....".

Regional plan for Forollhogna villreinområde identifiserer imidlertid ingen fokusområder men gir overordnede retningslinjer i forbindelse med beskrivelse av sonene.

Sone 1, Nasjonalt villreinområde (1698.5 km²). Her skal ikke etableres ny fritidsbebyggelse og ny utbygging eller andre tekniske inngrep som kan forringe nasjonalt villreinområde skal unngås. En stor del av sone 1 er nasjonalpark og delvis landskapsvernområder som er

underlagt strenge verneforskrifter. Nødvendig og tilstrekkelig hensyn til villreinen er fullt ut imøtekommet i sone 1.

Sone 2, Randområdet (685.4 km²). Her skal ikke tillates nye hyttefelt, utvidelse eller fortetting av eksisterende hyttefelt utover det som er godkjent i plan. En stor del av landskapsvernområdene ligger i denne sonen med verneforskrifter som er overordnet retningslinjene i regional plan. Også i sone 2 synes nødvendig og tilstrekkelig hensyn til villreinen fullt ut imøtekommet.

Sone 3, Bygdenære områder (1295.3 km²). Her prioriteres næringsutvikling og lokalsamfunn der hensynet til villreinen bør underordnes.

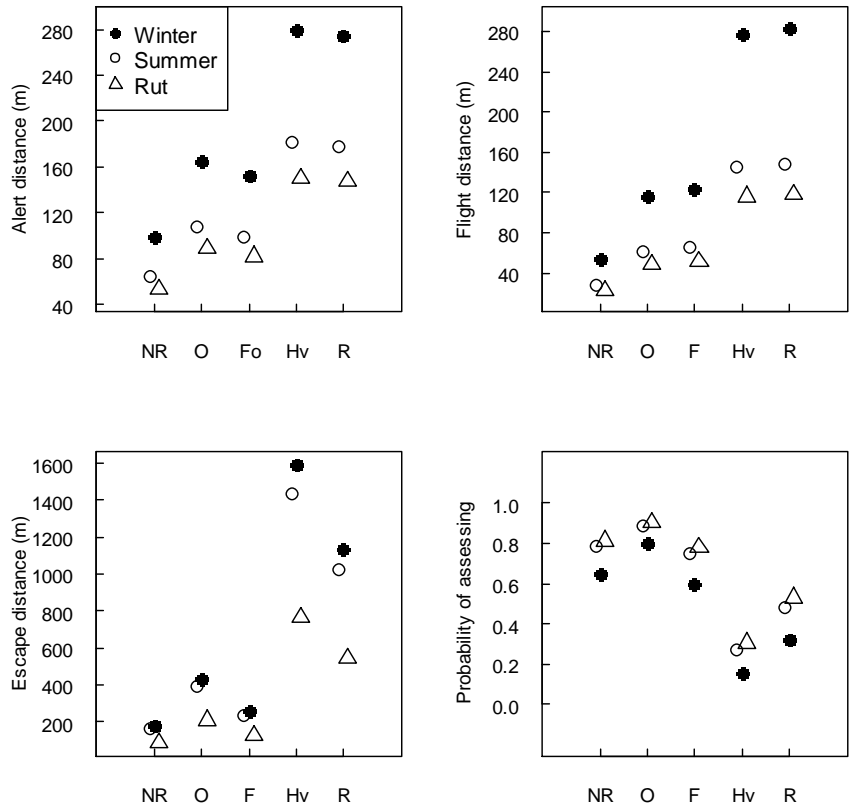
Ferdsl og friluftsliv

Ferdsl i villreinområdene er foruten villreinjakten den virksomhet som har størst effekt på reinen sammenlignet med annen infrastruktur (faste anlegg som hytter, veger, linjer etc.) (Reimers & Colman, 2006). Figur 11 viser variasjon i frykt- og fluktavstander blant ulike villreinbestander. Forollhogna plasserer seg atferdsmessig blant villrein i Ottadalen og Norefjell-Reinsjøfjell med tamreinopphav og mye mindre fryktsom enn villrein i Rondane og på Hardangervidda med liten eller ingen påvirkning av tamreingener. Det innebærer at Forollhognareinen har en relativt høy terskel for frykt- og fluktreaksjoner; en terskel som i fremtiden kan endres som følge av jakt (terskelen senkes) eller ved øket turisme (terskelen høynes som følge av tilvenning eller habituering). Det kan derfor være hensiktsmessig å opprettholde et lavt ferdselsnivå i reinens kjerneområder ved å tilrettelegge for ferdsel i randområdene.

Konklusjon

Ut fra målet om et langsiktig forvaltningsregime, og basert på dagens biologiske kunnskaper, tilfredsstill planens villreinstammens arealkrav i relasjon til artens nomadiske levevis. Handlingsprogrammet bør kunne revideres i henhold til prioritering mellom viktige og mindre viktige påvirkning av reinen og dens leveområder.

Figur 11. Målte verdier av fryktavstand Alert distance), fluktavstand flight distance), avstand flyktet (escape distance) og sannsynligheten for å vurdere observatør før flukten (probability of assessing) i flokker av rein (flere enn 50 dyr i flokkene) i løpet av tre perioder i fem villreinområder i Sør-Norge: Norefjell-Reinsjøfjell (NR), Ottadalen (O), Forollhogna (F), Hardangervidda (Hv) og Rondane (R).



Kilde: Reimers et al., (2013), bearbeidet.

9 LANGSIKTIGE VIRKNINGER FOR SAMFUNNET

9.1 Langsiktige virkninger for lokalsamfunnene

9.1.1 De berørte kommunene er typiske utkantkommuner

Det ligger i sakens natur at kommunene som omfattes av de regionale planene for villreinområdene ikke er de mest sentrale i landet. De fleste er små i folketall, store i utstrekning og sliter med å opprettholde både sysselsetting og bosetting. Det er særlig i forhold til disse indikatorene vi vil vurdere effektene av planene. Før vi kan vurdere virkningene av planene, gir vi en oversikt over situasjonen i kommunene på disse områdene. Formålet med oversikten er å gi et grovmasket bilde, der det er viktigere å se helheten i «skogen» foran alle «enkeltrærne».

Da er det dessuten viktig å se de lange linjene uten å la seg forstyrre av kortvarige opp- eller nedganger. Det er i tillegg viktig ikke å bli for detaljert, fordi det er som kjent vanskelig å spå – særlig om framtida – og det er mange andre forhold som påvirker situasjonen i kommuner og regioner. *Slik sett blir tiltak og restriksjoner i regi av de regionale planene for villreinområdene på mange måter marginale, men mange steder kan marginale endringer i et allerede begrenset handlingsrom oppfattes og være alt annet enn marginale.* Først ser vi på alle planregionene samlet, deretter går vi nærmere inn på Hardangervidda, Ottadalen og Forollhogna.

9.1.2 Samlet oversikt alle planregioner

Sentrale indikatorer

Innledningsvis har vi valgt å vise tall samlet for de respektive planområdene. Dette kan tilsløre forskjeller i utviklingstrekk innad i de enkelte planområder, men på den andre siden sier en slik tilnæringsmåte noe om tilstanden generelt i planområdene. Hvor omfattende avgrensningen av planområdene er varierer, fordi noen planområder omfatter tettsteder og bebygde områder mens andre er snevrere avgrenset.

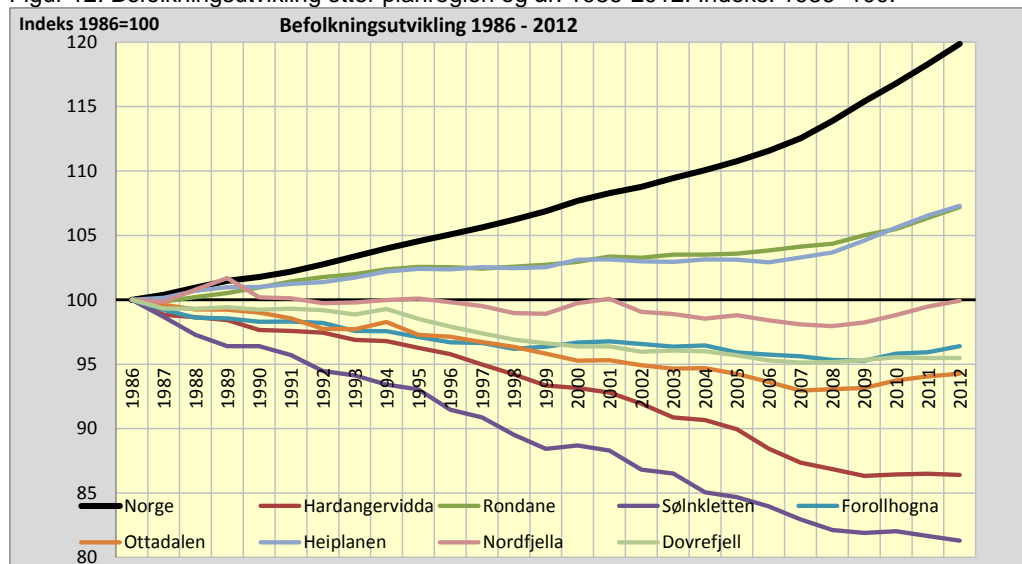
Vi har valgt befolkningsutvikling, arbeidsplasser og næringsstruktur som indikatorer på samfunnsutviklingen. «Samfunnsutvikling» er imidlertid et bredt og omfattende begrep som inkluderer mye annet, som helse, utdanning, sosiale forhold, uten at vi har mulighet til å gå inn på dette i denne sammenheng. Opprettholdelse av velferdsgoder og sosial struktur er imidlertid også avhengig av at en har et arbeidsplassstilbud som gir muligheter for bosetting.

Befolkningsutvikling

Siden 1986 har befolkningen i Norge økt med 20 %. Kommunene som inngår i Heiplanen og Rondaneplanen har samlet hatt en befolkningsøkning på ca 7 %, mens det i samtlige øvrige planområder har vært registrert befolkningsreduksjon. Særlig rundt Sølknletten og Hardangervidda har befolkningsnedgangen vært stor, se Figur 12.

I Heiplanen er det kommunene Strand og Gjesdal som gjør at regionen totalt sett har hatt befolkningsvekst. Det er to folkerike kommuner innen Stavangers influensområde. Veksten i de kommunene skjer i kommunenes sentrale deler. Befolkningsveksten som er registrert i Rondaneregionen skyldes befolkningsøkning i Hamar, Lillehammer og Ringsaker kommuner. Det er folkerike kommuner og veksten skjer i kommunenes sentrale deler. Disse kommunene er i liten grad avhengig av områder eller ressurser som konkurrerer med villreinen.

Figur 12. Befolkningsutvikling etter planregion og år. 1986-2012. Indeks: 1986=100.



Kilde: SSB Befolkningsstatistikk

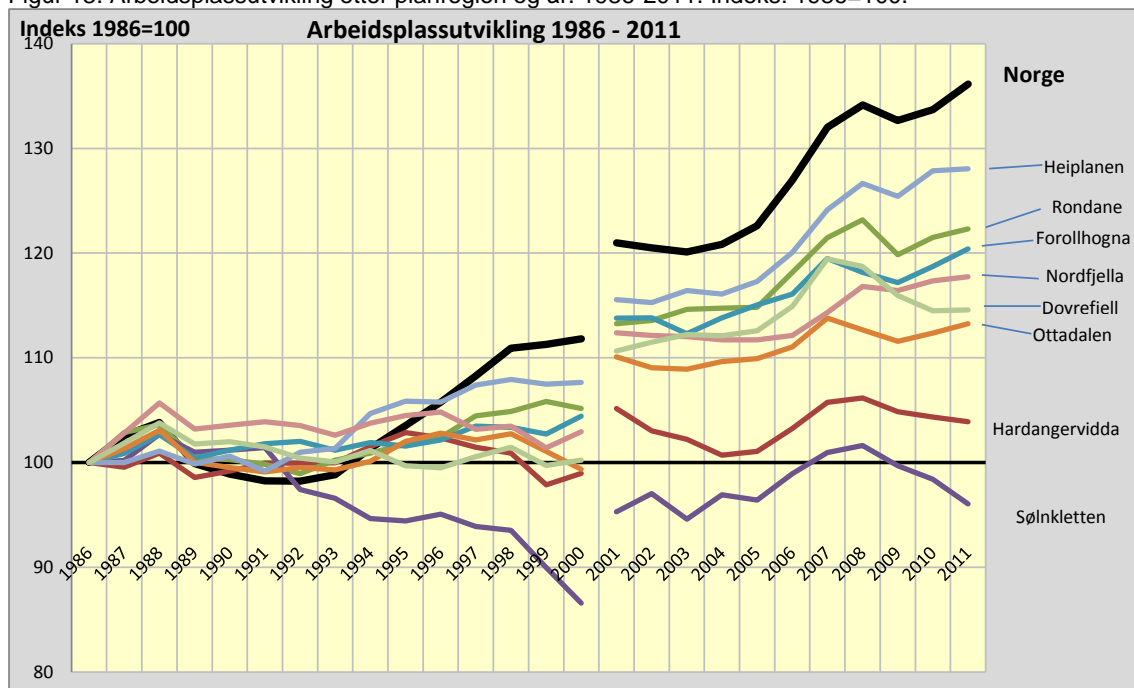
Arbeidsplassutvikling

Sysselsettingsstatistikken registrert etter hvilken kommune de sysselsatte arbeider i, gir oss et mål på antallet arbeidsplasser i kommunene (og landet). På landsbasis har antallet arbeidsplasser som vises i statistikken økt med 36% i perioden 1986-2011. Det er imidlertid bare i statistikken og ikke helt riktig, fordi statistikkgrunnet ble lagt om fra 2001. Fram til da omfattet statistikken bare arbeidstakere, mens selvstendig næringsdrivende også ble

inkludert fra 2001. Differansen på landsbasis utgjorde da omlag 10 %, men andelen varierer naturligvis stort i ulike kommuner og regioner. Det gjør det utfordrende å vurdere reell arbeidsplassutvikling i perioden. Fra og med 2001 har tallene blitt mer komplette, men arbeidet med kvalitetsforbedringen har samtidig også medført mindre revisjoner både i 2004 og 2006, noe som kompliserer tolking av særlig utviklingstallene. Forbedringer og utvidelser av statistikkgrunnet kan forveksles med oppgang i antall arbeidsplasser uten at det er uttrykk for en reell økning, jf Figur 13.

I samtlige planområder har arbeidsplassutviklingen ligget under, og til dels langt under, utviklingen på landsbasis. Utviklingen er særlig bekymringsfull i områdene rundt Sølknletten og Hardangervidda, der antallet arbeidsplasser er stagnert eller redusert, selv med den utvidelsen av statistikkgrunnet som ble gjort i 2001. På den andre siden ser vi igjen at Heiplanområdet har den største registrert tilveksten av arbeidsplasser i de regionale planområdene. Likevel er ikke tilveksten på linje med landsgjennomsnittet, selv om man der er preget av Stavangerregionens innflytelse.

Figur 13. Arbeidsplassutvikling etter planregion og år. 1986-2011. Indeks: 1986=100.



Kilde: Panda

Næringsstruktur

Eksisterende næringsstruktur kan være en indikator på næringsmessig utviklingspotensial og i hvilken grad man er avhengig av tilgangen til fjell- og utmarksområder. En vanlig måte å vurdere ulike næringers betydning på i bestemte områder er å beregne

*lokaliseringkvotienter*²⁰ - dvs. om enkelte næringer er overrepresentert i det aktuelle området i forhold til landsgjennomsnittet.

I samtlige åtte planregioner er man svært avhengig av ressurs- og utmarksbaserte næringer. Særlig framtreddende er jord- og skogbruk og næringer avledet av dette, for eksempel veterinærtjenester, trelast- og trevareindustri. Reiselivsvirksomhet er en annen næringsgren som er viktig i alle planregionene bortsett fra Forollhogna, og det er en av de næringene der det ofte oppstår konflikter med villreininteresser. Kraftutbygging har også bidratt til sysselsetting og inntekter for mange av kommunene som omfattes av planene.

I Tabell 14 har vi satt opp en oversikt over hvilke næringer som har særlig stor betydning i de respektive planregionene basert på en oppsummering av lokaliseringkvotientene i tilhørende kommuner²¹. Det er ikke beregnet lokaliseringkvotienter for planregionene som gjennomsnitt.

²⁰ Lokaliseringkvotienter (LQ) beregnes slik: %-andel sysselsatt i næringen lokalt dividert på %-andel sysselsatt i næringen i Norge. En LQ=1 betyr at næringen verken er større eller mindre enn på landsbasis.

²¹ Lokaliseringkvotientene for hver kommune er satt opp i vedlegg 4.

Tabell 14. Særlig viktige næringer etter planregion. Basert på lokaliseringkvotienter 2011.

Planregion	Næringer
Hardangervidda	01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell
	02 Skogbruk og tjenester tilknyttet skogbruk
	35 Kraftforsyning
	42 Anleggsvirksomhet
	55 Overnattingsvirksomhet
Rondane	01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell
	02 Skogbruk og tjenester tilknyttet skogbruk
	16 Trelast- og trevareindustri
	55 Overnattingsvirksomhet
Sølnkletten	01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell
	02 Skogbruk og tjenester tilknyttet skogbruk
	16 Trelast- og trevareindustri
	55 Overnattingsvirksomhet
	75 Veterinærtjenester
Forollhogna	01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell
	16 Trelast- og trevareindustri
	31 Produksjon av møbler
	42 Anleggsvirksomhet
	75 Veterinærtjenester
Ottadalen	01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell
	31 Produksjon av møbler
	35 Kraftforsyning
	55 Overnattingsvirksomhet
	75 Veterinærtjenester
Heiplanen	01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell
	02 Skogbruk og tjenester tilknyttet skogbruk
	08 Bryting og bergverksdrift ellers
	16 Trelast- og trevareindustri
	35 Kraftforsyning
	42 Anleggsvirksomhet
55 Overnattingsvirksomhet	
Nordfjella	01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell
	35 Kraftforsyning
	42 Anleggsvirksomhet
	55 Overnattingsvirksomhet
	79 Reisebyrå- og reisearrangørvirksomhet og tilknyttede tjenester
Dovrefjell	01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell
	02 Skogbruk og tjenester tilknyttet skogbruk
	16 Trelast- og trevareindustri
	55 Overnattingsvirksomhet
	75 Veterinærtjenester

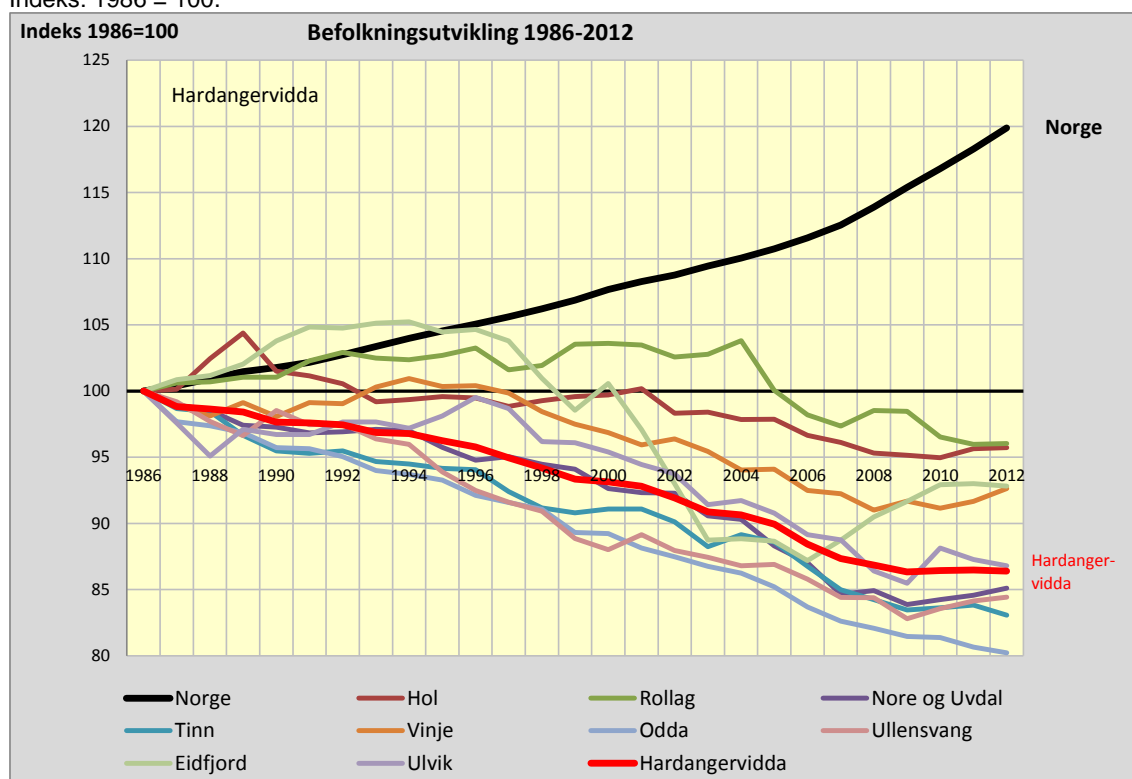
Kilde: Panda (tallene refererer til Pandas næringsgruppering)

9.2 Hardangervidda

Samfunnsutvikling

Av de 10 kommunene som omfattes av Hardangerviddaplanen er det ingen som har registrert befolkningsvekst i dag i forhold til 1986, jf Figur 14. Særlig Eidfjord har hatt en «ustabil» utvikling, men det skyldes delvis at endringer i de relativt små befolkningstallene (416 i 2012) gir store utslag i indeksen. Odda og Tinn er befolkningsmessig de to største kommunene, og de som har hatt størst befolkningsnedgang i perioden, selv om både Ullensvang, Nore og Uvdal og Ulvik ikke ligger langt bak. Rollag, Hol, Vinje og Eidfjord har hatt en noe «gunstigere» utvikling. Det er imidlertid langt igjen til landsgjennomsnittet.

Figur 14. Befolkningsutvikling etter kommune og år. Hardangervidda regionplanområde 1986-2012. Indeks: 1986 = 100.

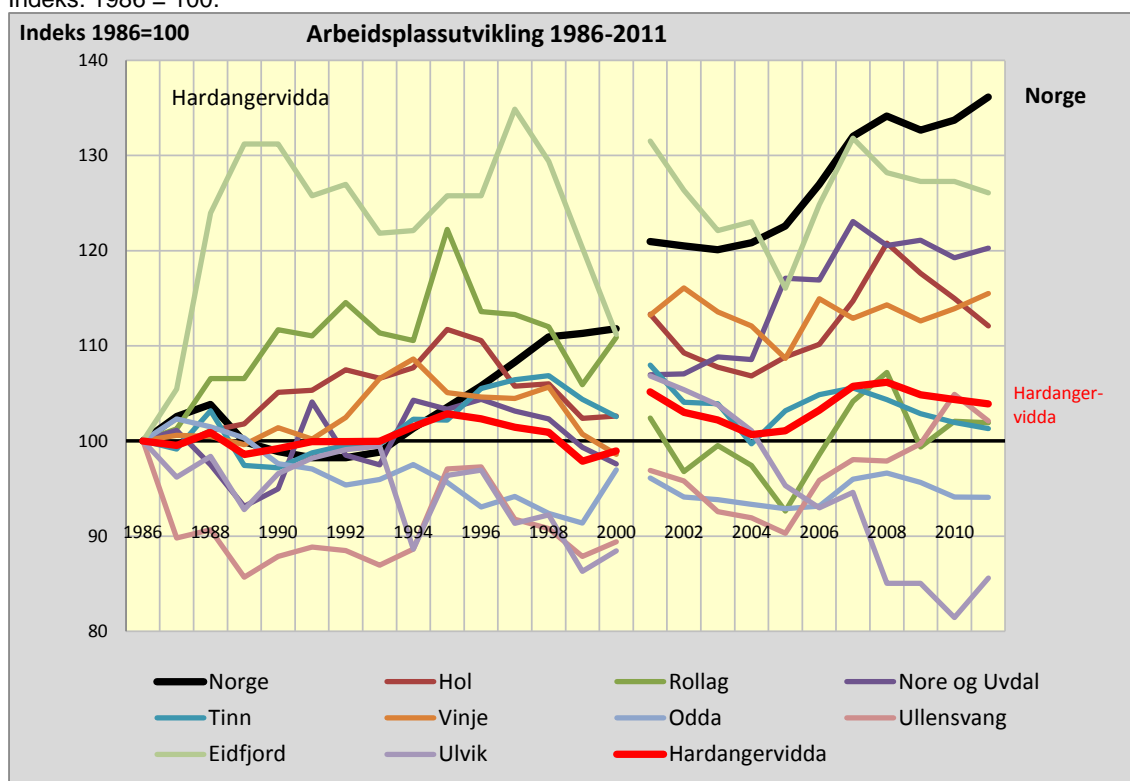


Kilde: SSB Befolkningsstatistikk

Arbeidsplassutviklingen er ikke fullt så entydig, og det ser ut til å være relativt store forskjeller mellom kommunene, jf Figur 15. Samtidig skal man være klar over at tallene på kommunenivå kan være beheftet med feilkilder som gir store utslag; det kan være feil i registreringen, hele bedrifter som går ut/kommer til, osv²². Det er ikke uten videre lett å tolke disse tallene. Det ser imidlertid ut til at kommuner med et visst innslag av industri, som Odda, har hatt en dårlig utvikling, mens kommuner med reiselivsvirksomhet og – ikke minst – kraftforsyning har greid seg bedre.

²² Særlig tallene for Eidfjord ser pussige ut, økningen gikk fra 330 i 1986 til 433 i 1989, for så i 2000 igjen være nesten tilbake – 367 sysselsatte.

Figur 15. Arbeidsplassutvikling etter kommune og år. Hardangervidda regionplanområde 1986-2011. Indeks: 1986 = 100.



Kilde: Panda

Planprinsipper og planvedtak – mulige samfunnsmessige virkninger

Planprinsippene som er lagt til grunn i Hardangerviddaplanen, jf Figur 16, poengterer den interesseavveining som planen skal ivareta, og at også lokalsamfunnsutvikling og friluftsjnteresser skal gis plass i planen. Dette skal gjenspeiles i den soneavgrensing som er foretatt i planområdet. Retningslinjene konkretiserer planprinsippene og hvordan disse skal forstås og håndheves i de enkelte soner. Hvordan planen faktisk vil påvirke den samfunnsmessige utviklingen vil være vanskelig å ta stilling til før man har sett praktiseringen av retningslinjene. I kommunene rundt Hardangervidda er likevel næringsgrunnlaget så pass svakt i utgangspunktet, at planens begrensninger for viktige næringsområder, som overnatting og primærnæringer, vil mest sannsynlig få negative virkninger for samfunnsutviklingen på sikt.

Arealfordelingen i planområdet er prioritert til nasjonalt villreinområde, som utgjør nesten 87 % av planområdet, jf. Tabell 2. Dersom en også inkluderer randområdene (sone C: Fjell og annen utmark) der det bare tillates tiltak for «dokumenterbar utmarksnæring» i tilknytning til tradisjonelt landbruk, så vil det si at i praksis er over 95 % av arealet prioritert til villreinen. Det gjenstår 3,8 % definert til hensynssone utvikling, men selv der er det lagt relativt sterke begrensninger på mulige utviklingsaktiviteter.

Figur 16. Planprinsipper lagt til grunn i regional plan for Hardangervidda 2011-2025.

Planprinsipper

Planen skal særlig ivareta villrein, lokalsamfunnsutvikling og friluftsjnteresser, og avveie disse i forhold til hverandre. Mange faktorer spiller inn, men det viktigste her er å gi rammer for byggeaktivitet, bruk av veinettet og ferdsl.

Av viktige prinsipper i planutformingen nevnes:

- ingen ny fritidsbebyggelse innenfor nasjonalt villreinområde
- dokumenterbar utmarksnæring, også utmarksnæringer som faller utenfor landbruksbegrepet, skal gis nødvendig handlingsrom for videre utvikling innenfor planområdet
- tyngre utbygging av fritidsbebyggelse og reiselivsutvikling skal legges til områder som allerede er tatt i bruk til formålet
- den regionale planen skal ikke avgjøre detaljerte lokaliseringsspørsmål som kun er av lokal interesse
- friluftsliv skal stimuleres, men ferdsl skal styres utenom de viktigste villreinområdene
- i avveininger der interesser står mot hverandre, er det viktig å søke å skille mellom viktige og mindre viktig forhold, slik at det som virkelig betyr mye gis prioritet.

Kilde: Regional plan for Hardangervidda 2011-2025, s.42.

I kapittel 8.2. foran er de områdene med registrert konkurranse om arealbruken mellom villrein og andre aktiviteter gjennomgått, og de langsiktige virkningene for villreinen vurdert. Det framkommer der at dagens aktivitet og også moderat, hensynsfull og overvåket utvikling neppe vil ha betydning for villreinens levevilkår.

Det mest aktuelle næringsmessige utviklingspotensialet ligger i landbruks- og reiselivs-næringene i kommunene i planområdet, og mest sannsynlig som deler av utmarks-næringene. Det er imidlertid uklart hvorvidt det vil være mulig å ta ut et eventuelt potensial som måtte ligge i en (videre)utvikling av utmarksnæringene. Avgjørende her vil være hvilke krav som stilles til dokumentasjon i begrepet «dokumenterbar utmarks-næring». I forbindelse med næringsutvikling kan man sjelden dokumentere registrert omsetning før utviklingstiltakene er satt ut i livet, men for eksempel hos Innovasjon Norge er markedsundersøkelser god nok dokumentasjon på næringspotensial. Dersom man i håndhevingen av planen tolker «dokumenterbar utmarksnæring» til «registrert omsetning, det vil si allerede effektivert omsetning dokumentert i for eksempel næringsoppgave, så begrenses mulighetene til å utvikle nye tiltak eller produkter utover det som måtte finnes allerede i dag. Det betyr at det i praksis er satt et lokk på videreutvikling av utmarksnæringene.

Fritidsboliger vil utgjøre en stadig viktigere del av reiselivsutviklingen og utgjør nå i de fleste destinasjoner selve motoren i destinasjonsutviklingen, særlig i slike fjellområder som rundt Hardangervidda. Destinasjonsutvikling med basis i fritidsboliger utnytter lokale

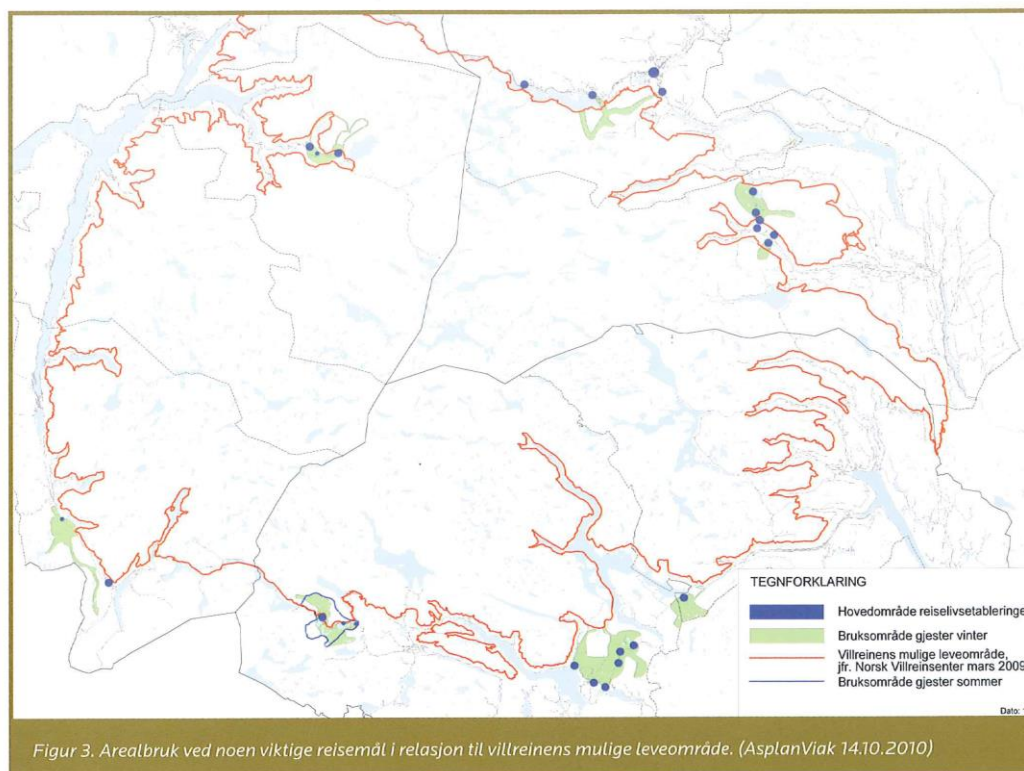
ressurser og skaper/opprettholder en type kompetanse og arbeidsplasser som ofte passer bedre til situasjonen i distriktskommuner (for eksempel håndverkere og annen «vaktmesterservice»). Fritidsboligen er samtidig et viktig utgangspunkt for å drive friluftsliv for store deler av befolkningen, som ellers har begrensede muligheter til det. Fritidsboligene kan derfor bidra både til rekreasjon, folkehelse og næringsvirksomhet. *Kommunene i planområdet* har hatt en relativt stor vekst i antallet fritidsboliger de siste 10-15 årene. Vi har ikke sett på utviklingen henholdsvis innenfor og utenfor planområdet, og vi har heller ikke separert utviklingen innenfor respektive utenfor nasjonalt villreinområde. Det mest vesentlige av fritidsboligutviklingen er imidlertid likevel kommet i tilknytning til allerede etablerte rekreasjons- og reiselivsområder utenfor eller i ytterkant av planområdet.

Det er ikke fritidsboligene eller reiselivet i seg selv som skaper konflikter, men frykten for at det skal skapes mer menneskelig ferdsel i reinens område. De grønne områdene i Figur 17 viser hva som er påvirket av ferdsel fra de kommersielle reiselivsbedriftene rundt planområdet. De store konsentrasjonene av fritidsboliger er også lokalisert i disse områdene. Når og hvor stor ferdselen fra fritidsboliger er, avgjøres av bruksmønstrene. I utgangspunktet er bruken av fritidsboliger preget av mindre intensiv utnyttelse og større sesongsvingninger enn det som kan registreres på kommersielle reiselivsbedrifter. Fritidsboliger har med andre ord 'kortere sesong'. Sesongmønsteret over året følger det norske feriemønsteret, og er konsentrert til ferieperioder som sommer, påske, høst- og vinterferie. Sommersesongen er som regel størst, også i områder med godt utviklet og tilrettelagt vintertilbud. Ferdselsregistreringer og overnattingsstatistikk i fjellet viser at bruken av fjellområdene er enda mer konsentrert til tre-fire uker i slutten av juli-begynnelsen av august og påsken.

En videre utbygging i områder som allerede er tatt i bruk vil neppe i vesentlig grad utvide området som influeres av eller tidspunktene for ferdsel.

I forskningsrapporter som er utarbeidet omkring mennesket og reinen har det vært lite oppmerksomhet rettet mot menneskenes behov og hva som skjer i de samfunnene som inkluderes i de regionale planene. I alle kommunene rundt Hardangervidda er situasjonen slik at også mindre begrensninger og restriksjoner i det næringsmessige handlingsrommet vil utgjøre begrensninger i et allerede smalt handlingsrom. Dette er områder som allerede har store markedsmessige begrensninger, og i utgangspunktet har større behov for stimulering enn restriksjoner. Dette aksentuerer viktigheten av innholdet i 'kulepunkt seks' i planprinsippene referert foran (Figur 16), og at det foretas reelle interesseavveininger.

Figur 17. Turistisk arealbruk rundt noen viktige reisemål nært villreinens mulige leveområde.



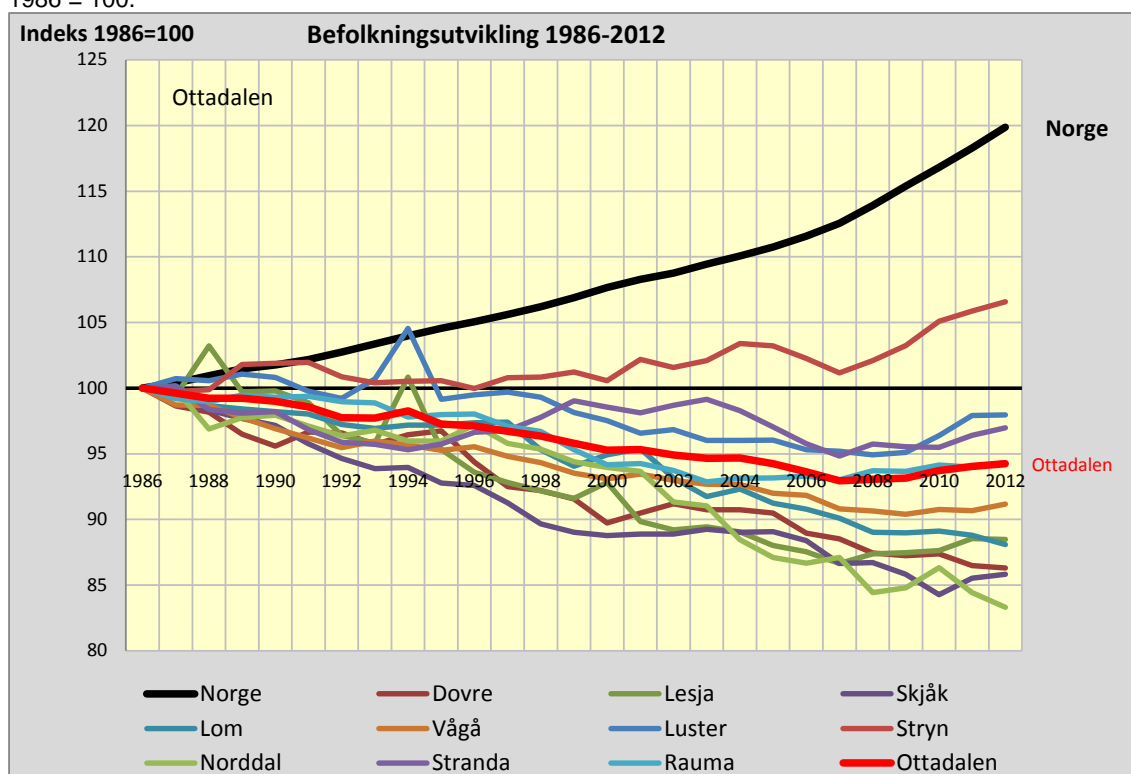
Kilde: Asplan Viak: Vinje kommune: Reiseliv og ferdsel fra de tynge reisemålene rundt Hardangervidda.

9.3 Ottadalen

Samfunnsutvikling

Det er i alt 10 kommuner som blir berørt av den regionale planen for Ottadalen. Av disse er det bare Stryn som har registrert befolkningsvekst i perioden fra 1986, og da stort sett de siste 10-12 årene, Figur 18. I samtlige øvrige kommuner har det vært nedgang i folketallet, og med så mye som rundt 15 % for Norddal, Stranda og Dovre. Situasjonen har bedret seg noe de siste 5-6 årene, men ikke for Norddal. Likevel er ener ennå ikke tilbake på nivået fra 1986.

Figur 18. Befolkningsutvikling etter kommune og år. Ottadalen regionalplanområde 1986-2012. Indeks: 1986 = 100.

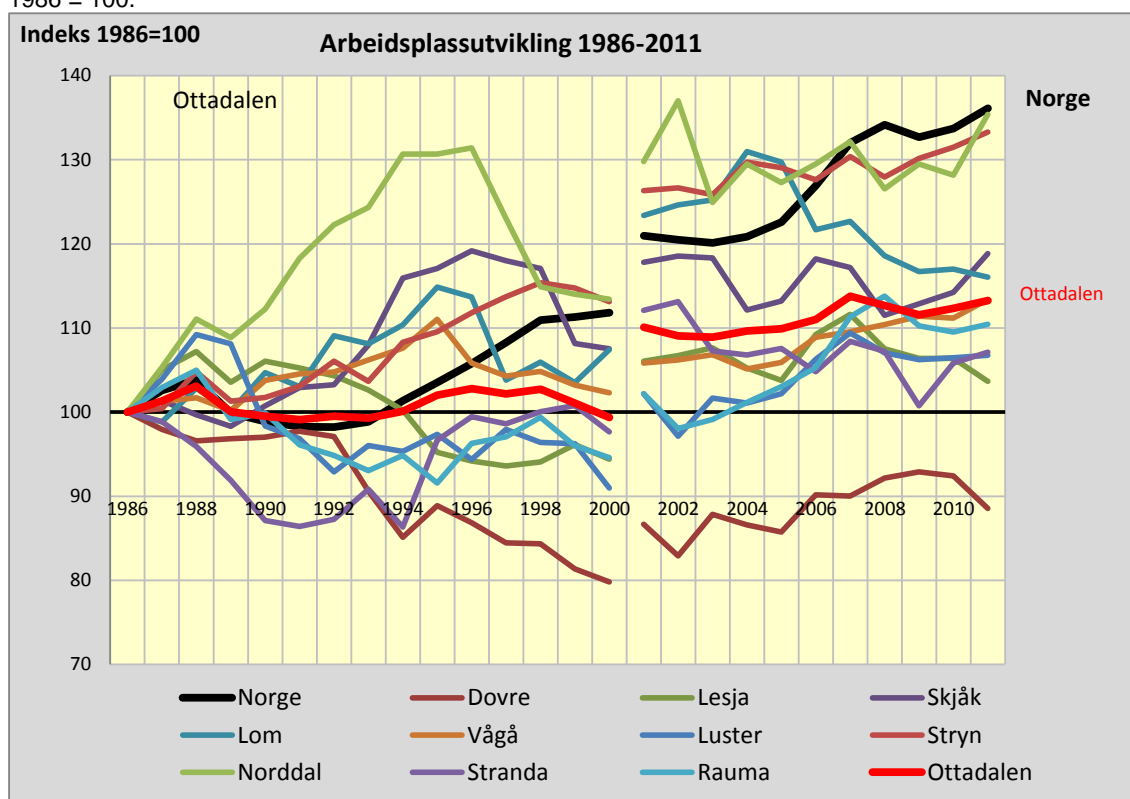


Kilde: Statistisk sentralbyrå, Befolkningsstatistikk (Statistikkbanken)

Arbeidsplassutvikling

Norrdal og Stryn har hatt en utvikling siden 1986 som tilsvarer den på landsbasis, jf Figur 19. De øvrige kommunene ligger langt under dette. Særlig Dovre har registrert en stor reduksjon i arbeidsplasser i hele perioden, og hadde i 2011 færre arbeidsplasser enn i 1986. De siste 10-12 åra har utviklingen ikke vært særlig god for noen av disse kommunene, unntatt som nevnt Norrdal og Stryn. I Stryn har dette resultert i befolkningsvekst, det har det ikke i de øvrige kommuner.

Figur 19. Arbeidsplassutvikling etter kommune og år. Ottadalen regionplanområde 1986-2011. Indeks: 1986 = 100.



Kilde: Panda

Planprinsipper og planvedtak

To tredjedeler – 67 % - av planområdet er allerede vernet som nasjonalpark, landskapsvernområde eller naturreservat etter naturmangfoldloven. Ivaretagelse av villreinens leveområder er sentrale mål med nasjonalparkene og landskapsvernområdene. 67 % av det totale planområdet er nasjonalt villreinområde, hvorav det er en sone på 19 km² der friluftshensyn kan vektlegges i form av tilretteleggingstiltak, jf Tabell 3. Randområder utgjør 2 % og fjell- og fjordbygder utgjør 25 %.

Planområdet omfatter store deler av fjell- og fjordbygdene, og en fjerdedel av planområdet er bygdeområder. Planer og tiltak der skulle ifølge utkast til plan vurderes i lys av «ulempe for villreinen/villreinens bruk av områder». Oppland fylkesting sitt vedtak av 30.4.2014 medfører at sone C (Fjell og fjordbygder) skal unntas fra de generelle retningslinjene og at forvaltningen der skal skje etter plan- og bygningsloven.

I planen er det satt opp fem hovedmål, hvorav nr. 2 og 5 omhandler «mennesket» og menneskelig bruk, jf. Figur 20.

Figur 20. Hovedmål og planprinsipper som er lagt til grunn for regional plan for Ottadalen, 2014-2026.

Hovudmål

Styringsgruppa definert hovudmåla for planen, med basis i planprogrammet slik:

- Villreinstamma i Ottadalsområdet skal sikrast tilstrekkelege leveområder og langsiktig gode livsvilkår.
- Lokalsamfunna rundt det nasjonale villreinområdet skal sikrast reelle moglegheiter for nærings- og bygdeutvikling.
- Planen skal sikre ei konsekvent handsaming av planforslag innanfor planområdet.
- Planen skal leggje til rette for auka samarbeid og ei heilskapleg forvaltning på tvers av fylkes- og kommunegrensar. Det skal arbeidast mot å etablere ei kunnskapsbasert, differensiert forvaltning der ein tek omsyn til villreinens nomadiske bruk av areal i fjellet og reinens behov til ulike tider av året.
- Planen skal leggje til rette for friluftsliv og auka kunnskap og kompetanse om natur- og kulturverdiar i området.

Planen er utarbeidd med grunnlag i dagens bestandsmål som er ei vinterstamme på 2 500- 2800 dyr i Ottadalsområdet.

Styringsgruppa har lagt nokre viktige prinsipp til grunn for planen:

- Den regionale planen er ein grovmaska plan som ikkje tek stilling til detaljerte lokaliseringsspørsmål eller utbyggingsgrad. Dette må skje gjennom kommunale planprosessar som legg retningslinene i denne planen til grunn.
- For område som allereie er underlagt vern som nasjonalpark eller landskapsvernområde gjeld verneforskrifter og forvaltingsplanar. Retningslinene i denne planen gjev ingen tillegg ut over desse.
- Grensene for det nasjonale villreinområdet følgjer grensene for allereie etablerte verneområde der dette ikkje gjev store avvik frå det som er definert som biologisk leveområde for villrein. Dette er gjort for å få færre grensar å halde seg til i plansamanheng.
- Planen skal gi rom for differensiert forvaltning. Det vil seie at nye tiltak skal vurderast opp mot villreinens arealbruk til ulike tider av året og vere basert på dokumentert kunnskap.
- Ingen ny fritidsbusetnad innafor det nasjonale villreinområdet.
- Utmarksnæring, også utmarksnæring som fell utanfor landbruksomgrepet, skal gis handlingsrom for vidare utvikling.
- Planen legg opp til at friluftsliv skal stimulerast på ein positiv måte. Tilrettelegging for ferdsel skal skje på ein slik måte at den blir styrt bort frå dei viktigaste villreinområda. Forpliktande kommunale sti- og løypeplanar vil vere eit viktig verkty i eit slikt kanaliseringarbeid.

Kilde: Regional plan for Ottadalsområdet..

I forbindelse med konsekvensutredningsdelen i den planen som er vedtatt av Oppland fylkesting (kapittel 7.3.) er landbruk og reindrift omtalt. Der står det at landbruket er viktig for bygdene i planområdet. Det er ifølge utredningen ikke registrert store konflikter mellom villreinen og landbruket, og landbruket sin bruk av villreinområdet. Landbruket sin bruk av villreinområdet vil knytte seg til etablering av landbruksveier, nybygg/utvikling av eksisterende landbruksbygg samt nydyrking. Landbruksveier og

nydyrking er regulert gjennom annet lovverk, samtidig som det gjennom planen sine retningslinjer er stilt krav om å ta særlig hensyn til villreinen. Samtidig er forholdene for landbruket marginale i deler av planområdet, og landbruket er en spesielt viktig næring for mange av de berørte kommunene. Det understreker betydningen av at planen også skal legge til rette for at landbruket skal kunne drives og utvikle seg også i villreinområdet (Oppland fylkeskommune m.fl. 2014).

Lom Tamreinlag har ifølge planen beite innenfor planområdet. Laget har konsesjon til drift gjennom Lov om reindrift. Tamreinen blir gjett hele året og en forsøker å holde tamrein og villrein adskilt. På grunn av at det er gitt konsesjon etter eget lovverk og fordi tamreinlaget er viktig for Lom kommune samt at tamreindriften blir drevet innenfor et avgrenset område så er det i planen satt av en egen sone (D) til tamreindriften (Oppland fylkeskommune m.fl. 2014).

Under samfunnsmessige vurderinger i planen står det at landbruket gjennom planen fortsatt blir gitt gode forhold, men også at det er en forutsetning at villreinen blir vurdert ved gjennomføring av nye tiltak. Tamreindriften er en viktig næring i det området der den blir utøvd. Planen ønsker å legge til rette for fortsatt gode driftsmuligheter for tamreinen og det legges ikke opp til endringer av dagens praksis. I sone A er det villreinen som er prioritert. I resten av planområdet står samfunnsaktørene og utviklinga ifølge planen sterkere, men samtidig legger planen opp til at villreinen er noe en uansett skal ta med i vurderinger av alle tiltak i planområdet (Oppland fylkeskommune m.fl. 2014).

Når det gjelder næringsutvikling/lokal økonomi og utbygging er store deler av Ottadalen villreinområde ifølge planen vernet etter naturmangfoldloven, som allerede gir sterke begrensninger av aktiviteten. Mange steder er avstanden mellom vernegrensa og bygda svært liten hvilket ifølge planen fører til at mulighetene for visse typer aktivitet allerede er sterkt begrenset. Den regionale planen har som mål å ta vare på villreinen, men skal også gi handlingsrom for utvikling av lokalsamfunnene i planområdet (Oppland fylkeskommune m.fl. 2014).

Næringsutvikling er i denne sammenheng hovedsakelig knyttet til landbruk og reiseliv, som i stor grad er viktige næringer for de fleste berørte kommuner. En skal kunne bygge, vedlikeholde og videreutvikle seter og nødvendige driftshusværer for å utnytte utmarksressursene i landbruksnæringa. Utmarksnæringer utenfor landbruket skal også ha muligheter for utvikling, men dette skal da avgjøres via plan. I sone A kan det åpnes for ombygging og mindre tilbygg på eksisterende bygg samt riving og erstatning av eksisterende, og det er gitt retningslinjer for etablerte turisthytter som gir disse visse muligheter for modernisering og utvidelse. Derimot søker planen å unngå ny utbygging eller andre større tekniske inngrep som kan forringe grunnlaget for det nasjonale villreinområdet. På denne måten mener en å ha tatt hensyn til utviklinga innen to viktige næringer i Ottadalsområdet, samtidig som en hele tida i vurderingene av tiltak har tatt hensyn til hvordan ulike tiltak vil påvirke villreinen (Oppland fylkeskommune m.fl. 2014).

Når det gjelder planens virkninger i forhold til samfunn så står det i plan vedtatt av Oppland fylkesting at sone A er en stor del av planområdet, men samtidig er det i dalførene (sone C) at største delen av næringsvirksomheten finner sted, og det er derfor i dalførene at en finner hovedtyngden av drivkraften i den lokale økonomien. Det samme gjelder utbygging – det er lite utbygging i fjellområdene, dersom en ser bort fra kraftutbygging og turisthytter/åpne hytter. Planen legger opp til en begrensning av mulighetene for videre kraftutbygging og dette vil potensielt ha store økonomiske konsekvenser for aktører i kraftmarkedet. Samtidig legger planen opp til vurderinger av hver enkelt sak, også fordi en skal kunne vurdere om en utbygging ett sted vil føre til føre til positive virkninger for villreinen og naturmangfoldet andre steder i planområdet Ellers har planen gode vilkår for sommerskisentre som er en viktig lokal næringsdriver. Selv om planen legger opp til et stor nasjonalt villreinområde, mener en at planen ikke vil redusere vesentlig mulighetene for lokale næringsutvikling (Oppland fylkeskommune m.fl. 2014).

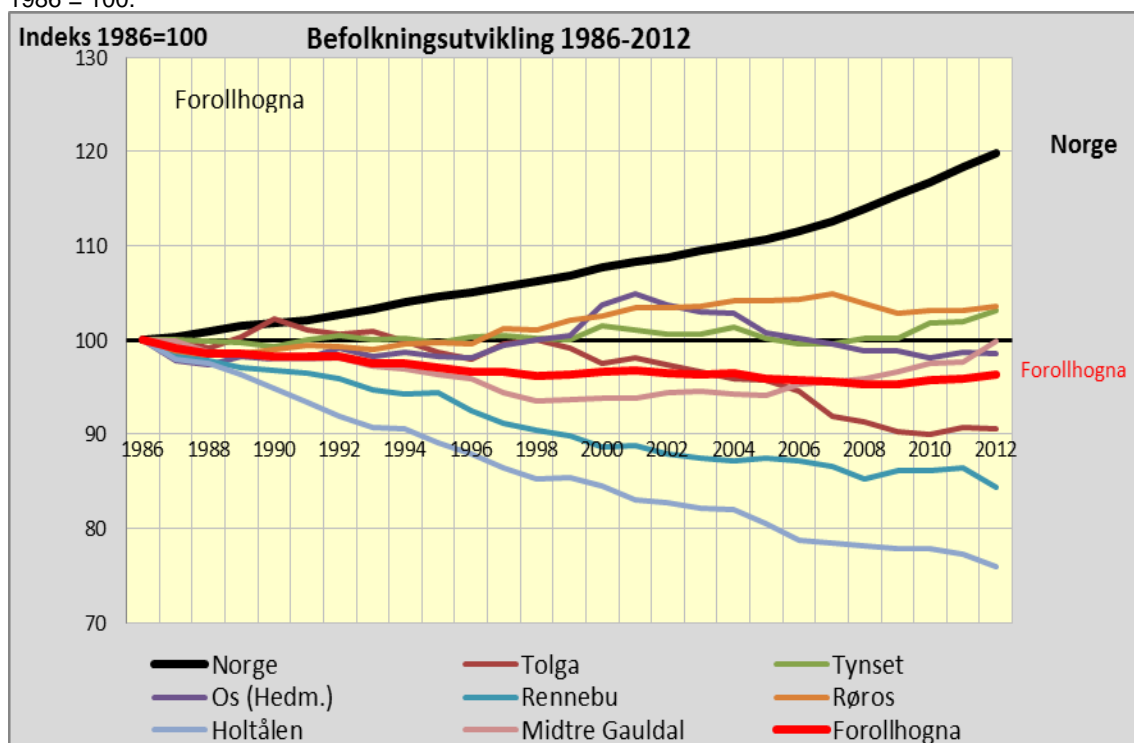
I store deler av området er allerede mulighetsrommet begrenset på grunn av verneområder etter naturmangfoldloven. Slik sett kan en utfra vårt synspunkt si at regional plan kanskje ikke innskrenker dette. På den andre sida legger planen til grunn at alle tiltak i hele planområdet skal vurderes i forhold ut fra villreinenes interesser. Ved reduksjonen av sone B, bl.a. i Grotliområdet og ved at Uppnose overføres til sone C så er begrensinger i planen redusert. Etter at Oppland fylkesting vedtok at sone C skal unntas fra de generelle retningslinjene i planen og at forvaltningen blir etter plan- og bygningsloven så reduserer det usikkerhet og mulige begrensinger via den regionale planen. Selv om det i plandokumentet legges opp til at landbruket inkludert tamreindriften og sommerskisentrene kan fortsette som før, er det derfor likevel en usikkerhet mht hvordan planen vil bli tolket i forhold til villreinen. Der det kan bli problemer slik vi vurderer planen og dens retningslinjer er i forhold til kraftutbygging, men som påpekt i planen så skal enkelttilfeller vurderes. Det er derfor åpnet hvilken følger planen vil få for kraftutbygging. Ved innføringen av en egen friluftssone i Skjåk under nasjonalt villreinområdet legges det til rette for at dette viktige området for friluftsliv kan fortsette.

9.4 Forollhogna

Samfunnsutvikling

Regional plan for Forollhogna berører sju kommuner. Av disse har særlig Holtålen, Rennebu og Tolga hatt en bekymringsfull befolkningsutvikling, men også i Os er det registrert relativt stor nedgang de siste 10 årene. Midtre Gauldal har hatt vekst de siste 5-7 årene og er i 2012 tilbake på samme nivå som i 1986. I Tynset, som har ligget stabilt helt siden 1986, er det også registrert en liten økning de siste årene. Røros og Tynset er de to kommunene som i 2012 har noen flere innbyggere enn i 1986. jf Figur 21.

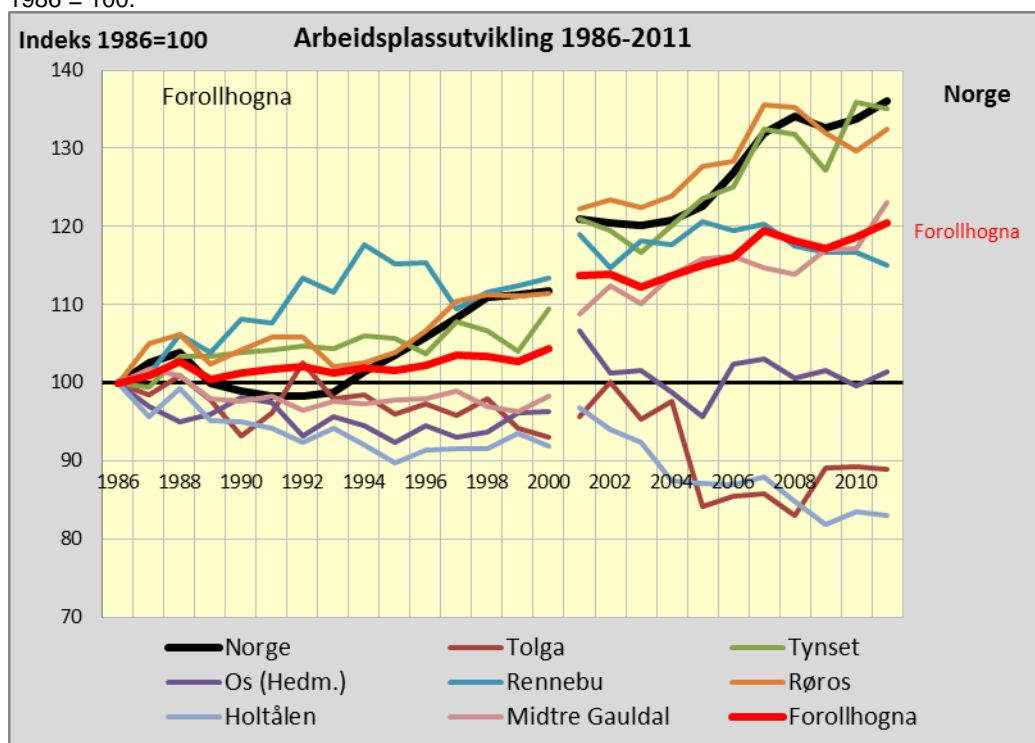
Figur 21. Befolkningsutvikling etter kommune og år. Forollhogna regionplanområde 1986-2012. Indeks: 1986 = 100.



Kilde: SSB Befolkningsstatistikk

Bildet bekreftes av arbeidsplassutviklingen, der Tolga, Holtålen og delvis Os har registrert stagnasjon og til dels betydelig nedgang. Arbeidsplassutviklingen i Røros og Tynset har fulgt samme bane som på landsbasis, som må kunne karakteriseres som en gunstig situasjon. I Midtre Gauldal og Rennebu har antallet arbeidsplasser også økt, men ikke så mye som i Røros og Tynset. I Midtre Gauldal ser det ut til at dette også gir utslag i innbyggertallet, men ikke i Rennebu, Figur 22.

Figur 22. Arbeidsplassutvikling etter kommune og år. Forollhogna regionplanområde 1986-2011. Indeks: 1986 = 100.



Kilde: Panda

Mål og planprinsipper

I regional plan for Forollhogna er det definert ett hovedmål og sju delmål, jf Figur 23. Hovedmålet er knyttet opp til forvaltningen av «et prioritert fjellområde som er spesielt viktig for villreinens framtid i Norge.» I tillegg skal forsvarlig villreinforvaltning ifølge målene samordnes med lokalsamfunnenes behov for utvikling, og rammene for næringsutvikling avklares.

I denne planen er hele 35 % av arealet «bygdenære områder», det vil si områder utenfor både det nasjonale villreinområdet og randområdene, se Tabell 4. De bygdenære områdene er områder med fast bosetting, med (s.38) «stor samfunnsmessig betydning, der påvirkning på leveområdet er mindre framtreddende.» I dette området skal i prinsippet menneskelig aktivitet prioriteres, og (s.35):

...planen vil i utgangspunktet ikke være grunnlag for innsigelser fra regionale myndigheter i sone 3, men temakart villrein kan tas med som en del av vurderingen av tiltak og for vurdering av behovet for avbøtende tiltak.

Det vil med denne retningslinjen si at man ikke kan benytte denne planen til innsigelse i seg selv, men at det finnes andre hjemler og regionale myndigheter har fortsatt mulighet til å gi innspill/vurderinger.

Figur 23. Hovedmål og delmål for Regional plan for Forollhogna villreinområde 2013-2015.

Hovedmål

Hovedformålet med regional plan for Forollhogna jf. bestillingsbrevet fra MD, er å komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for forvaltningen av et prioritert fjellområde som er spesielt viktig for villreinens framtid i Norge.

Planen skal i tillegg til å ivareta villreinens leveområde også avklare rammer og muligheter for bærekraftig verdiskaping og næringsutvikling i området og samordne hensynet til forsvarlig villreinforvaltning og lokalsamfunnenes behov for utvikling.

Delmål

1. Sikre villreinens framtid med en størrelse og kvalitet på leveområdet som kan sikre en livskraftig villreinbestand over lang tid. Unngå nedbygging og oppsplitting av leveområdet, og ferdsel og aktiviteter må skje på en slik måte at villreinens områdebruk og sårbarhet ivaretas. Sikre en kunnskapsbasert, differensiert forvaltning der man tar hensyn til villreinens nomadiske bruk av fjellområdene, ulike behov gjennom året og over år (syklisk bruk).
2. Bærekraftig nærings- og bygdeutvikling i lokalsamfunnene rundt Forollhogna. Opprettholde og videreutvikle et aktivt, levende landbruk og utmarksnæring for å sikre næringsgrunnlaget, kulturlandskapet og biologisk mangfold. Legge til rette for næring, reiseliv og opplevelsesturisme.
3. Kulturarven skal ha en sentral plass i både planarbeid og stedsutvikling. Kulturminner og kulturmiljøer, kulturlandskap og kulturhistorie utgjør en viktig ressurs og et verdifullt grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping.
4. Fritidsbebyggelse skal lokaliseres mest mulig vegnært og bygdenært.
5. Legge til rette for idrett, friluftsliv og rekreasjon som grunnlag for bolyst og gode opplevelser, men menneskelig ferdsel og aktivitet skal styres og kanaliseres utenom sårbare perioder og viktige funksjonsområder for villreinen.
6. Legge til rette for økt kunnskap og kompetanse om natur- og kulturverdier i området og bærekraftig bruk av ressursene. Styrke kunnskapsgrunnlaget om villreinens områdebruk og effekter av menneskelig ferdsel og inngrep. Utarbeide lokaltilpasset informasjon om villrein til brukerne av området og gjøre kunnskap om villrein mer tilgjengelig.
7. Helhetlig forvaltning på tvers av kommune- og fylkesgrenser som krever økt samarbeid og samordning av aktiviteter og utvikling. Bedre dialog og koordinering mellom ulike forvaltningsenheter. Sikre god kompetanse og ressurser lokalt. Legge til rette for eierskap til, og vilje til å følge opp den regionale planen.

Kilde: Regional plan for Forollhogna villreinområde 2013-2015.

Som i de fleste nasjonale villreinområdene er store deler av planområdet også i Forollhogna allerede vernet enten som nasjonalpark, landskapsvernområde eller naturreservat. Det har allerede begrenset mulighetsrommet for næringsaktivitet. Slik sett begrenser regional plan etter vårt syn bare i begrenset grad handlingsmulighetene. Jordbruket og tilknyttet næringsvirksomhet er som vist i Tabell 14 viktige næringer i kommunene som berøres av Forollhognaplanen.

Det legges ikke begrensninger på landbruksdriften i randsonene utover dagens LNF-formål. Både tradisjonell og mer moderne landbruksdrift er tillatt i LNF-områdene, men utmarksnæring uten forankring i eksisterende bebyggelse er i utgangspunktet ikke tillatt. Setra som kulturbærer og bærekraftig turistvirksomhet kan gi utviklingsmuligheter, og det kan åpnes for nye bygninger for næringsvirksomhet. I tilfelle reiselivsvirksomhet kan det virke noe ulogisk at det pålegges dokumentasjonskrav for næringsbetydning av tiltaket, men at det samtidig likevel kan ilegges begrensninger i sesong og ferdsel. Drift av turistvirksomhet i slike områder har som regel vanskelige driftsforhold også uten begrensninger.

Det tillates ny fritidsbebyggelse kun i bygdenært område, og godkjente tomtereserver i randsonen skal vurderes i lys av konsekvenser for villreinen ved rullering av kommunale planer. Planen begrenser mineralvirksomhet bortsett fra i Nordgruveområdet.

Planområdet utgjøres av 35 % bygdenært område og 19 % randsoner. I forrige kapittel er det ut fra vurderingen av reinens behov, konkludert med at handlingsprogrammet i større grad bør kunne prioritere mellom viktige og mindre viktige påvirkninger av reinen og dens leveområde. Dette inkluderer større grad av tilrettelegging for ferdsel i randsonene, for i større grad å skjerme kjerneområdet.

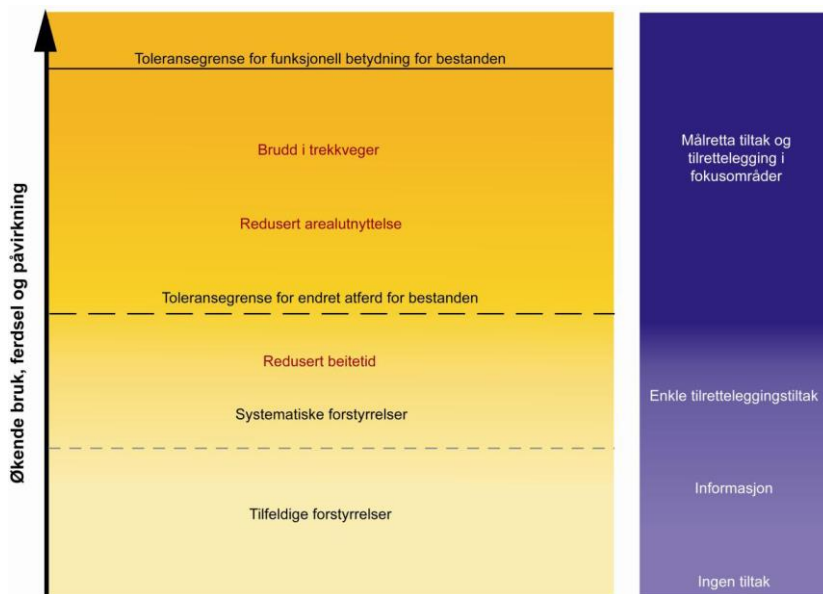
9.5 Generelle momenter i forbindelse med langsiktige virkninger for samfunnet

En gjennomgang av hvordan man i de regionale planene har vurdert de samfunnsmessige virkningene, gir grunn til å oppsummere en del momenter som hører hjemme i en slik evaluering: Dette er momenter som med fordel kunne vært drøftet mer i forbindelse med planene. Planene har gjennomgående lagt lite vekt på mulighetsperspektivet, som skulle være en viktig premiss i planene. Det skulle foretas reelle avveininger og prioriteringer mellom ulike interesser og der ikke bare villreinhensyn skulle tillegges vekt.

- I de forskningsrapporter som er utarbeidet med tematikken mennesket og reinen, har det vært fokusert på ferdsel koplet med villreinenes behov. Det har så langt vært lite oppmerksomhet rettet mot å konkretisere utviklingsmuligheter for f.eks. næringslivet i planområdene og så vurdere hvordan dette kan påvirke villreinen. Dette er imidlertid et tema der en er avhengig av det private initiativ og det vil trolig bli sentralt i oppfølgingene av planene.

- I de fleste av kommunene som omfattes av de regionale planene er situasjonen slik at også mindre begrensninger og restriksjoner i det næringsmessige og -økonomiske handlingsrommet, vil utgjøre begrensninger i et allerede smalt handlingsrom. Dette er områder som allerede har store markedsmessige begrensninger nesten uansett hva slags næringsvirksomhet det gjelder. De har langt større behov for stimulering enn restriksjoner.
- Alle planene er utarbeidet hver for seg, og det har vært lite fokus på å vurdere områdene samlet. For eksempel om «villreinvernet» kan praktiseres litt forskjellig i ulike planområder. De ulike stammenes genetiske opphav og oppførsel tilsier at det kan være grunnlag for en slik tilnærming. Det er også en form for «adaptiv forvaltning».
- I forbindelse med annen viltforvaltning vurderes det hvor stor stamme ressursgrunnlaget (areal/tilgjengelig beite) kan bære. Ingen av planene drøfter størrelsen på bestandsmålet i forhold til tilgjengelig areal der hvor det er brukskonflikter.
- Et gjennomgående trekk er at selve planene i liten grad diskuterer forholdet mellom ulike typer forstyrrelser og om, når eller hvordan disse forstyrrelsene samlet sett f.eks. blir en trussel for hele eller deler av bestanden. Figur 24 illustrerer mulige sammenhenger mellom omfang av forstyrrelser, effekter på villreinen koplet med type og omfang av evt. avbøtende tiltak.

Figur 24. Forholdet mellom ulike typer forstyrrelser, effekter på villreinen og mulige forvaltningstiltak.



Kilde: Strand m.fl. (2010).

- Frykten for ferdsel knytter seg i særlig grad til fritidsbebyggelse og annen turistvirksomhet. Av kommunene rundt Hardangervidda synes kommuner med noe omfang av reiselivsvirksomhet å ha greid seg bedre enn kommuner med mer industri. Influensområdene for reiselivsvirksomheten rundt Hardangervidda utgjør en marginal del av

arealet. Begge disse forhold tilsier at en kanskje bør være mer åpen for denne typen aktivitet.

- Reiseliv, og særlig fritidsboliger, kan være en av få muligheter enkelte av de aktuelle kommunene har for økonomisk utvikling. Den store bruken av fritidsboliger foregår framfor alt i sommerferien, samt påska og til dels vinterferie – der omfanget av vinterbruken er primært avhengig av tilgjengelighet, standard og områdets attraktivitet (vintersportssteder). De fleste fritidsboliger genererer mindre ferdsel enn det som ser ut til å være lagt til grunn i plandokumentene.
- Bruk av forskningsbasert kunnskap både om ferdsel og friluftsliv generelt, og om brukshyppighet og turvaner ut fra fritidsboliger, ville trolig nyansert enkelte retningslinjer i større grad enn som er gjort. En gjennomsnittsbruk på 60 døgn pr år, dvs. et belegg på under 20 %, er et høyt gjennomsnitt, og oppnås bare i begrensede områder. Tilsvarende skjer turaktiviteten ut fra fritidsboliger først og fremst i nærområdet. Erfaringstall fra Rondane viser at sommerstid var ca 20 % ikke på tur i det hele tatt, og at vinterstid var ca 25 % ikke på tur under oppholdene.

10 HELHETLIG VURDERING AV DE REGIONALE PLANENE

10.1 Organisering av arbeidet regionalt og planprosessen

Oppstartfasen

En gjennomgang av planprogrammene viser at disse i hovedtrekk er i tråd med PBL sine bestemmelser for oppstartfasen. Planprogrammene omtaler imidlertid ikke hvilke utbyggingsstrategier og alternativer som skal vurderes nærmere i selve planleggingen, hvilket de etter loven skal vise. Dette er også et svakt punkt i forhold til MDs nærmere presisering av at planprogrammene skal «beskrive hvilke utbyggingsstrategier og alternativer som vil bli vurdert». Selv om planprogrammet for Rondane tar opp problemstillinger som nærmer seg det strategiske, så har heller ikke det planprogrammet oppfylt det punktet. En grunn til at punktet om utbyggingsstrategier ikke tas opp kan være at utvikling av utbyggingsstrategier og alternativer er en så omfattende prosess at det er mer et sentralt element i selve planen enn i planprogrammet. Altså vil det være urimelig å stille et slikt krav til planprogrammet.

Organisering, faktisk deltakelse og involvering i planprosessene

Gjennomgangen av de tre planene viser at selv om den formelle strukturen kan legge til rette for deltakelse sikrer det nødvendigvis ikke deltakelse. Når det gjelder kommunenes deltakelse så har den variert i de ulike områdene og deltakelsen synes å henge sammen med hvor viktig de aktuelle arealer er for kommunene. I noen områder ser en at selv om kommunene har store arealer så er det vanskelig å få engasjement fordi arealene er perifere for reinen i dag. Kommuner der det per i dag er mer rein er derimot tilsvarende aktive.

Representasjon via andre kommuner, som en finner i Ottadalen, kan tenkes å lede til et lavere engasjement fra de øvrige kommuner, men dette synes ikke å ha vært tilfellet. Grunnen til det ble lagt opp til en slik styring i Ottadalen var at en ønsket en mindre styringsgruppe og fordi det var antatt relativt få konflikter, En annen grunn var at mye var avklart via en nylig gjennomført prosess med opprettelse av nasjonalpark.

Når det gjelder fylkeskommunenes deltakelse så har også den variert en del. Det er imidlertid viktig å få fram det positive av å «ville lykkes» med planarbeidet i betydningen

av å få vedtatt en plan. Flere framhever at dette var viktig for arbeidet på Hardangervidda, som ble først ferdig. Lederen av styringsgruppa hadde der holdningen om at en skulle lykkes, hvilket de også klarte.

Fylkesmennes deltakelse og involvering var viktig for (å redusere) konfliktnivået og kunne «skjære i gjennom» i planprosessene. På denne måten har man trolig unngått mange omkamper under og etter høringsfasen, og en har fått mer aksepterte plandokumenter. Deres deltakelse viste at når fylkesmannen sitter ved bordet så er det et forum som er viktig og at det er et sted hvoren kan ta avgjørelser. I slike sammenhenger blir det noe «gi og ta», hvilket som enkelte sier fører til et en får «slepet av en del kanter».

Ett moment i forbindelse med fylkesmannens deltakelse er spørsmålet om hvordan de på et senere stadium skal forhold seg til planer som de selv har vært med på å påvirke. Det synes ikke som at dette har vært et problem der de har deltatt og de har gjort det klart hva det kan påregnes innvending mot og hva som aksepteres. Enkelte har påpekt at fylkesmannen møter det samme problemet i andre planprosesser og at det således ikke er spesielt i forhold til regionale planer. Det viser seg at det er en fordel om fylkesmannen selv deltar eller i hvert fall en person høyt oppe i embetet. Deltakelse fra fylkesmannen legger også godt til rette for at det formidles ulike typer kunnskap fra embetet til planarbeidet.

Det er stor tilfredshet med deltakelsen fra villreinnemndene – de anses som svært viktige av de aller fleste respondentene. Det skyldes både at de er lokale og har god kunnskap om villrein og området, og at de ofte er politikere med god anseelse som kjenner de ulike sider av kommunene og regionen. De har høy legitimitet.

Mange av de som har deltatt i prosessene er relativt fornøyde med hvordan det har vært lagt til rette for deltakelse. En svakhet ved vårt materiale er imidlertid at vi stort sett bare har intervjuet personer som har vært inne i prosessen på en eller annen måte. Personer utenfor disse gruppene har vært mer kritiske til muligheten til å delta og påvirke. Sammensetningen og oppfatningen av hvem som har vært definert som meningsberettiget har trolig bidratt til disse kritiske kommentarene. Likevel synes det lagt godt til rette for deltakelse. Den manglende deltakelsen, eller at en kommer sent inn i prosessen, som det nevnes i flere kommuner, reflekterer nok heller generelle trekk ved involvering i planlegging enn typiske trekk ved disse planene.

Håndtering av bestemmelser om konsekvensutredning

I de ulike planprogrammene er det, i tråd med loven vedtatt at det skal utarbeides en konsekvensutredning. Dette ble løst på litt ulike måter, og for noen av planene som ble startet før det nye kravet kom i plan- og bygningsloven måtte en inkludere konsekvensutredning mer i ettertid. Her må det bemerkes at planlegging i seg selv er en prosess som vurderer konsekvenser av ulike tiltak.

I planene har en løst dette på noe ulike måter, men arbeidet har vært preget av at en ikke helt visste hvordan spørsmålet om KU-skulle løses i forhold til en regional plan. Det manglet føringer på hvordan det skulle gjennomføres på regionalt nivå, fordi dette primært er en arbeidsmåte for å vurdere konkrete tiltak. Det er utfordrende å lage en utredning som tar for seg samlete konsekvenser på et regionalt nivå. Så langt vi kan se så har en kommet nærmest dette i Rondane, der eksterne konsulenter (Ericsson og Bråtå 2010) vurderte konsekvenser for regionen av ulike utviklingsalternativer (strategier). Dette er et punkt en bør arbeide videre med for å få en metode som kan brukes i regionale planer. Likevel har en på ulike måter, og over tid løst dette spørsmålet.

Håndtering av kulturminnespørsmål

Alle planprogrammene har omtalt kulturminner som et tema som skal tas opp i planarbeidet, f.eks. i forbindelse med konsekvensutredninger. Med unntak av Dovrefjell er det eksplisitt etterlyst behov for kunnskap om kulturminner i forbindelse med planarbeidet. Vi har ikke vurdert hva som finnes av kunnskap om kulturminner i de aktuelle områdene, og om det f.eks. kan være grunnen til at ny kunnskapsinnhenting på dette punktet ikke er nevnt i planprogram for Dovrefjell. Kulturminner er omtalt i planene for Hardangervidda, Ottadalen og Forollhogna. Det er gitt midler til flere av planområdene for å digitalisere kartlagte kulturminner.

Håndtering av naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven er omtalt i de planprogrammene som ble startet senest. Håndheving av naturmangfoldloven «lider under» liknende problemstillinger som praktisering av KU på regionalt nivå: Begge er mer tilpasset vurderinger av enkelttiltak og på et detaljert plannivå enn mange typer tiltak på et regionalt nivået.

En problemstilling som er framkommet er samsillet mellom naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven. Mer konkret så en på et tidspunkt i planarbeidet for seg at det i sonen «Fjell- og fjordbygd» kunne innføres retningslinjer om at kommuneplanlegging er det eneste som gjelder fordi planer også uansett måtte vurderes i forhold til naturmangfoldloven.

Samarbeid mellom tilgrensende områder

De enkelte planprogrammene tok ikke opp at tilgrensende områder med regionale planer skulle samarbeide om villrein og andre forhold. Det kan oppfattes som en svakhet fordi planene til sammen dekker store deler av Sør-Norge. I de planene som vi har analysert nærmere har en heller ikke utviklet et samarbeid med tilstøtende områder. Grunnen var ifølge respondenter at en hadde nok med sin egen plan og derfor ikke hadde kapasitet til å forholde seg til andre. Enkelte planer har likevel sett utover sitt eget område ved at det er tegnet inn trekkveier mellom planområdene.

Selv om det ikke var samarbeid mellom regionale planer så inkluderer flere av planene flere villreinområder, hvilket betyr at en kan ha sett ulike villreinområder i sammenheng i større eller mindre grad. Dette er tilfellet for Rondane og Sønkkletten, Setesdal Aust hei og Setesdal Ryfylke, og for Snøhetta og Knutshø.

Utfra både villrein faglige og samfunnsfaglige forhold ville det imidlertid være en fordel med en viss vurdering på tvers av plangrenser, bl.a. fordi grensene i mange tilfeller møtes i bebodde områder.

Miljøverndepartementets rolle i prosessene

Miljøverndepartementets rolle har vært å legge til rette for oppfølging av St. meld. Nr. 26 (2006-2007) ved å sende ut bestillingsbrevet og ved å organisere det bredere arbeidet med de regionale planene. Departementet har hatt ansvar for fordeling av midler til planlegging og for fordeling av midler til prosjekter. De har også arbeidet med å utvikle kartstandarder for regionale kart. Departementet la bl.a. etter hvert stor vekt på at fylkesmenn og villreinnemnder skulle være involvert i planarbeidene.

Arbeidet med de regionale planene har til en viss grad vært preget av «prøving og feiling» fordi en fra departementets side fra starten ikke hadde klare svar på alle spørsmål. En sentral del av departementets arbeid har vært samlinger for relevante aktører, både svært brede samlinger, og mindre samlinger – nettverkssamlinger – der aktuelle og/eller uavklarte problemstillinger ble drøftet. På disse siste har en kunnet være konkret og disse samlingene er vurdert som svært nyttige, selv om nytten av dem avtok da det ble for mange deltakere og for liten tid til diskusjon.

Prosjektene har utover disse samlingene hatt kontakt med departementet i forbindelse med konkrete saker man ønsket avklart. Departementet får i den forbindelse både ros og ris. Ros for stor imøtekommenhet og vilje til å støtte, da selv om svarene ikke alltid ble så klare som ønskelig.

Hvilke kompetansebehov er påpekt og hvilken kunnskap er frambrakt?

I forbindelse med planarbeidene er det påpekt behov for kunnskap om en rekke tema. Det er derfor utarbeidet en rekke fagrapporter- eller forskningsrapporter, og temakart. Det er både utarbeidet rapporter for de enkelte områdene og mer generelle temarapporter som dekker flere regioner. Det typiske er at de førstnevnte brukes direkte i planleggingen på en instrumentell måte. Det gjelder særlig rapportene om villreinen og dens arealbruk, som er brukt til å avgrense utbredelsesområdet og soner. Etablering av «fokusområder» har vært svært nyttig i følge en rekke respondenter.

De mer generelle rapportene, som rapporten om villrein og verdiskaping, har i større grad fungert «opplysende». Altså at de bringer kunnskap om et tema, men uten at denne kunnskapen kan brukes direkte i planleggingen. Det er vårt inntrykk at de som bestilte slike rapporter i større grad hadde sett for seg at de rapportene skulle brukes mer

instrumentelt enn det egentlig ble mulighet for. På den andre sida er rapporter om f.eks. hytter og hyttebruk ikke brukt mer konkret til å vurdere mulig ferdselsinnvirkning, selv om det kunne vært brukt til det.

I forbindelse med planprosessene er det også påpekt behov for kunnskap om en rekke andre tema enn de som er dekket via rapporter. Dette er detaljert lokalkunnskap som gir innsikt og grunnlag for den nærmere angivelse av soner, men også innhold i retningslinjer. Planprosessen, med ulike lokale møter, referansegrupper og høringer har vært en metode til å frambringe lokal og personlig kunnskap.. Slik sett har planprosessene i større grad enn tidligere akseptert og brukt denne typen kunnskap som en viktig del av kunnskapsgrunnlaget og supplement til ulike fagrapporter.

Styringsgruppene har vært en annen viktig kilde til kunnskap fordi de har personer som kan mye om sine kommuner, kultur, villrein og historie. De har derfor både vært viktige for å styre og lede planarbeidet, og som en kunnskapskilde. En ser også at et sterkt lokalt engasjement, som i Nore og Uvdal, fører til at det frambringes bearbeidet kunnskap som mange kommuner, også utover Hardangervidda, anså som nyttig.

Det har vært et samspill mellom ulike typer kunnskap, f.eks. i Ottadalen der medlemmene i styringsgruppa hadde så god kunnskap om villreinen og fjellet at de kunne stadfeste at fokusområdene faktisk fokuserte på utfordrende områder. På samme måte ser en i Forollhogna at når en var usikker på fagrapporten om villrein, så ble denne sammenlignet med det lokalkjente visste om villreinen og dens arealbruk.

Dersom en ser på hvilke tema det ser mye kunnskap om, så er det særlig villrein og dens arealbruk. Behovet for kunnskap om villreinen var vektlagt i departementets bestillingsbrev. Det er påpekt fra flere hold at en manglet kunnskap om næringsutvikling, og allerede i f.eks. planprogram for Ottadalen ble det etterlyst mer kunnskap om hvilke konsekvenser en regional plan ville ha for næringsutvikling særlig fordi en her kom i konflikt med Fjellteksten. Fjellteksten, som kom i 2003 åpnet for større grad av lokal verdiskaping og kommersiell reiselivsvirksomhet i nasjonalparkene.

Dersom en ser bort fra kunnskapsinnhenting i forbindelse med bestandsforvaltningen er det påfallende at en i liten grad, med unntak av i noen handlingsplaner, har påpekt behov for kunnskap som kan brukes til å vurdere retningen som er skissert i planarbeidet. For å sikre en langsiktig oppslutning om planene og målene for å ivareta villrein, næringsliv og bosetting er det viktig at målene operasjonaliseres på en måte som gjør status og utvikling målbare. Dette er som Ostrom (1990) og Bråtå (2001) skriver helt sentralt for å lykkes på kort og lang sikt, eller for å forstå hvorfor en mislykkes.

Finansiering og bruk av midler

Vi har oversikt over hovedtrekk i de midlene som ble bevilget til planprosessene i de ulike regionene. Dette tyder på at det har vært bevilget nesten 22 millioner til alle planprosessene

som helhet. Av dette har Miljøverndepartementets planavdeling bevilget nesten 13 millioner og fylkeskommunene vel 9 millioner. Dersom bruken av midlene følger de budsjetter som ble satt opp i planprogrammene så er det meste av midlene ved planprosessene brukt til engasjement av prosjektleder og faglig bistand. Faglig bistand kan f.eks. være innkjøp av FoU-tjenester, leie av tjenester fra villreinsentrene og grafisk arbeid i forbindelse med kartarbeid og trykking.

Miljøverndepartementets planavdeling bevilget i årene 2007-2011, og i 2013 vel 5,5 millioner kroner til ulike prosjekter. Dette har bl.a. gitt grunnlag for en omfattende faglig aktivitet i forbindelse med de regionale planene. Dette har resultert i 7 rapporter av mer generell karakter og som er felles for de ulike planene samt 26 rapporter mer spesifikt for enkeltområder og ulike tema. Noen av disse, og prosjektene de bygger på, er presentert i Tabell 7. Her vil det bli publisert mer bl.a. basert på de midlene som i 2103 ble er avsatt til formidling. I tillegg er det bl.a. utarbeidet en rekke temakart for de enkelte områdene.

Arbeidet med de regionale planene er, i tillegg til denne evalueringen- som er finansiert av Miljøverndepartementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet), fulgt av et forskningsprosjekt finansiert av Norges Forskningsråd. Der er det så langt publisert flere artikler bl.a. Hongslo & Lundberg (2012), og Falleth & Hovik (2013) samt at det er utarbeidet minst en masteroppgave (Tostrup 2014).

I tillegg til slike mer direkte utgifter har ulike offentlige aktører bidratt med mye ressurser via det løpende arbeid med planer i bl.a. kommuner, fylkesmannsembeter, fylkeskommuner, daværende Miljøverndepartementet, Miljødirektoratet m.fl.. Det er også lagt ned et betydelig u-lønnet arbeid fra enkeltpersoner, lag og foreninger som har deltatt i planarbeidene. De omfattende planprosessene indikerer at dette har utgjort en betydelig innsats og ressurstilfang.

10.2 Plandokumentene

10.2.1 Sonene og avgrensningen av dem

Soner og kart

I flere av de regionale planene brukes begrepet «hensynssoner» om de aktuelle sonene. I andre planer brukes begrepet soner, som arealsone. Det var departementet som i starten av planarbeidene anbefalte bruken av begrepet hensynssoner selv om sonene ikke er identiske med pbl § 11-8. Departementet startet imidlertid tidlig et eget arbeid med sosi-koder for regional planlegging fordi de så at bruken av kommunale kartkoder skapte forvirring.

Planene viser stor variasjon i typen soner og tilhørende retningslinjer. Som nevnt har dette skapt en del frustrasjon i kommuner som omfattes av flere regionale planer. Alle planene har imidlertid kartfestet en klar grense for de nasjonale villreinområdene, i tråd med departementets bestillingsbrev. Det er også en del typer soner, som på ulike måter, ivaretar bestillingsbrevets henstilling om en avgrensing mellom randområder og bygdenære områder. Mange diskusjoner har dreid seg om bruk av, i den store sammenhengen, relativt marginale områder i ytterkant av sonene/planområdene.

Avsetting av arealer utenfor villreinens leveområde

Ifølge departementets bestillingsbrev skulle tilstrekkelig med arealer utenfor villreinens leveområde inngå i planområdet slik at det kunne foretas en helhetlig og samlet avveining av brukerinteresser. Dette åpner for skjønn og det er store variasjoner i hvor store arealer utenfor leveområdet som er inkludert i de ulike planene, og hvor mye av samfunns- og næringsaktivitet som omfattes.

Ett av kriteriene som lå til grunn for valg av plangrense på Hardangervidda var at «ulike regionale planer skulle grense til hverandre». Dette var også et sentralt punkt ved fastsettelse av plangrensene for Ottadalen og Forollhogna, i tillegg til at en forholdt seg til avgrensinger i form av viktige veier. For Ottadalen medførte det at en la plangrensen etter Gudbrandsdalslågen, slik at planen grenset til tilsvarende for Dovrefjell og Rondane.

Slike vide yttergrenser ble kritisert i Ottadalen fordi det medførte at områder med fast bosetting, landbruk og annen næringsvirksomhet ble inkludert i planområdet. Det medførte usikkerhet og konflikter, og flere mente at yttergrensa heller burde følge nasjonalparkgrensene. Det ville være enklere, bl.a. fordi en da slapp smale områder utenfor, og for å unngå den usikkerheten som mange fryktet for den senere implementering; ville dette medføre at all aktivitet i bygdene skulle vurderes i forhold til denne planen og villreinen?

Det er lett å forstå denne usikkerheten. Studier fra Rondane (Bråtå 1997, 2001) viser at det som der ble kalt «influenssona» medførte stadig usikkerhet om planen og kanskje unødige konflikter. Dersom en ser dette i forhold til at det ifølge Ostrom (1990) er en fordel med minst mulig uklarhet i forhold til senere implementering, så er det lett å skjønne lokal usikkerhet og det er grunn til å anta at en her i særlig grad vil møte problemer ved implementeringen. På den annen side, så kan de mer konkrete retningslinjene for slike områder redusere dette problemet, hvilket vi kommer tilbake til.

Inndelingen av de ulike sonene samt retningslinjene

I forbindelse med Hardangerviddaplanen er det generell enighet om at de ulike sonene synes fornuftige. Da intervjuene ble gjennomført var det generell tilfredshet med sonene i forbindelse med Ottadalsplanen: Planprosessen ble lenge ansettsom relativt lite kontroversiell, bl.a. fordi mye ble avklart i verneplanprosessene med nasjonalparkene og landskapsvernområdene og fordi det ikke er ønsket om store inngrep i området. Likevel

var det noe kritikk, bl.a. fordi en i denne prosessen måtte inkludere et område i nasjonalt villreinområde som «staten» i sin tid ikke «turde» å inkludere i Reinheimen nasjonalpark.

Våren 2014 kom imidlertid en del konflikter i Skjåk klart fram og det ble vedtatt at utstrekningen av randsona der skulle reduseres. Oppland fylkesting vedtok også at fjell- og fjordbygd (sone C) skulle unntas fra de generelle retningslinjene og at den der skulle forholde seg til vanlig arealplanlegging etter pbl. Dette er en mer fundamental endring av planen enn reduksjon av en sone. Det er et spørsmål om hvorfor dette kom opp først på slutten av prosessen ettersom ordføreren i Skjåk hadde deltatt i styringsgruppa hele veien.

Både i Ottadalen og Forollhogna ble det utfra geografiske forhold i flere tilfeller ansett som vanskelig å ha med randsoner. Det ble også framført at det ville medføre mange soner, som dels ville være smale. Dette ble ansett som unødig konfliktskapende. Sett fra vår side så kan en være enig i dette, men det er også mulig å forstå den planfaglige tankegangen bak det, nemlig at en har områder der det skal tas klart mest hensyn til villreinen (nasjonalt villreinområde), et område der det via ulike retningslinjer legges opp til at en skal fortsette som før (bygdenært område og fjell og fjordbygd) og en sone mellom der det vil være behov for mer tolkning. Dette vil trolig bli en konfliktfylt sone i forhold til den kommende lokale planleggingen.

I Ottadalen ønsket flere at ytre plangrense flere steder skulle følge grensen for nasjonalparkene. I Forollhogna synes den ytre plangrensa akseptert, men til gjengjeld ønsket flere der at nasjonalt villreinområde skulle følge grensa for nasjonalparken, mens randområdet skulle følge landskapsvernområdenes grenser. Slike spørsmål, og Nordgruvaområdet, gjorde soneinndelingen i den planen periodevis kontroversiell.

Det er grunn til å framheve at en i Ottadalen og Forollhogna i utgangspunktet klarte å få de bygdenæreområdene akseptert i planen via det konkrete innholdet i retningslinjene, som legger vekt på at utviklingen der skal fortsette basert på vanlig kommunal planlegging. Likevel var det usikkerhet her, og det ville være svært viktig hvordan en tolket sonene. Dette kan være noe av grunnen til at Oppland fylkesting vedtok å ta ut sone C fra de generelle retningslinjene.

I forbindelse med sonene er det grunn til å legge vekt på ett av momentene fra Ostrom (1990) og Bråta (2001), nemlig at tolkning av felles regler må gjøres slik at en opprettholder forståelsen av dem. Tolkningen må tilpasses ulike situasjoner, men den må heller ikke undergrave at det er et felles prosjekt med felles retningslinjer. Det gjelder generelt ved tolkning av hva som kan aksepteres i ulike soner, men vil nok særlig gjelde områder av typen «bygdenære» og «fjell og fjordbygd».

Det er også god grunn til å merke seg det en påpekte i enkelte kommuner i Forollhogna om at retningslinjer må utformes og tydeliggjøres slik at de er lette å implementere via de kommunale planene. Dette legger grunnlag for minst mulig fortolkningsmuligheter,

hvilket er svært viktig for å få en plan som kan fungere på lang sikt og som faktisk kan brukes til å styre (Ostrom 1990, Bråtå 2001).

Strategier for avgrensning av fritidsbebyggelse på tvers av kommune og fylkesgrenser

I sitt bestillingsbrev ber departementet om at det utvikles strategier for avgrensning av fritidsbebyggelse på tvers av kommune og fylkesgrenser. Ved gjennomgangen av de tre planene kan vi ikke se at en har utviklet slike strategier eller har foretatt prioriteringer på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Det synes som at en fortsetter med de ulike fritidsbebyggelsesområdene, og heller legger en felles mal på disse. Det er lett å forstå at en ikke har innført en slik strategi fordi det ville medføre at noen kommuner fikk flere restriksjoner enn andre, hvilket ville være politisk vanskelig og medføre at ulike kommuner og fylker ville få ulike fordeler på kort og lang sikt. På den annen side ville det sette de langsiktige hensyn til villreinen høyt, hvilket er et sentralt mål for planarbeidet.

Omfang og lokalisering av framtidig utbygging skal konkretiseres på kart og i retningslinjer

Gjennomgangen av de tre regionale planene viser noe ulik tilnærming på dette punktet. Det kan bl.a. ha sammenheng med størrelsen av slike områder. I forbindelse med Hardangerviddaplanen er en del større og mindre områder avmerket, dels som reiselivsområde og dels som sone for fritidsbebyggelse. I Ottadalsplanen er det særlig spørsmålet om fritidsbebyggelse som er behandlet i retningslinjer for randområder hvor det kan åpnes for fritidsbebyggelse i avgrensede områder, spredt eller i små grupper innenfor sonen. Det og annen aktivitet er også aktuelle tema i forbindelse med fjell- og fjordbygder. I Forollhogna var spørsmålet om fritidsbebyggelse særlig komplisert i ett område i Tolga. Som i Ottadalen er det ikke avsatt egne områder for dette på plankartet.

Spørsmålet om omfang og lokalisering har gitt kontroverser i flere av planene, der en lokalt ikke har ønsket å være så detaljerte fordi det er en overordnet plan. En har ønsket at den mer detaljerte planleggingen skal foregå på et senere tidspunkt. Fra fylkesmannen har en imidlertid i større grad vært opptatt av å ha en slik detaljering, hvilket har gitt konflikter.

Etter vårt syn er det viktig å være klar over at en her har en overordnet plan, og at den detaljerte planleggingen er en oppgave for den kommunale planleggingen.

Helhetsgrep

Med helhetsgrep menes her hva en i planen på et overordnet, eller målsettingsnivå, legger vekt på mht forholdet mellom ulike typer interesser. Den videre utvikling av planen i form av vektlegging av typer tema, soner og retningslinjer vil så vise hvordan en har fulgt opp dette helhetsgrepet.

En gjennomgang av planene for Hardangervidda, Ottadalen og Forollhogna viser at de har det samme helhetsgrepet. Det er klart at villreinen er det primære målet med planen og at en skal ha et regionalt perspektiv på ivaretagelsen av villreinen, men at en også uttrykker

ønsker om å legge til rette for nærings- og bygdeutvikling. Dette er i samsvar med departementets intensjoner, men vektleggingen av henholdsvis rein og samfunn har vist seg å bli mer asymmetrisk enn man kunne forvente.

Bruk av regionale planbestemmelser knyttet til retningslinjer for arealbruk

Regionale planbestemmelser er ikke brukt i de plandokumentene vi har sett på. Det er flere måter å forstå det på. Én kan være at det rett og slett ikke er bruk for dem fordi planene ivaretar intensjonene på en god nok måte. En annen kan være vurderinger i planarbeidet av at innføring av slike bestemmelser vil virke konfliktfylt i forhold til at det legges opp til brede prosesser og en sterk lokal og regional deltakelse. Det siste er i så fall i tråd med Norén (2013) som skriver at regionale planbestemmelser ikke brukes fordi en fra politiske hold ikke ønsker en så bindende arealbruk. Det kan også skyldes at en ikke ønsker å oppptre som en «overkommune».

10.3 Oppfølging

Handlingsprogram

Alle de tre planene som vi har gjennomgått i detalj har et handlingsprogram. Som vist i kapittel 7 så er disse relativt detaljerte, og skal rulleres årlig. Blant de sentrale elementer er videre oppfølging i kommunal planlegging, innhenting av kunnskap og organisering av oppfølgingen. Handlingsprogrammene skal rulleres årlig, og kan være begynnelsen til et redskap for å følge måloppnåelsen i planene.

Et viktig moment for det videre lokale engasjement og oppslutning, særlig i forbindelse med Hardangerviddaplanen, er at den faktisk blir en «mulighetenes plan» som annonsert. Det gjelder både mht hvilke tiltak som initieres og iverksettes, og ved tolkningen av ulike næringsrettede planer og tiltak. Handlingsprogrammene for de tre områdene tar i særlig grad opp spørsmål knyttet til reiseliv, men også i forhold til landbruk. Så langt er det ikke mulig å si noe mer om den mer faktiske implementering og avveininger i forbindelse med planene.

Råd/utvalg blir sentrale i organisering av oppfølgingen

I forbindelse med Hardangervidda planen er det nå etablert et Hardangerviddaråd med sentrale kommunale politikere og representanter for fylkeskommuner, fylkesmannsembeter og villreinnemnda. Dette rådet skal være sentralt i den videre oppfølging, sammen med et administrativt råd som skal være mer «hands-on» i forhold til oppfølgingen. Private rettighetshavere ønsket også deltakelse i rådet for Hardangervidda, men i løpet av diskusjonen under det konstituerende møtet ble det entydig konkludert med at den foreslåtte sammensetningen var den riktige.

Det årlige dialogmøtet om Ottadalsplanen vil inkludere en rekke offentlige aktører, representanter for grunneiere og sentrale brukerinteresser, men en del av møtet vil også være åpent for allmennheten. Det skal også etableres en administrativ faggruppe som skal møtes årlig. I forbindelse med Forollhogna legges det ikke opp til et råd/utvalg, men til et årlig felles møte for alle interesserte.

De tre undersøkte planene skal altså følges opp ved utstrakt kontakt mellom aktuelle aktører, særlig offentlige aktører. Etableringen av et råd på Hardangervidda er det mest systematiske opplegget, med flere årlige møter. Egne råd og årlige fellesmøter medfører at en går i retning av å oppfylle en sentral forutsetning for det Ostrom (1990) hevder, nemlig at det bør være en arena for å drøfte oppfølging. Studier fra Rondane (Bråtå 2001, 2005) viser at planrådet var viktig for å følge opp planen der. Det er etter vår vurdering viktig for legitimiteten til rådet og de årlige møtene at en ikke er for snever i defineringen av hvem som kan delta, men inkluderer de som er berørt av planen.

Hvordan skjer oppfølgingen i den kommunale planleggingen

Det er for tidlig å si noe om oppfølgingen av disse planene i forhold til kommunal planlegging. Selv om det er usikkerhet i forbindelse med gjennomgang av kommunale planstrategier som en indikasjon på oppfølging i forbindelse med Hardangervidda så tyder disse på at kommunene så langt i liten grad i det hele tatt har grepet fatt i den regionale planen. Dette er i så fall i tråd med funn fra bruken av fylkesdelplan for Rondane, der kommunene først startet å bruke planen etter at de fikk innsigelser fra fylkesnivået, særlig fylkesmannens miljøvernavdeling.

Andre studier (Noren 2013:44-45) har vist at regional plan for Hardangervidda i liten grad var vurdert i forbindelse med konsesjonsbehandling av småkraftverk i Odda, og en viktig grunn til dette var rett og slett liten kjennskap til planen. Oddas manglende involvering i planprosessen indikerer at kommuner som regner seg som perifere kommer til å bruke planen mindre enn andre kommuner.

På den annen side så er det i forbindelse med disse regionale planene lagt til rette for at en fra nasjonalt hold vil holde et fokus på implementeringen av planen og det kan bidra til et økt fokus ute i kommuner og fylker. Etableringen av Hardangerviddarådet og de årlige møtene som det er lagt opp til de i de øvrige områdene kan bidra til økt oppfølging, samt at en vet at f.eks. fylkesmannen og fylkeskommunen har brukt planens som grunnlag for oppfølging.

Når den regionale planen blir tatt i bruk legges det ifølge handlingsprogrammet for Ottadalen opp til at en skal ha en løpende oversikt over planer og tiltak som blir godkjent og gjennomført i planområdet. Det må ifølge planen løses ved at hver kommune gjennom sitt planregister registrerer de tiltak og planer som berører regionalplanen.

Økonomiske rammer for oppfølgingen

I forbindelse med to av våre cases, Hardangervidda og Forollhogna, så er det midler igjen fra arbeidet med selve planene og disse kan brukes i arbeidet med handlingsplanen. Det er også skissert at mye av det løpende arbeidet med oppfølgingen vil måtte gjennomføres via det løpende arbeidet hos offentlige aktører. I den forbindelse bør en være klar over at det er manglende kapasitet i en rekke små utkantkommuner, og liten kunnskap om hvordan en skal arbeide med regionale planer. Kursing mv. vil måtte medføre ekstra ressurser slik at planleggere og andre får tilstrekkelig med kunnskap. Det er naturlig at fylkeskommunene organiserer den videre faglige oppfølgingen av de regionale planene.

Økonomiske muligheter til å følge opp planen ellers, f.eks. i forhold til prosjekter m.v. er påpekt som et usikkert punkt og det framheves at en ikke kan forvente at midler til f.eks. helse og sosiale formål vil bli prioritert til bruk på villrein og arealforvaltning. Det er derfor grunn til å se nærmere på de forslag som kommer om at det bør bevilges statlige midler. Disse bør kompensere for at en del kommuner får begrensinger for å ivareta hensyn som også er storsamfunnets gode, og at det er en nasjonal satsing som ligger til grunn for dette. Dersom en ser dette i forhold til at en langsiktig god forvaltning av fellesressursen forutsetter en rettferdig fordeling av fordeler og ulemper, så er det god grunn til å vurdere slike forhold.

10.4 Oppslutning og aksept om planen

Data om oppslutning og aksept for villreinen er bare framkommet via spørsmål til et utvalg personer som har deltatt i planarbeidet, i det alt vesentlige medlemmer av styringsgrupper. Disse har i hovedtrekk inntrykk av at arbeidet med regionale planer ikke har økt oppslutningen og aksepten om villreinen. Grunnen er at villreinen allerede står sterkt i mange kommuner, og som en del sier det; det er dette som gjør at en har en villreinstamme der. Mange konflikter rundt villreinen i forbindelse med planarbeidene kan imidlertid også ha redusert oppslutning.

Når det gjelder planens legitimitet så er det for tidlig å si noe om dette. Det er imidlertid grunn til å anta at lik tolkning av planen i forhold til ulike områder, tema og aktører er viktig. Vel så viktig vil det imidlertid være at den tolkes på en måte som oppfattes som fornuftig. Det vil trolig også være viktig at de intensjoner som er formidlet om planen og som grunnlag for involvering, herunder fra kommuner, faktisk blir innfridd. Altså at når en f.eks. signaliserer at en plan skal være «mulighetens plan» så er det viktig at den faktisk blir det. En plan som ikke har støtte lokalt vil neppe kunne fungere på sikt.

10.5 Langsiktige virkninger av planen?

Gjennomgangen i denne rapporten viser at de regionale planene for Hardangervidda, Ottadalen og Forollhogna legger godt til rette for en langsiktig ivaretagelse av villreinen i de områdene.

Når det gjelder langsiktige virkninger i forhold til lokalsamfunn, næringsliv og reiseliv så er det klart at planene berører perifere kommuner som er små i folketall og som sliter med å opprettholde sysselsetting og bosetting.

I samtlige åtte planregioner er man svært avhengig av ressursbaserte næringer. Særlig framtreddende er jord- og skogbruk og næringer avledet av dette, for eksempel veterinærtjenester, trelast- og trevareindustri. Reiselivsvirksomhet er en annen næringsgren som er viktig i alle planregionene bortsett fra Forollhogna, og det er en av de næringene der det ofte oppstår konflikter med villreininteresser. Kraftutbygging har også bidratt til sysselsetting og inntekter for mange av kommunene som omfattes av planene. I Forollhogna er det mineralressurser som det kan bli aktuelt å utvinne.

Innføringen av regionale planer med soner og retningslinjer legger i utgangspunktet begrensninger på arealbruk i en del områder av hensyn til villreinen. Samtidig er det imidlertid i en del soner, herunder soner der det meste av dagens økonomiske aktivitet skjer, lagt til rette for at dagens aktivitet skal foregå som før og kunne utvikles. En stor utfordring er likevel knyttet til reiselivsvirksomhet der overnattings- eller andre »produksjonsbedrifter» for så vidt er lokalisert til steder eller bygder. Det er knyttet usikkerhet til hvordan denne typen aktivitet vil bli vurdert fordi den kan medføre ferdsel i deler av planområdene. Her ligger det også forventninger i de signaler som er gitt om at planen skal være «mulighetenes planer». Hva dette kan bli er det vanskelig å svare på nå; det blir en utfordring ved implementeringen av planene og noe en bør følge for å kartlegge nærmere mht tolkning av soner og retningslinjer.

10.6 Svar på hovedproblemstillinger

Har planleggingen tatt opp, vurdert og avklart de viktigste forholdene etter bestillingen fra departementet?

På bakgrunn av det som er skissert som tema i planprogrammene, og med antagelsen om at dette faktisk blir tema i planleggingen, så har planleggingen tatt opp de viktigste forholdene i departementets bestillingsbrev. Vi ser også at en i planprogrammene har tilpasset temaene til de regionale forhold og har bygget på eksisterende regionale planer både mht tema og innhenting av kunnskap.

Vi vet ikke i hvilken grad en i alle de regionale planene har vurdert og avklart de viktigste forholdene. De tre casene, som reflekterer ulike tilnærminger til planleggingen, tyder

imidlertid på at en i de områdene har vurdert det som generelt er de viktigste forholdene. Likevel er det en tendens til at en i mindre grad har lagt vekt på næringsutvikling og «mulighetenes plan».

Har planleggingen kommet fram til en langsiktig og helhetlig strategi for forvaltningen av prioriterte fjellområder som er spesielt viktige for villreinen framtid i Norge?

Dersom en tar utgangspunkt i at det er ønskelig med helhetlige grep for forvaltningen av disse fjellområdene for å unngå en langsiktig «bit- for – bit» politikk så er det spørsmål om hvilke rådighetsbegrensinger en vil legge på bruken av området. I dette ligger også en vurdering av i hvilken grad en vil gi muligheter for utvikling av det som oftest er perifere kommuner og grender.

Ettersom store områder i de aktuelle fjellområdene allerede er vernet etter naturmangfoldloven står en prinsipielt ved valget mellom mer omfattende områdevern etter naturmangfoldloven eller bruk av plan- og bygningsloven. Dette var et tema som ble presentert for lokale ordførere allerede i de tidlige faser av arbeidet med fylkesdelplan for Rondane på andre halvdel av 1980-tallet; ville ordførere delta i utformingen av reglene etter plan og bygningsloven og dermed «ha en hånd på rettet» i forvaltningen eller skulle området vernes etter den daværende naturvernloven? (Bråtå 1997, 2001).

Selv om medvirkningen ved utforming av områdevern etter naturmangfoldlov og forvaltningen av slike områder trolig har økt så vil plan- og bygningsloven gi større grunnlag for det. Ved at en satser på den styringen som legger mest til rette for folkevalgt deltakelse så er en i tråd med Ostrom (1990) om at de som berøres av styringen også skal delta aktivt i utformingen av de regler som de senere må forholde seg til, selv om det er ulike synspunkt på hvem som har påvirket hvor mye.

Når det så er startet en omfattende satsing for å styre fellesressursene via regionale planer etter plan- og bygningsloven, og det er en nasjonal oppfølging av dette, så tyder det på at en fra nasjonalt nivå ønsker å legge til rette for en langsiktig fellesforvaltning av fjellområder som er viktige for villreinen i Norge. For å få en helhetlig strategi er det imidlertid viktig at utviklingsdelen blir en aktiv del av dette. Her ligger kanskje den fremste utfordringen for en helhetlig strategi, bl.a. fordi tolkningen av soner og regler vil påvirke framtidige utviklingsmuligheter.

Har planleggingen bidratt til forståelse og aksept av hensynet til villreinen?

I denne undersøkelsen har vi undersøkt synspunktene hos relativt få personer. Utfra dette kan en ikke si at planleggingen har bidratt til økt forståelse og aksept av hensynet til villreinen og grunnen er at mange fremhever at det allerede er stor forståelse og aksept. Det er denne som har skapt det langsiktige grunnlaget for at det er villreinstammer og arealer den kan bruke. Samtidig er det også synspunkt at planleggingen til nå og den

senere implementering vil påvirke denne forståelsen, og at for å beholde den må bruken av planen skje på en måte som bevarer og fremmer slik forståelse.

Gir den regionale planen et konkret, forutsigbart og fungerende grunnlag som er retningsgivende og førende for statlig sektormyndighet, senere utvikling og lokal planlegging?

Det er for tidlig å svare på dette punktet for de planene som er utviklet på bakgrunn av Miljøverndepartementets satsing som ble innledet med bestillingsbrevet fra 2007. Grunnen er at planene til nå knapt har vært tatt i bruk. Bare kommende erfaringer fra faktisk bruk av planene og systematiske evalueringer kan si noe om dette. Når det gjelder bruken av eksisterende regionale planer (fylkesdelplanene for Rondane og Hardangervidda Aust) så vet en disse planene har blitt brukt, særlig som følge av fylkesnivåets og fylkesmannens innsats, og at de har vært konkrete, forutsigbare og førende for planlegging og utvikling, men ikke uten konflikter (Bråtå 2001, 2005). Det er slike tross alt positive erfaringer som lå til grunn for anbefalingen fra VISA og den senere oppfølging av dette.

Framtidige evalueringskriterier og indikatorer

For den framtidige bruk av planen, og for å avklare om en via planlegging og øvrig implementering beveger seg i den retning en ønsker, så er det behov for kunnskap om status og utvikling. Dette vil gjelde både i forhold til villreinen og i forhold til de samfunnsmessige forhold. Kunnskapsutviklingen om villreinen og dens biologi, og nyere metoder for å følge villrein – som GPS-merking, gir et godt utgangspunkt for å kartlegge i forhold til «villreins behov». Her har en lange tradisjoner fra overvåkningsprogrammene av villrein.

Når det gjelder menneskelig bruk m.v. så er det også en rekke metodiske framskritt, blant annet i forhold til registreringer av ferdsel. Offentlig statistikk og databaser vil også gi et grunnlag for å følge effekter av utviklingen, men som kjent kan det være vanskelig å isolere effekter av enkelttiltak. Som for spørsmålet om villreinen vil det derfor måtte startes et mer konkret arbeid i forhold til de enkelte planer der en velger ut indikatorer på det en vil måle og så lager kriterier gir grunnlag for å si i hvilken retning den samfunnsmessige forhold utvikle seg. Her ligger det også utfordringer i forhold til å måle f.eks. langsiktig oppslutning og tilfredshet med forvaltningen hos ulike grupper. Dette er et utviklingsarbeid som bør startes, og som trolig vil ha nytte av et felles initiativ og ledelse fra f.eks. departementet.

Konklusjoner

- *Oppstartfasen* for de regionale planene er i tråd med plan- og bygningsloven og Miljøverndepartementets presiseringer ved at det er et planprogram som tar opp ulike tema, men planprogrammene beskriver ikke hvilke utbyggingsstrategier og alternativer som vil bli vurdert.

- *Organiseringen* av planarbeidet legger til rette for bred deltakelse på alle nivåer og det har vært styringsgrupper med deltakelse fra sentrale politikere, men disse inkluderte fra starten ikke fylkesmannen og villreinnemnda. Fylkesmannen og villreinnemnda var imidlertid representert i administrasjons- eller prosjektgrupper i forbindelse med planene.
- *Faktiske deltakelse og involvering i planprosessene* viser forskjeller i forhold til det en la opp til ved organiseringen av planprosessene ute i regionene. Perifere kommuner og kommuner med lite villrein deltar mindre enn andre. Deltakelse fra fylkesmann og leder av villreinnemnd fremheves som særlig positivt. Det var viktig at personer høyt i fylkesmannsembetet deltok.
- *Håndteringen av bestemmelsene om konsekvensutredning* ved utarbeiding av de regionale planene preges av usikkerhet fra både departementet, og de som skal anvende dem regionalt, sin side. Det er særlig knyttet til hvordan en skal utrede og konsekvensanalysere strategiske alternativ på regionalt nivå. Videre om alle forhold skal utredes eller om en skal fokusere på villreinen.
- *Kulturminner* er omtalt i planprogrammene som et tema som skal tas opp.
- *Håndteringen av naturmangfoldloven* preges av usikkerhet om hvordan den skulle anvendes på et regionalt nivå. Også her er det usikkerhet om hvor tematisk omfattende vurderingene skal være.
- De regionale planene grenser ofte til hverandre og villreinens trekkveier mellom områdene er skissert, men det har *ikke vært noe samspill mellom tilgrensende områder* når det gjelder planutviklingen. Det har vært så mye arbeid med de enkelte planer at det i seg selv har tatt all oppmerksomhet og tid.
- *Miljøverndepartementet sin rolle*, utover de krav mht vurderinger som uansett må gjøres av planer, har vært å veilede og legge til rette for planarbeidet, også økonomisk. Miljøverndepartementet ga uttalelse til alle planprogrammene. Dette inkluderer etablering av felles arenaer for diskusjoner mellom representanter som arbeidet med ulike planer og utvikling av veiledningsmateriell. Ute i regionene er det tilfredshet med departementets rolle og deltakelse.
- *Kompetanse og kunnskap*: Det er frambrakt mye kunnskap om ulike tema, både via involveringen av ulike aktører i planprosessen og ved bestilling av FoU. Det er særlig frambrakt mye kunnskap om villreinen og dens bruk av arealer, og slik kunnskap er ofte brukt konkret (instrumentelt) i planleggingen. Slik kunnskap skulle i følge departementets bestillingsbrev være en sentral premiss i planarbeidet. Ny og relevant kunnskap om reinens genetikk og atferd i case study områdene har ikke vært tilgjengelig i planprosessen, men er anvendt i vår evaluering Kapittel 8 «Regionale

planer – forholdet til villrein. Det er frambrakt mindre med kunnskap om samfunnsmessige forhold, og den som finnes er i liten grad brukt direkte i planarbeidet.

- *Finansiering og bruk av midler.* Det er bevilget til sammen nesten 22 millioner til alle planprosessene til sammen. Av dette bevilget daværende Miljøverndepartementets planavdeling nesten 13 millioner og fylkeskommunene til sammen vel 9 millioner kroner. Mesteparten av midlene har trolig gått til engasjement av prosjektleder, innkjøp av FoU-tjenester og drift av planarbeidet. Planavdelingen bevilget vel 5,5 millioner kroner til ulike faglige prosjekter. I tillegg er prosjekter finansiert via Norges Forskningsråd og det er lagt ned en svært betydelig innsats fra offentlige aktører via det ordinære planarbeidet. Ikke minst har en rekke andre aktører, som privatpersoner, grunneiere, lag og foreninger lagt ned mye ressurser via sin involvering i planarbeidet.
- *Soner og kart:* Det er stor variasjon i typen soner, og de første planene ble preget av usikkerhet på dette punktet. Alle planene har i hvert fall sonen nasjonalt villreinområde og en har ved fastsetting av typer soner lagt til grunn departementets bestillingsbrev.
- *Når det gjelder spørsmålet om avsetting av tilstrekkelig areal utenfor villreinens leveområde* så er det i noen tilfeller vanskelig å si noe om dette. I andre tilfeller er spørsmålet heller om det er inkludert for store og ikke-relevante arealer i ytterkanten av planene.
- *Inndelingen av de ulike sonene samt retningslinjene.* Det er i de store trekk enighet om at sonene og retningslinjene er gitt en god avgrensing og innhold, men det er stor usikkerhet om hvordan dette vil bli tolket og hvilke konsekvenser det får. Det gjelder særlig områder med fast bosetting, landbruk og næringsliv, selv om andre forhold enn villrein der er klart prioritert.
- *Strategier for avgrensing av fritidsbebyggelse på tvers av kommune- og fylkesgrenser.* Det er ikke laget strategier eller prioriteringer av dette på tvers av de nevnte grenser, utover det som gjelder i felles retningslinjer og typen soner.
- *Konkretisering av omfang og lokalisering av framtidig utbygging på kart og i retningslinjer.* Områder for utbygging er vist på kart, og spørsmålet om hvor konkret en skal være har vært omdiskutert. Det er framhevet, ofte fra lokalt og regionalt hold, at ettersom dette er regionale planer så skal en ikke gå så langt i konkretisering. Det vil være et tema for den kommende kommunale planlegging.
- *Helhetsgrep.* Alle planene har på målsettings- og strateginivå et helhetsgrep i betydningen at de skal inkludere hensyn til både villrein og bosetting/ næringsliv, selv om villrein er hovedmålet. På det mer operative nivå mangler det innsats i forhold til næringsutvikling m.v.

- Det er ikke brukt *regionale planbestemmelser*.
- *Handlingsprogram*: Det var noe usikkerhet om dette skulle vedtas samtidig med planen, men det er et krav i loven og det ble etter hvert klarhet i punktet. Det er store forventninger til handlingsprogrammet og de årlige revideringer av dette. Det gjelder bl.a. i forhold til spørsmål om næringsutvikling.
- *Felles råd/utvalg for det regionale planområdet*. Et slikt råd, basert på offentlige aktører, er etablert for Hardangervidda. I Ottadalen skal det være et årlig dialogmøte, som særlig inkluderer offentlige aktører. Det skal også være et årlig møte i en administrativ faggruppe. I Forollhogna skal det være et årlig fellesmøte for alle interesserte. Det er en stor fordel med et felles råd og årlige samlinger fordi de kan bidra til fokus på området og planene, herunder oppfølgingen i den kommunale planlegging.
- *Oppfølging i den kommunale planlegging*. Så langt vet en lite om hvordan dette følges opp i kommunal planlegging. Tidligere studier viser at fylkesnivået og særlig fylkesmannen har vært viktig for at kommunene følger opp de regionale planene.
- *Økonomiske rammer for oppfølging*. Regionalt legges det vekt på at oppfølgingen bør følges av friske midler fordi det neppe vil være mulig å sette av egne kommunale midler til dette og som kompensasjon for ulemper for kommunene og grunneiere.
- *Oppslutning og aksept om planen*: Regionale planer har neppe økt oppslutningen og aksepten av villreinen, særlig fordi det i mange områder allerede var stor interesse for villreinen.
- *Langsiktig ivaretagelse av villreinen*. Studier av tre regionale planer tyder på at planene legger meget godt til rette for ivaretagelse av villreinens leveområder. Det er også viktig å se leveområdet i forhold til antall villrein og villreinens ulik grad av skyhet i ulike villreinområder.
- *Forhold til lokalsamfunn, næringsliv og reiseliv*. De aller fleste berørte kommuner er utkantkommuner med en befolknings- og sysselsettingsutvikling som er mer negativ enn utviklingen i landet som helhet. Næringslivet er i hovedsak naturressursbasert og knyttet til landbruket, men også noe reiseliv og kraftutbygging. Det er i liten grad vurdert næringsmessige behov i planene i forhold til villreinen. Planene legger formelt til rette for fortsatt utvikling i bygdene. Etersom planene ofte inkluderer soner med fast bosetting er det et åpent spørsmål om hvordan en vil tolke tiltak der, fordi sonene inngår i en regional plan der hensynet til villreinen er viktig.
- *Har planleggingen tatt opp, vurderte og avklart de viktigste forholdene etter bestillingen fra departementet?* I hovedtrekk ja, slik dette kan leses utfra undersøkte planer og øvrige

planprogrammer. Den delen som inkluderer næringslivets muligheter er mindre vektlagt enn forventet, selv om dette er planer som fokuserer på villrein.

- *Har planleggingen kommet fram til en llangsigtig og helhetlig strategi for forvaltningen av prioriterte fjellområder som er spesielt viktige for villreinens framtid i Norge?* Regionale planer for fjellområder, og dermed styring etter plan- og bygningsloven, samt en nasjonal oppfølging tyder på en nasjonal strategi for forvaltningen av prioriterte fjellområder.
- *Om planen som et konkret, forutsigbart og fungerende grunnlag for langsiktig planlegging.* Det er for tidlig å si noe om dette, men tidligere regionale planer viser at fylkesdelplanen (regionale planer) har fungert slik, og at fylkesmannen har vært svært viktig for oppfølgingen.

Anbefalinger

Anbefalingene omfatter både det en kan trekke ut fra planarbeidene så langt og hva som synes viktig for den kommende implementering av planene.

- Det bør legges til rette for bred deltakelse i utforming av planer fra et tidlig stadium. Alle kommuner og fylkeskommuner bør være representert i styringsgruppe med ordfører/fylkesordfører. Fylkesmannen personlig eller en på høyt nivå i embetet bør være fullverdig medlem av styringsgruppa. Leder av villreinemnda bør være fullverdig medlem av styringsgruppa. Villreinutvalg og andre grunneiere bør være representert som fullverdige medlemmer av styringsgrupper. Representasjonen i gruppa bør ha en kobling til nasjonalpark- og områdestyrer for verneområder i de tilfeller villrein er en del av formålet med planarbeidet.
- Det bør utvikles veiledningsmateriell som letter inkludering av hovedtrekk i regionale utviklingsstrategier fra en tidlig fase i planarbeidet, herunder i planprogrammene.
- Konsekvensutredninger som praktisk instrument for planlegging på regionalt nivå bør utvikles slik at en takler kompleksiteten mht mange tema og store arealer på tvers av kommune- og fylkesgrenser.
- Bruken av naturmangfoldloven bør utvikles via veiledningsmateriell slik at loven blir praktisk anvendbar på et regionalt nivå.
- Klima og miljødepartementet samt Kommunal og moderniseringsdepartementet bør begge legge til rette for erfaringsutveksling mellom de aktørene som er sentrale i oppfølgingen av planleggingen. Dette bør skje via en årlig samling der relevante regionale og nasjonale aktører er representert samt via bruk av internett og sosiale medier. Dette bør inkludere både oppfølgingen på policy nivå og via praktiske

eksempler. Sammen med andre departement bør de to departementene styrke satsingen på næringslivsdelen i regionene.

- I forbindelse med oppfølgingen av planene bør det identifiseres hvilke tema en trenger kunnskap om for å klarlegge om målene med de regionale planene oppnås. Det bør om nødvendig utvikles metoder/operasjonaliseringer av indikatorer som gjør det enkelt å kartlegge status og utvikling innen ulike tema. Dette gjelder kunnskap om villreinen og andre relevante deler av naturmangfoldet, menneskelig ferdsel og arealbruk, planlegging, næringsliv og samfunnsutvikling.
- Rulleringen av de regionale planene og implementeringen av dem bør følges av forskningsmessige evalueringer slik at en får kunnskap om hvilke faktorer som påvirker utviklingen av de regionale planene og gjennomføringen av dem. Dette inkluderer hvordan ulike aktører tolker plankart og retningslinjer i ulike situasjoner og på tvers av grenser.
- Kunnskapsutvikling og -spredning som fremmer implementeringen av de regionale bør skje via friske midler til kommuner og regioner fra nasjonalt hold. Oppfølgingen av næringsutviklingsdelen bør skje ved koordinering med ulike regionale og nasjonale programmer og virkemidler og ved at regionene tilføres nasjonale midler.
- Sonene i de regionale planene bør være klart definerte og de bør bare inkludere arealer som er relevante i forhold til villrein. Retningslinjer bør være klare og så enkle som mulig slik at det letter framtidig bruk i praktisk planlegging. Det bør gjennomføres kurs i bruken av regionale planer for regionale og kommunalt planleggere, grunneiere m.fl.
- Valg av utviklingsområder i forbindelse med de enkelte regionale planer bør skje på bakgrunn av strategiske valg på tvers av kommune- og fylkesgrenser i forhold til de overordna mål med de enkelte planer i forhold til både villrein og næringsutvikling. Dette gjelder for eksempel utviklingen av hytte- og reiselivsdestinasjoner.
- Framtidig planlegging og implementering i de enkelte regioner bør legge vekt på det helhetsgrep mht ivaretagelse av arealer for villreinen og samfunnsutvikling som ble signalisert ved oppstart av planarbeidene.
- Handlingsprogram bør fokusere på de forhold som en kan påvirke regionalt og lokalt og som bidrar til at målene med planen oppfylles.
- Det bør etableres et felles råd/utvalg for de enkelte regionale planer der offentlige aktører, grunneiere, villreinutvalg og andre sentrale interessenter deltar. Det bør alternativt, eller i tillegg, gjennomføres årlige møter der relevante aktører samles for å diskutere planene og implementeringen av dem. Disse møtene bør også legge til rette

for deltakelse fra allmennheten slik at en får brede arenaer for å diskutere utviklingen av området. Forollhogna dagen i februar 2014 er et eksempel på slike brede samlinger.

- Det er viktig at planen følges opp av ulike kommunale og lokale instanser, men også at aktører på fylkesnivå gis anledning til innsigelser for å sikre at en følger planens hovedtrekk. Sanksjoner i form av innsigelser må være «rimelige». Det vil si at de har en bakgrunn som gir allmenn aksept og som fremmer ivaretagelse av hovedmålene i planen. Det er videre viktig at ulike aktører behandles så likt som mulig, både innen sektorer og på tvers av sektorer og administrative grenser. Grunnen er at likebehandling fremmer planens aksept.

11 REFERANSELISTE

- Asplan Viak 2010. *Utmarksnæring i Nore og Uvdal kommune og bruk av LNF-formålet etter plan- og bygningsloven.*
- Andersen, R. & Hustad, H., eds. 2004. *Villrein & Samfunn. En veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villrein fjell.* NINA Temahefte 27. Norsk institutt for naturforskning. Trondheim.
- Bråtå, H.O. 1997. *Evaluering av fylkesdelplan for Rondane.* Oslo: NIBR (NIBR-prosjektrapport 1997:18).
- Bråtå, H.O. 2001. *Forvaltningen av villreinen og dens ressurssystem i Rondane. Belyst i et arenaperspektiv med makt og kunnskap som teoretiske innfallsvinkler.* Avhandling for dr.cient.graden. Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo.
- Bråtå, H. O. 2005. *Kriterier for en bærekraftig villreinforvaltning – et samfunnsvitenskaplig perspektiv på forvaltning av bestander og arealer.* Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 13/2005).
- Bråtå, H. O. 2008. County development plans as means for preserving wild reindeer habitats in Norway. *Rangifer*, 28 (1) p 89-102.
- Bråtå, H.O., Hagen, S.E. & Overvåg, K. 2010. *Villreinen og villrein fjellet som kilde til verdiskaping og samfunnsutvikling.* Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 6/2010).
- Buskerud fylkeskommune 2011. *Hardangervidda gjennom 9500 år – en kulturhistorisk rapport.*
- Buskerud fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune & Telemark fylkeskommune. 2011. *Regional plan for Hardangervidda 2011-2015.*
- Buskerud fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune & Telemark fylkeskommune. 2013. *Regional plan for Hardangervidda. Handlingsprogram for 2013-2016.*

- Colman, J.E., Lilleng, M.S., Tsegaye, D., Vigeland, M. & Reimers, E. 2012. Responses of wild reindeer (*Rangifer tarandus tarandus*) when provoked by a snow-kiter or skier: A model approach. *Applied Animal Behaviour Science*. doi.org/10.1016/j.applanim. 2012.08.009
- Ericsson, B., Arnesen, T., & Vorkinn, M. 2010. *Ringvirkninger av fritidsbebyggelse*. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 3/2010).
- Ericsson, B. og Bråtå, H.O. 2010. *Konsekvensvurderinger av scenarier framkommet i prosessen med ny regional plan for Rondane-Sølnkletten, del Rondane*. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 7/2010)
- Falleth, E. & Hovik, S. 2013. Regional planlegging i villreinens rike i Setesdalsheiene. *Utmark* nr. 2. <http://www.utmark.org/>
- Flagstad, O. & Røed, K.H. 2003. Refugial origins of reindeer (*Rangifer tarandus* L.) inferred from mitochondrial DNA sequences. *Evolution* 57: 658-670.
- Flydal, K., Korslund, L., Reimers, E., Johansen, F. & Colman, J.E. 2009. Effects of power lines on area use and behaviour of semi-domestic reindeer in enclosures. *International Journal of Ecology*.
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162:1243-1248.
- Hedmark fylkeskommune & Sør-Trøndelag fylkeskommune. 2013. *Regional plan for Forollhogna villreinområde 2013-2015*.
- Hongslo, E. & Lundberg, K. A. 2012. Regional planlegging i villreinområder – arealplanlegging som nytt virkemiddel? *Kart og plan* (4): s: 255-265.
- Jordhøy, P., Sørensen, R., Berge, T.A, Borgos, T., Guldvik, K., Meli, J.J. & Strand, O. 2010. *Villreinen i Forollhogna. Status og leveområde*. NINA-Rapport 528a. Trondheim.
- Jordhøy, P., Sørensen, R., Aaboen, S., Berge, J., Dalen, B., Fortun, E., Granum, K., Rødstøl, T., Sørungård, R. & Strand, O. 2011. *Villreinen i Ottadalen Kunnskapsstatus og leveområde*. NINA Rapport, Norsk institutt for naturforskning. Trondheim. 643.
- Lykkja, H. 2010. *Konsekvensvurdering Regional plan for Hardangervidda 2011-2015*. Aurland Naturverkstad. Aurland.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Mimir. 2011. *Forprosjekt Villrein som reiselivsattraksjon*. Oslo.

Naustdalslid, J. & Reitan, M. 1994. *Kunnskap og styring. Om forskningens rolle i politikk og forvaltning*. Oslo: NIBR/Tano.

Norén, I.E. 2013. *Naturmangfoldloven i regional plan for Hardangervidda og konsesjonsbehandling av fem småkraftverk i Valldalen, Odda kommune* (Upublisert masteroppgave). Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB), Institutt for landskapsplanlegging, Ås.

Olson, T. 2012. *Villreinen som reiselivsattraksjon*. Oslo: Mimir.

Oppland fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune & Sogn og Fjordane Fylkeskommune. 2014. *Regional plan for Ottadalsområder 2014-2026. Vedteken plan*. Lillehammer

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor 2008. Design principles of robust property-rights institutions: What have we learned? Paper presented at the conference on "Land Policies and Property Rights", Lincoln Institute of land policy, Cambridge, MA, June 2-3, 2008.

Reimers, E. 2001. Kraftlinjer og villrein i Ottadalen Nord (In Norwegian). *Villreinen* 15: 102-105.

Reimers, E. 2001. *Halkavarre skytefelt. Våpenflygning og militære øvelser. En litteraturoversikt og analyse av virkningen på rein og caribou av militær og annen menneskelig virksomhet*, Forsvarets bygningstjeneste. Oslo: 47.

Reimers, E., Eftestol, S. & Colman, J.E. 2003. Behavior responses of wild reindeer to direct provocation by a snowmobile or skier. *Journal of Wildlife Management* 67: 747-754.

Reimers, E., Holmengen, N. & Mysterud, A. 2005. Life-history variation of wild reindeer (*Rangifer tarandus*) in the highly productive North Ottadalen region, Norway. *Journal of Zoology* 265: 53-62.

Reimers, E., Miller, F.L., Eftestol, S., Colman, J.E. & Dahle, B. 2006. Flight by feral reindeer *Rangifer tarandus tarandus* in response to a directly approaching human on foot or on skis. *Wildlife Biology* 12: 403-413.

Reimers, E. & Colman, J.E. 2006. Reindeer and caribou (*Rangifer*) response to human activity. *Rangifer* 26: 55-71.

- Reimers, E. 2007. Villrein i Norge; Populasjonsøkologi, forvaltning og jakt. In: *The 14th Nordic Conference on Reindeer and Reindeer Husbandry Research*, Vol. 11 (R. E. Haugerud, ed. Nordic Council for Reindeer Husbandry Research (NOR), Helsinki.
- Reimers, E., Dahle, B., Eftestol, S., Colman, J.E. & Gaare, E. 2007. Effects of a power line on migration and range use of wild reindeer. *Biological Conservation* 134: 484-494.
- Reimers, E., Loe, L.E., Eftestol, S., Colman, J.E. & Dahle, B. 2009. Effects of Hunting on Response Behaviors of Wild Reindeer. *Journal of Wildlife Management* 73: 844-851.
- Reimers, E. 2009. Villrein og kraftlinjer. *Villreinen* 24: 17-20.
- Reimers, E. 2010. Virkningen av jakt på villreinens frykt og fluktatferd i Norefjell-Reinsjøfjell. *Villreinen* 25: 109-111.
- Reimers, E., Røed, K.H., Flaget, Ø. & Lurås, E. 2010. Habituation responses in wild reindeer exposed to recreational activities. *Rangifer* 30: 45-59.
- Reimers, E., Lund, S. & Ergon, T. 2011a. Vigilance and fright behaviour in the insular Svalbard reindeer. *Canadian Journal of Zoology* 89: 753-764.
- Reimers, E., Røed, K.H., Flaget, Ø. & Lurås, E. 2011b. Villreinen i Blefjell, innvandrere fra Hardangervidda med atferd preget av stor turistvirksomhet. *Villreinen* 26: 30-32.
- Reimers, E., Røed, K.H. & Colman, J.E. 2012. Persistence of vigilance and flight response behaviour in wild reindeer with varying domestic ancestry. *Journal of Evolutionary Biology* 25: 1543-1554.
- Reimers, E., T. Diress, J. E. Colman, and S. Eftestøl. 2013. Activity patterns in reindeer with domestic vs. wild ancestry. *Applied Animal Behaviour Science*.
- Singelton, S. 2000. A response to Steins, Edwards and Röling. *The Common Property Resource Digest*. No 53 (June): 5-6.
- Stein, N.A., Edwards, V.M. & Röling, N. 2000. Redesigned principles for CPR theory. *The Common Property Resource Digest* No 53 (June): 1-5
- Stortingsmelding nr. 21. 2004-2005. *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet.
- St. meld 26. 2006-2007. *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet.

Solberg, E.J., Strand, O., Veiberg, V., Andersen, R., Heim, M., Rolandsen, C.M., Langvatn, R., Holmstrøm, F., Solem, M.I., Eriksen, R., Astrup, R. & Ueno, M. 2011. *Hjortevilt 1991-2011. Oppsummeringsrapport fra Overvåkingsprogrammet for hjortevilt*. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.

Statistisk Sentralbyrå: *Befolkningsstatistikk*.

Strand, O., Gundersen, V., Panzacchi, M., Andersen, O., Falldorf, T., Andersen, R., Van Moorter, B., Jordhøy, P. & Fangel, K. 2010. *Ferdsel i villreinens leveområder*. NINA-Rapport, NINA. Trondheim. 551: 101.

Strand, O., Nilsen, E.B., Solberg, E.J. & Linnell, J.C.D. 2012. Can management regulate the population size of wild reindeer (*Rangifer tarandus*) through harvest? *Canadian Journal of Zoology* 90: 163-171.

Sørensen, R., Berge, T.A., Borgos, T., Guldvik, K., Meli, J.J. & Strand, O. 2010. *Villreinen i Forollhogna. Status og leveområde*. NINA, Trondheim.

Sørensen, R., Ydse, H., Rusten, E., Skorem, J. 2009. *Villrein og Ferdsel Seminar, Hjerkin 21-22 oktober 2009*. NVS RAPPORT 2/2009 54 s

Tostrup, J. 2014. *Regional plan for Rondane – Sølnekletten. Planprosessens betydning for planresultat og gjennomføring*. Masteroppgave. Norges miljø- og biovitenskaplige universitet. Ås.

Vistad, O. I. (2009). *Ferdsel ut frå fjellnære reiselivsbedrifter* –NINA Rapport 441. 42 s. + vedlegg.

Vistnes, I., Nellemann, C., Jordhoy, P. & Strand, O. 2004. Effects of infrastructure on migration and range use of wild reindeer. *Journal of Wildlife Management* 68: 101-108.

Wold, L.C. & Vistad, O.I. 2010. *Bruk av scenariegrupper ved utarbeidelse av regional plan for Rondane-området. En evalueringsrapport*. NINA-Rapport, NINA. Lillehammer. 641.

Wold, L.C., Gundersen, V., Nerhoel, I., Strand, O., Panzacchi, M., Dokk, J.G. & Andersen, O. 2012. *Friluftsliv og turisme i Nordfjella villreinområde*. NINA-Rapport, NINA. Trondheim. 850.

Wormdal Selboe, T. 2012. *Omfang, forvaltning og konsekvenser for villrein (Rangifer tarandus tarandus) av motorisert ferdsel i Hardangervidda nasjonalpark*. Institutt for Naturforvaltning, Universitetet for Miljø og Biovitenskap. Ås. M.Sc. 66 pp.

12 VEDLEGG

Vedlegg 1: Nærmere om Elionor Ostrom sine prinsipper og forholdet til regionale planer

Prosessen ved utvikling av styringen av fellesressursen

Prosessen ved utarbeiding av den regionale planen er som kjent et viktig moment ut fra et planleggingsperspektiv, og vi kommer tilbake til dette. Også fra et fellesressursperspektiv er prosessen ved utarbeiding av den regionale planen viktig for at den skal fungere som et styringsverktøy. Grunnen er at de som senere skal bli berørt av reglene for styring av ressursen (via plankart og retningslinjer) også bør delta i utforming av disse reglene. Det skyldes at deltakelse i utformingen av de styrende reglene og påvirkning på dem øker aksepten for senere bruk av dem i forhold til aktører som prøver å bryte reglene (Ostrom 1990; Bråtå 2001, Bråtå 2008).

Ettersom regionale planer er basert på plan- og bygningsloven, og en planprosess der de berørte deltar i større eller mindre grad, så har de i utgangspunktet anledning til å påvirke reglene som senere skal brukes i form av retningslinjer og hvor de skal brukes (sonene). En analyse av dette, se problemstillingene, blir derfor viktige for å vurdere den regionale planen som et verktøy for å forvalte en fellesressurs.

Reglene for styringen av fellesressursen; soner og retningslinjer

Plandokumentet med retningslinjer samt handlingsplanen er essensen i den regionale planen, og viktig for i hvilken grad den skal kunne fungere som et verktøy til å styre en arealmessig fellesressurs. Ostrom (1990, 2008) og Bråtå (2001, 2008) viser at klart definerte grenser og soner er viktig fordi de viser hvilke områder som omfattes av den regionale planen, og dermed hvilke aktører som berøres. Grenser og soner viser også hvilke tiltak som kan aksepteres og ikke aksepteres i ulike områder, og hvor det er legitimt at det legges ned innsigelser mot planer og forslag om tiltak. Klare grenser vil dermed vise hvor det kan forventes innsigelser eller merknader eller ikke til planer som bryter med retningslinjene. Samtidig er det viktig for den senere aksept av styringen av fellesressursen (her via den regionale planen) at graden av sanksjoner gjenspeiler alvorligheten av bruddet med reglene. Det vil si at en ikke bruker unødvendig sterke sanksjoner og at det ved sanksjoner tas hensyn til andre forhold.

Når det gjelder vurderingen av ulike regionale planer i forhold til hverandre så kan dette siste momentet medføre at en aksepterer ulike grad av strenghet mht retningslinjer i ulike områder avhengig av hvor mye det antas at reinen tåler. Altså at det i områder med villrein som er skyere enn i andre områder aksepterer strengere retningslinjer og håndheving enn i områder der den er mindre sky, og vice versa. Et kompliserende forhold her er i hvilken grad det skjer en habituering av reinen, altså i hvilken grad den tilpasser seg mennesker.

Dersom det etter at planen er vedtatt blir diskusjon om hvordan sonene kan tolkes, kan en risikere at grunnlaget for lik behandling på tvers av for eksempel kommunegrenser undergraves. Det viser seg at diskusjon om det felles grunnlaget for forvaltning av fellesressurser kan undergrave den langsiktige styringen av området, og dermed fellesressursen (Ostrom 1990, Bråtå 2001, 2008). Den såkalte "influenssonen" i fylkesdelplan for Rondane var en slik tolkbar sone, hvilket ble problematisk når planen skulle brukes i forhold til kommunale arealplaner (Bråtå 2008). På samme måte så en i de første faser med implementering av fylkesdelplan for Hardangervidda Aust at uklart innhold i sonene medførte problemer når den skulle brukes, og at det medførte behov for ytterligere klargjøring.

Sammenheng mellom hvem som får fordeler og ulemper av styringen

Studier viser at den langsiktige aksept av en fellesforvaltning øker derom det er sammenheng mellom hvem som får fordeler og ulemper av den felles forvaltningen. Det vil si at dersom noen bare får ulemper og andre fordeler, så øker det sjansen for at forvaltningen mislykkes. Altså må de som får begrensninger som følge av forvaltningen også få fordeler, f.eks. at kortsiktig begrensninger på egen aktivitet kan høstes inn senere som en fordel. Relatert til regionale planer så kan dette være at kommuner og grunneiere som nå får begrenset sin aktivitet bør få andre fordeler.

En annen side av dette kan være at de ulike målene med regionale planer bør balanseres, fordi det øker sjansen for langsiktig aksept og en mindre konfliktfull forvaltning. Mer konkret kan dette være at begrensninger i arealbruk av hensyn til reinen bør følges av at en realiserer andre typer tiltak som er «positive» sette fra lokalsamfunn og grunneiere. Dette kan f.eks. være at målet om en «mulighetenes plan» slik det er formulert for Hardangervidda blir realisert i like stor grad som de mer begrensende sider. På den annen side kan de overordnede målene med planarbeidet gi grunnlag for at noen hensyn går foran andre, altså at villrein er prioritert. Likevel; for å få aksept så bør de som får «ulemper» også få fordeler fordi det øker aksepten av planen.

Kunnskapsinnhenting og overvåkning

Dette er et viktig moment for utvikling av en langsiktig forvaltning av fellesressursen. Grunnen er at kunnskap både viser hva som er status på ulike tidspunkt og den viser i hvilken grad en beveger seg i retning av målene med styringen av ressursene. Et eksempel er at minimumstillinger av rein og strukturtellinger viser hvordan den ressursen utvikler seg som følge av forvaltningstiltak og jakt.

På den annen side så må kunnskapen være akseptert av ulike aktører. Historisk har diskusjoner av kunnskapsgrunnlaget vært et problem ved styring f.eks. villreinstammer, men en har også sett at når de som skal bruke kunnskapen deltar i innhenting av den så aksepteres den lettere enn når det ikke er tilfellet. Et eksempel på dette er at villreinutvalget på Hardangervidda gjennomførte egne tellinger på Hardangervidda og at det bidro til et felles og akseptert kunnskapsgrunnlag (Bråtå 2001, 2005). Det er også en fordel at det åpnes for ulike typer kunnskap, men kunnskapen bør være på en form som gjør at den kan åpent undersøkes og diskuteres. I forhold til regionale planer så kan kunnskaps innhenting omfatte villreinens utbredelse og trekk, utviklingen i antall fritidsboliger og andre tiltak i det regionale planområdet.

Overvåkning i en slik sammenheng kan være at en blir enige om hvilke parametere som er viktig å kartlegge i forhold til planens utvikling og at denne kunnskapen innhentes systematisk over tid.

Oppfølging av den regionale planen

Studier av fellesressurser viser at det er en fordel om problemer kan løses på enkle måter. Innen kommunal planlegging finnes det allerede en rekke slike muligheter i form av ulike møtepunkter, formelle eller uformelle, der problemer og muligheter kan diskuteres. Et eksempel på dette er planråd og faste møter mellom ulike aktører. For en fellesressurs er det likevel også en fordel med et fast råd eller utvalg der ulike saker kan drøftes og løses, gjerne uformelt. Det vil også være en fordel med et felles råd der alle aktører kan møtes og der en foretar en nivellering av planen og oppfølging, herunder om den praktiseres likt eller ikke i ulike deler av dens virkeområde. En mest mulig lik praktisering, på tvers av grenser er viktig både for å oppnå intensjoner med planen og fordi like aktører bør behandles likt. Det viser seg at mange kan akseptere restriksjoner, ders de også omfatter andre og oppleves som rettferdige. Et planråd eller et felles styre er også en fordel fordi det kan bidra til å holde fokus på planen.

Et sentralt virkemiddel for implementering av de regionale planene er de påfølgende kommunale planer på ulike nivå og tematiske planer, som landbruksplan, sti- og løypeplan mm. Tidligere studier av denne typen planer viste at kommunene i liten grad selv frivillig fulgte opp planen, og at den viktigste grunnen til at den etter hvert ble brukt av kommunene var at de fikk innsigelser fra fylkesnivået, særlig fylkesmennene (Bråtå 1997, 2005).

Et aktuelt spørsmål i forbindelse med denne typen planer er hvor eksakte soner og «streker» skal være på det overordnede nivået og hvordan disse skal tolkes i den mer konkrete planlegging. Her er det et dilemma: på den ene siden bør et kart og retningslinjer på regionale nivå være overordnet, men på den annen side skal de også brukes i den konkrete planleggingen. Det er grunn til å anta at et felles planråd vil være viktig for hvordan denne typen problematikk skal løses.

I forhold til den regionale planen så vil en senere revisjon være viktig, men ikke minst handlingsplanene. Via disse, og rulleringen av dem, har en et aktivt middel til å styre utviklingen i tolkningen av planen og de faktiske ønsker en har for den videre utvikling av regionen.

Forstå forvaltningen som en del av sammensatte systemer

Som Ostrom (1990) og Bråtå (2001, 2005) skriver så er det viktig å være klar over at den regionale planen, og tolkningen av den, er en del av sammensatte systemer. Dette kan f.eks. være knyttet til forvaltningen av rettigheter, slik disse er nedfelt i fjelloven. Den regionale planen har også berøringspunkter med den gamle naturvernloven og dagens lov om naturmangfold. Det vil derfor være viktig å se tolkning og forvaltning etter slike lover i sammenheng. Andre deler av de sammensatte systemer er knyttet til f.eks. landbruk og den typen næringsutvikling, herunder nye og tradisjonelle aktiviteter i landbruket.

Innovasjoner og ulike systemer for næringsutvikling bidrar også til de sammensatte systemene. Det kan være grunn til å hevde at teorier om fellesressurser er best til å fordele eksisterende rettigheter og plikter og så langt i mindre grad har vært rettet mot nyskaping og innovasjon. Dermed blir dette også en utfordring i forhold til regionale planer og ønskene om at dette skal være «mulighetenes plan»; Hvordan utvikler en muligheter i forhold til en plan som primært er rettet mot villreinen? Hvordan kan planen gi den enkelte initiativ til utvikling og ivaretagelse av fordeler knyttet til dette?

Når det gjelder de sammensatt systemer så er det også viktig å peke på at selve den offentlige forvaltning, med kommunalt nivå, to sentrale aktører på fylkesnivå, villreinnemnder, departementer og direktorater er et sammensatt system. Det er inn i dette systemet at de regionale planene og implementeringen av dem i særlig grad må forstås.

Vedlegg 2: Miljøverndepartementets bestillingsbrev



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Statsråden

Sendes i henhold til
vedlagt adresseliste

200700966-17 8/5-07
033.K40 RU
11 2 APR 2007

Deres ref

Vår ref
200504990- EGU

Dato

11 2 APR 2007

Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder - fastsetting av nasjonale villreinområder

Det er en overordnet nasjonal målsetting at Norges unike fjellandskap skal tas vare på som leveområde for sårbare arter, regionalt og nasjonalt rekreasjonsområde og som næringsgrunnlag for levende bygder. Fjellområdene skal forvaltes som landskap der kultur- og naturressursene, næringsmessig utnyttning og friluftsliv sikres og gjensidig utfyller hverandre.

Villreinen skal ha en sentral plass i norsk fjellfauna også i framtida, og det er et nasjonalt mål at villreinens leveområder skal sikres. Dette skal skje gjennom regionale planer.

Miljøverndepartementet ber med dette om at fylkeskommunene utarbeider fylkesdelplaner for en helhetlig forvaltning av fjellområder som er spesielt viktige for villreinens framtid i Norge. For flere områder vil oppgaven bestå i å revidere eksisterende planer. Planene skal fastsette en langsiktig arealforvaltning som balanserer bruk og vern for de aktuelle fjellområdene med influensområder. De vil være retningsgivende for kommunal planlegging og gi føringer for statlig og fylkeskommunal sektorplanlegging. Planene vil være et ledd i oppfølgingen av regjeringens samlede politikk for fjellområdene.

Formålet med planleggingen og nasjonale føringer

Hovedformålet med denne planleggingen er å komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for forvaltningen av prioriterte fjellområder som er spesielt viktige for villreinens framtid i Norge. Planene skal forene målene om lokal omstilling og utvikling

Postadresse: Postboks 8013 Dep, 0030 Oslo
Kontoradresse: Myntg. 2 Telefon: 22 24 57 00 Telefaks: 22 24 60 34
Org. nr.: 972 417 882

med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder. Villrein representerer en ressurs og et fortrinn som kan bidra positivt ved stedsutvikling og verdiskaping lokalt. Siktemålet er en helhetlig planlegging som, gjennom å samordne hensynet til en forsvarlig villreinforvaltning og lokalsamfunnenes behov for utvikling, legger til rette for attraktive og gjensidig stimulerende miljøer.

Tap av biologisk mangfold må regnes som en av de største miljøutfordringene i vår tid. Regjeringen vil intensivere innsatsen for å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010. Norge er det eneste landet i Europa som har intakte høyfjellsøkosystemer med bestander av villrein. Vi har derfor et internasjonalt ansvar for å ta vare på villreinen og de naturlige leveområdene den er avhengig av. Villreinområder som er spesielt viktige for artens framtid i Norge, vil få status som nasjonale villreinområder, og det vil bli avgrenset to europeiske villreinregioner som gjenspeiler villreinbestandenes innvandringshistorie.

Ved stortingsbehandlingen av St.meld. nr. 21 (2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* la energi- og miljøkomiteen vekt på at økt delegering av ansvar til kommunene øker behovet for tydelige statlige signaler om nasjonale føringer i arealpolitikken. Videre støttet komiteen de arealpolitiske målene i meldingen, og understreket at villreinens leveområder skal sikres, jf. Innst. S. nr. 228 (2004-2005).

Det er et nasjonalt mål at et representativt utvalg av norsk natur skal vernes for kommende generasjoner. Verneområdene representerer naturkvaliteter som vi har en forpliktelse til å ta vare på for ettertiden. Regjeringen ønsker også at nasjonalparker og landskapsvernområder skal utvikles som en ressurs for lokal verdiskaping. Vi må imidlertid passe på at bruken av verneområdene ikke forringer verneverdiene. Verneforskriftene gir rammene for aktiviteter i verneområdene. Forvaltningsplaner for verneområdene skal utforme dette mer i detalj. Regjeringens intensjon er å få på plass forvaltningsplaner for verneområdene så raskt som mulig. Dette er nødvendig for å skape forutsigbarhet for alle aktører i verneområdene. Forvaltningsmyndigheten etter verneforskriften har ansvar for å utarbeide forslaget til forvaltningsplan. Direktoratet for naturforvaltning fastsetter planen. Sikring av villreinens leveområder har stått sentralt ved opprettelsen av mange av våre store nasjonalparker og landskapsvernområder. Slikt vern dekker bare deler av villreinens leveområde og må utfylles av planer etter plan- og bygningsloven.

Regjeringen har i erklæringen fra Soria Moria og i St.meld. nr. 21 (2005-2006) *Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken* slått fast at den vil utvikle en politikk for fjellområdene parallelt med en videreutvikling av landbrukssektoren. En helhetlig fjellpolitikk fordrer bedre samordning av pågående aktiviteter og bedre dialog mellom forvaltningsnivåene. Regjeringen ønsker å medvirke til en positiv utvikling for de områdene som er mest utsatt når det gjelder bosetting og arbeidsmarked. Det legges vekt på å utvikle næringsvirksomhet basert på det lokale ressursgrunnlaget og regionale fortrinn. Potensialet som ligger i næringskombinasjoner i fjellregionene må

utnyttes. Regjeringen ønsker å medvirke til en satsing for å videreutvikle samarbeidet mellom lokalt og regionalt næringsliv, forvaltning og kunnskapsinstitusjoner med sikte på økt innovasjon basert på lokale fortrinn i fjellområdene, bl.a. grønt reiseliv.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner* sluttet Stortinget seg til at mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal gi grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping. Mangfoldet av kulturminner skal stå sentralt i utviklingen av levende lokalsamfunn. Dette gjelder også i stor grad for fjellområdene.

Nasjonale villreinområder

Et *villreinområde* er i Forskrift 22. mars 2002 om forvaltning av hjortevilt og bever definert som *det område som en villreinbestand bruker gjennom flere år, avgrenset som den geografiske forvaltningsenheten for bestanden*. Det heter videre at *Direktoratet fastsetter forskrift om åpning av jakt på villrein og grenser for villreinområdet*.

Villreinstammene forvaltes i dag i 23 slike administrativt avgrensede forvaltningsenheter i Sør-Norge. Grensene følger ofte veier, større elver og liknende og gir en geografisk avgrensning av vedkommende fjellområde. Hensikten med disse grensene har først og fremst vært å skille de ulike villreinområdene fra hverandre og å avgrense de offentlige og private forvaltningsorganenes ansvarsområde, men de gir som oftest ingen naturfaglig begrunnet avgrensning av villreinstammens totale leveområde.

Som ledd i arbeidet for å sikre villreinens leveområder vil villreinområder som er spesielt viktige for artens framtid i Norge, få status som nasjonale villreinområder. Departementet legger til grunn at et nasjonalt villreinområde har en størrelse og kvalitet som kan sikre en villreinbestand over lang tid, dvs. en livskraftig villreinbestand. Dette innebærer bl.a. at området har tilstrekkelig forekomst av vinterbeiter, sommerbeiter, kalvingsplasser og nødvendige trekkveier for villrein. Naturgitte muligheter for utveksling av dyr mellom villreinområder innen samme region bør være ivaretatt. Områdets kvalitet omfatter også fravær av menneskelig aktivitet som virker forstyrrende på villreinen, for eksempel ferdsel på kritiske steder eller tidspunkt.

Med utgangspunkt i oppdatert naturfaglig kunnskap om villreinens bruk av fjellområdene, skal avgrensninger og retningslinjer for arealbruk i det enkelte område avklares gjennom regionale planprosesser.

Følgende villreinområder skal ha status som nasjonale villreinområder:

- Setesdal Ryfylke
- Setesdal Austhei
- Hardangervidda
- Nordfjella
- Ottadalsområdet
- Rondane

- Sølnekletten
- Snøhetta
- Knutshø
- Forollhogna

De nasjonale villreinområdene er valgt ut fra en helhetsvurdering av områdenes størrelse, kvalitet og betydning som villreinområder, ulike stammers genetiske opphav og historikk, og de særlige mulighetene vi i disse områdene har til å sikre et bredt habitattilbud for villrein i framtiden. De valgte områdene er i samsvar med tilrådingene fra rådgivningsgruppa i prosjektet *Villrein og Samfunn*, jf omtale i St.meld.nr.21 (2004 – 2005), bortsett fra at Miljøverndepartementet også har inkludert Setesdal Austhei som nasjonalt villreinområde. Begrunnelsen for dette er at områdene Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei henger nært sammen funksjonelt med stor grad av trekk og utveksling av dyr mellom områdene, og at det er behov for å se disse to villreinområdene i sammenheng både når det gjelder bestandsforvaltningen og arealforvaltningen.

Det er et mål å bevare og tilrettelegge for en best mulig forvaltning av alle villreinområder i landet. Planer som omfatter de samlede bruks- og verneinteressene bør derfor gjennomføres også for de villreinområdene som ikke får status som nasjonale villreinområder. Imidlertid legger departementet til grunn at arbeidet med å sikre villreinens leveområder blir prioritert i de nasjonale villreinområdene.

Europeiske villreinregioner

De fleste nasjonale villreinområdene skal inngå i to "europeiske villreinregioner" som gjenspeiler villreinbestandenes innvandringshistorie. Europeisk villreinregion nord skal bestå av områdene Rondane, Snøhetta, Knutshø og Sølnekletten og region sør skal bestå av områdene Setesdal Ryfylke, Setesdal Austhei, Hardangervidda og Nordfjella.

En formell etablering av de europeiske villreinregionene vil skje i regi av Miljøverndepartementet etter at fylkesdelplanene for de nasjonale villreinområdene er vedtatt. Etableringen av europeiske villreinregioner vil synliggjøre villreinens innvandringshistorie og bestandenes genetiske fellestrekk, markere vårt ansvar for villreinen i Europa, samt understreke det helhetsperspektivet som er nødvendig i forvaltningen av villrein over store områder på tvers av fylkes- og kommunegrenser. Etableringen vil ikke innebære endringer i de arealbruksstrategiene og retningslinjene som er nedfelt i fylkesdelplanene.

Organisering av planarbeidet

Det skal utarbeides fylkesdelplaner som dekker alle de nasjonale villreinområdene. Hvilke fylkeskommuner og kommuner som inngår i de aktuelle fjellområdene går fram av vedlagte oversikt.

Departementet er kjent med at det for enkelte av villreinområdene allerede foreligger fylkesdelplaner, og at det også foregår prosesser med tanke på revisjon av disse. Departementet forventer at føringene i dette brevet følges opp i revisjonsarbeidet.

For å avklare videre oppfølging av planarbeidet i de nasjonale villreinområdene, vil departementet ta initiativ til oppstartsmøter med berørte fylkeskommuner, kommuner, fylkesmenn og villreinnemnder. Hensikten med disse møtene vil være bl.a. å få en nærmere avklaring av planstatus og omfang, tidsperspektiv, organisering og finansiering av planprosessene.

Det kan i noen tilfeller være hensiktsmessig å inkludere flere nasjonale villreinområder i en felles fylkesdelplan. Dette vil bli et sentralt tema for drøfting under de omtalte oppstartsmøtene.

Fylkeskommunene innenfor et planområde har et felles ansvar for at planarbeidet blir utført faglig forsvarlig, og det vil være naturlig at det etableres et eget fellessekretariat for utforming av forslag til fylkesdelplan.

Departementet legger vekt på at politisk ledelse i berørte kommuner får plass i planarbeidets styringsgruppe. Det forutsettes at fylkesmennene og de statlige villreinnemndene trekkes aktivt med i planprosessen.

Etter en nærmere vurdering av konfliktgrad og behov vil departementet i 2007 prioritere økonomisk bidrag til planarbeidet for Hardangervidda, Setesdal Ryfylke-Setesdal Austhei og Rondane-Sølnkletten. Det legges opp til gjennomføring av oppstartsmøter for disse områdene inneværende år.

For de øvrige nasjonale villreinområdene ber vi med dette om en tilbakemelding på status og framdrift for eventuelle regionale planer. Det er ønskelig å få en oversikt over hvordan eksisterende planer og revisjonsprosesser kommer ut i forhold til føringene i dette bestillingsbrevet, og hvor store eventuelle tilpasningsbehov er. Dette vil være en fordel i forhold til økonomiplanleggingen og forberedelsene av oppstartsmøter til neste år.

Planenes form og innhold

For å sikre en langsiktig arealstrategi som ivaretar de ulike hensyn er det viktig at planenes avgrensning ikke blir for snever, verken arealmessig eller tematisk.

Planene bør oppfylle følgende kriterier:

- Tilstrekkelige arealer utenfor villreinens leveområde må inngå i planområdet, slik at det kan foretas en helhetlig og samlet avveining av de ulike brukerinteresser.
- Det bør utarbeides konkrete strategier for bl.a. avgrensning av fritidsbebyggelse og reiselivsplanlegg, på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

- For å gi klare og entydige rammer for den kommunale arealplanlegging, er det viktig at omfang og lokalisering av framtidig utbygging konkretiseres på kart og i retningslinjer.
- Det skal legges vekt på å unngå oppsplitting av de nasjonale villreinområdene.
- Det skal fokuseres på å opprettholde og utbedre mulighetene for vandring og utveksling av villrein mellom tilstøtende nasjonale villreinområder innenfor de europeiske villreinregionene.
- Det skal avklares omfang og lokalisering av virksomhet og tiltak i influensområdet til de nasjonale villreinområdene. I planvurderingene bør en ta utgangspunkt i eksisterende utbygging og infrastruktur. Potensialet for verdiskaping som ligger i videreutvikling av kulturmiljøer og eksisterende tettsteder/bygdesentra bør vurderes grundig.

Avgrensning av nasjonale villreinområder

Det skal kartfestes en klar grense for de nasjonale villreinområdene hvor ny utbygging bør unngås. På den måten vil de nasjonale villreinområdene framstå som et eget tema eller sone på plankartet.

En sentral premiss for arealavgrensningene og utformingen av planinnhold, skal være oppdatert kunnskap om villreinens bruk av fjellområdene.

Med utgangspunkt i en naturfaglig begrunnet avgrensning av villreinens leveområde, må det foretas en avveining mot andre samfunnsinteresser før det kan kartfestes en klar grense for de nasjonale villreinområdene, som skal danne den langsiktige grensen mot utbygging i fylkesdelplanen. I tillegg må det gjøres en avgrensning mellom randområdet, der utbygging, ferdsel og annen aktivitet vil kunne påvirke leveområdet direkte, og bygdenære områder, der slik direkte påvirkning er mindre framtreddende.

Aktuelle temaer/sectorinteresser

Det vil være naturlig at planene tar opp til vurdering følgende temaer/interesser som kan ha betydning for forvaltningen av villrein fjella:

- Naturvern og biologisk mangfold
- Kulturminner og kulturmiljøer
- Natur- og kulturlandskap
- Stedsutvikling
- Friluftsliv og menneskelig ferdsel
 - utfartsparkering
 - turløyper
 - skiløyper
 - motorferdsel i utmark
- Jord- og skogbruk
 - seterdrift

- utmarksbeite
- jakt- og fiskekoier
- Fritidsbebyggelse
- Reiseliv og annen næringsutvikling
- Veibygging og -brøyting
- Jernbaneutbygging
- Kraftutbygging
- Kraftlinjer og teleinstallasjoner
- Drift av mineraler og løsmasse

Valg av temaer må vurderes og avklares ved utarbeidelsen av planprogram for hver enkelt planprosess. For at planene skal bli tydelig strategiske, gi klare føringer for kommunal planlegging og være grunnlag for bruk av innsigelser, er det et poeng at utvalget av temaer begrenses til det som er relevant for den konkrete situasjonen i hvert planområde.

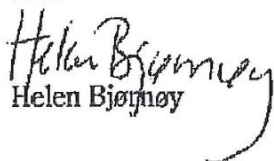
Planprogram

Forskrift om konsekvensutredninger trådte i kraft 01.04.05. Fylkesdelplaner med retningslinjer for utbygging omfattes av forskriften.

Det stilles krav om at det skal utarbeides et planprogram som skal ligge til grunn for utformingen av planforslag med konsekvensutredning. Planprogrammet skal avklare rammer og premisser og klargjøre formålet med planarbeidet. Det skal beskrive hvilke utbyggingsstrategier og alternativer som vil bli vurdert og problemstillinger som vil bli belyst, herunder hvilke utredninger som anses nødvendig for å gi et godt beslutningsgrunnlag.

Planprogram for planer som kan komme i konflikt med de nasjonale føringene i dette brevet, skal forelegges Miljøverndepartementet. Departementet vil da kunne uttale seg om behov for alternativvurderinger, tilpasninger, utredninger med mer.

Med hilsen


Helen Bjørnøy

Vedlegg 3: Intervjuguide - eksempel

Tema ved studier av Hardangerviddaplanen

Departementets bestilling

- Hva synes du om det å utarbeide en regional plan for Hardangervidda, med fokus på villrein?
- Hva synes du om MDs bestillingsbrev; fokuseres det på de viktigste temaene, for lite/for mye detaljert mm?

Proessen

- Hva synes du om planprogrammet – hvordan er det i forhold til lovens krav og bestillingsbrev?

Hva synes du om organiseringen av planprosessen (styringsgruppe, arbeidsgruppe, referanseforum)?

- Hvordan deltok du i løpet av prosessen?
- Hva synes du om andre sin deltakelse (andre kommuner, fylkeskommune, fylkesmann, andre)?
 - o Er det spesielle utfordringer i forhold til fylkesmannens ulike roller?
- Hvordan vurderer du kravet til konsekvensutredning?
- Hvilken rolle spilte MD i planprosessen?
- Fikk en fram tilstrekkelig med kunnskap i form av rapporter mm?
- Hva med lokal kunnskap; fikk en fram denne i tilstrekkelig grad?
- Hvordan er rapporter og annen kunnskap brukt – i planarbeidet?

Har planleggingen tatt opp, vurdert og avklart det som er viktig i forhold til MD's bestillingsbrev?

Oppfølging

- Hvordan vurderer du handlingsprogrammet, er det noe du spesielt savner/ønsker endret?
- Hva synes du om økonomiske rammer for oppfølging?
- Hvordan skal dere følge opp planen?
- Hva synes du generelt om oppfølgingen av regionalplanen?

Hva synes du om selve planen

- Hva synes du om den ytre avgrensing av planarbeidet – forhold til biologisk leveområde?
- Hva med type sonering som er valgt?
- Er du fornøyd med selve avgrensingen av sonene på plankartet?
- Hva synes du om de karttekniske løsninger?
- Har en kommet fram til en langsiktig og helhetlig strategi for forvaltningen av Hardangervidda i forhold til villreinen?
- Hvordan vurderer du planen og oppfølging i forhold til å sikre villreinens leveområder?
- Hvordan vurderer du planen og oppfølging mht virkninger for lokalsamfunn?
- Hvordan vurderer du planen og oppfølging i forhold til næringsutvikling/turisme?

Oppslutning og aksept

- Har regional plan for Hardangervidda bidratt til forståelse og aksept for villreinen?
- Har villreinen fått for ”stor plass” i planen?

Videre arbeid

- Gir regional plan for Hardangervidda et konkret, forutsigbart og fungerende grunnlag for videre utvikling og planlegging?
- Hva kan forbedres i forhold til senere planer?

Andre momenter?

Vedlegg 4 Lokaliseringskoeffisienter etter kommuner og villreinområde

	403 Hamar	412 Ringsaker	415 Løten	429 Åmot *	430 Stor-Elvdal	439 Follid	501 Lillehammer	511 Dovre	516 Nord-Fron	517 Sel	519 Sør-Fron	520 Ringebu	521 Øyer
Rondane LQ 2011													
Totalt Norge	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstelt	1,03	2,55	4,50	1,94	3,76	11,33	0,56	5,66	4,81	2,54	7,89	6,39	3,21
02 Skogbruk og tjenester tilknyttet skogbruk	0,54	2,57	7,20	19,50	16,42	2,17	0,99	1,71	3,37	2,05	3,96	2,96	5,44
08 Bryting og bergverksdrift ellers	0,54	0,45	0,00	0,38	0,00	6,35	1,32	0,00	10,37	0,92	0,00	8,07	2,17
10 Produksjon av nærings- og nytelsesmidler	0,35	4,31	0,64	0,00	0,06	0,53	0,58	1,68	0,56	1,33	0,05	3,76	3,09
11 Produksjon av drikkevarer	2,51	0,00	0,00	0,33	8,14	0,00	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
13 Produksjon av tekstiler	0,05	0,51	4,14	0,00	0,00	1,35	3,57	0,00	0,00	0,59	0,00	0,00	0,00
14 Produksjon av klær	0,00	0,33	3,56	0,00	0,00	0,00	0,19	0,00	0,00	1,01	0,00	0,00	0,00
16 Trelast- og trevareindustri	0,18	8,10	6,62	1,19	10,56	1,95	0,06	0,66	3,32	8,08	0,51	11,61	3,15
18 Trykking og reproduksjon av innspilte opptak	1,23	1,31	0,23	0,42	0,00	2,97	0,12	0,28	2,63	8,41	0,00	0,17	1,02
22 Produksjon av gummi- og plastprodukter	0,06	2,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,48	9,36	1,96
23 Mineralproduktindustri	2,17	0,05	0,14	0,00	0,00	0,00	0,59	1,06	1,13	6,60	0,00	0,77	0,13
31 Produksjon av møbler	0,25	2,61	0,25	0,00	3,73	0,00	0,11	8,41	1,99	1,29	0,00	0,58	0,45
32 Annen industriproduksjon	1,11	1,05	5,05	0,36	0,00	2,03	4,72	0,00	0,00	0,00	0,62	0,00	0,00
35 Kraftforsyning	1,42	0,06	0,00	0,83	1,64	0,00	1,42	1,11	5,39	0,00	0,00	0,61	1,51
36 Uttak fra kilde, rensing og distribusjon av vann	0,00	0,26	0,00	0,00	0,00	3,67	0,66	0,00	0,86	2,00	0,00	0,00	0,00
37 Oppsamling og behandling av avløpsvann	0,00	2,17	15,04	0,00	2,25	0,00	1,86	0,00	4,99	1,56	2,18	0,00	0,00
38 Innsamling, behandling, disponering og gjenvinning av avfall	2,24	0,20	0,17	0,00	0,55	14,28	1,23	3,08	0,10	1,23	2,37	1,01	0,00
53 Post og distribusjonsvirksomhet	2,22	0,31	0,00	0,00	2,00	0,00	1,04	0,09	2,18	3,24	0,00	0,00	0,00
55 Overmattingsvirksomhet	0,77	1,25	0,61	1,38	0,91	3,02	1,74	4,97	3,05	2,79	7,27	3,71	8,01
60 Radio- og fjernsynskringkasting	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
73 Annonse- og reklamevirksomhet og markedsundersøkelser	0,81	0,28	0,17	0,15	0,27	0,00	3,77	1,43	0,00	0,28	0,26	0,13	0,00
75 Veterinærtjenester	1,08	1,32	1,35	1,25	0,00	5,29	1,06	2,51	3,70	1,54	0,00	2,58	4,22
82 Annen forretningsmessig tjenesteyting	2,09	0,09	0,76	0,00	0,00	0,00	1,22	0,23	0,06	4,80	0,30	0,29	0,51
84 Offentlig administrasjon, forsvar, sosial forsikring	1,84	0,71	1,56	4,08	1,39	1,10	1,79	1,03	0,64	0,68	1,16	0,64	0,86
91 Drift av biblioteker, arkiver, museer og annen kulturvirksomhet	1,67	0,39	0,35	0,33	0,88	2,78	3,35	0,44	0,32	1,41	0,85	0,14	0,32
92 Lotteri- og totalisatorspill	1,33	0,92	0,00	0,00	0,00	0,00	0,78	0,00	3,26	1,22	0,00	0,00	0,00
93 Sports- og fritidsaktiviteter og drift av fornyelsesetablissemnter	1,63	0,47	0,42	2,85	0,00	0,65	2,12	0,00	0,41	0,76	0,53	3,44	4,83
94 Aktiviteter i medlemsorganisasjoner	3,10	0,47	0,57	0,48	1,60	0,75	0,54	0,71	0,45	0,71	0,73	1,09	0,36
* Forsvarsansatte bosatt i Åmot	LQ-gradering												
Næringer er plukket der minst 1 av kommunene har en LQ>3	1,5-2,9	3-4,99	5+										

	438 Alvdal	439 Follidal	430 Stor-Elvdal	432 Rendalen
Sølnkletten LQ 2011				
Totalt Norge	1	1	1	1
01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell	8,03	11,33	3,76	5,57
02 Skogbruk og tjenester tilknyttet skogbruk	5,12	2,17	16,42	24,27
08 Bryting og bergverksdrift ellers	0,58	6,35	0,00	0,00
10 Produksjon av nærings- og nytelsesmidler	6,75	0,53	0,06	3,68
11 Produksjon av drikkevarer	0,00	0,00	8,14	0,00
16 Trelast- og trevareindustri	9,73	1,95	10,56	2,47
31 Produksjon av møbler	0,00	0,00	3,73	0,58
32 Annen industriproduksjon	0,00	2,03	0,00	7,18
36 Uttak fra kilde, rensing og distribusjon av vann	1,00	3,67	0,00	3,24
38 Innsamling, behandling, disponering og gjenvinning av avfall *	0,00	14,28	0,55	0,00
42 Anleggsvirksomhet	1,65	1,13	1,19	5,34
55 Overnattingsvirksomhet	2,19	3,02	0,91	2,29
75 Veterinærtjenester	3,84	5,29	0,00	4,68
77 Utleie- og leasingvirksomhet	3,18	0,00	1,01	0,00
* Follidal gjenvinning (Innsamling av landbruksplast)	LQ-gradering			
Næringer er plukket der minst 1 av kommunene har en LQ >3	1,5-2,99	3-4,99	5+	

	511 Dovre	512 Lesja	513 Skjåk	514 Lom	515 Vågå	1426 Luster	1449 Stryn	1524 Norddal	1525 Stranda	1539 Rauma
Ottadalen LQ 2011										
Totalt Norge	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell	5,66	12,77	9,69	8,29	7,64	7,98	4,47	9,09	2,10	2,43
02 Skogbruk og tjenester tilknyttet skogbruk	1,71	3,61	4,54	2,37	0,00	0,47	0,85	0,00	0,00	0,26
03 Fiske, fangst og akvakultur	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,32	0,29	3,68	1,51	1,96
08 Bryting og bergverksdrift ellers	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,42	5,24	2,53	0,76
10 Produksjon av nærings- og nytelsesmidler	1,68	1,58	0,51	2,71	0,36	0,43	4,71	0,06	12,96	0,16
13 Produksjon av tekstiler	0,00	0,96	0,00	0,00	0,55	0,44	11,30	0,00	0,00	13,58
14 Produksjon av klær	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,52	0,00	4,93	0,42
16 Trelast- og trevareindustri	0,66	2,79	2,71	3,05	1,14	1,91	6,77	0,20	0,07	0,05
22 Produksjon av gummi- og plastprodukter	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,02	0,00	8,04	20,44
23 Mineralproduktindustri	1,06	0,00	3,63	0,00	0,15	2,08	2,51	0,53	0,00	3,16
25 Metallvareindustri	0,00	0,00	1,17	0,09	0,14	2,56	2,20	0,12	1,68	1,20
28 Maskinindustri	1,05	0,29	8,85	0,00	0,08	0,66	0,00	0,14	1,12	0,04
29 Produksjon av motorvogner og tilhengere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,30	0,00	0,00	0,00
31 Produksjon av møbler	8,41	3,75	0,38	8,61	1,07	0,00	2,97	0,00	27,68	21,10
35 Kraftforsyning	1,11	0,00	4,01	0,57	9,21	7,21	0,70	6,06	1,38	1,82
36 Uttak fra kilde, rensing og distribusjon av vann	0,00	0,00	0,00	5,01	0,00	0,00	0,00	0,00	1,46	0,99
37 Oppsamling og behandling av avløpsvann	0,00	0,00	0,00	0,00	2,18	0,00	16,44	0,00	1,42	0,00
38 Innsamling, behandling, disponering og gjenvinning av avfall	3,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,96	0,00	0,57	1,09
42 Anleggsvirksomhet	2,78	0,67	0,54	0,00	3,54	0,99	1,14	0,80	1,70	1,02
49 Landtransport og rørtransport	0,94	2,54	1,75	1,63	0,93	0,89	1,98	0,27	1,40	3,03
55 Overnattingsvirksomhet	4,97	2,26	4,27	7,54	3,63	2,16	5,03	1,73	3,93	1,24
58 Forlagsvirksomhet	0,00	0,23	1,01	0,00	0,00	5,21	0,41	0,34	0,26	0,41
63 Informasjonstjenester	0,00	0,00	0,00	0,00	0,34	0,00	0,00	0,00	0,22	3,02
75 Veterinærtjenester	2,51	6,29	0,00	4,82	2,16	2,30	1,18	0,00	0,94	1,27
80 Vaktjeneste og etterforskning	3,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13
	LQ-gradering									
Næringer er plukket der minst 1 av kommunene har en LQ >3	1,5-2,99	3-4,99	5+							

	831 Fyresdal	833 Tokke	834 Vinje	929 Åmli	938 Bygland	940 Valle	941 Bykle	1026 Bæral	1034 Hægebostad	1037 Kvinesdal	1046 Sirdal	1122 Gjesdal	1129 Forsand	1130 Strand	1133 Hjemmeland	1134 Suldal	1228 Odda
Heiplanen LQ 2011																	
Totalt Norge	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell	2,80	2,03	2,40	1,94	2,43	2,08	1,04	20,33	4,66	2,04	2,86	3,32	4,82	1,93	7,31	5,24	0,32
02 Skogbruk og tjenester tilknyttet skogbruk	15,83	7,71	5,15	24,33	18,83	8,07	2,40	2,14	2,87	1,19	0,90	0,40	0,89	0,22	1,28	0,88	0,26
03 Fiske, fangst og akvakultur	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,02	0,00	0,18	2,44	1,36	8,45	3,91	0,53
08 Bryting og bergverksdrift ellers	0,00	0,66	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,13	36,44	9,16	12,65	51,38	0,00
10 Produksjon av nærings- og nytelsesmidler	0,00	0,00	0,50	1,85	1,10	0,00	0,00	0,00	0,53	0,58	0,60	0,99	0,00	1,48	6,07	0,13	0,17
11 Produksjon av drikkevarer	49,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
14 Produksjon av klær	0,00	1,46	3,49	0,00	5,77	0,00	0,00	0,00	4,62	0,00	0,00	0,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,83
16 Trelast- og trevareindustri	4,75	1,23	1,57	22,85	10,38	4,25	4,95	0,83	24,11	0,69	0,35	12,32	2,06	0,30	0,37	2,96	0,10
18 Trykking og reproduksjon av innspilte opptak	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,37	7,60	0,00	0,63	0,26	0,00	0,63
22 Produksjon av gummi- og plastprodukter	0,00	0,00	0,00	0,00	17,27	0,00	0,00	0,00	0,00	1,80	0,00	1,67	0,00	0,00	3,62	0,74	5,55
23 Mineralproduktindustri	0,46	0,00	0,42	0,00	1,39	0,00	0,00	1,84	0,00	3,59	0,23	0,07	27,57	0,96	5,62	0,34	0,33
24 Metallindustri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	27,33	0,00	0,00	0,00	13,89	0,00	0,00	38,27
25 Metallvareindustri	0,42	1,93	0,06	0,78	0,42	0,00	0,19	1,68	11,54	0,23	0,00	1,24	0,21	2,41	0,00	0,41	4,20
26 Produksjon av datamaskiner og elektroniske og optiske produkter	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,02	0,00	0,00	0,00
27 Produksjon av elektrisk utstyr	0,00	12,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,09	0,00	0,00	0,00
28 Maskinindustri	3,18	0,13	2,49	0,37	0,00	0,20	0,00	1,19	0,00	0,17	2,37	2,46	0,00	0,79	0,27	0,06	0,29
31 Produksjon av møbler	12,78	0,82	1,97	0,00	0,00	0,67	0,00	0,00	16,96	0,00	0,00	0,97	0,00	0,00	4,06	0,60	0,12
32 Annen industriproduksjon	0,00	1,91	1,14	11,08	8,82	19,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,38	0,00	0,00	0,00	0,00	1,45
33 Reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr	0,00	4,30	0,09	0,00	0,00	0,23	0,00	0,22	0,23	4,64	0,42	0,17	3,08	0,66	0,20	1,52	2,85
35 Kraftforsyning	0,00	22,33	3,70	0,71	0,32	9,76	3,46	4,87	0,00	0,50	18,71	0,14	3,51	0,39	0,00	8,11	2,59
36 Uttak fra kilde, rensing og distribusjon av vann	4,47	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,11	0,00	0,00	1,01	0,00	5,45	0,00	0,00	0,00	0,56	5,23
37 Oppsamling og behandling av avløpsvann	6,52	5,60	2,01	0,00	0,00	0,00	1,98	0,00	0,00	0,98	0,00	0,00	0,00	2,17	0,00	0,00	0,00
41 Oppføring av bygninger	1,23	0,71	1,23	2,05	0,96	0,72	2,50	3,10	0,83	0,95	2,36	1,70	1,17	1,24	0,95	1,55	1,59
42 Anleggsvirksomhet	3,91	0,95	2,55	3,26	5,15	4,03	9,01	2,42	3,00	0,67	1,41	0,04	1,16	1,06	0,67	0,63	1,14
49 Landtransport og rørrtransport	0,46	0,20	1,55	0,98	0,79	0,13	0,14	0,63	1,01	1,21	2,09	0,53	0,39	1,19	1,32	4,88	1,47
55 Overnattingsvirksomhet	1,40	1,17	3,45	1,18	2,85	3,79	7,01	0,57	1,00	1,34	3,30	1,49	0,71	1,00	1,97	1,52	1,10
66 Tjenester tilknyttet finansierings- og forsikringsvirksomhet	0,00	0,00	0,00	0,00	3,99	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
75 Veterinærtjenester	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,79	0,00	1,74	3,50	0,97	0,00	1,96	4,33	1,07	0,78	3,74	0,63
79 Reisebyrå- og reisearrangørvirksomhet og tilknyttede tjenester	0,00	0,83	0,75	0,00	0,83	0,00	7,38	2,62	0,66	0,91	1,24	0,00	6,54	0,40	1,47	0,00	0,71
90 Kunstnerisk virksomhet og underholdningsvirksomhet	0,00	0,18	0,77	0,27	0,36	0,59	3,89	0,29	0,29	0,08	0,18	0,05	1,08	0,31	0,26	0,80	0,10
91 Drift av biblioteker, arkiver, museer og annen kulturvirksomhet	0,56	15,12	0,52	0,42	0,57	7,06	0,51	0,00	0,92	0,25	0,86	0,43	1,14	0,98	0,61	2,39	1,98
93 Sports- og fritidsaktiviteter og drift av fornøylesetablissementer	0,00	0,27	2,53	0,40	0,00	1,98	8,91	1,50	0,22	0,72	0,40	5,16	0,00	0,79	0,10	0,00	0,58
LQ-gradering																	
Næringer er plukket der minst 1 av kommunene har en LQ>3	1,5-2,99	3-4,99	5+														

	0436 Tolga	0437 Tynset	0441 Os (Hedm.)	1635 Rennebu	1640 Røros	1644 Holtålen	1648 Midtre Gauldal
Forollhogna LQ 2011							
Totalt Norge	1	1	1	1	1	1	1
01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell	12,79	5,98	13,43	13,48	3,15	6,23	5,96
14 Produksjon av klær	0,00	0,00	1,93	3,98	0,00	0,00	0,52
16 Trelast- og trevareindustri	6,89	0,53	0,69	4,14	4,97	0,00	13,28
22 Produksjon av gummi- og plastprodukter	0,00	0,00	21,06	0,47	0,00	0,00	0,00
25 Metallvareindustri	0,00	0,68	3,54	0,29	0,72	5,28	0,61
26 Produksjon av datamaskiner og elektroniske og optiske produkter	0,00	0,00	0,00	0,00	4,68	0,00	0,00
27 Produksjon av elektrisk utstyr	0,00	0,09	0,00	0,00	3,40	0,00	0,00
31 Produksjon av møbler	0,00	0,87	6,54	4,87	23,39	8,00	0,58
35 Kraftforsyning	0,00	2,71	0,00	9,50	1,64	1,22	1,38
37 Oppsamling og behandling av avløpsvann	3,53	1,02	0,00	1,02	1,37	0,00	0,79
38 Innsamling, behandling, disponering og gjenvinning av avfall	20,94	0,00	0,00	0,49	0,91	0,00	2,59
42 Anleggsvirksomhet	0,56	2,47	2,66	0,86	2,42	4,78	0,92
55 Overnattingsvirksomhet	1,42	1,44	0,00	1,72	5,53	0,00	0,22
75 Veterinærtjenester	3,48	1,67	1,46	4,03	2,70	1,65	1,56
	LQ-gradering						
Næringer er plukket der minst 1 av kommunene har en LQ>3	1,5-2,99	3-4,99	5+				

	618 Hemsedal	619 Ål	620 Hol	1233 Ulvik	1235 Voss	1421 Aurland	1422 Lærdal
Nordfjella LQ 2011							
Totalt Norge	1	1	1	1	1	1	1
01 Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell	4,40	2,75	1,83	5,59	3,03	3,59	4,15
02 Skogbruk og tjenester tilknyttet skogbruk	0,87	3,98	0,41	3,95	1,93	0,00	0,00
08 Bryting og bergverksdrift ellers	3,81	6,11	0,60	0,00	0,61	6,81	0,00
13 Produksjon av tekstiler	0,00	0,35	0,38	3,69	0,00	0,00	0,00
15 Produksjon av lær og lærvare	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	94,05	0,00
16 Trelast- og trevareindustri	0,17	4,60	0,63	1,91	0,66	0,60	3,14
22 Produksjon av gummi- og plastprodukter	0,00	0,00	8,79	0,00	0,00	0,00	0,00
23 Mineralproduktindustri	0,00	1,27	0,21	0,51	2,10	2,14	0,00
31 Produksjon av møbler	3,94	1,38	0,74	0,00	0,19	0,47	0,00
32 Annen industriproduksjon	0,00	0,00	0,29	0,00	7,83	0,00	0,00
35 Kraftforsyning	2,18	2,52	5,06	2,84	1,29	11,14	6,16
38 Innsamling, behandling, disponering og gjenvinning av avfall	0,52	4,54	0,00	0,00	0,82	0,00	0,00
42 Anleggsvirksomhet	0,23	3,32	1,92	6,71	1,87	0,81	4,36
55 Overnattingsvirksomhet	5,00	1,36	12,14	12,95	3,79	7,29	1,17
63 Informasjonstjenester	0,00	1,10	0,00	3,45	0,32	0,00	0,00
75 Veterinærtjenester	2,12	3,23	0,00	0,00	1,01	0,00	4,41
79 Reisebyrå- og reisearrangørvirksomhet og tilknyttede tjenester	6,39	1,05	3,76	2,73	0,89	6,66	0,00
81 Tjenester tilknyttet eiendomsdrift	3,88	1,58	0,28	1,26	0,46	2,40	0,84
82 Annen forretningsmessig tjenesteyting	0,15	0,00	0,00	0,00	0,05	1,59	5,56
93 Sports- og fritidsaktiviteter og drift av fornøylesetablissementer	11,60	0,17	4,29	0,30	1,03	0,16	1,49
	LQ-gradering						
Næringer er plukket der minst 1 av kommunene har en LQ>3	1,5-2,99	3-4,99	5+				

I denne rapporten evalueres arbeidet med de regionale planene for fjellområder med villrein. Dette er et initiativ som omfatter de viktigste villreinområdene i Sør-Norge. I evalueringen er det hovedvekt på prosessen, men det er også en evaluering av de regionale planene for Hardangervidda, Ottadalen og Forollhogna i forhold til villreinens arealbehov og mulige virkninger på samfunnsmessige forhold. Hovedkonklusjoner er at planene i stor grad ivaretar villreinens arealbehov, hvilket er et sentralt mål med dette nasjonale arbeidet. En annen viktig hensikt med planarbeidet er å legge til rette for en utvikling av fjellbygdene samtidig med at villreinens leveområder ivaretas. Planene er ennå ikke implementert så det er for tidlig å si noe om hva som faktisk vil skje. Når det gjelder planenes mulige virkninger på samfunnsmessige forhold så er hovedtrekket at det er lagt for lite vekt på utviklingsdelen av planene. Dette er en utfordring for fjellbygder som opplever en svakere utvikling i befolkning og sysselsetting enn landet som helhet og som gjennomgående er avhengig av utnyttelse av naturressursene.

ØF-rapport 02/2014

ISBN nr: 978-82-7356-729-1