



Forord

Denne oppgaven markerer avslutningen på masterstudiet i By- og regionplanlegging ved NMBU. Personlig markerer den imidlertid også åpningen til et fagfelt jeg synes er engasjerende og interessant. Det har vært en lang og utfordrende prosess, men til gjengjeld veldig spennende og lærerik!

Det er flere som fortjener en stor takk for at jeg fikk ta et dypdykk i dette emnet, og for at jeg kom meg opp igjen (!). Først og fremst vil jeg takke hovedveileder Knut Bjørn Stokke og biveileder Eirin Hongslo for gode kommentarer og innspill. Det har vært motiverende å bli møtt med engasjement, interesse og, ikke minst, tålmodighet!

Deretter vil jeg takke alle informanter, som har gitt det viktigste bidraget til oppgaven. Det var spennende å snakke med dere!

Takk til Norsk villreinsenter på Hjerkinskinn for at jeg fikk jobbe noen dager hos dere, med eget kontor og frisk fjelluft.

Takk til Marianne Singsaas for gode innspill tidlig i arbeidet med oppgaven.

Takk til Lars og Bjørn Amund for god hjelp med kartlagning.

Tusen takk til venner og familie for gode og støttende samtaler. Takk til mor og far for å lytte, oppmuntre, gi gode råd og minne meg på en verden utenfor bobla. Sauer, katter og praktisk arbeid gjør susen!

Takk til Guro, Marte og Kjersti i Seljeveien, for alle støttende ord, klemmer, tålmodighet og oppmuntring. Dere er flotte!

Det er flere som har hjulpet til med nyttig gjennomlesning; takk til Karen Inger, Vilde, Marit, Bjørn Amund, Kjersti, Zuba og far.

Takk til medstudenter for gode pauser og oppmuntring på Planteskolen og Akropolis.

Takk til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for stipend til oppgaven.

Ås, februar 2016

Ragnhild Børke Andresen

Sammendrag

Utgangspunktet for denne oppgaven er bruk av regionale planer i forvaltningen av nasjonale villreinområder med randsoner. Et mål med de regionale planene var å oppnå samordning mellom hensyn til villreininteresser og lokalsamfunns behov for utvikling (Miljøverndepartementet 2007). Foreløpig vet en lite om oppfølgingen av de regionale planene i kommunal arealplanlegging.

Oppgaven omhandler oppfølging av Regional plan for Rondane- Sølknkletten i kommunal arealplanlegging. I oppgaven undersøkes hvorfor kommuner, fylkeskommunen og Fylkesmannen har ulike tilnærminger til utviklingssona som i Rondane, og hvilken betydning dette får for måten aktørene opptrer på i de kommunale planprosessene og funksjonen til den regionale planen.

Undersøkelsen er en casestudie, der datainnsamling er gjort gjennom intervjuer, dokumentstudie og observasjon. Enhetene som er valgt som case er kommunene Ringebu og Sel, Oppland fylkeskommune og Fylkesmannen i Oppland. I oppgaven brukes teori om strategiske planer og institusjonell teori.

Resultatene av undersøkelsen viser at retningslinjene i den regionale planen ikke avklarer konkret hvor stort handlingsrommet er i utviklingssona, og at kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen har ulik tilnærming til utviklingssona i den kommunale arealplanleggingen. De ulike tilnærmingene synes å ha sammenheng med de ulike institusjonenes formelle rammeverk, funksjon, verdigrunnlag og tankesett.

Kommunene fremhever at intensjonen med utviklingssona var å komme lokale ønsker i møte og skape handlingsrom og forutsigbarhet. Dette kommer blant annet til syne gjennom ønsker om utbygging av fritidsbebyggelse. At kommunene er lokaldemokratisk styrt, ligger nærme lokalsamfunnet og planlegger gjennom plan- og bygningsloven kan forklare dette.

Fylkeskommunen vektlegger at utviklingssona skal forstås som en buffersone og at den regionale planen må følges. Dette kan forklares ut fra at fylkeskommunen har en ansvar for regional og helhetlig planlegging på tvers av kommunegrenser. Samtidig, gjennom å være lokaldemokratisk styrt og å planlegge gjennom plan- og bygningsloven, vektlegger også fylkeskommunen lokalsamfunnenes ønsker om forutsigbarhet og utvikling.

Fylkesmannen fremhever at fylkeskommunen, som 'eier' av planen, har ansvaret for tolkning av utviklingssona. Samtidig synes Fylkesmannen å tilnærme seg utviklingssona med en gradient-tankegang og et ønske om å prioritere kommersiell næringsutvikling. Dette kan blant annet ses i sammenheng med et ansvar for å påse at nasjonale mål, som bevaring av villreins leveområde, og lovverk, som naturmangfoldloven, blir ivaretatt.

Handlingsrommet i utviklingssona blir nærmere definert gjennom kommunenes planlegging. De ulike tilnærmingene synes å medføre at kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen forsøker å påvirke definisjonen av utviklingssona gjennom sin opptreden i de kommunale planprosessene. Foreløpig innebærer dette bruk av innsigelser fra fylkeskommunen og Fylkesmannen, og det kan også se ut til å bli fremtidige konflikter knyttet til handlingsrommet i utviklingssona. Slik kan en si at den regionale planen i sin nåværende form i liten grad fungerer som en felles plattform i de kommunale planprosessene. Praksis og presedens kan gi en mer samordnet tilnærming til utviklingssona, men dette kan bli utfordrende og ta lang tid på grunn av institusjonelle faktorer.

Abstract

The starting point for this thesis is the use of regional plans in the management of the habitat of wild reindeer. A goal for the regional plans was to “coordinate the consideration of a justifiable management of wild reindeer and the development of local societies” (Miljøverndepartementet 2007, p. 2). Due to the novelty of the regional plans not much research exist at the moment regarding their implementation.

The focus of the thesis is the implementation of Regional plan for Rondane- Sølknkletten. I examine why municipalities, the county and the County Governor have different approaches to the development zone and how this has an impact on their behaviour in the municipal planning processes and the functioning of the regional plan.

This is a case study, in which data collection is done through interviews, document analysis and observation. The units selected as cases are Ringebu and Sel municipalities, Oppland County Council and the County of Oppland. In the thesis I use theory about strategic plans and institutional theory.

The results show that the guidelines in the regional plan provide vague instructions regarding what can happen in the development zone. The municipalities, the county and the County Governor seem to have different approaches to the development zone in the municipal land use planning. The different approaches seem to be related to the institutions’ formal framework, function, values and mindset.

The municipalities emphasize that the intention of the development zone was to realize the wishes and needs of the local community for development, autonomy and predictability. The municipalities’ foundation on the local democracy and the closeness to the local community principles and the use of the Planning and Building Act can help explain the approach of the municipalities.

The county emphasizes that the development zone should be understood as a buffer zone and that the regional plan should be followed. This can be explained by the responsibility regarding comprehensive planning across municipal borders in a regional context. Analogous to the guiding principles of the municipalities, the county is also interested in safeguarding the interests of the local community and operate with the Planning and Building act as a framework.

The County Governor emphasizes that the county as the ‘owner’ of the plan is the main interpreter of the development zone. At the same time the County Governor seems to approach to the development zone with a geographical spatial gradient mindset. In addition the County Governor seems to favour commercial development in the mountain areas. These preferences reflect the responsibility that the County Governor has for ensuring that national objectives and legislation such as the Nature Diversity Act are followed.

What might happen in the development zone is specified through municipal planning, and the different approaches seem to make the municipalities, the county and the County Governor try to influence the definition through their performance in municipal planning. So far this includes use of objections by the county and the County Governor. In this way one might say that the regional plan to a small degree functions as a platform for coordinated action in the municipal planning processes. Practice and precedence may lead to a more coordinated approach to the development zone. However this can be challenging and take time due to institutional factors.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn for oppgaven	7
1.2 Avgrensning av oppgaven	7
1.3 Problemstilling	8
2. Regional planlegging for bruk og vern av fjellområdene	9
2.1 Behov for helhetlig forvaltning av villreinens leveområder	9
2.2 Bestillingsbrevet	10
2.3 Betydningen av randområder	11
2.4 Oppfølging av regionale planer i kommunal arealplanlegging	12
2.4.1 Kommunen, fylkeskommunen og Fylkesmannen – sentrale aktører i den kommunale arealplanleggingen.....	12
2.4.2 Forholdet mellom lokal og sentral styring.....	13
3. Teori	15
3.1 Strategiske planer og tolkningen av dem	15
3.1.1 Referanseramme for forhandlinger.....	15
3.1.2 Flexibilitet og tolkningsrom i strategiske planer.....	16
3.1.3 'Conformance' og 'performance'.....	17
3.2 Institusjonell teori	18
3.2.1 Passendelogikker og stivhengighet.....	18
3.2.2 Kommunen, fylkeskommunen og Fylkesmannen som ulike institusjoner.....	19
4. Metode	20
4.1 Kunnskapssyn og valg av forskningsdesign	20
4.1.2 Valg av caseområde.....	21
4.1.3 Valg av casekommuner.....	21
4.2 Metoder for datainnsamling	23
4.2.1 Kvalitativ tilnærming.....	23
4.2.2 Dokumentstudie.....	24
4.2.3 Litteraturstudie.....	24
4.2.4 Observasjon.....	24
4.2.5 Feltarbeid.....	24
4.2.6 Triangulering.....	25
4.3 Intervjuer	25
4.3.1 Semistrukturerte intervjuer.....	25
4.3.2 Rekruttering av informanter til intervjuer.....	26
4.3.3 Å intervjuer over telefon.....	27
4.3.4 Transkribering.....	27
4.3.5 Forforståelse.....	27
4.4 Krav til data	28
4.4.1 Gyldighet og pålitelighet.....	28
4.4.2 Intern gyldighet.....	28
4.4.3 Ekstern gyldighet: overførbarhet.....	30
4.4.4 Pålitelighet.....	31
4.4.5 Analyse av intervjudata.....	32
4.4.6 Etikk og ansvar.....	34
4.4.7 Konfidensialitet.....	35
5. Kontekst	36
5.1 Hyttebygging og ferdsel i Rondane- området	36
5.2 Beskrivelse av casekommunene	37
6. Empiri	39
6.1 Om regional plan for Rondane – Sølnekletten	39

6.1.1	Om fokus i den regionale planprosessen og soneinndelingen i planen	39
6.1.2	Uenighet i planprosessen	40
6.1.3	Retningslinjer knyttet til utviklingssona.....	41
6.2	Oppfatninger av utviklingssona	42
6.2.2	Oppfatninger av utviklingssona i kommunene	44
6.2.3	Oppfatninger av utviklingssona i fylkeskommunen.....	45
6.2.4	Oppfatninger av utviklingssona hos Fylkesmannen	47
6.3	Kommunal arealplanlegging i utviklingssona i Ringeby.....	48
6.3.1	Kommunens arealplanlegging i utviklingssona	48
6.2.3	Reaksjon fra fylkeskommunen.....	53
6.3	Kommunal arealplanlegging i utviklingssona i Sel	56
6.3.1	Kommunens arealplanlegging i utviklingssona	56
6.3.2	Reaksjon fra fylkeskommunen.....	60
6.4	Gangen videre i kommunenes planprosesser	62
7	Drøfting.....	64
7.1	Strategiske retningslinjer for utviklingssona.....	64
7.2	Ulike institusjonelle tilnærminger til utviklingssona	66
7.2.1	Kommunenes tilnærming til utviklingssona	67
7.2.2	Fylkeskommunens tilnærming til utviklingssona.....	70
7.2.3	Fylkesmannens tilnærming til utviklingssona	73
7.2.4	Forventninger om andre institusjoners tilnærming til utviklingssona.....	76
7.2.5	Oppsummering av institusjonenes passendelogikker	77
7.3	Betydning for kommunenes arealplanlegging.....	80
7.4	Funksjonen til den regionale planen	83
7.4.1	Regional plan - felles plattform i de kommunale planprosessene?	83
7.4.2	Funksjon gjennom bruk.....	86
8	Konklusjon.....	89
8.1	Implikasjoner for teori og praksis.....	92
	Referanseliste.....	96
	Andre kilder.....	99
	Vedlegg.....	102

Figurer

<i>Figur 1: inndeling i villreinområder, nasjonale villreinområder og europeiske villreinregioner. Rondane nr. 19. Kilde: Andersen og Hustad 2004.</i>	<i>10</i>
<i>Figur 2: Utsnitt fra Regional plan for Rondane- Sølnekletten. Kilde: Hedmark og Oppland fylkeskommune. Min markering av casekommuner og områder i kommunene der det er lagt ut utbyggingsfelt for fritidsbebyggelse i utviklingssona.</i>	<i>38</i>
<i>Figur 3: Måsåplassen i Ringeby kommune. Utsnitt fra kommuneplanutkast for Ringeby, med soner fra regional plan. Kartgrunnlag hentet fra: InnlandsGIS åpen site.</i>	<i>51</i>
<i>Figur 4: Skotten i Ringeby kommune. Utsnitt fra kommuneplanutkast for Ringeby, med soner fra regional plan. Kartgrunnlag hentet fra: InnlandsGIS åpen site.</i>	<i>52</i>
<i>Figur 5: Venabygdsfjellet i Ringeby kommune. Utsnitt fra kommuneplanutkast for Ringeby, med soner fra regional plan. Kartgrunnlag hentet fra: InnlandsGIS åpen site.</i>	<i>53</i>
<i>Figur 6: Mysusetter i Sel kommune. Utsnitt fra kommuneplanutkast for Ringeby, med soner fra regional plan. Kartgrunnlag hentet fra: InnlandsGIS åpen site.</i>	<i>57</i>
<i>Figur 7: Mysusetter i Sel kommune. Utsnitt fra kommuneplanutkast til førstegangs høring til venstre og andregangs høring til høyre. Kilde: Sel kommune. Mitt utsnitt og fargeendring.</i>	<i>58</i>
<i>Figur 8: Høvringen i Sel kommune. Utsnitt fra kommuneplanutkast for Ringeby, med soner fra regional plan. Kartgrunnlag hentet fra: InnlandsGIS åpen site.</i>	<i>59</i>

Tabell

<i>Tabell 1: passendelogikker knyttet til de ulike institusjonene</i>	<i>78</i>
---	-----------

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven

De siste tiårene har det vært et økende fokus på villrein i Norge, og gjennom internasjonale avtaler som Bernkonvensjonen, har Norge forpliktet seg til å ta vare på villreinen (Bråtå et al. 2014). I St. meld. nr. 21 (2004- 2005) går det fram at «Norge er det eneste landet i Europa som har intakte høyfjellsøkosystemer med bestander av villrein» og at «villreinen er å betrakte som en norsk *ansvarsart*» (Miljøverndepartementet 2005, s. 133-134). De største utfordringene i dag knyttes til utbygging og aktivitet i randsonene til villreinområdene og ferdsel inn i områdene (ibid). I 2007 sendte regjeringen ut et bestillingsbrev, der det gikk fram at det skulle utarbeides regionale planer som skulle "fastsette en langsiktig arealforvaltning som balanserer bruk og vern for de aktuelle fjellområdene med influensområder" (Miljøverndepartementet 2007, s. 1).

I denne oppgaven undersøker jeg bruk og oppfølging av Regional plan for Rondane- Sølknletten i kommunal arealplanlegging. I evaluering av de regionale planene går det fram at en så langt vet lite om oppfølging i kommunal planlegging, og at det er mye usikkerhet knyttet til hvordan soner og retningslinjer i de regionale planene blir tolket og hvilke konsekvenser det får (se Bråtå et al 2014). Hongslo og Lundberg (2012) og Falleth og Hovik (2013) viser imidlertid at det har vært uenigheter mellom ulike aktører i oppfølgingen av den regionale planen i Setesdalsheiene. Singsaas (2014a; 2014b) og Tostrup (2014) viser hvordan planprosessen forutfor Regional plan for Rondane- Sølknletten var preget av konflikt mellom miljøvernmyndigheter og planmyndigheter, særlig mellom Fylkesmannen i Oppland og Hedmark på den ene siden og kommuner og fylkeskommuner på den andre. Bruk og lokalisering av utviklingssoner og retningslinjene knyttet til dem, var et av temaene det var uenigheter knyttet til. Planen kom til slutt til Miljøverndepartementet, og ble godkjent i 2013. Det er først nå det er mulig å se hvordan den regionale planen blir fulgt opp gjennom rullering og revidering av kommunale arealplaner. Til sammen danner dette utgangspunktet for oppgaven.

1.2 Avgrensning av oppgaven

Planprosessen forutfor den regionale planen var delt i to; én for Rondane og én for Sølknletten. Det er brukt to ulike utviklingssoner for de to områdene, én for randområder i Rondane og én for dalfører rundt Sølknletten. I denne oppgaven fokuserer jeg på utviklingssona (sone 3) for randområder i Rondane.

Fokus i oppgaven er på hvorvidt retningslinjene i den regionale planen avklarer hva som kan skje i utviklingssona, hvordan lokale og regionale myndigheter tilnærmer seg utviklingssona, og hvilken betydning det får for kommunal planlegging og funksjonen til den regionale planen. To casekommuner er valgt for å undersøke dette: Ringebru og Sel (se metodekapittel for begrunnelse av valg). Disse kommunene ligger i Oppland, og fylkeskommunen og Fylkesmannen i dette fylket er derfor valgt som caseenheter på regionalt nivå.

1.3 Problemstilling

Med fokus på Regional plan for Rondane- Sølknletten og utviklingssona i Rondane, er hovedproblemstilling for oppgaven:

Hvorfor har kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen ulike tilnærminger til utviklingssona, og hvilken betydning får dette for måten de opptrer på og funksjonen til den regionale planen?

For å besvare hovedproblemstillingen, stilles følgende underproblemstillinger:

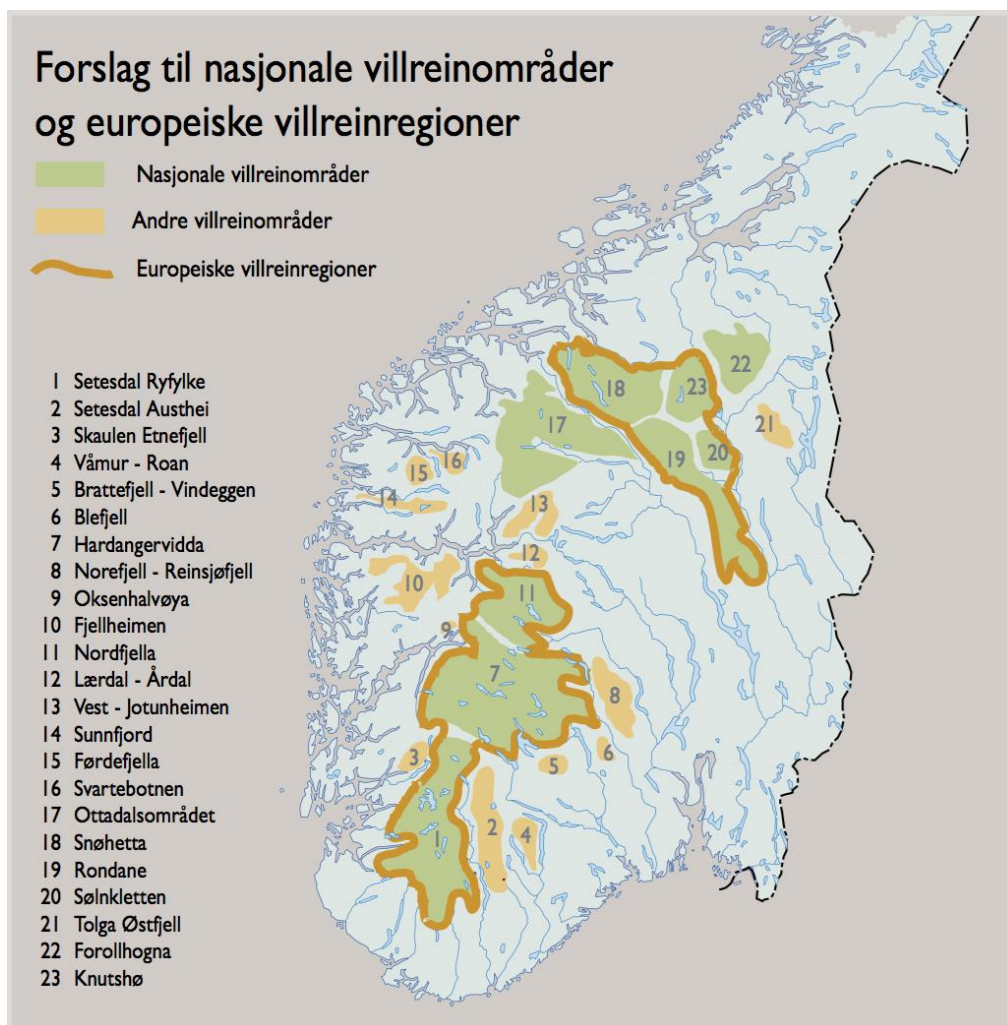
- *Avklarer den regionale planen hvor stort handlingsrommet er i utviklingssona?*
- *Hvordan og hvorfor har kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen ulike tilnærminger til utviklingssona?*
- *Hvordan påvirker de ulike tilnærmingene kommunenes arealplanlegging i utviklingssona?*
- *Hvordan fungerer den regionale planen som en felles plattform for kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen i de kommunale planprosessene?*

2. Regional planlegging for bruk og vern av fjellområdene

2.1 Behov for helhetlig forvaltning av villreinens leveområder

Regional planlegging har også tidligere blitt brukt som verktøy for helhetlig forvaltning av villreinens leveområder. Det var i Rondane at arbeidet med den første fylkesdelplanen for å ivareta villreinens leveområder ble startet, den gang lokalt initiert. Denne prosessen ble startet på midten av 1980-tallet, og planen ble godkjent i 1991 (senere revidert i 2000). I etterkant av dette ble det også laget lignende fylkesdelplaner i andre områder, og en knyttet gode erfaringer til bruk av slike planer som ramme for styring av hele fjellområder (Bråtå 2003).

Dette lå til grunn for prosjektet «Villrein og samfunn», som ble startet i «erkjennelsen av at løsningene på utfordringene innen forvaltningen av villreinen og dens leveområder forutsetter en arena der de ulike aktører møtes og forsøker å enes om en helhetlig tilnærming» (Andersen & Hustad 2004, s. 2). I rapporten fra prosjektet blir det fremholdt at for å lykkes med villreinforvaltningen, må den bygge på et kompromiss mellom villreininteresser og øvrige samfunnsinteresser og en samordning på tvers av myndighetsgrenser og profesjoner. Det ble pekt ut ni 'nasjonale villreinområder' (figur 1), blant dem Rondane, der det særlig skulle prioriteres tiltak for å sikre villreinens leveområder. I rapporten ble det poengtert at sentrale deler av mange villreinområder i dag er verneområder, men at større områder av villreinens leveområde ikke innfrir naturmangfoldlovens krav til verneområder. Rådgivergruppen fremholdt *arealforvaltning som «det viktigste miljøpolitiske verktøy»* og anbefalte bruk av regional planlegging for å forvalte villreinens leveområder og samordne ulike interesser (Andersen & Hustad, s. 48, min kursiv).



Figur 1: inndeling i villreinområder, nasjonale villreinområder og europeiske villreinregioner. Rondane nr. 19. Kilde: Andersen og Hustad 2004.

2.2 Bestillingsbrevet

Bestillingsbrevet som Miljøverndepartementet sendte ut i 2007, kom som en oppfølging av "Villrein og samfunn"- prosjektet. I brevet fikk fylkeskommuner som dekket nasjonale villreinområder ansvaret for å utarbeide regionale planer (Miljøverndepartementet 2007).

I bestillingsbrevet var det ikke bare fokus på vern av villreinens leveområde, men også på bruk av fjellområdene for næringsmessig utnytting (Miljøverndepartementet 2007). Det går fram av brevet at: "Fjellområdene skal forvaltes som landskap der kultur- og naturressursene, næringsmessig utnytting og friluftsliv sikres og gjensidig utfyller hverandre" (ibid, s. 1). De regionale planene skulle brukes som verktøy for å balansere bruk og vern i de aktuelle fjellområdene med influensområder, og et mål med planleggingen var å "samordne hensynet til en forsvarlig villreinformvaltning og lokalsamfunnenes behov for utvikling" (ibid, s. 2). Departementet ville blant annet medvirke til en

positiv utvikling for områder som er mest utsatt når det gjelder bosetting og arbeidsmarked, og la vekt på villreinen og verneområder som en ressurs for lokal verdiskaping (ibid).

Ifølge brevet skulle det kartfestes en grense for de nasjonale villreinområdene, som skulle være den langsiktige grensen for utbygging i de regionale planene. Det måtte ifølge brevet også 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” (Miljøverndepartementet 2007, s. 6). Altså skulle det gjøres minst tre avgrensninger i planområdet. Dette har blitt løst på ulike måter i de ulike regionale planene, og det er stor variasjon mellom typer soner og retningslinjene knyttet til dem (Bråta et al. 2014). De regionale planene skulle ha konkrete strategier for avgrensning av fritidsbebyggelse og reiselivsanlegg, og omfang og lokalisering av framtidig utbygging skulle konkretiseres på kart og i retningslinjer (Miljøverndepartementet 2007, s. 6).

2.3 Betydningen av randområder

Det er særlig i randsonene til verneområder og villreinområder at bruks- og verneinteresser møtes. Bråta et al (2014) påpeker i evaluering av de regionale planene at sammenlignet med tidligere fylkesdelplaner, der villreininteressene var hovedfokus, ble formålet i de regionale planene utvidet til også å omfatte utvikling i lokalsamfunn. Av denne grunn er planene blitt oppfattet som en ”mulighetenes plan” (ibid, s. 11). Dette kan ses i sammenheng med et økende fokus på verdiskaping i og bruk av fjellområder. I St. meld. 21 (2005- 2006) *Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken* legger regjeringen vekt på verdiskaping i fjellområder, og uttrykker at den vil gjennomføre «et distriktspolitisk løft» og utvikle en politikk for fjellområder (Kommunal- og regionaldepartementet 2006, s.8). I Fjellteksten, som var del av nasjonalbudsjettet i 2003, vektlegger regjeringen potensialet for lokal verdiskaping knyttet til aktivitet i og ved nasjonalparker; ”Det er viktig at kommunene benytter det handlingsrommet som plan- og bygningsloven gir når det gjelder bruk av arealene inntil verneområdene, slik at disse kommunene i større grad utnytter den muligheten til økt turistmessig bruk som et verneområde kan gi” (Miljøverndepartementet 2007, s. 151).

«Villrein og samfunn»- rapporten understreker at de største utfordringene er knyttet til utbygging og aktivitet i randsonene og ferdsel inn i områdene (Andersen & Hustad 2004). I randsonene møtes ulike forvaltningsregimer; mens verneområder forvaltes etter naturmangfoldloven, gjelder plan- og bygningsloven i randsonene (Skjeggedal et al. 2013). Ifølge Reitan og Holm, har forholdet mellom

disse lovene vært et "stridsspørsmål innenfor arealforvaltningen og verneplanprosesser" (2012, s. 171). Uttrykket "regimenes slagmark" er blitt brukt for å beskrive forholdet mellom lovverkene (Skjeggedal 2001 i Reitan & Holm 2012, s. 171). Plan- og bygningsloven blir, i motsetning til naturmangfoldloven beskrevet som "kommunenes lov", mens naturmangfoldloven ivaretar det som kan kalles "klassisk naturvern" (Reitan & Holm 2012, s. 75). Naturmangfoldloven har omfattende sentral myndighet, mens plan- og bygningsloven har omfattende lokal myndighet (ibid). Arealplanlegging er politisk, ved at planer behandles og vedtas politisk i fylkesting og kommunestyre, og innebærer slik en involvering av mange aktører og interesser (Hongslo & Lundberg 2012). I "Villrein- og samfunn"- rapporten ble det fremhevet at kompromissløsninger mellom bruk og vern kunne være oppnåelig, men at det ville være nødvendig å velge hvilket forvaltningsregime som skulle gjelde hvor og å «gjøre reelle valg mellom villrein og øvrige samfunnsinteresser» (Andersen & Hustad 2004, s. 6).

2.4 Oppfølging av regionale planer i kommunal arealplanlegging

2.4.1 Kommunen, fylkeskommunen og Fylkesmannen – sentrale aktører i den kommunale arealplanleggingen

I utmarksforvaltningen er det mange aktører, både på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå (Rapport fra faggruppe 2014). På nasjonalt nivå har flere departement ansvar i utmarka, men det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som er ansvarlig myndighet for plan- og bygningsloven og kommunal sektor. På regionalt nivå er fylkeskommunen, Fylkesmannen, villreinnemndene og verneområdestyrene de mest sentrale organene innenfor utmarksforvaltningen. Villreinnemndene oppnevnes av Miljødirektoratet, og skal delta i arealplanleggingen i fylker og i kommuner, for å oppnå en bærekraftig forvaltning av villreinens leveområder. De behandler enkeltsaker og planer som berører deres villreinområder, men har ikke rett til å gi innsigelse. De kan imidlertid be Fylkesmannen eller fylkeskommunen om å legge ned innsigelse til planer. Verneområdestyrer forvalter store verneområder, og skal sørge for en helhetlig og samlet forvaltning av verneområdet på tvers av administrative grenser (ibid).

Kommunene er den viktigste lokalmyndighet (Rapport fra faggruppe 2014). Det er fylkeskommunen og Fylkesmannen som har innsigelsesrett knyttet til den kommunale planleggingen, og slik kan en si at kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen er sentrale aktører i oppfølgingen av de

regionale planene i kommunal planlegging. Denne oppgaven er *derfor avgrenset til disse tre aktørene*.

Kommunen og fylkeskommunen er planmyndigheter og har blant annet ansvar for arealplanlegging med plan- og bygningsloven som formelt rammeverk. Lokaldemokrati og medvirkning er viktige verdier tilknyttet dette rammeverket, og kommunene og fylkeskommunen har folkevalgt styre. Både kommunen og fylkeskommunen kan sies å ha en dobbeltrolle; de er under styring av sentrale statsorganer, men er også aktører som prøver å påvirke styringen og vilkårene for utøving av egne oppgaver (Bukve 2012). Samtidig representerer kommunen og fylkeskommunen ulike styringsnivå, og de har ulike funksjoner og ulike hensyn å ivareta. Fylkeskommunen utformer den regionale politikken i planleggingen og organiserer og gjennomfører den regionale planleggingsvirksomheten. Fylkeskommunen er likestilt med kommunene i forvaltningssystemet (Higdem 2014).

Fylkesmannen er del av statsforvaltningen på regionalt nivå, og har en viktig funksjon i relasjonen mellom departementene og kommunene i fylket når det gjelder iverksetting og gjennomføring av statlig politikk (Hanssen et al. 2011). Fylkesmannen passer på at kommuner følger lovverket, og har en rolle som statlig kontrollinstans overfor kommunene (ibid). Særlig Fylkesmannens miljøvernavdeling er aktuell i denne sammenheng, da denne avdelingen har stor innflytelse på implementering av den regionale planen i kommunene på grunn av håndhevingen av sektorlover og arealplanprosesser (Bråtå et al. 2014). Fylkesmannens miljøvernavdeling har naturmangfoldloven som formelt rammeverk og kan knyttes naturforvaltning og en naturvitenskapelig posisjon. Jeg ser det nyttig å forklare forskjellen på Fylkesmannen (med stor F) og fylkesmannen (med liten f), da dette blir mye nevnt i oppgaven. Mens Fylkesmannen er institusjonen, er fylkesmannen selve personen som leder fylkesmannsembetet.

2.4.2 Forholdet mellom lokal og sentral styring

Historisk sett har det vært et spenningsforhold mellom kommunal handlingsfrihet og selvstyre og styring fra nasjonalt hold (Fimreite og Grindheim 2001 i Hanssen et al. 2011). Reitan et al (2012) forklarer hvordan dette kommer til uttrykk i naturvernpolitikken. Kommunene har mål tilknyttet næringspolitikk og lokal utvikling, samtidig som staten er avhengig av kommunene for å nå nasjonale mål om biologisk mangfold og bærekraftig naturforvaltning. Slik har kommunen flere hensyn å ta i planleggingen, og her ligger et utgangspunkt for konflikt. Ifølge Hongslo og Lundberg (2012) står bevaringsmål ofte i konflikt med lokal utvikling, og ofte er dette i fraflyttingstruede utkantstrøk.

Mens kommunene ønsker størst mulig handlingsfrihet, ønsker statlige myndigheter at kommunene skal legge nasjonale mål og retningslinjer til grunn for sin planlegging (Vold og Reitan 2012).

Regional planlegging representerer ifølge Hongslo og Lundberg (2012) både en politisering og en desentralisering av villreinformasjonen fra stat til fylkeskommune. Konflikten mellom sentral og lokal styring har de siste tiårene ført til en internasjonal desentraliseringstrend innen naturforvaltning, der lokale myndigheter i større grad har fått myndighet til å bestemme over verneområder. Regionale planer og arealplanlegging gir beslutningsmyndighet til lavere styringsnivåer, og gjennom at lokale og regionale myndigheter får mer innflytelse, mener en å gi forvaltningen større legitimitet i lokalsamfunn. Dette medfører at villreinformasjonen åpnes opp for flere aktører og interesser, og regional planlegging blir ansett å være mindre lokalpolitisk kontroversiell enn statlige forvaltningsformer (ibid).

2.4.3 Statlig styring i kommunal arealplanlegging

I den nye plan- og bygningsloven av 2008, § 8- 5, ble det mulig å sette regionale planbestemmelser knyttet til retningslinjer for arealbruk. Dette kan ifølge Higdem (2014) brukes for å oppnå overensstemmelse mellom kommunal og regional plan. I evalueringen av de regionale planene går det imidlertid fram at det ikke er brukt regionale planbestemmelser i noen av de regionale planene, blant annet fordi fylkeskommunen ikke ønsker å binde kommunenes arealbruk og ikke vil framstå som en "overkommune" (Bråtå et al. 2014, s. 164).

Skjeggedal og Overvåg (2014) påpeker at selv om arealplanleggingen utenfor verneområder er desentralisert til kommunalt nivå, har staten allikevel det siste ordet gjennom innsigelsesinstituttet. Gjennom å bruke de regionale planene som innsigelsesgrunnlag, kan staten i praksis overstyre kommunenes arealplanlegging. Bråtå (2005) uttrykker at innsigelser fra regionalt nivå, særlig fra Fylkesmannens miljøvernavdeling, var nødvendig for at kommuner skulle følge opp den tidligere fylkesdelplanen i Rondane. Ifølge Bråtå (ibid) kan ivaretagelse av villreinens leveområder gjennom arealplanlegging baseres på innsigelser kun på kort sikt. Også Falleth og Hovik (2013) og Hongslo og Lundberg (2012) understreker at det er en forutsetning ved de regionale planene at innsigelser unngås.

3. Teori

3.1 Strategiske planer og tolkningen av dem

Faludi (1985; 1989; 2000) og Faludi og Altes (1994) skiller mellom strategisk planlegging og prosjektplanlegging, og bruker begrepene prosjektplaner og strategiske planer. I en prosjektplan er fokus på *gjennomføring* av planen. Den lages med tanke på at elementer i den skal gjennomføres, og den blir sett på som en utvetydig handlingsveileder. Den er en 'blueprint' av det en ønsker å oppnå, og den forventes å ha en bestemt effekt. Innenfor visse feilmarginer, skal resultatet være i samsvar med planen (Faludi 2000).

Prosjektplaner vil ofte ikke vil egne seg i komplekse situasjoner med mye usikkerhet, konflikt og mange aktører (Faludi 2000). Slike situasjoner kan oppstå på lokalt nivå, men er vanligere på regionalt og nasjonalt nivå. Arealplanlegging på disse nivåene er derfor ofte *strategiske*. Hovedformålet med strategisk planlegging på nasjonalt og regionalt nivå, er ifølge Faludi (2000) å gi veiledning i situasjoner karakterisert av usikkerhet og konflikt rundt utvikling av arealer. Strategiske planer er et hjelpemiddel for å koordinere prosjekter og tiltak som utføres av mange aktører, og er ment å forme beslutninger som blir tatt av aktørene (Faludi & Altes 1994).

Faludi (1985; 1989; 1994; 2000) bruker uttrykket 'decision- centred view of planning' i sammenheng med strategiske planer, for å vektlegge betydningen av beslutninger. Poenget med planlegging er ifølge Faludi (ibid) å påvirke operasjonelle beslutninger. Offentlige beslutningstakere må gi begrunnelser for valg, men dette må ofte gjøres under tidspress, og det er ofte ikke tid til å utforske konsekvenser og sammenhenger (Faludi 1985; Faludi 1989). Dette må derfor gjøres på forhånd; man finner ut hva som bør gjøres og hvorfor. Dette kan resultere i en plan som skal veilede beslutninger og utformingen av prosjektplaner (Faludi 1989).

3.1.1 Referanseramme for forhandlinger

Koordineringen av beslutninger gjort av mange aktører er en kontinuerlig prosess (Faludi & Altes 1994). Strategiske planer er ikke laget én gang for alle, de er en oppsummering av nåværende kunnskap, forventninger og mål (ibid). En strategisk plan er ifølge Faludi (2000) en *referanseramme for forhandlinger*:

“The strategic plan itself is no more than a momentary record of agreements reached. It forms a frame of reference for negotiations and is indicative. The future remains open” (Faludi 2000 , s. 303).

Faludi (1989) uttrykker at en plan kan inneholde både prosjektorienterte og strategisk orienterte elementer, og slik være en *hybrid* plan. På grunn av åpenheten i strategiske planer, kan planene og konsekvensene av dem være vanskelige å forstå, og de kan oppfattes som *vage*. Derfor kan det også bli lagt prosjektelementer inn i planen (ibid). Stokke (1997) forklarer hvordan strategiske planer og prosjektplaner kan forstås som «to ytterpunkter i et kontinuum» og at de fleste planer har elementer av begge perspektiver (s. 154).

3.1.2 Fleksibilitet og tolkningsrom i strategiske planer

Strategiske planer kjennetegnes altså av *fleksibilitet*; de åpner for et handlingsrom. Når en plan blir vedtatt for å oppnå kommunikasjon og demokratisk legitimitet, vil formuleringer nødvendigvis bli *vage* og gi rom for tolkning (Faludi 2000). Slike planer må kunne tilpasses ukjente situasjoner, fordi en ikke har fullstendig oversikt over framtidige beslutningssituasjoner. Derfor blir beslutninger utsatt og delegert til de som har bedre kjennskap til situasjonene. Strategiske planer angir generelle linjer for utviklingen (Faludi 1989). Gjennom at planene er fleksible og har et tolkningsrom, kan de bli revurdert (Faludi & Altes 1994).

Faludi påpeker betydningen av kommunikasjon i en strategisk plan, og uttrykker at det alltid vil være en «double reconstruction of texts» (2000, s. 305). Forfatter av planen vil ha en oppfatning av de som skal bruke planen, mens brukerne av planen vil ha en oppfatning av hvem som har laget den, og de ulike aktørene vil tolke og tillegge planen mening (ibid). Slik blir planer lest på ulike måter, og kan og vil som regel bli forstått forskjellig fra det som er intendert (Faludi & Altes 1994). Det er rekonstruksjonen av planen hos beslutningstakere og kritikere som har betydning når det argumenteres rundt beslutninger. Planen som er i bruk, eller “the plan in use”, er ikke den som er vedtatt og skrevet på papiret, men planen som blir rekonstruert hver gang beslutningstakere og deres kritikere refererer til den (Faludi og Van der Valg 1994 i Faludi & Altes 1994 , s. 412). Faludi (1989) påpeker imidlertid at hvis informasjonen som blir mottatt er *substansielt* forskjellig fra det som er intendert, må noe gjøres.

Det kan altså være mange ulike tolkninger av en strategisk plan. Det er ifølge Faludi (1989) viktig å ikke se på resultater av planlegging bare ut fra intensjonene til de som lagde planen, men også se planer i sammenheng med andres intensjoner, da aktører gjerne vil bruke planer til sin fordel. Faludi

(2000) hevder at det ville vært noe galt hvis ikke dette var tilfelle, hvis mottakere aldri endret planene de fikk.

3.1.3 'Conformance' og 'performance'

Knyttet til prosjektplaner og strategiske planer, kan det skilles mellom to måter å evaluere planer på, nemlig ved å se på planens 'conformance' eller 'performance' (Faludi 1989; Faludi & Altes 1994; Faludi 2000). Mens 'conformance' knyttes til prosjektplaner og gjennomføring av disse, knyttes 'performance' til strategiske planer (ibid).

I et 'conformance'-perspektiv tar evaluering ofte utgangspunkt i å undersøke om utfallet av planleggingen samsvarer med intensjonene i planen. Der det er samsvar, kan prosjektplaner sies å være vellykkede (Faludi 2000). Gjennomføring i samsvar med en plan, er imidlertid avhengig av hvilken mulighet man har til å forutse framtidige forhold og hvorvidt det er enighet rundt planen (ibid). Faludi (1989) mener at planlegging kan være nyttig selv om ikke disse forutsetningene er tilstede.

I 'performance'-perspektivet legger Faludi nemlig ikke vekt på gjennomføringen av en plan, men på hvorvidt planen *brukes* (2000). Dette kan ses i sammenheng med begrepet "decision-centred view of planning", og fokus er på hvorvidt planen brukes, ikke på hvorvidt resultat er i samsvar med planen (ibid). Strategiske planer må ifølge Faludi og Altes bli evaluert ut fra hvorvidt de er et hjelpemiddel for å ta beslutninger; "*Such plans are frameworks for action and need to be analyzed for their performance in helping with subsequent decisions*" (1994, s. 404). 'Performance' omhandler hvordan planen blir brukt under forhandlinger, om den er et nyttig hjelpemiddel og om den blir brukt i beslutningssituasjoner (Faludi 2000). En plan kan være effektiv gjennom å være et rammeverk for å overveie hva som burde gjøres, og kan sies å fungere så lenge den informerer beslutningstakere om de opprinnelige intensjonene og argumentasjonen bak dem. Den fungerer så lenge beslutningstaker kan lære noe om situasjonen han eller hun er i gjennom å bruke planen (Faludi 2000).

Stokke (1997) viser at både 'performance'- og 'conformance'-perspektivet kan være aktuelle evalueringskriterier i en norsk plansammenheng. For planer som skal brukes som beslutningsgrunnlag, ikke som en modell for framtidig arealbruk, kan 'performance'-perspektivet være nyttig å bruke. Ettersom planer imidlertid kan inneholde både prosjekt- og strategiske elementer, kan både 'performance'- og 'conformance'-perspektivet være relevante evalueringskriterier for en plan (ibid).

3.2 Institusjonell teori

"Institusjoner kan ses på som et sett av sosiale praksiser som er regulert av underliggende tankemønstre, normer, verdier, konvensjoner og regler som definerer hva som er passende atferd. Institusjonene gir retning til og retningslinjer for menneskelig handling og samhandling" (Bukve 2012).

De siste tiårene har samfunnsvitenskapelige disipliner vendt seg mot å studere institusjoner, og det er blitt vanlig å snakke om "den institusjonelle vendinga" (Bukve 2012 s. 53). Betydningen av institusjoner blir vektlagt; som Bukve (ibid) forklarer, skaper institusjoner orden og mening for aktører i samfunnet. Institusjoner er overindividuelle og uavhengige av aktører, samtidig som de blir reproduisert gjennom handlingene til individer og er på denne måten avhengige av aktørene.

Det går et skille mellom tradisjonell institusjonell teori og ny- institusjonell teori. Mens den tradisjonelle institusjonalismen først og fremst var opptatt av formelle regler og lover, har den nye institusjonalismen derimot et utvidet syn på institusjoner (Bukve 2012). I ny- institusjonalismen blir det fokusert på både formelle, normative og kognitive institusjoner (ibid, Scott 2014). Bukve (2012) forklarer at mens normative institusjoner er oppfatninger av hva vi burde gjøre eller hva som er rett å gjøre, er kognitive institusjoner mønstre og former i tankegangen vår. Institusjoner uttrykker "tenkemåter" (ibid). Ny- institusjonell teori forsøker slik å konkretisere *hvordan* institusjoner tenker og handler, og hvilken effekt det vil ha for samarbeidet med andre (Holsen et al. 1998).

3.2.1 Passendelogikker og stivhengighet

March og Olsens (2009) begrep «passendelogikker», eller «logics of appropriateness», kan være nyttig for å tydeliggjøre hvordan institusjonell tilhørighet gir retning for og forventninger til aktørers oppførsel og handlinger. Dette knytter de til både normative regler og tenkemåter. March og Olsen (1989) uttrykker at oppførsel i institusjoner reflekterer hvordan folk, på en rutinemessig måte, opptrer slik det er *forventet* at de skal gjøre. Aktører forsøker å oppfylle en plikt som ligger i en *rolle*, og regler blir fulgt fordi de blir ansett å være passende for rollen (March & Olsen 2007). Å handle etter en passendelogikk vil si at man handler i samsvar med institusjonalisert praksis og felles oppfatninger av hva som er *riktig, fornuftig, naturlig og bra* i en situasjon (March & Olsen 2007; 2009). Aktøren vil spørre seg: "Hva slags situasjon er dette? Hvem er jeg? Hvor passende er ulike handlinger for meg i denne situasjonen?" (March og Olsen i Bukve 2012, s. 56). Gjennom at institusjoner bærer *roller*, kan de skape orden og forutsigbarhet (March & Olsen 2005; March &

Olsen 2007). I tillegg til at passendelogikker gir retning til en aktørs egen oppførsel, kan passendelogikker slik gi *forventninger* til hvordan en annen aktør vil opptre.

I sammenheng med teori om passendelogikker, bruker March og Olsen (2005, 2007) begrepet "historical inefficiency" for å forklare hvordan institusjoner endres tregt. Institusjoner blir forsvart av aktører innenfor og bekreftet utenfra, og jo mer institusjonalisert et område er, jo mer robust er de institusjonelle strukturene mot reform og endring (March og Olsen 1983, 1989 og Olsen 2007 i March & Olsen 2007). På norsk kan begrepet "stivhengighet" forklare noe lignende; Bukve (2012) bruker dette begrepet, og forklarer at institusjoner er avhengige av sin historiske kontekst og ofte bruker lang tid på å endre seg.

3.2.2 Kommunen, fylkeskommunen og Fylkesmannen som ulike institusjoner

Kommunen, fylkeskommunen og Fylkesmannen kan forstås som ulike institusjoner, med ulikt formelt rammeverk, ulikt verdigrunnlag, ulike normer og ulikt tankesett (Bukve 2012). Kommuner og fylkeskommuner har en del institusjonelle likheter, men har også ulik funksjon og ulike normer og tankesett. I denne oppgaven fokuserer jeg på de tre institusjonenes tilnærming til utviklingssona, i lys av teori om passendelogikker. Passendelogikker er allerede blitt brukt som teoretisk verktøy tilknyttet den regionale planen i Rondane. Singsaas (2014) så på planprosessen forutfor den regionale planen og forklarte hvordan arealplanlegging og naturforvaltning kunne ses på som institusjoner med ulike passendelogikker i planprosessen. Som jeg viser i empiri- og drøftingskapittelet, ser jeg det i denne oppgaven nyttig å også benytte passendelogikker for å forklare oppfølgingen av den regionale planen, men da ved å se på kommunen, fylkeskommunen og Fylkesmannen som ulike institusjoner.

4. Metode

4.1 Kunnskapssyn og valg av forskningsdesign

Det kan skilles mellom hovedsakelig to kunnskapstradisjoner i vitenskapsteorien; positivisme og hermeneutikk. Disse retningene kobles henholdsvis til naturvitenskapene, der hovedformål er å *forklare* hvordan noe skjer, og humanvitenskap, der fokuset er på å *forstå* (Dalland 2007).

Hermeneutikk betyr *fortolkningslære*, og å fortolke betyr å finne fram til meningen i noe eller forklare noe som i utgangspunktet er uklart. Meningsfulle fenomener må fortolkes for å kunne forstås. Tolkingsprosessen kalles gjerne den hermeneutiske spiral; prosessen tar aldri slutt, tolkning og forståelse fornyes stadig (ibid). Denne oppgaven er en undersøkelse der jeg prøver å forstå hvordan et begrep eller fenomen, nemlig utviklingssona i Regional plan for Rondane- Sølknletten , blir oppfattet av ulike aktører, og hvordan dette påvirker kommunal planlegging.

Et intensivt design er nyttig for å gå i dybden av et fenomen, der man får fram variasjoner og likheter i forståelsen av fenomenet. Man ønsker å få fram den enkeltes forståelse og fortolkning av et fenomen (Jacobsen 2010). Dybdestudie er her viktig for å få fram nyansene i oppfatningene.

4.1.1 Casestudie

Casestudier er en type dybdestudie (Jacobsen 2010). Hva slags forskningsstrategi, eller - metode, man velger, avhenger av forskningsspørsmål. Særlig hvordan- og hvorfor- spørsmål leder til mer forklarende studier, som casestudier. Yin (2003) definerer casestudie som en undersøkelse av et samtidig fenomen i en kontekst og understreker at casestudier ofte brukes i evalueringsforskning; de kan forklare, beskrive, illustrere og utforske. I studier der en ønsker å forstå eller evaluere kan man gjerne bruke et casedesign og samle data gjennom dybdeintervjuer og dokumentanalyse (Johannessen et al. 2010).

Ofte er det ikke et klart skille mellom fenomen og kontekst. I et casestudie er konteksten viktig, i motsetning til eksperimenter, der en prøver å skille fenomen og kontekst (Yin 2003). Ifølge Jacobsen (2010) er casestudier nettopp nyttige for å undersøke samspillet mellom en spesifikk kontekst og et fenomen.

I casestudier undersøker man enheter, og disse kan være på ulike nivåer. For eksempel kan en case være en kollektiv enhet, som en kommune, som er tilfelle i denne oppgaven. En slik enhet består av flere grupper og slik flere underenheter (Jacobsen 2010). Da jeg valgte ut informanter til intervjuene,

var det av betydning at det i kommuner både er politikere og administrasjon, og at disse gruppene kan ha ulike tilnærminger til og synspunkter på planlegging i utviklingssona, samtidig som begge grupper er en del av samme kollektive enhet. Dette anså jeg som viktige nyanser å få med i undersøkelsen.

4.1.2 Valg av caseområde

I denne oppgaven er Regional plan for Rondane- Sølknletten brukt som case for å undersøke oppfølging av én av de regionale planene for nasjonale villreinområder. Som både Singsaas (2014a; 2014b) og Tostrup (2014) påpeker, var den regionale planprosessen forutfor planen preget av konflikt mellom bruks- og verneinteresser, og det er derfor av spesiell interesse å fokusere på oppfølgingen av denne planen. Den regionale planprosessen var delt i to; én for Rondane og én for Sølknletten, der medvirkning i Rondane ble gjort gjennom scenarioarbeid, mens tradisjonell medvirkning ble brukt i Sølknletten. I tillegg ble det brukt ulike utviklingssoner for de to områdene. I denne oppgaven har jeg valgt å fokusere på oppfølging av utviklingssona i Rondane, både på grunn av konflikt rundt utviklingssona i den regionale planprosessen og på grunn av forsøket med scenarioarbeid. Dette er variabler som kunne tenkes å påvirke oppfølgingen i kommunal planlegging.

Det er tidligere gjort forskning på planprosessen i Rondane, men ikke på oppfølging av den regionale planen. I løpet av de par siste årene har imidlertid flere kommuner i Rondane- området lagt kommuneplanutkast ut på offentlig høring, noe som gir grunnlag til å undersøke hvordan kommunene og regionale aktører forholder seg til den regionale planen i kommuneplanleggingen.

4.1.3 Valg av casekommuner

En casestudie kan brukes til å fokusere på én case og å undersøke det spesifikke ved denne casen (Jacobsen 2010). Et vanlig opplegg for casestudier er det som kalles komparative case- studier. Disse er teoretisk fundert; det vil si at man har en teori eller en hypotese man ønsker å undersøke og man velger caser som er best egnet for å undersøke dette. Dette kan gjøres ved å velge to ulike caser, to like caser eller de mest ulike caser man finner. Like caser vil si at casene er svært like hverandre langs en eller flere dimensjoner.

I denne oppgaven har jeg sammenlignet to nokså like casekommuner i området som berøres av Regional plan for Rondane- Sølknletten. Da kan man ifølge Jacobsen (2010) undersøke om den avhengige variabelen er, eller ikke er, den samme. Den avhengige variabelen blir i dette tilfellet kommunenes *oppfatning av utviklingssona og planlegging* i disse områdene. Da jeg skulle velge

cases, var det flere kriterier som lå til grunn. Blant annet, fordi oppgaven fokuserer på oppfølging av regional plan i kommunale planer, var et kriterium for utvelging av kommuner at de enten måtte ha rullert (eller ha høringsutkast) arealdel i kommuneplan etter godkjenning av regional plan (altså etter september 2013). Ikke alle kommunene i regionalt planområde har områder i utviklingssone i den regionale planen og disse ble derfor utelukket i utvalgsprosessen.

Planprosessen for Rondane omfattet 13 kommuner, hvorav 9 kommuner har områder i utviklingssone. Dette er planstatus for kommuner i området som har utviklingssone i regional plan:

Dovre: førstegangs høring januar 2016.

Folldal: gjeldende kommuneplan vedtatt i 2011, ikke info om rullering.

Sel: andregangs høring mai 2015.

Nord- Fron: starter arbeid med rullering 2016.

Sør- Fron: førstegangs høring vår 2015.

Ringebu: førstegangs høring mai 2015.

Øyer: arbeider med revisjon, førstegangs høring i 2014.

Åmot: arbeider med revisjon.

Stor- Elvdal: eldre arealdel, rullerer ikke.

Rendalen: kommuneplan vedtatt juni 2014.

Alvdal: gjeldende kommuneplan vedtatt 2008, ikke info om rullering.

Etter å ha foretatt en siling ut fra disse kriteriene, stod jeg igjen med fem kommuner jeg kunne velge mellom. For at ikke omfanget skulle bli for stort, bestemte jeg meg for å velge kommuner i samme fylke, slik at det ble én fylkeskommune og én Fylkesmann å intervju. I oppstarten av arbeidet gjorde jeg en kort telefonrunde til alle kommuner som har utviklingssone i regional plan for Rondane-Sølnkletten. Der kom det fram at det var noen kommuner som i større grad enn andre pekte på betydningen av utvikling i områdene opp mot nasjonalt villreinområde, nemlig Sel, Ringebu og Stor-Elvdal. Da utviklingssona var ei sone som virket å være kontroversiell i den regionale planprosessen, anså jeg det som interessant å velge to av disse kommunene.

Jeg har valgt å bruke Sel og Ringebu som casekommuner, som begge ligger i Oppland fylke. I tillegg ligger begge i Gudbrandsdalen. Strand et al (2015) påpeker at det særlig i Gudbrandsdalen er store hyttekonsentrasjoner inn mot villreinens leveområde i Rondane. Dette gjorde det spesielt interessant å undersøke disse kommunenes tilnærming til utviklingssona.

Med valget av disse to kommunene, var det da naturlig at case- enheter på regionalt nivå ble Oppland fylkeskommune og Fylkesmannen i Oppland.

4.2 Metoder for datainnsamling

Ved å velge et case, har man gjort en avgrensning, men ikke vist hvordan datagenerering og analyse skal foregå (Tjora 2012). I det følgende beskriver jeg hvordan jeg har samlet inn data til oppgaven.

4.2.1 Kvalitativ tilnærming

Problemstilling bør ifølge Jacobsen (2010) være styrende for hva slags metode man velger å bruke for å samle inn informasjon. En eksplorerende problemstilling krever en metode som får fram nyanserte data og går i dybden, nødvendigvis med konsentrasjon om noen få enheter (ibid). En kvalitativ tilnærming har disse mulighetene. Jacobsen (2010) fremmer at kvalitativ metode egner seg når en vil avklare nærmere hva som ligger i et begrep eller fenomen, og en vil få fram hvordan mennesker fortolker og forstår en gitt situasjon. Den egner seg for å avklare et uavklart tema og få fram en nyansert beskrivelse. Formålet med denne oppgaven har blant annet vært å forstå ulike aktørers oppfatning av den regionale planen og utviklingssona. En spørreundersøkelse hos alle kommunene i området kunne vært en mulighet, men da ville jeg ikke fått muligheten til å få en dypere studie og slik få fram flere nyanser. Jeg valgte derfor en kvalitativ tilnærming.

Fordeler ved en kvalitativ tilnærming er ifølge Jacobsen (2010) at den er åpen og den kan sies å ha høy begrepsgyldighet, fordi den gjerne får fram en «riktig» forståelse av et fenomen eller en situasjon”. Dataene er også gjerne nyanserte og tilnærmingen fleksibel; en kan gå tilbake og endre problemstilling og datainnsamlingsmetode mens undersøkelsen pågår. I løpet av arbeidet med oppgaven, har jeg justert problemstilling etter hvert som jeg har analysert data og gjort avgrensninger. Gjennom intervjuer har jeg også fått vite om møter kommunene skulle delta på med regionale aktører, og fått mulighet til også å bruke observasjon som metode.

Ifølge Tjora (2012) vil praktiske forhold også styre valg av metode. Blant annet vil tilgang til caser og aktuelle informanter være av betydning, og ressurser som tid og penger setter rammer.

Dybdeintervjuer krever både tid for gjennomføring, analysing og tolkning. Hvor mye data som er nødvendig vil avhenge av omfanget på studiet, men for en empirisk mastergradsoppgave, er et forslag mellom 8 og 15 dybdeintervjuer (Tjora 2012). I denne oppgaven er det gjennomført 7 dybdeintervjuer.

I delkapittel 4.3. utdyper jeg metodebruk rundt intervjuer. En stor del av datamaterialet er samlet inn gjennom intervjuer, men data har også blitt samlet inn på følgende måter.

4.2.2 Dokumentstudie

Det er blitt gjort analyse av ulike dokumenter knyttet til den regionale planen, av utkast til kommuneplaner i kommunene og av regionale aktørers høringsuttalelser til kommuneplanutkast. Dette innebærer blant annet konsekvensutredninger, planbeskrivelser, planbestemmelser, plankart, innspill og behandling av innspill. I Sel er både planutkast til både første- og andregangshøring tatt med i analysen. Også relevante nasjonale skrivelser er analysert.

4.2.3 Litteraturstudie

For å få en forståelse for bruk av regionale planer for nasjonale villreinområder og prosessen bak regional plan for Rondane- Sølknletten, har jeg gjort en litteraturstudie av relevante artikler. Det har vært viktig å sette seg inn i eksisterende forskning; om forholdet mellom vern og bruk i fjellområder, om lokal og sentral styring og generelt om regionale planer for nasjonale villreinområder og om planprosessen i Rondane og Sølknletten.

4.2.4 Observasjon

To møter er blitt observert i forbindelse med oppgaven. Det ene var et møte med representanter fra Sel kommune, Fylkesmannen og fylkeskommunen, mens det andre var regionalt planforum med representanter fra flere kommuner, fylkesmannen og fylkeskommunen. På forhånd hadde jeg avklart at det var i orden at jeg observerte på møtene. I forkant av observasjonen noterte jeg meg hva det var viktigst å være oppmerksom på.

4.2.5 Feltarbeid

For å få en bedre forståelse av problemstillingene som er aktuelle i utviklingssona, har jeg vært på befaring i de ulike områdene som ligger i utviklingssona i de to kommunene. På disse turene har jeg snakket med næringsdrivende i områdene, og fått en forståelse av hva slags oppfatninger næringsdrivende har. Dette har jeg ikke tatt med direkte i oppgaven, men det har gitt meg en bredere forståelse.

4.2.6 Triangulering

Ifølge Jacobsen (2010) kan triangulering øke gyldigheten og troverdigheten til data og konklusjoner. Triangulering kan for eksempel gå ut på å kombinere ulike metoder. Ifølge Yin (2003) er en styrke ved casestudier muligheten til å bruke mange kilder. Da kan det en finner fram til bli støttet fra flere kilder (ibid). I denne oppgaven bygger undersøkelsene hovedsakelig på kvalitative intervjuer, men også på observasjon og analyse av planer og relevante dokumenter. Mange av uttalelsene i intervjuene ga mer mening sett i sammenheng med det jeg så gjennom observasjon og funn gjennom analyse av kommuneplanutkast og høringsuttalelser.

4.3 Intervjuer

Formålet med det kvalitative forskningsintervjuet er ifølge Dalland "å få tak i intervjupersonens egen beskrivelse av den livssituasjonen hun eller han befinner seg i" (2007, s. 153). Mening er et nøkkelord, og målet med å gjøre intervjuer er å forstå innholdet og meningen i det som blir sagt (ibid). En ønsker ifølge Tjora (2012) å få informanten til å reflektere over egne erfaringer og meninger knyttet til temaet for forskningen. Intervjuene kan brukes til å forstå sammenhenger utover informanter som individer; det er altså subjektivt, men det handler ikke bare om individet (ibid).

4.3.1 Semistrukturerte intervjuer

Intervjuer kan ha forskjellig grad av strukturering; i ytterkantene finner en strukturerte eller ustrukturerte intervjuer, og mellom disse finner vi semistrukturerte intervjuer. I denne oppgaven har jeg gjort semistrukturerte intervjuer, med en overordnet intervjuguide laget på forhånd. Temaer, spørsmål og stikkord til oppfølging settes opp som forslag på forhånd, men kan forandres under intervjuet. Dette gir en blanding av standardisering og fleksibilitet (Johannessen et al. 2010). En blanding mellom ferdig formulerte startspørsmål for hvert tema og oppfølgingsstikkord, kan skape en god flyt i intervjuet. Å ha noen ferdig formulerte spørsmål kan gjøre at informanten opplever intervjuet mer seriøst (Tjora 2012). Videre er det viktig å skille forskningsspørsmålene fra de konkrete spørsmålene som stilles i et intervju. For eksempel kan det være bedre å stille beskrivende spørsmål og heller la hvorfor- spørsmål bli besvart i analysen (Johannessen et al. 2010).

Jeg utarbeidet én intervjuguide til kommunene, én til fylkeskommunen og én til Fylkesmannen. De hadde noenlunde likt oppsett og like spørsmål, for å kunne sammenligne oppfatninger. Samtidig var de noe forskjellige, for å kunne spørre om det som var aktuelt for den enkelte aktøren. I forkant av utarbeidelsen av intervjuguide og gjennomføring av intervjuer, satte jeg meg så godt som mulig inn i

det vi skulle snakke om, for å ha bedre forutsetning for å stille relevante spørsmål, også som oppfølgingsspørsmål. Jeg delte spørsmålene inn i temaer ut fra problemstillingen. Jeg forsøkte å bygge opp intervjuet med "ufarlige" og mer generelle spørsmål i begynnelsen og mer komplekse etter hvert. Jeg har avsluttet med mer generelle spørsmål.

Ifølge Tjora (2012) er det viktig å gjennomføre intervjuer der informanter føler seg trygge, gjerne på deres arbeidsplass. Når lydopptaker blir brukt, kan det også oppstå problemer med støy, derfor er det viktig å foreta intervjuet i så rolige omgivelser som mulig. I informasjonsmail til informanter ble det om at intervjuet kan foretas på ønsket sted for informanten, gjerne på arbeidsplassen. Når det gjelder lengden på intervjuer, er det ifølge Jacobsen ingen fasit, men 1- 1,5 timers intervju ses på som en optimal lengde. Intervjuene mine varte mellom 45-80 min. Det ble brukt lydopptaker ved intervjuene. Fordeler ved å ta opp intervjuene, er at en får med seg alt som blir sagt og intervjuer kan konsentrere seg om det som blir sagt, å holde flyt i samtalen og å be om utdypning hvis nødvendig (Tjora 2012). I informasjonsmail ble det spurt om dette var greit for informantene og opplyst om hvordan de skal brukes, oppbevares og slettes i etterkant av studien.

4.3.2 Rekruttering av informanter til intervjuer

I casestudier blir utvalget av informanter avgrenset av en enhet som eksisterer uavhengig av undersøkelsen (Tjora 2012). Det kan være aktuelt å snevre inn mer ved å velge ut subgrupper av informanter i utvalgene for å få informasjon om variasjoner vi er interesserte i. Kommunene og fylket som er valgt i denne oppgaven, avgrenser utvalget av informanter. I hver kommune har jeg valgt å intervju 1-2 fra administrasjonen og ordfører. På fylkesnivå ble det intervjuet én administrativt ansatt hos fylkeskommunen, fylkesordfører og to ansatte hos Fylkesmannens miljøvernavdeling (jeg gjorde et ekstra intervju her fordi den første informanten ikke jobbet med behandling av kommunenes planutkast). Da det ble intervjuet flere i én kommune og hos Fylkesmannen, var det for å få data både om den regionale planprosessen og om kommunal planlegging. Fylkesordfører ble intervjuet kort på telefon litt ut i prosessen, da jeg fant ut at det kunne være interessant for oppgaven. Også på nasjonalt nivå, blir det foretatt et kort intervju med en informant fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Utvalg av disse informantene er blant annet gjort gjennom *snøballmetoden*. Dette er en utvalgsmetode der et lite utvalg kan vokse ved at forskere får tips til nye informanter fra førstekontaktene (Tjora 2012). I og med at jeg i intervjuene ville spørre både om den regionale planprosessen og om kommunenes oppfølging, var det viktig å få tak i informanter som hadde kjennskap til begge deler. Førstekontakt fikk jeg gjennom institusjonenes nettsider og gjennom studie av deltakere i den regionale planprosessen.

Antageligvis ville jeg fått flere nyanser om oppfatninger både i kommunene og hos de regionale aktørene hvis flere hadde blitt intervjuet. For eksempel kan det være ulike meninger blant politikere i kommunene, og disse nyansene har jeg ikke fått med annet enn fra ordførernes uttalelser. Videre har det vært nyansettelser i administrasjon og utskifting av politikere i etterkant av godkjenning av den regionale planen. Jeg har forsøkt å få tak i informanter som også tok del i den regionale planprosessen, men dette var ikke alltid mulig. For eksempel hadde ikke administrativt ansatt i Ringebu deltatt på denne prosessen. Dette kan gjøre at det er sammenhenger jeg ikke har fått tak på, men på grunn av undersøkelsens omfang, var det begrenset hvor mange informanter jeg kunne intervjuer.

4.3.3 Å intervjuer over telefon

Ifølge Tjora (2012) kan det noen ganger, for eksempel av praktiske grunner, være nødvendig å gjennomføre intervjuer over telefon. Da mister en imidlertid muligheten til å bruke kroppsspråk, og samtalen blir gjerne mer formell, der en i større grad holder seg til planlagte spørsmål enn i ansikt-til-ansikt-intervjuer. Flest mulig intervjuer blir i denne oppgaven gjennomført ansikt-til-ansikt, men intervju med informant fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, med én informant hos Fylkesmannen og fylkesordfører ble gjennomført på telefon. Dette var kortere intervjuer enn de andre. Imidlertid ble gjennomført et stykke ut i arbeidet, da problemstillingen var mer avgrenset og det ikke var nødvendig med like omfattende intervjuer.

4.3.4 Transkribering

I transkriberingen av lydopptakene, har jeg måttet ta stilling til flere faktorer. Blant annet måtte jeg ta stilling til hvor ordrett jeg skulle transkribere. Jeg transkriberte ordrett, på bokmål, og har funnet dette nyttig å kunne gå tilbake til denne transkriberingen hvis jeg ville se konteksten for et utsagn.

4.3.5 Forforståelse

Kvalitativ forskning tar ofte utgangspunkt i én eller flere teoretiske tradisjoner og definerer slik rammen for hva som er interessante problemstillinger. Problemstilling, aktuelle spørsmål som stilles og sannsynlige forklaringer vil i stor grad være definert av fagområdet forskningen foregår i. Det kan være et mål at forskning ikke skal styres av teori, men forskeren vil allikevel alltid ha en forforståelse, og dette kan påvirke intervjuguide og hva man legger vekt på i analysen av både intervjuer og dokumenter. Ifølge Jacobsen (2010) vil forforståelsen til intervjueren medvirke til en prestrukturering

av intervjuet. Å utforme en intervjuguide kan gjøre denne forforståelsen eksplisitt. Intervjuguide for kommuner og fylkeskommunen/Fylkesmannen ligger som vedlegg, og kan vise hvilken forforståelse jeg hadde om problemstillingene knyttet til utviklingssona.

Gjennom et tidligere emne tatt ved universitetet (LAA360), skrev jeg en oppgave om samme tema som i denne oppgaven. Jeg brukte da Sel og Øyer som casekommuner. Intervju gjort til den oppgaven ga meg en forståelse av at det var usikkerhet rundt hva utviklingssona inneholdt og hvor mye utvikling den tillater. Dette har hatt betydning for min innfallsvinkel i denne oppgaven.

4.4 Krav til data

4.4.1 Gyldighet og pålitelighet

Ifølge Jacobsen (2010) må undersøkelser alltid forsøke å minimere problemer knyttet til gyldighet og pålitelighet. Det vil si å forholde seg kritisk til kvaliteten på data som er samlet inn; å kritisk vurdere om konklusjonene er gyldige og til å stole på.

Gyldighet kan knyttes til begrepet gjennomsiktighet. Dette innebærer å tydeliggjøre grunnlaget for fortolkninger ved å gjøre rede for hvordan analysen er gjennomført og hvordan den har gitt grunnlag for konklusjonene man trekker (Thagaard 2009).

4.4.2 Intern gyldighet

Jacobsen (2010) skiller mellom intern og ekstern gyldighet. Intern gyldighet dreier seg om hvorvidt resultater oppfattes som riktige (s. 214). I samfunnsvitenskapen kan det imidlertid være mer relevant å bruke begrepet intersubjektivitet; det nærmeste vi kommer sannheten, er at flere personer er enige om at noe er en riktig beskrivelse. Jacobsen (2010) uttrykker at en gylden regel er at informasjon fra flere uavhengige kilder gir en gyldig beskrivelse av fenomenet. Samtidig kan det være et like godt tegn på gyldighet at man får ulike beskrivelser av et fenomen; å få tak i ulikheter er et av hovedpoengene med kvalitative tilnærminger (ibid).

Én form for validering er å gå kritisk gjennom fasene i forskningsprosessen. Først er det viktig å stille spørsmål ved om man har fått tak i de rette kildene, ettersom dataenes gyldighet vil være sterkt avhengig av kildene. Dette innebærer å gi en beskrivelse av de kildene vi *ikke* fikk tilgang til og hvorfor (Jacobsen 2010). Jeg har beskrevet over hvilke informanter jeg fikk tak i. For å avgrense, ble det ikke intervjuet flere. Antageligvis ville flere nyanser ha kommet fram hvis jeg hadde intervjuet flere, for eksempel ulike politikere i kommunene og den nyansatte fylkesmannen.

Videre er det viktig å drøfte kilders evne til å gi riktig informasjon om det man studerer. Her er blant annet nærhet til det man studerer viktig (om data kommer fra førstehåndskilder), om kunnskapen en respondent har om et fenomen og om kildenes vilje til å gi riktig informasjon (Jacobsen 2010). Når jeg har valgt ut informanter, har jeg spurt om informantene har deltatt i eller kjennskap til den regionale planprosessen og den pågående kommunale planleggingen, da det kunne tenkes å være sammenhenger mellom disse variablene. Dette har gjort at jeg har blitt henvist videre til informanter som hadde kjennskap til begge deler. Å klargjøre hvordan jeg skulle bruke informasjonen vil jeg tro også hadde betydning for at informantene var villige til å gi informasjon. Allikevel kan det tenkes at informantene også holdt igjen noe informasjon fordi de visste at oppgaven ville bli lest av andre aktører de er i relasjon til. Vissheten om nettopp dette kan også ha ført til vridning av informasjon; at man gir uttalelser man vil at andre aktører skal høre, og ikke nødvendigvis slik informantene egentlig oppfatter det.

Et annet poeng er om informantene har gitt riktig informasjon knyttet til spørsmålene i intervjuet. Jeg har fokusert på utviklingssona, men i kommunene er det også et stort fokus på andre deler av den regionale planen, som buffersona. Derfor kan informantene ha hatt andre deler av den regionale planen i bakhodet når de har svart på spørsmål.

Konteksten bør også vurderes, for eksempel om andre personer var i nærheten da intervjuet ble gjennomført (Jacobsen 2010). Intervjuene er gjennomført én- til- én, med unntak av to administrativt ansatte sammen i Sel kommune. Slik ble ikke informasjonen påvirket av andre tilstedeværende.

Også *når* dataene er samlet inn, har betydning for gyldigheten (Jacobsen 2010). Etter hvert som man tilegner seg mer kunnskap om fenomenet som undersøkes, vil den som undersøker antageligvis vite klarere hva han eller hun skal lete etter. Samtidig er det en fare for at man leter etter informasjon som støtter opp antagelser man allerede har dannet seg (ibid). Når jeg har gjort telefonintervjuer lenger ut i prosjektet, har jeg hatt en noe snevrere intervjuguide. De spørsmålene jeg har stilt, har jeg imidlertid prøvd å holde åpne for å ikke påvirke svaret ut fra eventuelle oppfatninger jeg har dannet meg.

Videre vil gyldighet avhenge av om undersøkelsen, i dette tilfellet særlig intervjuene, faktisk avdekker det en er ute etter (Jacobsen 2010). I forkant av intervjuene brukte jeg mye tid på å sette meg inn i tidligere forskning og litteratur på feltet og teori jeg foreløpig hadde planer om å bruke. Jeg leste også mange avisartikler om temaet i lokalavisa Gudbrandsdølen Dagningen.

Ut fra dette formet jeg problemstilling, og hadde dette som bakgrunn for intervjuguiden. Det er også et poeng om informasjonen man får i intervjuer er gitt enten som et svar på stimuli fra forskeren eller om den kommer spontant fra informanten (Jacobsen 2010). Spørsmål fra forskeren kan virke førende på de videre opplysningene som informanten gir og forskeren får bare de svarene som blir spurt etter. I tillegg vil svarene gjerne bli påvirket av hvor forberedt man er. Overraskende undersøkelser egner seg for å få fram spontane meninger, mens det planlagte er bedre for å få tak i planlagte og gjennomtenkte synspunkter (ibid).

Spørsmålene i intervjuguiden er nokså detaljerte og strukturerte, og det kan tenkes at informantene kunne unnlate å nevne noe som havnet noe utenfor spørsmålene. Derfor kan jeg ikke utelukke at jeg ville fått mer data hvis jeg hadde stilt mer åpne spørsmål. Samtidig anså jeg det som viktig at informantene fikk tid til å reflektere over spørsmålene på forhånd, slik at jeg kunne få mest mulig informasjon om deres oppfatninger. Da jeg sendte ut intervjuguiden i forkant av intervjuene, har jeg gjort oppmerksom på at den viste hva jeg ønsket å fokusere på i intervjuene, men at det ikke ville være nødvendig å følge den til punkt og prikke. I intervjusituasjonen har jeg brukt guiden som utgangspunkt, og intervjuene ble gjennomført mer semistrukturert enn guiden er. Der forsøkte jeg også å følge opp informanters digresjoner og stille oppfølgingsspørsmål der jeg fant det nødvendig. Jeg uttrykte at det viktigste er å få høre om informantens oppfatninger, og til slutt spurte jeg om det var noe mer jeg burde spurt om, og slik har informantene noen ganger gitt mer informasjon. Jeg skrev i mail på forhånd og sa under intervjuet at vi ikke trengte å følge denne så nøye, og da gikk det som regel fint å vike fra guiden, enten av informantens vilje eller gjennom oppfølgingsspørsmål fra meg. Etter å ha gjort noen intervjuer, ble jeg også mer klar over hvilke spørsmål det var spesielt viktig å få stilt, da intervjuguiden ellers var nokså bred.

4.4.3 Ekstern gyldighet: overførbarhet

Hensikten med kvalitative metoder er som regel ikke å generalisere fra utvalget av enheter til en større gruppe enheter (Jacobsen 2010). Enheter blir ofte valgt av en spesiell grunn, for eksempel at de er interessante, og da kan det bli vanskelig å påstå at utvalget er representativt for en større populasjon enheter (ibid). Jacobsen (ibid) fokuserer heller på at kvalitative metoder, særlig med studier med intensivt design, kan bidra til å avdekke generelle fenomener og slik bidra til teoretisk generalisering. Dette innebærer at man ut fra noen mindre antall observasjoner, danner en mer generell teori om hvordan fenomener henger sammen. Det er imidlertid vanskelig å slå fast om

denne teorien gjelder i andre kontekster enn den vi har studert, fordi intensive design baserer seg på et lite antall studieobjekter.

Jacobsen (2010) uttrykker imidlertid at kvalitative studier til en viss grad kan brukes til å generalisere, for eksempel ved støtte fra andre undersøkelser. Resultater i en kvalitativ undersøkelse vil ofte være knyttet til en spesifikk kontekst, men hvis flere studier kan påvise det samme fenomenet, kan man til en viss grad hevde at fenomenet kan generaliseres til en større populasjon (ibid). Jeg utdyper om undersøkelsens overførbarhet i delkapittel 8.1 Implikasjoner for teori og praksis.

4.4.4 Pålitelighet

Pålitelighet går på om forskningen er utført på en pålitelig og tillitsvekkende måte. Man kan argumentere for at et studie er pålitelig ved å gjøre rede for hvordan dataene er hentet inn og utviklet i løpet av forskningsprosessen (Thagaard 2009).

Undersøkelsesopplegget man velger å bruke kan påvirke resultatet, både ved at de som undersøkes blir påvirket av undersøkeren, for eksempel klær, snakkemåte og kroppsspråk eller ved at andre trekk ved undersøkelsen påvirker resultatene (Jacobsen 2010). Jeg forberedte meg så godt som mulig til intervjuene, for å kjenne til temaet, aktuelle problemstillinger og kommunenes planlegging. Det å være forberedt tror jeg gjorde intervjusituasjonen tryggere for både informantene og meg selv. Allikevel tok det ofte tid å komme i gang og å snakke seg varm. At jeg brukte en såpass detaljert intervjuguide gjorde i noen tilfeller at informantene fokuserte på å følge guiden. Jeg forklarte imidlertid at vi ikke trengte å følge den nøye, og da sa som regel informantene mer de hadde på hjertet, men som jeg ikke spurte direkte om. Det kan tenkes at informantene har unnlatt å komme med informasjon de ikke ønsket å komme inn på, men som egentlig kan ha vært av betydning for slutninger som blir dratt i oppgaven.

Ved observasjon kan det være lett å bli distraheret, og det er viktig å ha klart for seg hva en ser etter, slik blir det lettere å få med seg det vesentlige (Dalland 2007). Da jeg gjorde observasjon av møter, var jeg innstilt på å få med meg innholdet i samtalen som omhandlet den regionale planen og utviklingssonene, hva de ulike aktørene fremmet og hvordan møtene foregikk.

Hvordan nedtegning og analyse av data blir gjennomført kan også ha noe å si for påliteligheten til data. Man vil aldri få bedre data enn det man klarer å registrere (Jacobsen 2010). Lydopptak gir en fullstendig gjengivelse av en samtale og formes ikke av intervjuerens interesse eller evne til å notere. Imidlertid vil analyse av data, der enheter plasseres i kategorier, alltid innebære skjønn, og kan

påvirke påliteligheten (Jacobsen 2010). Derfor vil jeg i det følgende beskrive hvordan analysen av data er gjennomført.

4.4.5 Analyse av intervjudata

Ifølge Ryen (2002) innebærer alltid analyse av kvalitative data å redusere datamengden. Gjennom intervjuene gjort til denne oppgaven, fikk jeg inn et nokså stort datamateriale, og det var nødvendig å gå flere runder for både å redusere datamaterialet og finne ut hva datamaterialet representerte. Flere framgangsmåter er blitt vurdert, og analysen i denne oppgaven er hovedsakelig basert på en metode beskrevet av Ryen (ibid).

Ryen (2002) forklarer hvordan man kan gå fra rådata til kategorier. Framgangsmåten deles opp i ulike trinn. Først ble data slått sammen til enheter som kunne stå alene, var uavhengige og kunne forklare et aspekt ved konteksten. Størrelsen på disse enhetene varierte. Deretter ble enhetene sortert i større kategorier, slik at datamengden ble redusert. Dette ble gjort ved å plassere første enhet i én kategori, se om den neste enheten omhandlet samme tema eller reflekterte det samme, og å plassere den i samme kategori eller lage en ny. Enheter som ikke passet inn og ikke rettferdiggjorde en ny kategori, ble satt i en diverse- kategori, som etterpå ble gjennomgått på nytt. Jeg startet med nokså omfattende kategorier, og delte inn i nye kategorier eller underkategorier etter hvert som dataene rettferdiggjorde dette. For eksempel delte jeg inn i oppfatning om utviklingssona, kommunal planlegging i utviklingssona og rolleforståelse. Ryen (ibid) forklarer at ved bruk av flere kategorier, kan antall mulige hypoteser øke, og dette har jeg sett i arbeidet med analysen. Jeg startet med en hypotese om at planprosessen hadde mye å si for hvordan kommunene oppfattet utviklingssonene, men har underveis forstått mer av kompleksiteten i problemstillingen.

En slik framgangsmåte gjør det enklere å fokusere på innholdet i kategorien, og å være fleksibel til å lage nye kategorier eller tømme gamle (Ryen 2002). Ryen understreker at det ikke er noen fasit for disse kategoriene og at den konstruksjonen det leder fram til, er én av flere mulige. Jeg har i kategoriseringsarbeidet gått flere runder og endret på kategorier til jeg mente at alle enhetene reflekterte kategorien de tilhørte. Noen ganger mente jeg en enhet passet under flere kategorier. Når dette skjedde ofte, gikk jeg en ny runde for å sjekke om det burde være en annen kategorisering. Som Ryen (ibid) forklarer, kan en enhet gjerne være i flere kategorier, men hvis det skjer for ofte, mister kategoriseringen verdi.

I analysearbeidet fant jeg etter hvert ut at jeg måtte dele enhetene i enda mindre enheter. De fleste kategoriene bestod av flere setninger, og selv om én setning kunne være den viktigste, anså jeg i flere tilfeller det som viktig å ha setningen i en kontekst. For å lettere få oversikt, uthevet jeg derfor det som skilte seg ut i hver enhet.

Jeg har også hatt nytte av analysemetode presentert av Thagaard (2009). Ifølge Thagaard må en ved bruk av intervjudata ta stilling til om en skal inkludere spørsmål eller svar eller om analysen kun er basert på informantenes beskrivelser. I denne oppgaven er analysen hovedsakelig basert på informantenes beskrivelser. Videre beskriver også Thagaard (2009) at en må velge om nølende kommentarer og småord skal med, eller bare setninger som er mer meningsbærende. Problemstillingen i denne oppgaven omhandler oppfatninger hos informantene, og jeg har derfor ansett det som viktig også å ta med nølende kommentarer der dette for eksempel viser oppfatningen. I noen tilfeller er det gjort sammenfatninger av materiale, og jeg har da vært oppmerksom på å vite hvordan jeg har gått fram, slik at jeg kan finne tilbake til det opprinnelige datamaterialet hvis det skulle trenge utdypning eller endring.

Ryen (2002) forklarer at en vanlig framstilling av ulike faser i forskningsarbeidet er at man først kategoriserer intervjudata og så tolker materialet. Databearbeiding og tolkning kan imidlertid ikke skilles fra hverandre (ibid; Thagaard 2009). Hva som velges ut til å være analyseenheter, er basert på hva man anser som viktige aspekter ved materialet, og dette innebærer tolkning.

Ifølge Thagaard (2009) kan dataanalysen deles inn i en deskriptiv og en tolkende fase; i en tidlig fase er analysen mest deskriptiv, når en prøver å få oversikt over sentrale temaer i materialet, mens man i en seinere fase kan bruke begreper som gjenspeiler forskerens refleksjoner over hvordan tendenser kan tolkes. Ryen (2002) forklarer også at første trinn i empiridelen er en gjennomgang og beskrivelse av data, mens neste trinn omhandler å nå analytisk dybde. Ryen (ibid) uttrykker at analytiske kategorier bør være relatert til teorier, ikke bare rene beskrivelser av hva respondentene har sagt. Man kobler da dataene til kategorier som man videre relaterer til relevante eksisterende teorier. Da går man utover respondentenes egne forklaringer.

Ifølge Thagaard (2009) innebærer kategorisering av data en interaksjon mellom forskerens forforståelse og tendenser i datamaterialet; forforståelsen påvirker organiseringen av datamaterialet, mens inspeksjon av dataene gjør at forskeren utvikler en forståelse av hva kategoriene inneholder. Det er viktig å reflektere over hvordan enhetene kan klassifiseres og hvilke betegnelser en gir kategoriene. Kategorisering er en hjelp til å fremheve tendenser, men gjør også at

andre perspektiver stenges ute. Derfor er det viktig å være eksplisitt på hvilke perspektiver en undersøker i analysen (ibid). Problemstillingen i oppgaven har forandret seg underveis i arbeidet, men jeg har hele tiden hatt et fokus på kommuners og regionale aktørers oppfatning av innholdet i utviklingssonene og på kommunenes planlegging. I analysearbeidet merket jeg at det var mange problemstillinger knyttet til den regionale planen, og at fokuset på utviklingssona stengte ute andre problemstillinger. For eksempel var det i begge kommuner også viktig hva 'bufferzona' i den regionale planen inneholdt.

4.4.6 Etikk og ansvar

Etikk omfatter prinsipper, regler og retningslinjer for vurdering av om handlinger er riktige eller gale. Forskning kan berøre enkeltmennesker og forhold mellom mennesker direkte, for eksempel gjennom datainnsamling. Informanter kan føle at de har gitt for mye informasjon (Johannessen et al. 2010). Forskeren må tenke gjennom konsekvensene som undersøkelsen kan ha for deltakerne, om den kan gi negative konsekvenser (Aase & Fossåskaret 2007 i Thagaard 2009). For eksempel kan informanter i relasjon til hverandre bli intervjuet og informasjonen om relasjonen kan bryte med informantens selvforståelse. Dette kan føre til konflikter (ibid). Dette er absolutt aktuelle problemstillinger i denne oppgaven. Informantene som er intervjuet er i jobbmessig relasjon til hverandre, og det kan hende at uttalelser som kommer fram i denne oppgaven kan påvirke oppfatninger og forholdet mellom aktørene. Jeg har imidlertid hatt dette i bakhodet og har forsøkt å anonymisere tilstrekkelig for at det ikke skulle gi negative virkninger for informantene.

Det er ifølge Thagaard (2009) viktig å skille mellom tolkninger knyttet til informantens selvforståelse og tolkninger knyttet til forskerens teoretiske bakgrunn. Det er også viktig å skille mellom forskerens eget perspektiv og presentasjonen av den forståelsen informanten har av sin situasjon. Forskeren vil studere informantens situasjon utenfra og perspektivet vil som regel være forskjellig fra informantens forståelse av sin situasjon (ibid). I empirikapittelet forsøker jeg å "gi ordet til" informantene ut i fra problemstillingen til oppgaven, mens tolkning er lagt til drøftingskapittelet.

Ifølge forvaltningsloven gjelder taushetsplikt for alle opplysninger som kan tilbakeføres til en enkeltperson, altså må ikke slike opplysninger formidles (Johannessen et al. 2010).

Personopplysninger er opplysninger som gjør det mulig å identifisere enkeltpersoner (Johannessen et al. 2010). Ifølge lov om behandling av personopplysninger, utløses meldeplikt hvis prosjektet omfatter behandling av personopplysninger og opplysningene lagres elektronisk (ibid). Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning.

Et etisk krav til forskning er å presentere data på en riktig måte. Det er et mål å gjengi resultater fullstendig og i riktig sammenheng. Sitater som er tatt ut av en sammenheng, kan få en helt annen mening enn hvis de ses i sin kontekst. Det er imidlertid ikke mulig å gjengi alt, og all analyse av data vil medføre en reduksjon i detaljer (Jacobsen 2010). I intervjuene gikk jeg nokså bredt ut og fikk derfor et stort datamateriale. Det har vært nødvendig å foreta avgrensninger av dette og å gå dypere inn i noen deler. Jeg har imidlertid vært oppmerksom på at dataene fortsatt må presenteres riktig og ikke tas ut av den konteksten de ble gitt i.

4.4.7 Konfidensialitet

Konfidensialitet innebærer anonymisering av informanter når resultatene av undersøkelsen presenteres (Thagaard 2009). Man bør etterstrebe et ideal om at de som undersøkes skal kunne forbli anonyme. Dette innebærer at det er umulig å koble informasjon om enkeltpersoners identitet. Da dette kan være vanskelig i undersøkelser med få respondenter, er det ikke mulig å garantere anonymitet, og det stilles heller krav om konfidensialitet. Dette betyr at det er praktisk mulig å identifisere enkeltpersoner, men at forskeren garanterer at personopplysninger ikke blir spredt og at man prøver å hindre at identifisering er mulig i presentasjonen (Jacobsen 2010).

Thagaard (2009) forklarer hvordan en forsker kan oppleve dilemmaer mellom hensyn til deltakernes anonymitet og hensynet til å framstille resultater på en måte som gir pålitelighet. Dette kan være særlig vanskelig når forskningen fokuserer på små og gjennomsluktige miljøer (ibid). I oppgaven omtaler jeg informanter som for eksempel 'administrativt ansatt' eller 'ordfører'. Dette kunne ha blitt ytterligere anonymisert ved å bare skrive 'informant' eller 'politiker'. Dette ville imidlertid føre til at informasjon og nyansering ikke ville komme fram. I forkant av intervjuet klargjorde jeg hvordan jeg tenkte å omtale informantene i oppgaven, og under intervjuene fikk jeg bekreftet om dette var i orden.

5. Kontekst

5.1 Hyttebygging og ferdsel i Rondane- området

Problemer knyttet til villrein de seinere årene, kan ses i sammenheng med framveksten av fritidssamfunnet, blant annet gjennom økende hyttebygging og –turisme i utkanten av fjellområdene (Bråtå 2005). Hyttebygging og hytteturisme har en lang historie i Rondane. De første private fritidshus i utkanten av Rondane ble bygget på Ringebufjellet og Mysusetter på slutten av 1800- tallet, men bygging av fritidshus i Norge akselererte fra slutten av 1950- tallet (ibid). Det meste av fritidsbebyggelsen er bygget på vestsiden av Rondane. Før 1980 var de fleste hyttene plassert i konsentrasjoner i randområder av snaufjellet, og slik var utbyggingsmønsteret etablert før 1980. Mysusetter og Venabygdsfjellet er blant de største hyttekonsentrasjonene i Rondane (Bråtå & Overvåg 2010).

I konsekvensvurdering av scenarioarbeidet i den regionale planprosessen i Rondane, blir dagens omfang og bruk av fritidsboliger beskrevet (Ericsson & Bråtå 2010). Det er en varierende bruk av planområdet i dag, fra ekstensiv og lite bruk i sør til mer intensiv i områdene lengre nord. Bruken dreier seg hovedsakelig om privat fritidsbebyggelse, og i 2010 var det til sammen 25 000 fritidsboliger i kommunene som har områder innenfor planområdet til den regionale planen (ibid).

Det er særlig ferdsel som trekkes fram som negativt for villreinen. Ferdsel i Rondane- området knyttes blant annet til fritidsboliger og overnattingsbedrifter på utsiden av villreinens leveområde, og ferdselen er konsentrert rundt større områder med fritidsbebyggelse og til enkelte mye brukte ruter i nasjonalparkene (Strand et al. 2015). De største konsentrasjonene av ferdsel finner vi rundt Mysusetter, Kvamsfjellet og Venabygdsfjellet (Ericsson & Bråtå 2010) (se figur 2). For eksempel blir det i rapporten «Villrein og ferdsel» trukket fram at det er mye ferdsel fra Mysusetter og innover i fjellet, og at dette forstyrrer villreintrekk (Andersen & Hustad 2004).

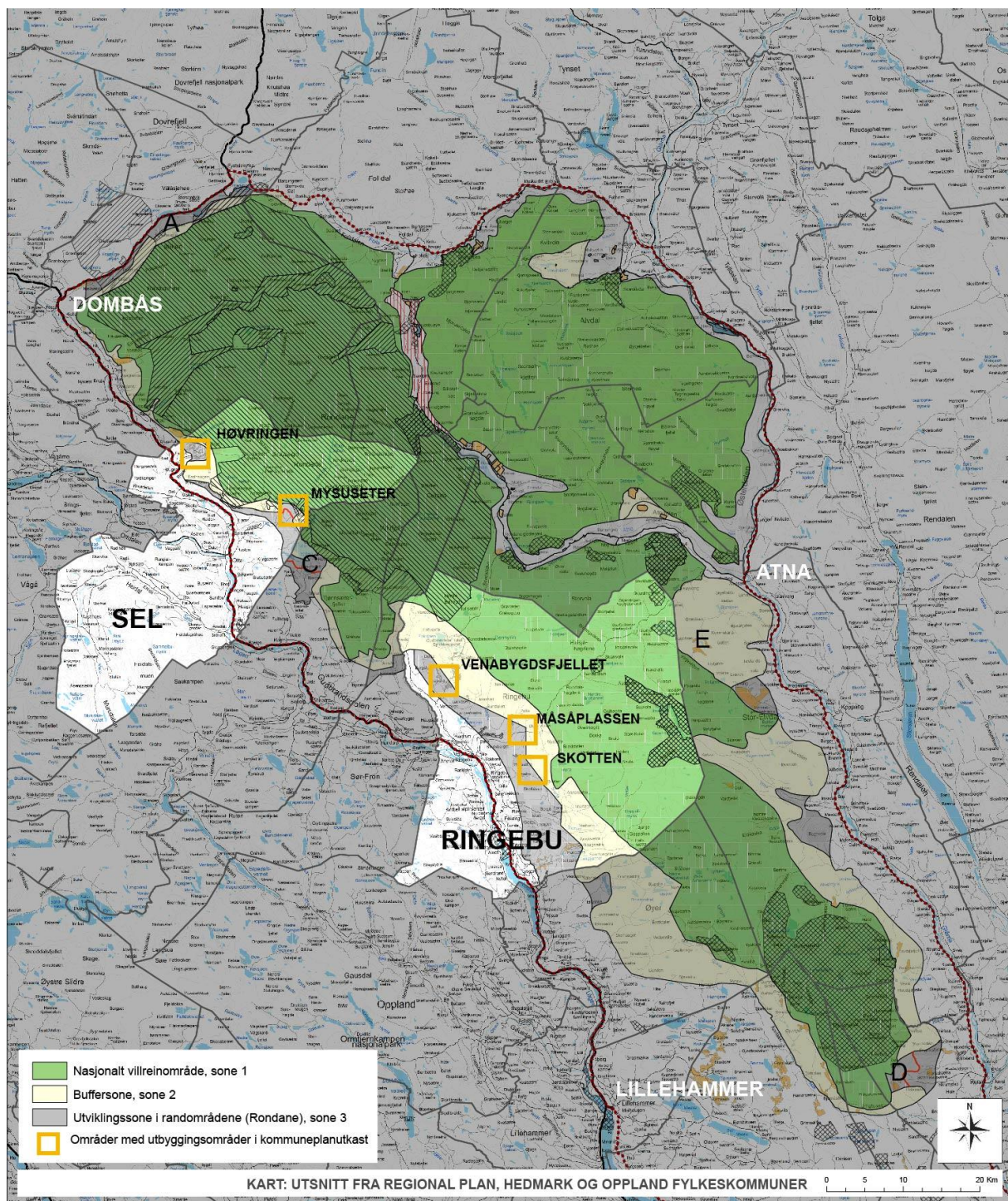
Samtidig er hyttebygging og hytteturisme et viktig næringsgrunnlag i mange kommuner. I konsekvensutredninga av scenarioarbeidet til den regionale planprosessen i Rondane, kommer det fram at utbygging av fritidsboliger er ett av få alternativer til økonomisk utvikling i mange av kommunene i planområdet. Det er ifølge Ericsson et al (2010) en langsiktig næringsaktivitet som kan bidra til å opprettholde bosetting og sysselsetting i distrikter, da for eksempel jordbruk blir mer effektivisert og vanskelig å drive lønnsomt.

5.2 Beskrivelse av casekommunene

Som overgang til empiri- kapittelet beskriver jeg her casekommunene med plassering på kart (figur 2). Områdene som i hver kommune ligger i utviklingssone, vises på kartet. Her er det også merket av ulike områder der kommunene har lagt inn utbyggingsområder i sine kommuneplanutkast, som jeg kommer nærmere tilbake til i empiri-kapittelet.

Ringebu kommune ligger Midt- Gudbrandsdalen i Oppland fylke. Kommunen dekker et areal på 1228,8 km². Det var 4561 innbyggere i kommunen per 1.1.2012 (Ringebu kommune 2016). Ringebu har arealer både på øst- og vestsiden av Gudbrandsdalen. Områdene opp mot Rondane ligger på østsiden av dalen. Ringebu har én utviklingssone i den regionale planen, og den strekker seg langs buffersona langs dalen (figur 2). Venabygdsfjellet er et attraktivt hytte- og reiselivsområde og en viktig innfallsport til Rondane nasjonalpark. Måsåplassen og Skotten er hytte- og seterområder.

Sel kommune ligger i Nord- Gudbrandsdal i Oppland fylke. Kommunen dekker et areal på 905 km² og har et innbyggertall på 5965 personer. En del av Rondane nasjonalpark ligger øst i Sel kommune. Sel har to områder i utviklingssona, nemlig Høvringen og Mysusæter (figur 2). Disse områdene ligger inntil nasjonalparken (vist som skraverte områder i figur 2), er attraktive hytte- og reiselivsområder og viktige innfallsporter til nasjonalparken. Mens det er hovedsakelig hyttebebyggelse på Mysusæter, er Høvringen i større grad et reiselivsområde med høyfjellshotell og setre.



Figur 2: Utsnitt fra Regional plan for Rondane- Spølnkletten. Kilde: Hedmark og Oppland fylkeskommune. Min markering av casekommuner og områder i kommunene der det er lagt ut utbyggingsfelt for fritidsbebyggelse i utviklingssona.

6. Empiri

6.1 Om regional plan for Rondane – Sølknletten

6.1.1 Om fokus i den regionale planprosessen og soneinndelingen i planen

Planarbeidet med regional plan startet i 2008. Fylkeskommunen var prosjekteier i den regionale planprosessen, og planprosessen i Rondane ble styrt av en politisk styringsgruppe med ordførere og fylkespolitikere. Det ble også opprettet ei prosjektgruppe der Fylkesmenn, villreinnemnda og kommunale planleggere deltok. Ifølge informanter utgjorde ikke prosjektgruppa noen stor del av prosessen, og det er ulike meninger om hvorfor. Mens informanter hos fylkeskommunen og kommunene mener at Fylkesmannen valgte å trekke seg ut, mener informant hos Fylkesmannen at de ble ekskludert. Den politiske styringsgruppa ble ledet av en ekstern prosjektleder, og informanter både i fylkeskommunen og hos Fylkesmannen uttrykker at styringsgruppa i deler av planprosessen jobbet på egenhånd og "ikke var forankret i fylkeskommunen".

Alle informanter i kommunene uttrykker at det var en omfattende planprosess der lokalsamfunnet i stor grad ble involvert. Som et pilotprosjekt, ble det gjennomført et scenarioarbeid der utviklingsstrategier ble vurdert. Flere informanter uttrykker at det fra før av var lav tillit mellom miljøvernmyndighetene og kommunene, og stor skepsis i kommunene til hvor stor medvirkning lokalsamfunnet reelt sett ville få i den regionale planprosessen. Av blant annet denne grunn ble lokal involvering og forankring prioritert framfor rask framdrift og det går fram av planen at den skulle ha "(...) et tydelig nyskappings- og utviklingsperspektiv" (Hedmark og Oppland fylkeskommune 2013b, s. 13) og skulle «*gi kommunene et visst handlingsrom innenfor de overordnede rammene*» (ibid, s. 16, min kursiv).

I Rondane har det vært en fylkesdelplan fra 1993. Den forrige fylkesdelplanen i Rondane var delt i to soner; et leveområde for villreinen og et influensområde. I influensområdet ble plan- og byggesaker behandlet strengere jo nærmere en kom grensa til leveområdet for villrein (Hedmark og Oppland fylkeskommune 2013b, s. 26). Det var altså en gradient- tankegang. I bestillingsbrevet for de nye regionale planene gikk det fram at det skulle gjøres minst tre soneavgrensninger, mellom nasjonale villreinområder, randområder og bygdenære områder (Miljøverndepartementet 2007). I Rondane er områder delt inn i tre ulike soner i den regionale planen, som vist i figur 2; nasjonalt villreinområde (sone 1), buffersone (sone 2) og utviklingszone i randområder rundt Rondane (sone 3).

Ifølge planen gir nasjonalt villreinområde og buffersona klare begrensninger for videre utbygging, mens utviklingssona gir *rammer* for kommunenes videre planlegging (Hedmark og Oppland fylkeskommune 2013b). *Forutsigbarhet* blir fremhevet som en grunn til utformingen av utviklingssona; kommunene ønsket å gå bort fra gradient- tankegangen som var i den tidligere fylkesdelplanen, fordi de mente det ga dårlig forutsigbarhet i saksbehandlingen (ibid).

Flere av områdene som er lagt inn i utviklingssone, er ifølge planen hytte- og reiselivsområder som er godkjent i kommunale planer og ” (...) har vært i utvikling i årevis” (Hedmark og Oppland fylkeskommune 2013b, s. 27). Det går fram at det biologiske leveområdet for villrein dekker disse områdene, men at næringen ”(...) kan utvikles videre mot at det igangsettes avbøtende tiltak med kanalisering av ferdsel og aktiviteter bort fra nasjonalt villreinområde, gjerne lokalt i utviklingsområdet” (Hedmark og Oppland fylkeskommune 2013b, s. 29).

6.1.2 Uenighet i planprosessen

Både intervjuer og dokumentstudie viser at den regionale planprosessen var preget av uenighet mellom miljøvernmyndighetene, bestående av Fylkesmenn i de to fylkene og villreinnemnda, og planmyndighetene. Uenighetene var blant annet knyttet til utviklingssonas eksistens, plassering og innhold. Fylkesmennene mente retningslinjene i større grad bar ”preg av å være retningslinjer for næringsutvikling, og ikke for ivaretagelse av villrein” (Fylkesmannen i Hedmark et al 2011, s. 35). De oppfattet retningslinjene som uklare og mente retningslinjene ikke ville sette en begrensning for utbygging i utviklingssona. Fylkesmennene mente kommunene ville ønske en ny ”utbyggingskvote” ved hver rullering av kommuneplaner, og at dette kunne føre til en ”bit- for- bit- utbygging” (ibid, s. 16). Slik retningslinjene ble uformet, mente Fylkesmennene at de måtte føre en restriktiv linje for hele området og at situasjonen med diskusjoner mellom kommunene og Fylkesmennene ville fortsette rundt nye planer.

Miljøvernmyndighetene fremmet innsigelse til planutkastet til førstegangs høring, men den politiske styringsgruppa gjorde ingen store endringer i planutkastet. Villreinnemnda endret mening i løpet av planprosessen, mens Fylkesmennene opprettholdt sin innsigelse, og planen kom opp til Miljøverndepartementet¹ (MD). Der fikk Fylkesmennene i første runde medhold, og MD ville fjerne utviklingssona i flere områder, blant annet på Høvringen og Mysusetter i Sel. Imidlertid, etter sterke protester fra kommunene, valgte MD å imøtekomme kommunene, og utviklingssona ble værende

¹ I dag Kommunal- og moderniseringsdepartementet

rundt disse områdene da planen ble godkjent 17.09.2013. Fylkesmennene og planmyndighetene kom imidlertid aldri fram til noen enighet:

”Så da har du jo de lokale sin oppfatning, også har du instansene som hadde innsigelser som fortsatt vil ivareta noe, og det er jo nå vi får se gjennomføringa av denne planen og konsekvensene” – administrativt ansatt i kommune

6.1.3 Retningslinjer knyttet til utviklingssona

Det opplyses i den regionale planen at den er *”(...) en retningsgivende plan uten bindende arealplankart og juridiske bestemmelser. Rettslig bindende arealbruk for områdene blir fastlagt gjennom kommunenes arealplanlegging”* (Hedmark og Oppland fylkeskommune 2013b, s. 15, min kursiv).

Blant retningslinjene som gjelder for utviklingssona i Rondane, er følgende:

”Denne sona har stor samfunnsmessig betydning, samtidig som deler av den er biologisk leveområde for villrein. Det blir lagt stor vekt på samfunnsmessig utvikling, samtidig som det tas hensyn til villreinen ved at det er krav om avbøtende tiltak og kanalisering av ferdsel og annen aktivitet for å dempe ferdsel og aktiviteter inn i nasjonalt villreinområde” (Hedmark og Oppland fylkeskommune 2013b, s. 73)

”Fortetting og utvidelse av eksisterende byggeområder prioriteres framfor etablering av nye. Tiltak bør knyttes til eksisterende infrastruktur og styres dit tiltakene gir størst ringvirkninger for lokalsamfunnet og minst konflikter med villrein. Konkrete områder for utbygging i sone 3 og 4 avklares og konsekvensutredes på kommuneplannivå. Behov for avbøtende tiltak skal vurderes og prioriteres ved behov ” (ibid, s. 61)

”Ny utbygging i sone 3 og 4 skal vurderes i forhold til villreininteressene” (ibid, s. 61) .

Det går fram at den regionale planen skal angi retningslinjer for utbygging, men *ikke konkrete, geografiske områder for utbygging* (Hedmark og Oppland fylkeskommune 2013b, s. 18).

Konsekvensvurdering og avklaring skal gjøres gjennom den kommunale planleggingen. I den regionale planen blir det lagt vekt på *intensjonen* med retningslinjene; kommunene blir gitt et

mulighetsrom og ansvar for vurderinger, men dette krever at kommunene ikke utnytter mulighetsrommet slik at det får negative konsekvenser for villrein (Hedmark og Oppland fylkeskommune 2013b, s. 62).

6.2 Oppfatninger av utviklingssona

6.2.1 Usikkerhet rundt og ulike oppfatninger av utviklingssona

Informanter særlig i kommunene og hos Fylkesmannen uttrykker at det er et stort tolkningsrom og usikkerhet rundt hvordan retningslinjene skal tolkes og praktiseres. En informant i en kommune mener den regionale planen er grovmaska formulert og at det er vanskelig å vite hvordan vektinga mellom bruk og vern skal være, «det er ikke gitt noe fasitsvar på forhånd». Dette gjelder også plankartet, der informanten uttrykker at grensdragningen er ”nærmest en tusjstrek”. At den regionale planen er nokså ny og at det er først nå man ser hvordan den følges opp i den kommunale planleggingen, fremheves av flere informanter som en grunn til at det foreløpig er mye usikkerhet knyttet til hvordan den regionale planen og utviklingssona skal følges opp og forstås. Særlig er det usikkerhet rundt hvilket utbyggingsomfang som kan tillates:

”Det er mest usikkerhet rundt hvor omfattende utbygging en skal kunne akseptere der. Jeg føler at det er veldig mye usikkert rundt hvordan vi skal håndheve dette her fremover, det er problemet i et nøtteskall altså. Jeg tror det er noen som oppfatter dem som rene utbyggingsområder, mens andre presiserer at dette er bufferområder der det skal tas hensyn til villreinens leveområder» – informant hos Fylkesmannen

Flere informanter, både i kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen, påpeker at usikkerheten rundt hva som kan skje i utviklingssona gir rom for ulike oppfatninger om dette:

”Det er en plan som må tolkes, og oppfatningen kommer an på hva slags øyne som tolker. Da tolker du det jo litt sånn som du mener og ønsker, vi tolker det på vår måte” – Administrativt ansatt i kommune

Flere informanter fremhever at kommunene og regionale myndigheter har ulike oppfatninger om og tilnærminger til utviklingssona:

”At det er forskjellig oppfatning er jeg helt sikker på. Og at det er enkelte som ønsker seg en slik gradienttilnærming, det er jeg og helt sikker på. Det er jo de samme folkene som var kritiske til tankegangen om utviklingssona, måten det var tenkt på, som nå i neste omgang skal respondere på vår arealplan” – ordfører i kommune

Flere informanter i kommunene tror at særlig Fylkesmannen oppfatter utviklingssona strengere enn kommunene gjør. Informantene uttrykker imidlertid at det er usikkert *hvor* strengt Fylkesmannen tolker sona. Administrativt ansatt i en kommune uttrykker at: *”De er strenge på den, men samtidig: hva vil det si? Det er en utfordring for oss. Vil det si fem hytter eller ti?”.*

Også knyttet til fylkeskommunens oppfatning av utviklingssona, er det usikkerhet blant informantene i kommunene. Informantene understreker det omforente forholdet kommunene fikk til fylkeskommunen i planprosessen, men en ordfører er i tvil om kommunene vil møte «samme positive tilnærming» hos fylkeskommunen i oppfølginga av den regionale planen. Ordføreren påpeker at de administrativt ansatte ikke var i nært forhold til styringsgruppa eller ikke var ansatt under den regionale planprosessen, og at det er administrasjonen som i størst grad deltar i dialog med kommuner og Fylkesmannen i oppfølginga av den regionale planen.

En annen informant uttrykker at kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen tolker utviklingssona ulikt og at det er en utfordring:

” Vi er ikke helt på samme linje. Vi ønsker å få til noe, da må vi tolke det sånn, mens Fylkesmannen tolker det så strengt som det går. Fylkeskommunen er vel kanskje litt mer i midten og skal prøve å koordinere” – administrativt ansatt i kommune

Informanter forklarer at det er flere skillelinjer mellom oppfatninger hos kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen. Flere informanter i kommunene uttrykker at fylkeskommunen og Fylkesmannen er nokså samstemte i kommunikasjon med kommunene, men at de har ulik grad av utviklingsfokus, og at fylkeskommunen blir betrakta som mer næringsvennlig og utviklingsorientert enn Fylkesmannen. Informanter uttrykker også at det er ulike oppfatninger om hva slags type næringsutvikling som er ønskelig i fjellområdene, og som utviklingssona eventuelt skal kunne tillate. En informant fra Fylkesmannens miljøvernavdeling mener at det her er en skillelinje mellom planmyndighetene og miljøvernmyndigheter.

6.2.2 Oppfatninger av utviklingssona i kommunene

Ordførere og administrativt ansatte i begge kommuner uttrykker lignende oppfatninger om utviklingssona i intervjuene. Ordførerne legger særlig vekt på utviklingsaspektet i den regionale planen og utviklingssona. Informanter i kommunene uttrykker at de er klar over at det også ligger begrensninger i utviklingssona, men at en politisk sett mener at utviklingssona skal være fleksibel og romme muligheter for utvikling. En ordfører uttrykker at «en står seg selv nærmest» i en slik sammenheng, og at hytteeiere, grunneiere og næringsliv har ønsker knyttet til egne interesser. Informanten uttrykker forventninger om et kommunalt handlingsrom i utviklingssona:

”Jeg oppfatter jo absolutt at utviklingssoner var et signal om at her skulle det være stimulans og være liv laga å fortsette eksisterende næring og utvikle videre næring. Skape arbeidsplasser og generere inntekter. Jeg og politikerne mener at utvikling betyr utvikling” – ordfører i Sel

Informanter i begge kommunene uttrykker at det i lokalsamfunnet er tro på og forventninger om at utviklingssona må være åpen for utvikling, og at navnet på sona forsterker denne oppfatningen: *”De slår dette i bordet”*, sier en administrativt ansatt, og forklarer at det er snakk om store hytteområder og store økonomiske interesser. Informanten uttrykker at kommunen er klar over at det også er begrensninger i utviklingssona, men at navnet på sona gjør at mange i lokalsamfunnet tror og mener at det der skal være rom for utvikling. Ordførerne understreker forventningene om utvikling i lokalsamfunnet. Ordfører i Sel uttrykker at:

”Selv om vi politisk i min kommune er forholdsvis offensive i tolkninga, kan det bli oppfatta som at vi ikke er offensive nok”

De store forventningene blir blant annet knyttet til scenarioarbeidet i den regionale planprosessen, at den ga lokalsamfunnet en mulighet til å bli hørt, og at forventningene bygget seg opp. I Ringebu påpeker ordfører at dette ble forsterket av lang tid siden siste kommuneplanrullering:

”I og med at alt slikt arbeid har stått på vent i tjuer år, så er det mange som hadde en forventning om at når denne planen ble landa, og de fikk avklart leveområde og buffersoner og ei utviklingssone, så skulle det gå an å gjøre noe i utviklingssona»

Også administrativt ansatte i kommunene uttrykker en tro på at utviklingssona kan åpne for utviklingsmuligheter. Informantene påpeker samtidig at det foreløpig er usikkert hvordan regionale aktører vil forholde seg til utbygging i utviklingssona, og flere uttrykker en forventning om begrensninger og sanksjoner fra regionalt hold.

”Oppfatninga er at det er muligheter, der kan du legge inn nye hytteområder og andre utbyggingsområder, men det er ikke fritt fram” – administrativt ansatt i Ringeby

”Det heter jo et utviklingsområde, og det gir jo en forhåpning om at du kan få lov til noe der, og hva du får lov til det gjenstår å se»– administrativt ansatt i Sel

Mens ordførerne i kommunene uttrykker en forventning om hva utviklingssona skal inneholde, og at kommunen vil planlegge etter en slik oppfatning, uttrykker administrativt ansatte i større grad at en må prøve seg fram og ”finne ut hvor handlingsrommet ligger hen”.

6.2.3 Oppfatninger av utviklingssona i fylkeskommunen

Informanter hos kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen fremhever fylkeskommunen som ‘eier’ av planen. På møtet med regionale myndigheter og Sel kommune, var det representanter for fylkeskommunen som forklarte hvordan retningslinjer i den regionale planen skulle forstås.

Administrativt ansatt i fylkeskommunen fremhever i intervju betydningen av at den regionale planen følges opp, da det er brukt mye ressurser på å utforme den og den nylig er vedtatt. Det ble valgt ny fylkesordfører høst 2015, og det er denne fylkesordføreren som er intervjuet til oppgaven.

Fylkesordføreren legger vekt på lokal næringsutvikling, men fremhever også betydningen av at den regionale planen følges. Begge informanter uttrykker at utviklingssona skal forstås som en buffersone:

”Utviklingssona er også ei buffersone, men det er ei buffersone med litt mindre restriksjoner enn buffersona. Så det er den gradienttenkinga som er satt litt mer i system da, som er delt opp med klare grenser. Det er på en måte den sona der skal folk telle mer enn villreinen, mens i buffersona så skal villreinen telle mer enn folk” - administrativt ansatt i Oppland fylkeskommune

”Navnet utviklingssone er lett å misforstå ute i kommunene. For det er jo slik at, til tross for navnet, det er ei buffersone, der det skal tas villreinhensyn, og ikke ei sone der alt er lov, for å si det på den måten” – fylkesordfører i Oppland

Administrativt ansatt legger vekt på *intensjonen* med utviklingssona, og uttrykker den var *ment* som en buffersone. Informanten understreker at det ikke er bygge- og utviklingsområder, og at å kalle denne sona for "utviklingssone" har vist seg å være uheldig og å sende feil signaler. Navnet utviklingssone ble ifølge informanten til for å gjøre dette til en plan kommunene var positive til: *"Dette var bakgrunnen til at det ble hetende utviklingssoner, og ikke, som det kunne ha vært, buffersone 1 og buffersone 2. Det må vi jo hele tida si ifra om til kommunene nå. Det er en pedagogisk utfordring, fordi mange oppfatter det som ei utviklingssone, bokstavelig talt. Vi ville nok ikke skrevet retningslinjene slik i dag, som det ble"* – administrativt ansatt i Oppland fylkeskommune

Samtidig fremhever informanter i fylkeskommunen at det skal være muligheter for utvikling i utviklingssona. Administrativt ansatt i fylkeskommunen uttrykker det ikke alltid er enighet mellom fylkespolitikere og administrasjonen, at fylkespolitikere er mer utviklingsorienterte. Samtidig sier informanten at fylkespolitikere har vedtatt innsigelser som fylkesrådmannen har foreslått og at *"fylkespolitikere er bevisst sitt ansvar og følger opp den regionale planen"*. Informanten knytter det til fylkeskommunens rolle:

«Fylkeskommunen skal jo ha det overordna blikket, det er jo liksom helheten vi skal ivareta» - administrativt ansatt i Oppland fylkeskommune

At den regionale planen skal følges opp, innebærer ifølge administrativt ansatt av kommunene gjør vurderingene retningslinjene i planen tilsier at kommunene skal gjøre. Informanten forklarer at kommunene må vurdere total belastning, presedens for hele planområdet og om kanaliseringstiltak er nødvendig. Vurderingene knyttes imidlertid ikke bare til villreininteresser; på dialogmøte mellom Sel kommune, fylkeskommunen og Fylkesmannen understrekte representanter på regionalt nivå at konsekvensutredninger også må brukes for å avklare at samfunnshensyn er viktig; at det er viktig å synliggjøre behov.

Administrativt ansatt hos fylkeskommunen sier at det skal mye til å for at fylkeskommunen fremmer innsigelse til utbygging i utviklingssona. Informanten påpeker at retningslinjene tilsier at hensynet til næringsutvikling skal veie tyngre enn hensynet til villreinen og at det blir gitt signaler fra fylkespolitikere og sentrale myndigheter om å fremme "minst mulig innsigelser". Informanten sier at en da må "velge sine kamper" og at konfliktnivået knyttet til villrein ikke er så stort i utviklingssona som i buffersona og nasjonalt villreinområde. Det som kan føre til innsigelse, er ifølge informanten formelle feil, som mangel på konsekvensutredning. Hvis kommunene konsekvensutredninger, skal

det ifølge informanten mye til for at fylkeskommunen holder på en innsigelse; ”det skal ikke mange ordene til på den konsekvensutredninga før en innsigelse glipper, nei”.

Administrativt ansatt i fylkeskommunen forklarer at en ikke enda har hatt noen større diskusjoner om hva slags utvikling som er ønskelig i fjellområdene, men at fylkeskommunen har ønsket seg flere ”blå områder”, altså næringsbebyggelse. Imidlertid uttrykker informanten bekymring for at markedet for reiselivsbedrifter heller går motsatt vei i dag, og at flere bedrifter i fjellområdene søker om seksjonering og utleie av fritidsbebyggelse. Informanten uttrykker at fylkeskommunen «minner kommunene på dette, at en også må ha igjen arealer til næringsbebyggelse». Samtidig mener informanten at Gudbrandsdals- kommunene er forsiktige med tanke på utvikling og bruk av fjellområdene, og at det ikke er ønsket om voldsom utvikling.

6.2.4 Oppfatninger av utviklingssona hos Fylkesmannen

I intervjuer uttrykker informanter hos Fylkesmannens miljøvernavdeling at det er usikkerhet rundt hva utviklingssona åpner for av utvikling, og at en internt hos Fylkesmannen ikke har bestemt seg for hvordan embetet vil forholde seg til kommunenes planlegging i disse områdene. Særlig omfanget av utbygging trekkes fram som et usikkerhetsmoment. En informant sier at fylkesmannen (personen) også skal kunne påvirke Fylkesmannens (embetet) tilnærming til den kommunale planleggingen, og at miljøvernavdelingen og fylkesmannen kan ha ulike oppfatninger. Videre forklarer informanten at det er en mer utviklingsorientert fylkesmann som nå leder embetet enn fylkesmannen som var ansatt mens den regionale planprosessen pågikk, og at temaet er ikke ”ferdig diskutert”. Ifølge informanten har en fått signaler fra departementet om at planen skal tolkes på regionalt nivå, og at det da i prinsippet er fylkeskommunen, som eier av planen, som har ansvaret for tolkningen.

En informant tror at kommunene i sin planlegging vil presse grensene og ”overlate” til regionale myndigheter å gjøre begrensninger, men er usikker på hvorvidt den regionale planen kan brukes som innsigelsesgrunnlag på grunn av uklare retningslinjer. Begge informanter hos Fylkesmannen understreker kravet om konsekvensvurdering i kommunene, og fremhever at dette kravet følger av både den regionale planen og naturmangfoldloven. Ifølge informantene må kommunene gjøre en overordna og helhetlig vurdering av utbygging sett opp mot villreininteresser. En informant uttrykker at det er et helt åpent spørsmål hva utviklingssona tillater av utbygging, at det kommer an på hva kommunene kommer fram til i konsekvensutredninger. En informant er skeptisk til at kommunene

skal gjøre konsekvensvurderinger, og mener det vil bli subjektivt; «konsekvensvurderingene blir en rundingsbøye for kommunene, kunnskap brukes som en vil».

Om type næringsutvikling i fjellområdene, uttrykker informant at Fylkesmannen ikke er imot all utvikling, men har andre ønsker enn det er i kommunene: *”vi har jo hatt et litt annet syn der, det var jo tydeligere formulert i den gamle fylkesdelplanen, at man skulle prioritere næringsutvikling, utvikling med mer samfunnsnytte, utvikling som skapte mer direkte arbeidsplasser, enn rein privat hyttebygging.”* Informanten mener Fylkesmannen har et ønske om å heller prioritere kommersiell næringsvirksomhet framfor privat hyttebygging: *”Altså poenget er jo ikke å sette noen stopper, men området tåler jo ikke full hyttebygging, altså må man prioritere ”.*

I det følgende blir det undersøkt hvordan Ringebu og Sel planlegger i områder som ligger i utviklingssona i den regionale planen, og hvordan fylkeskommunen og Fylkesmannen forholder seg til kommunenes planlegging. Kommunene blir undersøkt hver for seg, for også å kunne se på forskjeller mellom måten de to kommunene tilnærmer seg utviklingssona.

6.3 Kommunal arealplanlegging i utviklingssona i Ringebu

6.3.1 Kommunens arealplanlegging i utviklingssona

Gjeldende kommuneplan i Ringebu ble vedtatt i 1993. Kommuneplanens arealdel 2015-2027 er under utarbeidelse, og ble lagt ut på førstegangs høring og offentlig ettersyn i perioden 08.05.-01.07.2015 (Ringebu 2015). Analysen tar utgangspunkt i de ulike dokumentene knyttet til dette utkastet.

Administrativt ansatt forklarer at de i arbeidet med arealdel ikke har skilt stort mellom utviklingssona og resten av kommunen som ikke er berørt av den regionale planen. Utviklingssona er ikke lagt inn som hensynssone, og informanten forklarer at *”det er vel litt derfor vi ikke har lagt den inn, at vi føler det litt kunstig, det skillet ned mot bygda. Vi har ikke tenkt så mye på forskjellen mellom den og resten av kommunen som ikke er omfatta av planen.”*

Buffersona i den regionale planen er lagt inn som hensynssone i kommuneplanutkastet, og kommunen uttrykker at det er gjort «justeringer av hensynssonegrensen i forhold til avgrensing av

bufferonen i den regionale planen» (Ringebu kommune 2015a s. 83). Kommunen har, i sitt planutkast, endret på hensynssonegrensa til buffersona ved Venabygdsfjellet og Måsåplassen (som vist i figur 3 og 5), slik at den går rundt disse områdene, og at områdene ligger i utviklingssona i stedet. Kommunen uttrykker at: *”Sonegrensa i den regionale planen skjærer i rett linje mellom fjelltopper, gjennom etablerte hytteområder, der det ville vært mer naturlig å legge grensen rundt bebygde områder. (...) Dette gir en reduksjon av område vist som hensynssone buffersoner”* (ibid). Det opplyses om at dette innebærer at *”areal vist som hensynssone buffersoner blir redusert i forhold til anbefalingen i den regionale planen”* (ibid). Kommunen begrunner endringen med at det er en strengere dispensasjonspraksis innenfor kommunens hensynssone buffersoner, og at flytting av hensynssonegrensa gir potensiale for omtrent 160 nye hytter. Administrativt ansatt forteller at kommunen har vært i kontakt med departementet og fått beskjed om at det er et «slingringsmonn» knyttet til sonegrensene. Informanten uttrykker imidlertid at *”vi har jo tolka veldig vidt da”* og at kommunen har fått signaler om å ha overtolka mulighetene i utviklingssona, *”i forhold til det Fylkesmannen og fylkeskommunen mener i hvert fall”*.

Kommunen uttrykker i planutkast målsettinger om en *”(...) definert vekst innen turisme og turistrelatert virksomhet”*, og at dette skal nås gjennom å bidra til destinasjonsbygging og bygging av nye fritidsboliger (Ringebu kommune 2015a, s. 32). I begrepet destinasjonsbygging, legger kommunen «overnattingsbedrifter og annen næringsaktivitet, og eksisterende infrastruktur» (ibid). Dette innebærer ifølge kommunen å legge til rette for *”(...) ny næringsutvikling, og videre utvikling av dagens etablerte næringsområder”* (ibid, s. 55). Samtidig uttrykker kommunen at dette er en utfordring: *”Tidligere erfaring viser at det kan være vanskelig å få en god utnytting av områder som reguleres til næringsformål. Mye areal blir nyttet til parkering- og manøvreringsareal, og til utendørs lagring”* (Ringebu kommune 2015a, s. 59).

Det går fram av planbeskrivelsen at Ringebu er en stor hyttekommune; at det er 3718 bygg i dag registrert som fritidsboliger, til sammen 3900 bruksenheter, og i tillegg mange seterhus benyttet som fritidsbolig (Ringebu kommune 2015a, s. 30). Det går fram av planbeskrivelsen at: «Fritidsbebyggelsen og ringvirkninger knyttet til dette er svært viktig med hensyn til verdiskaping, næringsutvikling og arbeidsplasser i kommunen» (ibid).

Kommunen forklarer i planutkastet at det er stort engasjement og store forventninger fra grunneiere og hytteeiere knyttet til hytteutbygging i kommunen (Ringebu kommune 2015a, s. 40). Kommunen har fått inn mange innspill om nye areal for fritidsbebyggelse fra grunneiere, tilsvarende omtrent **15 000** daa. Grovt regnet utgjør det 5000 hyttetomter og av kommuneplanen går det fram at dette viser

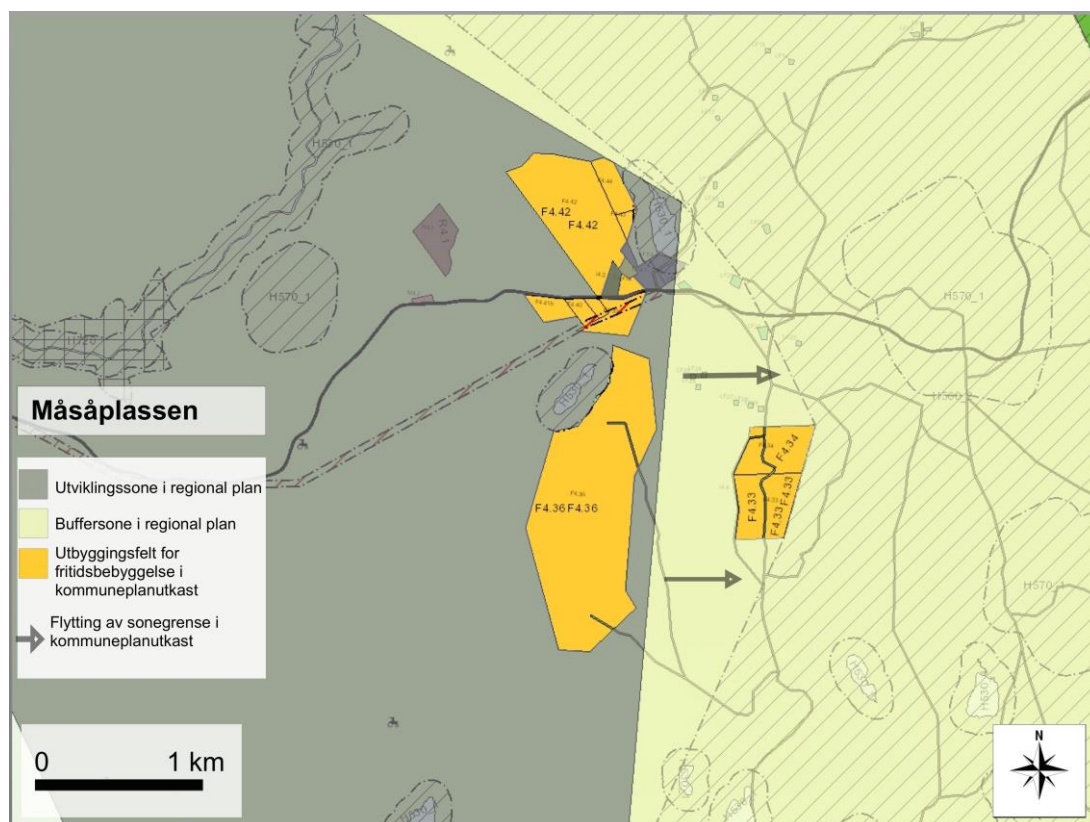
et stort engasjement for en viktig næring i kommunen. Samtidig mener kommunen at det er nødvendig med en reduksjon; mengden innspill av nye areal for fritidsbebyggelse var ” (...) langt over behovet i planperioden” (Ringebu kommune 2015a, s. 40).

Det går fram av intervjuer at kommunen har formet kriterier for å kunne si vekk innspill og begrense omfanget utbygging. Reduksjon av omfanget har ifølge planutkastet både foregått gjennom konsekvensutredning og ved å se tiltakene opp mot innholdet i kommunens planprogram (Ringebu kommune 2015a). Videre har kommunen redusert omfanget utbygging ved å prioritere fortetting av eksisterende utbyggingsområder, så utvidelse av eksisterende byggeområder, deretter å legge nye utbyggingsområder til områder med liten konfliktgrad.

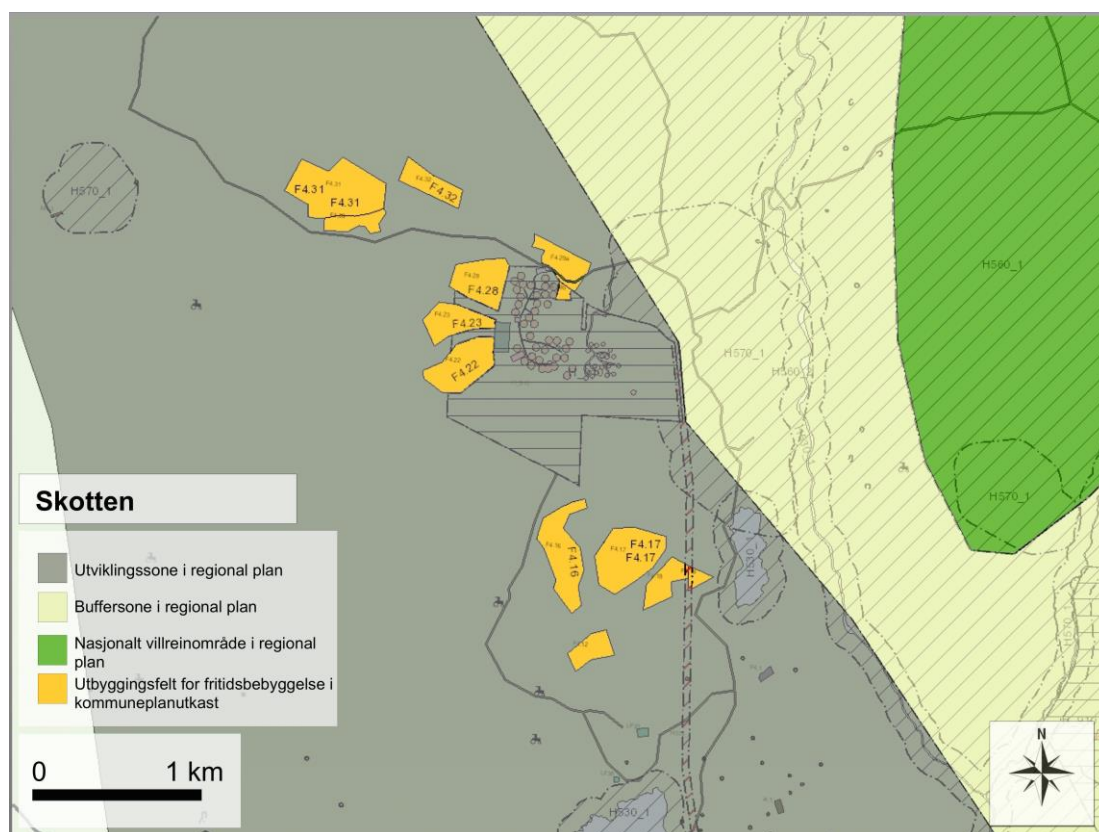
Konsekvensutredninger er gjort for enkeltvise områder. Dokumentstudiet av konsekvensutredningene viser at en del innspill om utbygging av fritidsbebyggelse er lagt inn i områder som ligger i utviklingssona (Ringebu kommune 2015c). Samtidig er en del ikke lagt inn, av varierende grunner. Det blir i hovedsak ikke vist til den regionale planen og villreininteresser for områdene som ligger i utviklingssona, men det blir for en del områder vist til konflikt med skiløyper og konflikt med andre interesser (ibid).

I planutkastet har kommunen lagt inn utbyggingsfelt for fritidsbebyggelse i tre områder; Venabygdsfjellet, Skotten og Måsåplassen (figur 2, s. 38). Venabygdsfjellet og Måsåplassen er hytte- og reiselivsområder kommunen vil videreutvikle som destinasjoner, mens Skotten er et seterområde der kommunen planlegger for nye hytteområder. Kommunen fikk inn spesielt mange innspill for et område som ikke har vært omfattet av rullerte kommunedelplaner siden gjeldende kommuneplan ble vedtatt i 1993, der det derfor ikke har blitt lagt inn nye områder for fritidsbebyggelse (Ringebu kommune 2015a). I dette området ligger de to hytteområdene Måsåplassen (figur 3, s. 51) og Skotten (figur 4, s. 52), og det ligger både i utviklingssona og i buffersona i den regionale planen. Ordfører uttrykker at det har vært mye frustrasjon i lokalsamfunnet rundt byggestopp i området, og administrativt ansatt mener at kommunen legger til rette for mer ny utbygging enn normalt på grunn av den lange tida siden sist rullering. Kommunen viser blant annet til et ”solid og gjennomarbeidet” innspill fra Skotten (ibid, s. 35). Arealbehovet for Måsåplassen og Skotten er beregnet å være omtrent **450 daa**, 150 nye hytter, og ifølge planutkastet, er planreserven i området «svært lav» (ibid). Etter siling og justeringer, har kommunen lagt ut **1500 daa** fritidsbebyggelse, ca. 500 enheter (ibid, s. 36). Etter behandling i kommunestyret ble **i tillegg 230 daa** (ca. 75 hyttetomter) lagt til (ibid, s. 38). To utbyggingsfelt er lagt inn der kommunen har flyttet grensa mellom buffersona og utviklingssona på Måsåplassen (utbyggingsområder plassert der piler viser flytting av hensynssonegrense i figur 3).

Informeranter viser til et stort engasjement blant grunneiere, og mener kommunen har mottatt grundige innspill fra grunneiere og gode argumenter for å legge ut fritidsbebyggelse. Dette kommer fram i høringsutkastet til kommuneplan om utbygging på Skotten (figur 4, s. 52): «Det er avgjørende for grunneierne at arealene er store nok til at hver grunneier får et tilstrekkelig areal til at det er økonomisk forsvarlig å gå inn i et forpliktende samarbeid om utbygging» (Ringebu kommune 2015a s. 35, min kursiv).

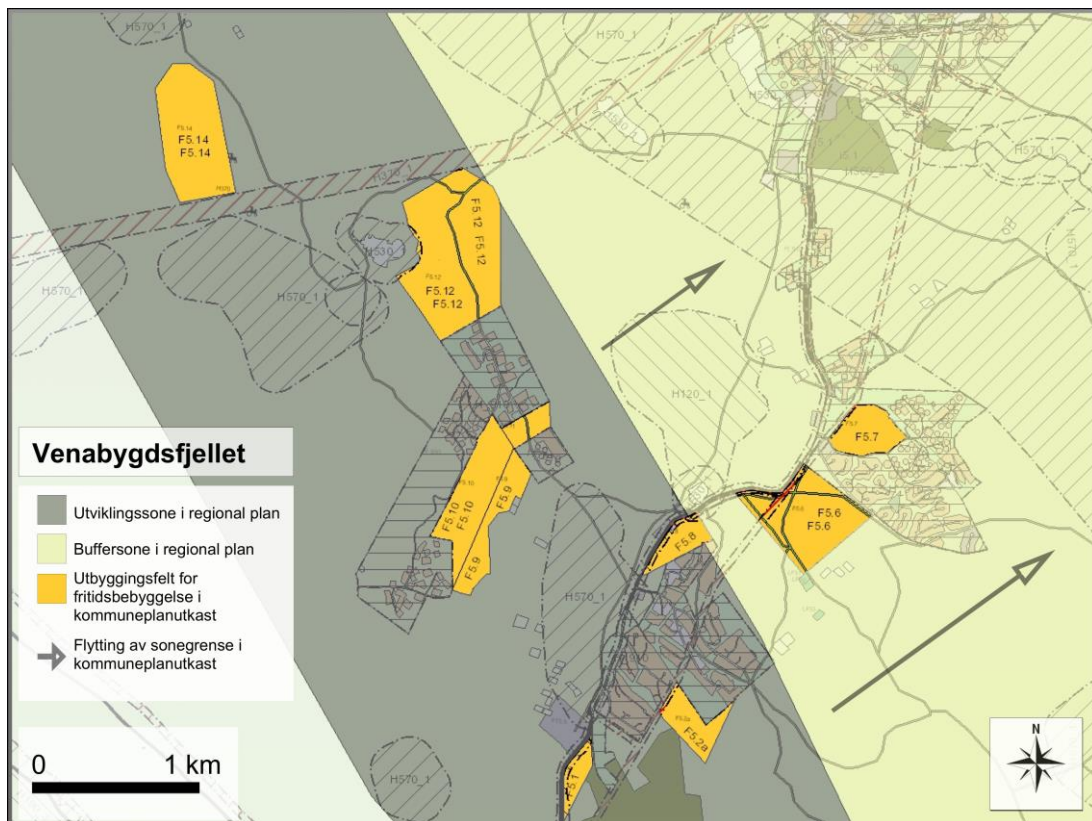


Figur 3: Måsåplassen i Ringebu kommune. Utsnitt fra kommuneplanutkast for Ringebu, med soner fra regional plan. Kartgrunnlag hentet fra: InnlandsGIS åpen site.



Figur 4: Skotten i Ringebru kommune. Utsnitt fra kommuneplanutkast for Ringebru, med soner fra regional plan. Kartgrunnlag hentet fra: InnlandsGIS åpen site.

Også på Venabygdsfjellet (figur 5, s. 53) er det kommet inn mange innspill om nye areal til fritidsbebyggelse. Udekket arealbehov anslått **640 daa**, 213 nye tomter. Etter siling og justering, er omtrent **1000 daa** satt av, omtrent 330 nye enheter/tomter. Etter behandling i kommunestyret er i **tillegg 290 daa** lagt inn i planutkastet, omtrent 95 hyttetomter. Her er også to felt lagt inn der kommunen har flyttet grensa (utbyggingsområder plassert der piler viser flytting av hensynssonegrense i figur 5).



Figur 5: Venabygdsfjellet i Ringebu kommune. Utsnitt fra kommuneplanutkast for Ringebu, med soner fra regional plan. Kartgrunnlag hentet fra: InnlandsGIS åpen site.

Kommunen har altså lagt ut **3020 daa** til fritidsbebyggelse i de tre områdene til sammen, mens anslått arealbehov var **1090 daa** (Ringebu kommune 2015a, s. 34). Administrativt ansatt i Ringebu mener at politikere naturlig nok vil prøve å få inn så mye som mulig av areal, fordi de er politikere og det er mange ønsker om utbygging i lokalsamfunnet. Administrativt ansatt mener administrasjonen ser at dette er store arealer, men at man prøver å balansere og å også følge opp det grunneiere og politikere ønsker.

6.2.3 Reaksjon fra fylkeskommunen

I høringsuttalelse uttrykker fylkeskommunen at «Oppland fylkeskommune er regional planmyndighet og mener at Ringebu kommune i all hovedsak må holde seg til rammene som er fastsatt i den nylig vedtatte Regional plan for Rondane- Sølknletten. Fylkeskommunen fremmer innsigelse til reduksjonen av buffersonen slik den er vist i planforslaget i området fra Venabygdsfjellet til Øksendalen» (Oppland fylkeskommune 2015e, s. 1, min kursiv). Fylkeskommunen fremmer også innsigelse til utbyggingsområder for fritidsbebyggelse lagt inn i områdene der kommunen har utvidet

utviklingssona, og begrunner dette med at buffersona i den regionale planen ikke gir rom for ny fritidsbebyggelse (ibid).

”Ringebu har utvida utviklingssona på bekostning av buffersona. Så det skjønner jeg fra deres synspunkt, men der bryter de jo med planen, så da er det riktig fra vår side å komme med en innsigelse” - fylkesordfører i Oppland

Fylkeskommunen uttrykker at alle byggeområder er omfattende utredet i kommuneplanutkastet, men savner en vurdering av planens samlede konsekvenser for natur og samfunn (Oppland fylkeskommune 2015e). Gjennom studie av høringsuttalelsen, ser det imidlertid ikke ut til at fylkeskommunen fremmer innsigelse til utbyggingsområdene som ligger i utviklingssona i den regionale planen (Oppland fylkeskommune 2015e).

Fylkestingets vedtak av høringsuttalelse er i all hovedsak som administrasjonen i fylkeskommunen foreslår. I saksframlegget blir det utdypet hva administrasjonen mener om kommunens planlegging og om utviklingssona. Fylkesrådmannen uttrykker at kommunen har flyttet grensa mellom utviklingssona og buffersona med inntil 1,8 km innover mot villreinens leveområder, og at flyttingen både på Venabygdsfjellet og på Måsåplassen har gitt rom for nye byggeområder. Det går fram at grensa mellom de forskjellige sonene er ”grovtegnet” og fylkeskommunen viser til departementets signaler om rom for lokale justeringer, ”for eksempel hvis grensa i regional plan deler et hytteområde” (Oppland fylkeskommune 2015d, s. 6). Fylkesrådmannen mener imidlertid at grenseendringene i Ringebu er så store at de ikke kan defineres som ”lokal tilpasning” (ibid, s. 7). Flyttingen er større enn det handlingsrommet fylkesrådmannen mener at departementet har gitt, og mener det er uheldig med så store endringer:

”Fylkesrådmannen tilrår innsigelse til kommunens soneinndeling og ber om at grensen mellom Buffersone og Utviklingssone opprettholdes slik den er vist i Regional plan for Rondane- Sølknletten” (s. 8, min kursiv). *”Fylkesrådmannens tilråddning om innsigelse til utvidelse av Utviklingssonen (sone 3) innebærer derfor også innsigelse til disse byggeområdene”* (Oppland fylkeskommune 2015d, s. 11, min kursiv).

Fylkesrådmannen peker ut over kommunens grenser, og uttrykker at kommunens argument om at sonegrenser skjærer gjennom etablerte hytteområder, ikke er ”enestående for Ringebu kommune” (Oppland fylkeskommune 2015d, s. 11). Administrasjonen påpeker at kommunen i løpet av den 5 år lange regionale planprosessen hadde mulighet til å foreslå endringer, og at planen nylig er vedtatt.

Fylkesrådmannen viser til at en endring i sonegrenser vil få presedensbetydning for andre kommuner i planområdet, og at dette ikke kan gjøres uten dialog med Hedmark fylkeskommune og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (ibid).

Fylkesrådmannen ber også om at utviklingssona får egen hensynssone i kommuneplanen, fordi *”den er å anse som en buffersone mot nasjonalt villreinområde selv om restriksjonene på bygging ikke er like strenge som i buffersonen”* (Oppland fylkeskommune 2015d, s. 21, min kursiv). Det bør ifølge fylkesrådmannen settes bestemmelser for hensynssona lik retningslinjene i den regionale planen.

Fylkesrådmannen mener det er for store nye arealer til fritidsbebyggelse i kommuneplanforslaget, men har forståelse for ønskene da det ikke har vært muligheter for å legge inn nye arealer siden gjeldende kommuneplan ble vedtatt i 1993 i områder der det ikke har vært egne kommunedelplaner (Oppland fylkeskommune 2015d).

6.2.4 Reaksjon fra Fylkesmannen

Fylkesmannen uttrykker i høringsuttalelse at *”kommunen har valgt et hovedfokus i revisjonen på fritidsboliger, og muligheter for videre utvikling på dette området”* (Fylkesmannen i Oppland 2015a, s. 7). Fylkesmannen understreker at de *«forstår at dette er et viktig tema for kommunen og at salg og service knyttet til fritidsbebyggelse er en viktig inntektskilde og genererer mange arbeidsplasser i kommunen»* (ibid).

Tilknyttet flytting av sonegrensa, viser Fylkesmannen viser til at Ringebu har fått en utviklingssone og forklarer at *”den regionale planen uttrykker et kompromiss mellom villreinhensyn og næringsutvikling og representerer en konkretisering av nasjonal politikk på området”* (Fylkesmannen i Oppland 2015a, s. 7). Fylkesmannen uttrykker at en ville hatt forståelse for *”mindre tekniske justeringer (...) der grensen tilpasses og flyttes noen titalls meter”*, men mener den foreslåtte justeringen er *”klart i strid med nasjonal villreinvertittikk”* og fremmer *innsigelse til både flyttingen av sonegrensa og utbyggingsfeltene lagt inn i den utvidede utviklingssona* (ibid).

Fylkesmannen fremmer i tillegg en **«generell innsigelse** til svært mange nye områder for fritidsbebyggelse i utviklingssonen» (Fylkesmannen i Oppland 2015a, s. 16). Fylkesmannen påpeker at kommunen har beregnet et arealbehov for en 12- års periode på 450 daa, og at etter Fylkesmannens beregninger blir det lagt inn rundt 2000 daa nytt utbyggingsareal for området på Måsåplassen og Skotten, mest i utviklingssona (ibid). Fylkesmannen viser til at det ikke er gjort en samlet vurdering av konsekvenser for villrein som følge av sannsynlig økt ferdsel og fremhever at en

utredning av mulige avbøtende tiltak er et generelt krav ved større utbyggingstiltak. Fylkesmannen viser til at dette *blir forsterket ved at tiltakene ligger nært nasjonalt villreinområde* (ibid, s. 16). I gjennomgang av områdene det blir fremmet innsigelse eller merknader til, blir det vist til avstanden mellom utbyggingsfeltene og buffersonen: f.eks. "6 nye områder for fritidsbebyggelse (...) i utviklingssonen, alle bare fra ca. 0,2 til 0,8 km fra buffersonen" (Fylkesmannen i Oppland 2015a, s.14). I tillegg mener ikke Fylkesmannen at behovet for «såpass store» nye utbyggingsområder er tydeliggjort, og viser til "KU- forskriften, naturmangfoldlovens § 8 om kunnskapsgrunnlaget og føringer i regional plan" (ibid).

6.3 Kommunal arealplanlegging i utviklingssona i Sel

6.3.1 Kommunens arealplanlegging i utviklingssona

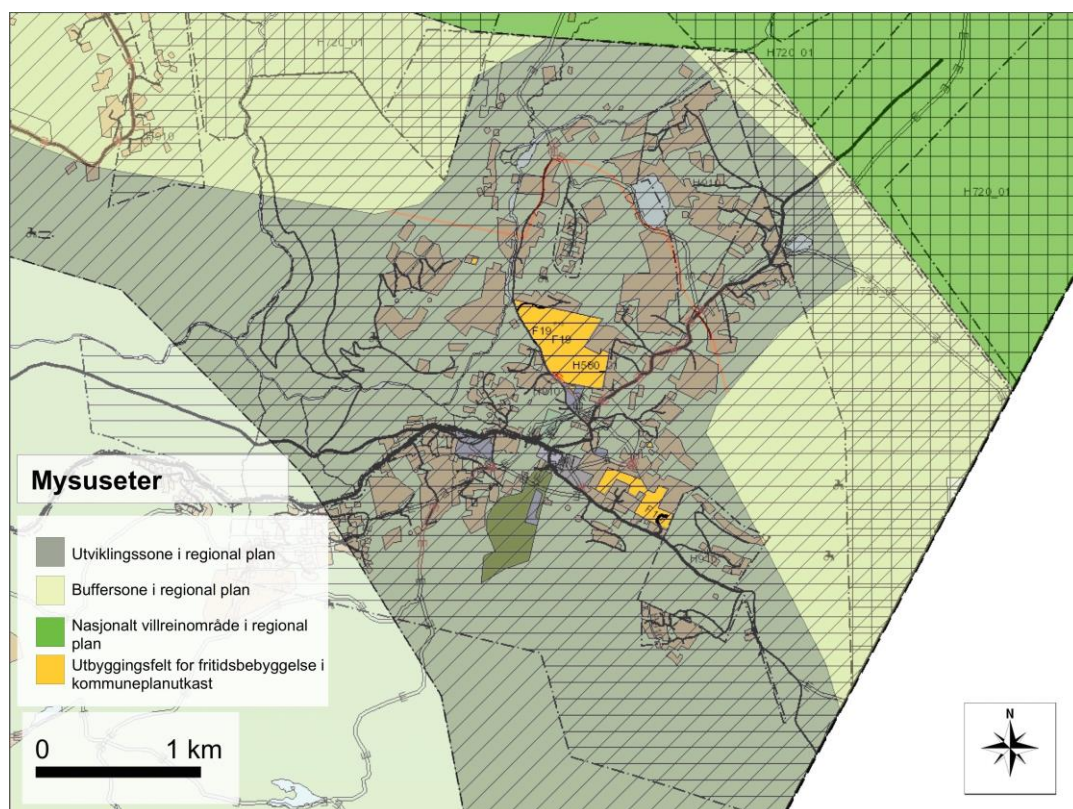
Gjeldende kommuneplan for Sel kommune er vedtatt i 1997. Utkast til kommuneplanens arealdel 2015- 2025 ble lagt ut til andre gangs offentlig ettersyn og høring i perioden 24.04.2015- 05.06.2015. Analysen tar utgangspunkt i dokumentene knyttet til både første- og andregangs høring.

Områder som ligger i utviklingssona i den regionale planen, ligger i kommuneplanutkastet innenfor «Hensynssone bevaring naturmiljø – område som ligger i Regional plan for Rondane- Sølknletten» (Sel kommune, 2014b, s. 42). Kommunens hensynssone dekker nasjonalt villreinområde, buffersona og utviklingssona i den regionale planen.

Kommunen har gjort konsekvensutredning for enkeltområder som er lagt inn i planen. I konsekvensutredninger blir det vist til at foreslåtte utbyggingsfelt ligger innenfor utviklingssona i den regionale planen (Sel kommune 2015d). For utbyggingsfelt som er lagt inn i planutkastet, viser kommunen blant annet til at utbyggingen skjer som fortetting og at det allerede finnes kanalisierende løypenett. For flere av disse utbyggingsfeltene, vurderer kommunen det som negativt at de ligger i utviklingssona i den regionale planen. Kommunen viser imidlertid også til positive konsekvenser for lokalsamfunnet: "Hyttebygging er positivt for eksisterende næringsliv" (ibid, s. 143) og "Området består av hytter og reiselivsbedrifter med behov for utvikling" (ibid, s. 222). Flere innspill om utbyggingsområder kommer ifølge konsekvensutredningen i konflikt med skiløypenett eller vil ikke innebære fortetting, og er derfor ikke lagt inn.

Av planutkast til andregangs høring går det fram at blant hovedtema for revisjon av arealdel var nye områder for boligbygging og hyttebygging. Det går fram av utkastet at Sel er en stor hyttekommune

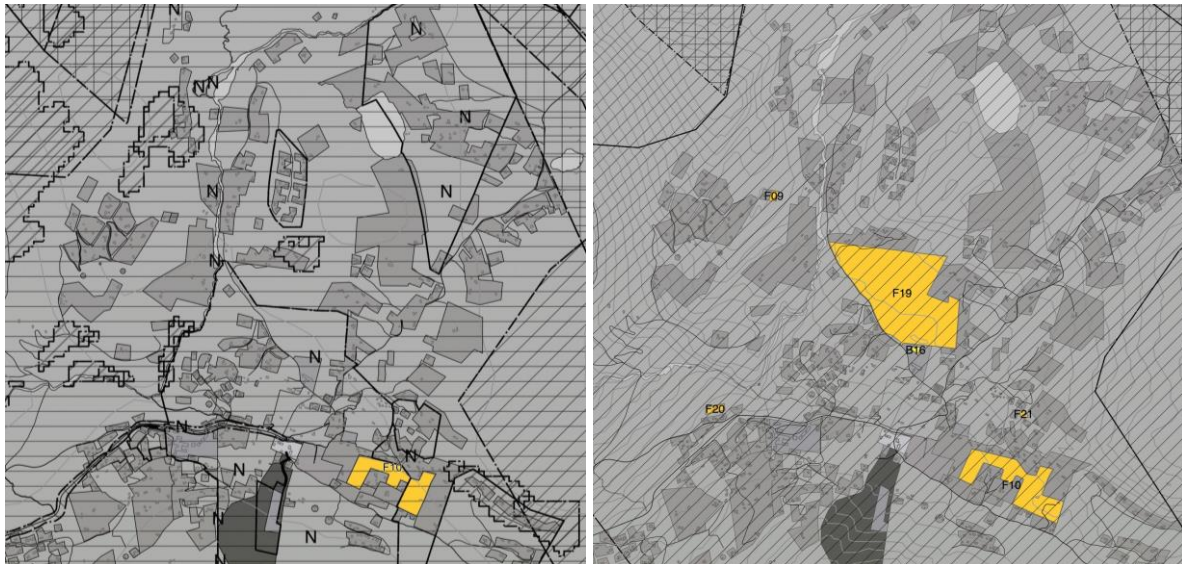
med ca. 2000 hytter, og at de største konsentrasjonene er i Høvringen- området og Mysuseter- området (se figur 2). Kommunen uttrykker at Mysuseter (figur 6) er det området i kommunen med flest hytter og at det både "har vært og er svært viktig for det lokale næringslivet i kommunen" (Sel kommune, 2014a, s. 25). Til førstegangs høring ble det lagt ut et område for fritidsbebyggelse på 12-15 tomter på Mysuseter (Sel kommune 2014a). Det var da noen innspill som ikke ble lagt inn i planutkastet, og kommunen vurderte blant annet at "Det er nødvendig å få en avklaring på rammen for ny hyttebebyggelse på Mysusæter jf. Regional plan for Rondane- SølInkletten" (Sel kommune 2015c, s. 26). Administrativt ansatt uttrykker at kommunen la inn små utbyggingsfelt for fritidsbebyggelse til førstegangs høring, og at regionale myndigheter mente det var et «beskjedent» omfang. Kommunen fikk ingen innsigelser knyttet til utbygging i utviklingssona til førstegangs høring.



Figur 6: Mysuseter i Sel kommune. Utsnitt fra kommuneplanutkast for Ringebu, med soner fra regional plan. Kartgrunnlag hentet fra: InnlandsGIS åpen site.

Til andregangs høring ble det lagt ut flere tomter for fritidsbebyggelse i kommuneplanutkastet, som vist i figur 7. Administrativt ansatt uttrykker at kommunen da «prøvde seg på mer». Kommunen fikk da flere innspill om områder ønsket lagt inn som utbyggingsfelt for fritidsbebyggelse. Ordfører påpeker at regionale myndigheter ønsker at en arealplan til førstegangs offentlige ettersyn bør ha avklart ambisjoner om utbygging, men mener dette går på bekostning av lokaldemokratiet og næringsinteresser. Ordføreren påpeker at det først er under førstegangs høring at lokale aktører får

mulighet til å ivareta sine næringsinteresser. I tillegg uttrykker ordføreren at kommunen har et stort planreserve som antageligvis ikke vil bli bebygd, og at politikerne derfor velger å legge inn flere områder til andregangs høring.

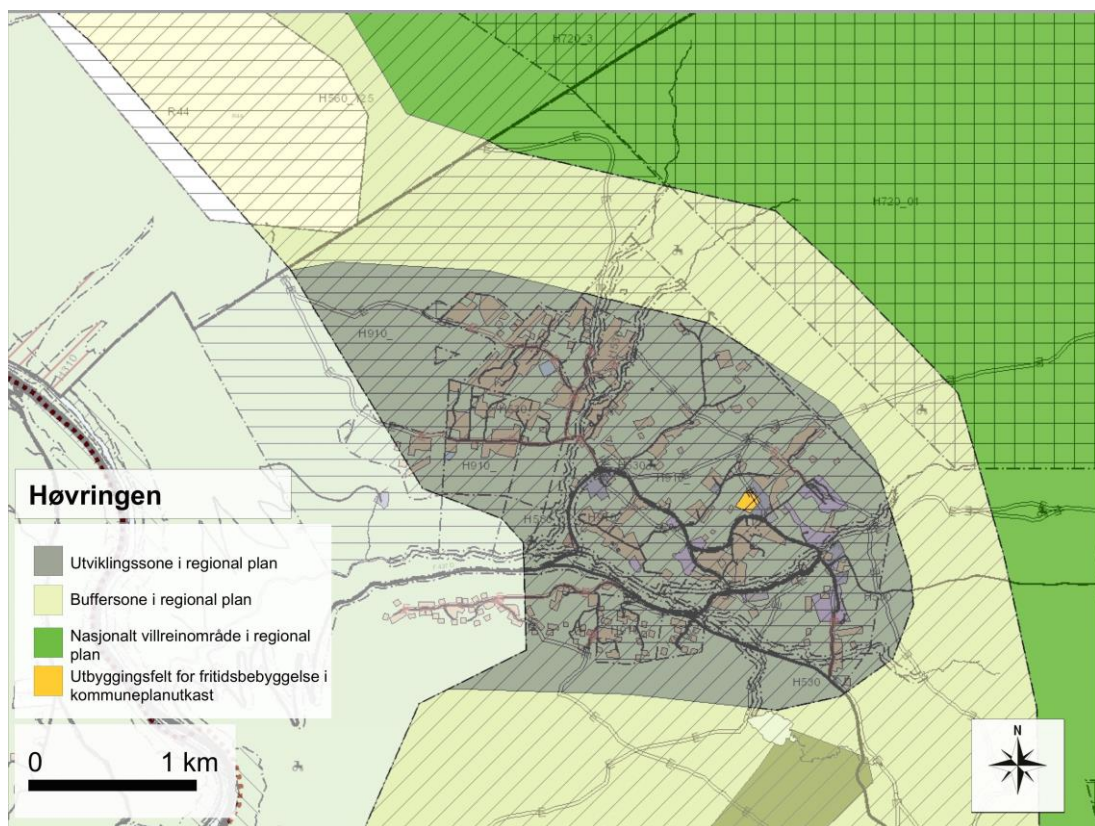


Figur 7: Mysuseter i Sel kommune. Utsnitt fra kommuneplanutkast til førstegangs høring til venstre og andregangs høring til høyre. Kilde: Sel kommune. Mitt utsnitt og fargeendring.

Mellom første- og andregangs høring, mottok kommunen et brev som førte til førstesideoppslag i lokalavisa Gudbrandsdølen Dagningen. I brevet, som var signert Mysuseter grunneierlag, truet grunneiere med å stenge løyper, veger og kloaknett hvis ikke kommunestyret endret på kommuneplanutkastet som hadde vært ute til førstegangs høring (Mysuseter grunneierlag 2015). Grunneierne kalte kommuneplanutkastet en "krigserklæring mot lokale grunneiere", og mente lokale grunneiere ikke ble tilgodesett av kommunen. Dette omhandlet blant annet fordeling av hyttetomter og én boligtomt i utviklingssona. Grunneierne uttrykker i brevet at «rådmannen avviser tomt til bygging av bestyrerbolig for Mysuseter Fjellstue», og mener andre turistbedrifter i området har helårs bestyrerboliger (Mysuseter Grunneierlag 2015). Grunneierne krevde at deres planinnspill ble lagt inn i kommuneplanen.

I kommuneplanutkastet til andregangs høring ble det lagt ut områder for 29 tomter på Mysuseter. Kommunens behandling av innspill viser at flere av disse områdene var knyttet til grunneierne som sendte brevet. Noen innspill fra grunneierne som signerte brevet er lagt inn i kommuneplanutkastet, hvorav den ene boligtomta.

På Høvringen (figur 8) ble det lagt ut én tomt for fritidsbebyggelse til førstegangs høring. I dette området ble det utarbeidet en kommunedelplan mens den regionale planprosessen pågikk. I denne kommunedelplanen hadde imidlertid Fylkesmannen innsigelse, blant annet knyttet til størrelsen på hytter. Kommunen og Fylkesmannen kom ikke til enighet, og planen ble vedtatt i Miljøverndepartementet i 2013, før den regionale planen ble vedtatt. I kommuneplanutkast til andregangs høring, uttrykker kommunen at den regionale planen åpner for mer utnytting enn kommunedelplanen, og har lagt ut ni tomter for fritidsbebyggelse til andregangs høring (Sel kommune 2015c). Kommunen bruker utviklingssona i sin argumentasjon for noen av disse områdene, og uttrykker at det gjelder reiselivsbedrifter med behov for utvikling.



Figur 8: Høvringen i Sel kommune. Utsnitt fra kommuneplanutkast for Ringebru, med soner fra regional plan. Kartgrunnlag hentet fra: InnlandsGIS åpen site.

Flere informanter påpeker at det tidligere har vært flere konflikter mellom statlige myndigheter og Sel kommune. I høringsuttalelse til den regionale planen i Rondane, viser miljøvernmyndighetene til at kommunen i 1997 fastsatte langsiktige rammer for fjellområdene, og at administrasjonssjefen i kommunen da mente den tidligere fylkesdelplanen i Rondane skulle prioriteres, og at kommunen tok sikte på å avslutte hyttebyggingen i området (Fylkesmannen i Hedmark et al 2011, s. 21).

I kommuneplanutkastet uttrykker kommunen ambisjoner om å utvikle Høvringen og Mysuseter som «helårlige kommersielle destinasjoner» (Sel kommune 2014a, s. 36). Imidlertid uttrykker kommunen at: «samtidig har markedssituasjon for helårsdrevne hotell, pensjonat o.l. endret seg og utfordret driftsøkonomien, og med kapitalkostnader er det krevende å utvikle nye 'varme' senger med akseptabel inntjening» (ibid). Kommunen mener "(...) det er et behov for en endret arealpolitikk for 'varme og kalde senger', med større fleksibilitet knyttet til om bygg skal være fritidsbygg eller næringsbygg etter plan- og bygningsloven" (ibid). Kommunen mener det er en utfordring at det ikke kommer flere nyetableringer eller utbygginger på områder som er regulert til næring eller fritids- og turistformål, og vil derfor åpne for delvis seksjonering av hotell, pensjonat o.l. til fritidsbebyggelse (ibid).

En administrativt ansatt i kommunen peker på denne situasjonen, og mener regionale myndigheter ikke alltid ser hvordan realiteten er i kommunene. Informanten uttrykker at: *"Hvis de hadde vært på befaring der, hadde de jo sett og forstått situasjonen, at det ikke er realistisk? Vi er jo klar over at vi har lagt inn et boligformål midt i et næringsformål"*

6.3.2 Reaksjon fra fylkeskommunen

Fylkeskommunen savner en samlet konsekvensutredning for det totale antallet områder for fritidsbebyggelse og mener kommunen ikke i tilstrekkelig grad har vektlagt føringene om vurderinger av samlede konsekvenser og behov for avbøtende tiltak i den regionale planen. At dette ikke er gjort, mener administrasjonen er *"en svakhet ved planmaterialet sett opp mot retningslinjene i den regionale planen"* (Oppland fylkeskommune 2015c, s. 8, min kursiv). Det er ifølge administrasjonen først etter at kommunen har gjort en slik konsekvensutredning at fylkeskommunen kan ta en nærmere vurdering av utbyggingsområdene når samlet konsekvensutredning for fjellområdene foreligger. I høringsuttalelsen går det fram at fylkeskommunen mener viktige hensyn innenfor fylkeskommunens ansvarsområder ikke er ivaretatt og at formelle krav til kommuneplanen ikke er løst, og fremmer en *"generell innsigelse til planen"* (Oppland fylkeskommune 2015c, s. 1).

Fylkestinget har vedtatt det administrasjonen i fylkeskommunen foreslår vedtatt (se Oppland fylkeskommune 2015b). Fylkesrådmannen uttrykker at *«hovedutfordringen med fritidsboligområdene på Høvringen og Mysusæter er at områdene ligger i utviklingszone i regional plan for Rondane- Sølknletten»* (Oppland fylkeskommune 2015a, s. 9, min kursiv). Administrasjonen understreker sonebruk: *"utviklingssonen er også en buffersone som har egne retningslinjer i den regionale planen"* (Oppland fylkeskommune 2015c, s. 8, min kursiv) og at det skal gis regler for

hensynssonene som skal avstemmes med regional plan. Det går fram at *”fylkesrådmannen forutsetter at dette følges opp slik at plangrunnlaget i kommuneplanen på en god måte formidler de omforente føringene fra regional plan”* (ibid).

Fylkesrådmannen mener at kommunen i større grad burde ha drøftet planutkastet med regionale myndigheter. I tillegg uttrykker fylkesrådmannen at det ikke er gjort vurderinger av forventet behov for fritidsboligarealer i planperioden og at det er viktig at planreserven står i forhold til forventet behov i planperioden (Oppland fylkeskommune 2015c).

6.3.3 Reaksjon fra Fylkesmannen

Fylkesmannen uttaler at kommunen har lagt ut *”omfattende ny hytteutbygging i områder innenfor virkeområdet til den regionale planen”* uten nødvendig medvirkning fra regionale myndigheter (Fylkesmannen i Oppland 2015a, s. 9, min kursiv). Fylkesmannen fremmer innsigelse til planlagt ny hyttebygging på Mysuset; *”Fylkesmannen kan etter en samlet vurdering ikke se at foreslått omfattende hyttebygging på Mysuset følger av tilstrekkelig dokumentasjon på samlet virkning og mulige avbøtende tiltak etter bestemmelsene i regional plan for Rondane- Sølknletten”* (Fylkesmannen i Oppland 2015a, s. 9). Om boligtomta kommunen har lagt inn på Mysuset i planutkastet, uttrykker Fylkesmannen at: *«Fylkesmannen finner ingen begrunnelse for å etablere en boligtomt her, midt inne i areal avsatt til næringsformål»* (Fylkesmannen i Oppland 2015a, s. 6, min kursiv).

Fylkesmannen mener for de fleste utbyggingsfeltene at kommunen har anslått for lavt antall hyttetomter, at det reelle antallet er høyere, rundt 100 tomter. I høringsuttalelsen uttales det at: *«Mysuset ligger i regional plan for Rondane- Sølknletten i hovedsak i utviklingssonen, men delvis tilgrensende nasjonalt villreinområde»* (Fylkesmannen i Oppland 2015a, s. 8, min kursiv).

Fylkesmannen argumenterer med grunnlag både i den regionale planen og naturmangfoldloven. De viser til at den foreslåtte utbyggingen ikke følges av dokumentasjon etter bestemmelsene i den regionale planen, og heller ikke oppfyller kravene *«om å vurdere samlet belastning som et økosystem kan bli utsatt for, jf. § 10 i naturmangfoldloven»* (Fylkesmannen i Oppland 2015a, s. 9, min kursiv).

Det blir vist til NINA- rapport fra 2015 som ifølge Fylkesmannen dokumenterer at *”det svært viktige nord- sør trekket forbi aksen Spranget – Rondvassbu er mer eller mindre totalt blokkert”* og at ny hyttebygging i fremkant av denne aksen vil kunne skape mer ferdsel (Fylkesmannen i Oppland 2015a, s.9).

6.4 Gangen videre i kommunenes planprosesser

Informanter i kommunene forklarer at kommunene gjennom dialogmøter får signaler fra regionale myndigheter om hva som kan tillates i utviklingssona, men at det ofte ikke er enighet mellom kommunene og de regionale myndighetene:

”Utfordringen er at det er andre ønsker her enn det de ønsker vi skal foreslå og gjøre. Vi er ikke helt på samme linje. Da hjelper jo ikke å ha møte med dem da, gang på gang. Vi vet hvor de står” – administrativt ansatt i kommune

”Vi har fått signaler. En del har vi lytta til i betydning helt eller delvis tatt i betraktning, andre ting kjører vi videre” – kommuneordfører

Informanter i kommunene uttrykker at de forventer en annen oppfatning hos regionale myndigheter om hva som kan tillates av utbygging i utviklingssona enn den oppfatningen som er i kommunene. En ordfører uttrykker at regionale myndigheter ikke vil slippe fra seg muligheten til å komme med innsigelse, da måten de forholder seg til kommunenes planlegging i denne omgang vil sette presedens for seinere planlegging.

Imidlertid blir det knyttet usikkerhet både til Fylkesmannens og fylkeskommunens tolkning av utviklingssona. Flere informanter forventer at Fylkesmannen vil tillate mindre utbygging enn fylkeskommunen, men det er også usikkerhet rundt hvor strengt Fylkesmannen vil tolke. En ordfører uttrykker at Fylkesmannsembetet var mer konservativt for ti år siden enn det er i dag, og at hvem som sitter i sentrale posisjoner hos Fylkesmannen har betydning. Ordføreren uttrykker at kommunene kanskje vil få en ”litt annen klo i Fylkesmannsembetet med den nye fylkesmannen”.

Det er også knyttet usikkerhet til hva fylkeskommunen vil tillate av utbygging. Ordfører i Sel begrunner usikkerheten med at administrasjonen i fylkeskommunen har mer å si i oppfølgingen av den regionale planen enn de hadde i den regionale planprosessen. Informanten uttrykker at: *«når utviklingssona er så lite konsist beskrevet og definert, er en tilbake i det klassiske sporet; at lokalt på kommunenivå så er det politisk prosess og aktør, mens vi møter byråkrati i fylkeskommune”*.

Informanten mener det er det politiske som tar avgjørelsene i fylkeskommunen, men at administrasjonen i større grad kjører løpet fram til vedtak. Ordføreren mener det er nødvendig med veiledning fra fylkeskommunen, men fremholder at arealplanen er et politisk dokument. Ordføreren påpeker at kommunene i slutfasen av den regionale planprosessen møtte politikere i

departementet, men at "når det nå skal defineres praksis og mulighetsrom, møter vi byråkrati». Dette får ifølge informanten betydning for kommunens planlegging:

"Politikerne må være på tå hev, for nå kan det legges føringer for lang tid, og jeg har en viss bekymring for at det kan ende opp med at byråkrater, som tilfeldigvis sitter der nå, i stor grad ender opp med å være politikere» - ordfører i Sel kommune

Informanter i begge kommuner er opptatt av at det er gjennom kommunenes planlegging at det dannes presedens for seinere planlegging, og at kommunene ikke vil "gi seg uten videre". I Ringebu uttrykker administrativt ansatt at kommunen også i neste høringsrunde vil forsøke å flytte sonegrensa mellom buffersona og utviklingssona, men ikke i samme grad som første gang. En vil se om kommuneplanen kan bli vedtatt da, og at endringa i såfall vil være i strid med regional plan, men juridisk bindende gjennom kommuneplan. Informant i Ringebu uttrykker at å kjempe for kommunenes politiske målsettinger om utvikling ved å gå til departementet med kommuneplanen, vil stå i konflikt med å planlegge realistisk og slik få vedtatt kommuneplanen raskt.

Imidlertid mener informanter i begge kommuner at det kan ende slik:

"Vi skal få landa den, men det spørres hvor lang tid det tar, hvor mye vi skal kjempe for. Om vi skal holde på så lenge at vi må til departementet. Ja, jeg tror det kan skje" – informant i Ringebu

"Det er ikke snakk om uten videre å akseptere alt som nå kommer av tilbakemeldinger som går på begrensninger og avkortinger i det vi ønsker oss, det er ikke noe mål å ende opp med meklingsmøte, men nå og da så må en jo bruke den muligheten og. Så det betyr ikke at det må bli slik, men det kan jo skje" – informant i Sel

Informanter påpeker også at en ny regjering, sett i forhold til den forrige regjeringa, kan føre til en endring i hvordan nasjonale myndigheter forholder seg til kommunenes planlegging. En administrativt ansatt i en kommune uttrykker at: «det hadde på en måte vært spennende å prøve å gå til departementet, da det skaper presedens for seinere også».

7 Drøfting

I det følgende vil jeg gjennom drøfting besvare underproblemstillingene for oppgaven:

- *Avklarer den regionale planen hvor stort handlingsrommet er i utviklingssona?*
- *Hvordan og hvorfor har kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen ulike tilnærminger til utviklingssona?*
- *Hvordan påvirker de ulike tilnærmingene kommunenes arealplanlegging i utviklingssona?*
- *Hvordan fungerer den regionale planen som en felles plattform for kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen i de kommunale planprosessene?*

7.1 Strategiske retningslinjer for utviklingssona

Utformingen av den regionale planen har sammenheng med hvordan den regionale planprosessen ble gjennomført. Som både Singsaas (2014a; 2014b) og Tostrup (2014) påpeker, var planprosessen i Rondane preget av uenighet mellom lokale og regionale planmyndigheter på den ene siden og miljøvernmyndigheter på den andre. Mens miljøvernmyndigheter ønsket en mer styrende plan, mente den politiske styringsgruppa at den regionale planen skulle være retningsgivende og gi et mulighetsrom til kommunene. Partene kom aldri fram til enighet; det ble ikke oppnådd en samordning i planprosessen. Planresultatet som ble vedtatt var derfor i størst grad utformet av den politiske styringsgruppa, i samarbeid med Miljøverndepartementet i sluttfasen av planprosessen. Faludi (2000) beskriver hvordan planer som skal oppnå kommunikasjon og demokratisk legitimitet nødvendigvis må bli vage og gi rom for tolkning. Som går fram av den regionale planen, ble det i planprosessen lagt vekt på å oppnå legitimitet hos lokalbefolkning, og retningslinjene er utformet med tanke på å gi et handlingsrom for kommunene.

I hvilken grad retningslinjene angir hva som kan skje i utviklingssona, kan ses i lys av teori om strategiske planer og prosjektplaner. Strategiske planer kjennetegnes ifølge Faludi (2000) av fleksibilitet, å være retningsgivende og å åpne for et handlingsrom, mens prosjektplaner er bindende og forventes å følges opp. Retningslinjene tilknyttet utviklingssona kan sies å være utformet som *strategiske elementer*. Faludi (2000) påpeker at hovedformålet med strategisk planlegging på nasjonalt og regionalt nivå, er å gi veiledning for situasjoner preget av usikkerhet og konflikt rundt bruk av arealer. De skal kunne tilpasses mange og ukjente situasjoner, og vil derfor ofte være preget av en åpenhet og gi rom for forhandlinger (ibid). De regionale planene skulle ifølge bestillingsbrevet for de regionale planene, "fastsette en langsiktig arealbruk" og være "retningsgivende for kommunal

planlegging” (Miljøverndepartementet 2007, s. 1). Retningslinjene for utviklingssona i Rondane er fra planeiers hold, fylkeskommunen, ment å *veilede* i hvordan avveiningen mellom bruk og vern skal gjøres gjennom vurderinger på kommunalt nivå.

Av bestillingsbrevet gikk det også fram ”at omfang og lokalisering av framtidig utbygging» skulle «konkretiseres på kart og i retningslinjer” (Miljøverndepartementet 2007, s. 6). Som informantene uttrykker, er retningslinjene ‘grovmasket’ formulert; de gir vage føringer om vektning mellom bruk og vern. Av retningslinjene går det fram at det legges stor vekt på samfunnshensyn, men at det også skal tas hensyn til villreininteresser. Omfanget på utbygging er imidlertid ikke avklart på regionalt nivå, blant annet fordi konsekvensutredninger i den regionale planen ikke var detaljerte nok til å kunne angi hvor utbygging kunne eller burde skje. I strategiske planer blir gjerne beslutninger utsatt og delegert, slik at beslutninger skal bli tatt av dem som kjenner situasjonen best (Faludi 1989). Vurderinger av hva som kan skje i utviklingssona er utsatt til det kommunale nivået. Planen gir strategiske retningslinjer for *hvordan* kommunene skal gå fram i vurderingen, nemlig gjennom vurdering av samlede konsekvenser for natur og samfunn og behov for avbøtende tiltak. Som informanter uttrykker, er utviklingssona ei *vurderingssone* og den regionale planen skal brukes som vurderingsgrunnlag.

Ifølge Faludi (1989) kan en plan ha både strategisk orienterte og prosjektorienterte komponenter og slik være en hybrid plan. Retningslinjene for utviklingssona bærer preg av å være strategiske. At retningslinjene er formulert såpass vagt, og at utviklingssona har navnet den har, kan tyde på at den åpner for et kommunalt handlingsrom. Som det kommer fram i intervjuer, er dette imidlertid ikke enda avklart og det er usikkerhet knyttet til hva de ulike aktørene mener kan eller burde tillates. Hvorvidt elementene i planen åpner for et handlingsrom eller ikke, og eventuelt hvor stort, er avhengig av hvordan planen tolkes og praktiseres. Det er usikkerhet rundt hvordan plankartet og sonegrensene skal forstås; er grensene strategiske og retningsgivende eller prosjektelementer som skal gjennomføres på lavere nivå? Utviklingssona er geografisk avgrenset i plankartet, men som en informant uttrykker, er grensene grovtegnet og «omtrent en tusjstrek». Fra nasjonalt hold er det gitt signaler om at det er rom for lokal tilpasning.

Utviklingssona ser derfor ut til å i utgangspunktet verken være avgitt til samfunnsutvikling eller verneinteresser, og den regionale planen avklarer *ikke konkret* hva som kan skje i utviklingssona eller hvor retningsgivende eller bindende det regionale plankartet er.

7.2 Ulike institusjonelle tilnæringer til utviklingssona

Vage retningslinjer og et grovtegnert plankart gir et *tolkningsrom* i den regionale planen. I denne sammenheng er det interessant hva kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen mener at bør eller ikke bør skje i områdene som ligger i utviklingssona, og hvordan de tilnærmer seg utviklingssona i den kommunale planleggingen.

For å forstå hvordan utviklingssona tolkes ulikt, vil jeg her kombinere teori om tolkning av strategiske planer med institusjonell teori. Kommunenes, fylkeskommunens og Fylkesmannens tolkning og tilnærming til utviklingssona kan forstås ut fra institusjonell tilhørighet og teori om passendelogikker. Faludi bruker uttrykket "double reconstruction of texts" (2000, s. 305) om hvordan tekster tolkes ulikt, og forklarer at særlig strategiske planer kan være åpne for tolkning. Tolkningen av en tekst vil ifølge Faludi (ibid) alltid være forskjellig fra det som er intendert. Resultater av planlegging må forstås både ut fra intensjoner hos de som har lagd en plan og ut fra andres intensjoner (Faludi 1989). March og Olsen hevder at aktører integrert i en institusjon vil se det de liker og overse sider av en sak som ikke er i samsvar med det de ønsker å se (i Holsen et al 1998). Slik kan en si at tolkning av utviklingssona handler mye om hvordan aktører *ønsker* å forstå. Institusjonen aktørene tilhører vil være med på å forme en *passendelogikk* om hva som er normal, riktig og fornuftig praksis og oppførsel. Institusjoner og passendelogikker sørger for at ting blir tatt for gitt; de skaper orden, stabilitet og forventninger (March & Olsen 2007; March & Olsen 2009).

Tolkningsrommet i utviklingssona er stort, og som flere informanter uttrykker, kommer tolkning an på hvilken rolle du har og hvilke hensyn du skal ivareta; det kommer an på hvilken institusjon du tilhører. På mange måter kan det trekkes et skille mellom planmyndigheter på den ene siden og miljøvernmyndigheter på den andre. I studie av den regionale planprosessen skiller Singsaas (2014a) mellom arealplanlegging og naturforvaltning som to institusjoner med ulike passendelogikker. Blant annet skiller hun mellom hvordan forankring, veiledende planer, fleksibilitet og kommunalt handlingsrom kan være passendelogikker for arealplanleggingen, mens kunnskap, bindende planer og konkretisering kan sies å være passendelogikker knyttet til naturforvaltningen. Ifølge Singsaas gikk "naturforvaltningen og arealplanleggingen (...) inn i planprosessen med ulike grunnverdier og målsetninger", og de motstridende passendelogikkene preget planprosessen i Rondane og forsterket skillet mellom institusjonene (ibid).

Dokumentstudier og intervjuer til denne oppgaven viser også at kommunene og fylkeskommunen hadde en omforent tilnærming i den regionale planprosessen og at det da syntes å være et

konfliktskille mellom planmyndighetene, som driver arealplanlegging, og miljøvernmyndighetene, som driver naturforvaltning. I oppfølgingen av den regionale planen og tilnærminga til utviklingssona, kan en fortsatt se et slikt skille. Som informant hos Fylkesmannens miljøvernavdeling uttrykker, kan det se ut til at politiske myndigheter på ene sida og miljøvernmyndigheter på andre sida har ulike oppfatninger om omfanget utvikling som kan tillates, hva slags utvikling som er ønskelig og om hvilke tidsperspektiver som skal vurderes.

Imidlertid er det tydelig at fylkeskommunen og kommunene ikke har en lik tolkning og tilnærming til utviklingssona i oppfølgingen av den regionale planen i kommunal planlegging. Det ser derimot ut til å være en **trede** tilnærming til utviklingssona. I det følgende vil jeg drøfte hvordan og hvorfor kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen som institusjoner har ulik tolkning og tilnærming til utviklingssona. Gjennom intervjuene kommer det fram at det også er ulike oppfatninger innad i institusjonene, men informanter fremhever allikevel *rollen* til institusjonen de tilhører og at denne rollen har betydning for den enkelte aktørens opptreden.

7.2.1 Kommunenes tilnærming til utviklingssona

I begge kommunene fremhever informanter, og særlig ordførerne, at de oppfatter utviklingssona som en imøtekommelse av lokale ønsker om og behov for utvikling. Det er en forventning om at utviklingssona skal åpne for nettopp utvikling. Den regionale planprosessen var lang og omfattende, og lokalsamfunnet ble i stor grad involvert, særlig gjennom scenarioarbeidet. Som kommer fram av intervjuer, var den politiske styringsgruppa dominerende i de tidlige faser av regionale planprosessen, også da scenarioarbeidet ble gjennomført. At styringsgruppa la vekt på utvikling og oppmuntret lokalsamfunnet til deltakelse på grunnlag av utviklingsaspektet i de regionale planene, virker å ha gitt lokalsamfunnet store forventninger til utviklingsmuligheter som følge av den regionale planen.

Gjennom intervjuene kommer det fram at både kommunenes tolkning av utviklingssona og den kommunale arealplanlegginga blir påvirket av oppfatninger om hvilken rolle kommunen har og hvilke hensyn som skal ivaretas. Kommunene planlegger gjennom bruk av plan- og bygningsloven som formelt rammeverk. Dette fører med seg prinsipper som lokal medvirkning og helhetlig planlegging. I tillegg har kommunen som institusjon normer, verdier og tankesett, som er med på å forme hvordan kommunen opptrer.

Å ivareta ønsker i lokalsamfunnet ser ut til å bli vektlagt i kommunenes planlegging i utviklingssona. Kommunepolitikerne representerer lokalsamfunnet, og det er tydelig at lokalsamfunnets ønsker påvirker hvordan politikerne tilnærmer seg utviklingssona. Vold og Reitan (2012) uttrykker at kommuner er nærmere de interessene som ønsker en mindre restriktiv politikk og er slik mer utsatt for politisk press. Press fra lokalsamfunnet kan være med på å påvirke hvordan politikere velger å tolke og tilnærme seg utviklingssona i den kommunale planleggingen; hvilke passendelogikker politikerne legger til grunn for sine beslutninger. I intervjuer i begge kommuner kommer det fram at det er et stort fokus på utvikling i lokalsamfunnet og store forventninger fra særlig grunneiere og hytteeiere om utbygging av henholdsvis nye hyttefelt og påbygg på hytter.

Politikernes rolle kommer tydelig fram i planutkastet til Ringebu; her har politikerne forslått å legge ut større arealer til utbyggingsområder enn administrasjonen foreslår (Ringebu kommune 2015a). Det blir også lagt ut betydelige større arealer til fritidsbebyggelse enn det kommunens beregnede behov tilsier. I planutkastet blir det forklart at dette har sammenheng med markedssituasjonen for fritidsbebyggelse og at det er behov for en buffer. Samtidig kan den samlede mengden arealer også forstås ut fra ønsker hos grunneiere og kommunens rolle som samfunnsutvikler. Ringebu mottok store mengder innspill fra grunneiere, og gjennom både kommuneplanutkast og intervjuer kommer det tydelig fram at kommunen har arbeidet for å begrense omfanget av utbygging i utviklingssona, og har utarbeidet egne kriterier for begrensning. Samtidig forklarer administrativt ansatt i kommunen hvordan grunneiere har jobbet grundig med innspill for områder de ønsker regulert til byggeområder for fritidsbebyggelse, og at grunneierne har gode argumenter for å legge ut fritidsbebyggelse. Kommunen uttrykker i planutkastet blant annet at det er "avgjørende" at grunneiere får lagt ut nok areal (Ringebu kommune 2015a).

I Sel er brevet fra grunneierne på Mysusetet et tydelig eksempel på hvordan næringsinteresser i lokalsamfunnet utøver et press på lokalpolitikere. Til førstegangs høring la ikke kommunen ut store arealer for fritidsbebyggelse i utviklingssona, men økte til gjengjeld til andregangs høring. Som det går fram av brevet, truet grunneierne blant annet med å stenge avløp og å stoppe oppkjøring av løyper (Mysusetet Grunneierlag 2015). Kommunen tok til andregangs høring ikke med alle områdene grunneierne hadde ønske om å legge inn i kommuneplanen, men la inn en del av områdene, blant annet boligområdet som en grunneier hadde ønske om å legge inn. Ordføreren påpeker at det først er mellom første- og andregangs høring at lokale aktører får mulighet til å ivareta sine interesser. Næringsinteresser hos grunneiere kom her tydelig fram gjennom brevet, og det kan se ut til at dette har hatt betydning for kommunens planlegging. Kommunen vurderte til førstegangs høring at flere innspill ikke skulle legges inn i planutkastet, blant annet på grunn av konflikt med skiløyper og at den

foreslåtte utbyggingen ikke innebar fortetting. I konsekvensutredningen vurderte kommunen det som negativt for et foreslått område at det lå i utviklingssona, men samtidig ble samme område lagt inn i planutkast til andregangs høring (Sel kommune 2014d).

Dette ser altså ut til at selv om kommunene går inn for å gjøre en avveining mellom bruk og vern i sin planlegging, vil politikerne være avhengige av støtte fra lokalsamfunnet og vil nødvendigvis også måtte svare til ønsker i lokalsamfunnet. Dette innebærer å legge til rette for utvikling av næring, arbeidsplasser og befolkningsvekst, og å sørge for å opprettholde det eksisterende. I begge kommuner fremhever informanter at fritidsbebyggelse har hatt en viktig funksjon i denne sammenheng og at det gir positive ringvirkninger.

Også *kommunalt handlingsrom* synes å være noe kommunene legger vekt på i sin tolkning av og tilnærming til utviklingssona. Som det går fram av intervjuer, er det et fokus på å holde på og kjempe for et kommunalt handlingsrom. Ordførerne fremhever i intervjuene en oppfatning om hva utviklingssona var ment å være i den regionale planprosessen og er opptatt av å beholde handlingsrommet de opplevde at de kjempet seg til i den regionale planprosessen. Dette kommer særlig til syne i Ringebu gjennom flyttingen av sonegrensa mellom utviklingssona og buffersona. At Ringebu kommune flytter på hensynssonegrensa i sin kommuneplan, tyder på at kommunen forsøker å gjøre kommunalt handlingsrom til presedens. Dette kan knyttes til Faludis (2000) skille mellom begrepene 'conformance' og 'performance'. I 'conformance'- perspektivet blir det lagt vekt på at intensjonene i planen blir fulgt opp. I 'performance'- perspektivet er det viktigste derimot at planen *brukes*, at den er veiledende og et rammeverk for forhandlinger. Det er tydelig at kommunene, gjennom sin planlegging, har ønsker om å påvirke hvordan utviklingssona og den regionale planen skal forstås. De ønsker å skyve planelementene i den regionale planen i en strategisk retning, at den regionale planen skal forstås i et '*performance*'- perspektiv i videre kommunal planlegging.

Innad i kommunene er det imidlertid variasjoner i tolkningen av utviklingssona, både politisk og mellom administrasjon og politikere. Det er tydelig at administrasjon og politikere har ulike roller i kommunene. Administrasjonen i kommunene har en objektiv og rådgivende rolle, og det virker som ansvaret med å begrense og å planlegge «forsvarlig» blir lagt til administrasjonen. Administrativt ansatte vektlegger også at det er store forventninger om utvikling i lokalsamfunnet, men de uttrykker mer skepsis knyttet til hva utviklingssona i realiteten vil åpne for. De forholder seg til lokalbefolkningen og hytteeiere, og det kan tenkes at de, for å ikke gi for høye forhåpninger til lokalbefolkning, tolker ut fra hva de tror er realistisk at regionale myndigheter vil tillate i utviklingssona. Det er også tydelig at administrasjonen går inn for å gjøre en avveining mellom bruk

og vern, men at de åpne retningslinjene knyttet til utviklingssona ikke gir noen konkret begrensning. Der innspill ikke blir lagt inn i kommuneplanutkast, blir det ikke vist til den regionale planen i verken Sel eller i Ringebu. Administrativt ansatte uttrykker at vage retningslinjer gjør det utfordrende å forholde seg til ønsker i lokalsamfunnet. Begrensning ser i stor grad ut til å bli overlatt til administrasjonen i kommunene. Som en ordfører uttrykker det, har politikerne i større grad mulighet til, og ser ut til å velge, å prøve ut grensene. Imidlertid uttrykker informanter at det også politisk sett er ulike meninger om hva som burde skje i fjellområdene og hvor mye utvikling og utbygging som er ønskelig. Samtidig mener informantene at det er stor grad av enighet om at lokalsamfunnsutvikling er viktig og at fjellområdene har en viktig betydning i denne sammenheng.

I både Ringebu og Sel kommer det tydelig fram at innspill om utbygging i utviklingssona i all hovedsak dreier seg om *fritidsbebyggelse*. Informanter i begge kommuner vektlegger betydningen fritidsbebyggelse har for næringsliv knyttet til blant annet vedlikehold og handel i kommunen, i tillegg til den økonomiske betydningen salg av hyttetomter har for grunneiere. Samtidig uttrykker informanter også at det er ønskelig å i større grad utvikle andre typer næring, som overnattingsvirksomhet og naturbasert turisme. Både funn i dokumentstudie, observasjon og intervjuer viser imidlertid at dette blir sett på som en utfordring i begge kommuner. Et eksempel er Mysusetter på Sel, der kommunen understreker utfordringen knyttet til å utvikle næring i fjellområdene, og at dette blant annet fører til ønsker om seksjonering og utleie av fritidsbebyggelse.

7.2.2 Fylkeskommunens tilnærming til utviklingssona

Fylkeskommunen, som kommunene, opptrer med plan- og bygningsloven som formelt rammeverk. Som hos kommunene, kan fylkeskommunen derfor knyttes til verdier som lokal *medvirkning* og *lokaldemokrati*. Mens fylkeskommunen og kommunene hadde nokså lik tilnærming til utviklingssona i den regionale planprosessen, og utformet utviklingssona i samarbeid, ser dette ut til å ha forandret seg i oppfølgingen av den regionale planen. Fylkeskommunen legger i oppfølgingen vekt på *intensjonen* med utviklingssona, at den skulle være en *bufferzone*. Informanter i fylkeskommunen mener ikke at fylkeskommunen har endret tolkning av utviklingssona, men at intensjonen hele tiden har vært den samme, og at den fikk et 'uheldig' navn som signaliserer større vekt på utvikling enn ønskelig. Ifølge Faludi, vil den rekonstruerte planen, eller måten planen blir lest på, som regel være forskjellig fra det intenderte (1994). Noen ganger vil tolkning være *substansielt* forskjellig fra det som er intendert, og da må noe bli gjort. Fylkeskommunen synes her å mene at utviklingssonene tolkes 'feil' i forhold til det intenderte, og er tydelige på hvordan de mener den skal forstås.

Videre forventer fylkeskommunen en *'conformance'*, et samsvar, mellom den regionale planen og kommuneplanene. Det blir vektlagt at formelle krav i den regionale planen må følges opp og dette synes å innebære at plankartet og retningslinjene for utviklingssona blir fulgt opp. Fylkeskommunen ber kommunene om å legge inn hensynssone i utviklingssona og bestemmelser til retningslinjene i den regionale planen, og uttrykker at kommunene må gjøre vurderingene den regionale planen tilsier at må gjøres, nemlig samlet konsekvensvurdering og vurdering av behov for avbøtende tiltak. Dette viser at fylkeskommunen mener den skal tolkes som en hensynssone.

I den forrige fylkesdelplanen var det en gradient- tankegang i randområdet til villreinens leveområde, mens området nå er delt opp i to soner. Fylkeskommunen ser ut til å mene at utenfor nasjonalt villreinområde er det to buffersoner; både det som heter *'buffersona'* og *'utviklingssona'*. Planmyndighetenes intensjon i den regionale planprosessen var at gradient- tankegangen skulle erstattes med to soner for å gi mer *forutsigbarhet i saksbehandling*. Informant hos fylkeskommunen mener dette har vært vellykket; at det er mer forutsigbart, og i behandling av kommunenes planutkast, ser fylkeskommunen ut til å forholde seg likt til alle områder i utviklingssona. Hvor i utviklingssona kommunene planlegger, ser ikke ut til å være av betydning for fylkeskommunens reaksjon på kommunenes planlegging, så lenge det skjer *innenfor* utviklingssona. Dette kommer til syne i behandlingen av Ringebu sitt kommuneplanutkast, da fylkeskommunen hadde innsigelse til kun områdene lagt inn der kommunen flyttet hensynssonegrensa til buffersona. Fylkeskommunen ser ikke ut til å vurdere utbygging i utviklingssona i forhold til områdene utenfor denne sona, men opp mot føringene knyttet til utviklingssona i den regionale planen.

Det er særlig to faktorer som peker seg ut som forklaringer på *hvorfor* fylkeskommunen tilnærmer seg utviklingssona på denne måten i oppfølgingen. Den ene er fylkeskommunens *rolle* som institusjon. Den andre er at administrasjonen i fylkeskommunen ser ut til å ha mer å si i oppfølgingen av den regionale planen i kommunal arealplanlegging.

Fylkeskommunens rolle ser ut til å ha betydning for hvilke verdier og hva slags tankesett som legges til grunn i tilknytning til kommunenes planlegging. Fylkeskommunen er regional planmyndighet og er styrt av lokalpolitikere. Bukve (2012) forklarer hvordan fylkeskommunen, som kommunene, har en dobbeltrolle og er under styring av sentrale statsorganer samtidig som den forsøker å påvirke styringen og vilkårene for egne oppgaver. Fylkeskommunen har altså flere oppgaver. Gjennom å være folkevalgt styrt, er fylkeskommunen nærme lokalsamfunn både gjennom lokaldemokratiet og at fylkespolitikere har tilknytning til steder og samfunn i fylket. I fylkeskommunen er det også en egen næringsavdeling, som ifølge informanter antageligvis medvirker til at fylkeskommunen

oppfattes som mer næringsvennlig enn Fylkesmannen. Fylkeskommunen har ikke fremmet innsigelser knyttet til utbygging av fritidsboliger i seg selv, men til at den regionale planens krav om vurderinger ikke er fulgt. Fylkeskommunen er en *regional* enhet, og skal arbeide ut fra et *helhetlig perspektiv* over kommunegrenser. Som administrativt ansatt uttrykker, skal fylkeskommunen ha «det overordna blikket». Den er også regional planmyndighet og har ansvaret for den regionale planleggingen. Fylkeskommunen fokuserer på at både kart og retningslinjer i *den regionale planen må følges*. Dette påvirker hvordan fylkeskommunen forholder seg til kommunenes planlegging, hva som blir sett på som riktig og fornuftig, og ser ut til å medføre en mer restriktiv holdning til hva hver enkelt kommune kan foreta seg. Samtidig fokuserer fylkeskommunen hovedsakelig på at den regionale planen må følges opp, det er denne som blir vist til i høringsuttalelser.

Som informanter uttrykker, var den regionale planprosessen og styringsgruppa ikke forankret i administrasjonen i fylkeskommunen, det var i hovedsak utviklingsorienterte fylkespolitikere som styrte planprosessen. Fylkeskommunens nærhet til lokalsamfunnet og utvikling synes derfor å ha blitt mest vektlagt i utformingen av planen. Administrasjonen ser ut til å ha en større rolle i *oppfølgingen* av den regionale planen, og det virker som at politikerne og administrasjonen i fylkeskommunen er tettere knyttet sammen; de uttrykker en felles tilnærming til utviklingssona som en buffersone. Det er fylkespolitikerne som gjør vedtak, og administrativt ansatt i fylkeskommunen forklarer at fylkespolitikerne er utviklingsorienterte. Imidlertid går det fram både av intervjuer og observasjon at dialog mellom kommunene og fylkeskommunen i størst grad foregår mellom administrasjonen i institusjonene, og administrasjonen virker slik å ha en større rolle. Både på observerte møter og gjennom høringsuttalelser, forklarer fylkeskommunens administrasjon hvordan retningslinjene i den regionale planen skal forstås. Det ligger i administrasjonens rolle å gi objektiv rådgivning, mens politikerne er nærmere knyttet til lokalsamfunnet. Det kan tenkes at administrasjonen i fylkeskommunen i større grad enn fylkespolitikerne følger passendelogikker knyttet til fylkeskommunens rolle med ansvar for helhetlig forvaltning og å følge opp den regionale planen. Det kan også tenkes at administrasjonen har en større rolle på det fylkeskommunale nivået enn på det kommunale. Fylkeskommunen har et større geografisk område å forholde seg til, og en spennvidde i politiske saker som blir behandlet. En ordfører uttrykker at politisk prosess og vedtak har stor plass i kommunen og mener administrasjon har mer å si på fylkeskommunalt enn kommunalt nivå. Dokumentanalysen understøtter dette; i høringsuttalelser fra fylkeskommunen til begge kommuner ser det ikke ut til å være gjort noen vesentlige politiske endringer på det administrasjonen i fylkeskommunen foreslår som vedtak.

Samtidig uttrykker fylkesrådmannen sine oppfatninger i saksframlegg, og det er tydelig at det også er oppfatninger i administrasjonen som ikke kommer til uttrykk som formelle sanksjoner fra fylkeskommunen. For eksempel mener fylkesrådmannen at Ringebru har lagt ut fritidsbebyggelse i for stort omfang (Oppland fylkeskommune 2015d). Fylkeskommunen fremmer ikke innsigelse, men som administrativt ansatt uttrykker, fremhever administrasjonen i dialog med kommunene at det er *ønskelig* å beholde og videreutvikle *kommersiell næring*. Mens kommunen understreker behovet for å seksjonere og leie ut fritidsbebyggelse, understreker fylkeskommunens administrasjon at kommunene bør «tenke seg om» før dette tillates.

7.2.3 Fylkesmannens tilnærming til utviklingssona

Fylkesmannen er et statlig embete. Miljøvernavdelingen har stor påvirkning på hvordan Fylkesmannen forholder seg til kommunenes planlegging (Bråtå et al. 2014). Miljøvernavdelingen opptrer med *naturmangfoldloven* som formelt rammeverk, og dette ser ut til å påvirke tolkningen og tilnærmingen til utviklingssona. Miljøvernavdelingen skal påse at *nasjonale mål* blir ivaretatt, i denne sammenheng knyttet til villreininteresser. Mens kommunene skal ivareta et bredt spekter av interesser, også knyttet til næringsutvikling, kan miljøvernavdelingen sies å skulle ha et smalere felt å ta hensyn til. Som jeg utdyper i delkapittel 7.3, har imidlertid fylkesmannen som person også noe å si for Fylkesmannens behandling av kommunal planlegging. Også andre avdelinger har innflytelse, men som informant hos Fylkesmannen uttrykker, er det miljøvernavdelingen som har 'aksjene' på den regionale planen.

Som det kommer fram i intervjuer, er det usikkerhet innad hos Fylkesmannen om hvordan en skal forholde seg til kommunenes planlegging i utviklingssona. Dette kan blant annet ha sammenheng med at Fylkesmannen deltok lite i den regionale planprosessen. Fylkeskommunen er formelt 'eier' av den regionale planen, og informant hos Fylkesmannens miljøvernavdeling mener at det er fylkeskommunen som skal bestemme hvordan sona skal tolkes. Fylkesmannen tilnærmer seg slik også utviklingssona som en *bufferzone* og forventer en 'conformance' til den planens retningslinjer og plankart. Allikevel ser Fylkesmannen ut til å ha en annerledes tilnærming til utviklingssona. Dette kan knyttes til det formelle rammeverket, og verdier, normer og tankesett som kan knyttes til institusjonen. Forankringen i dette rammeverket kommer tydelig fram i høringsuttalelser fra Fylkesmannen. Mens fylkeskommunen ser ut til å vurdere hvorvidt kommunene følger opp den regionale planen, vurderer Fylkesmannen kommunenes planlegging også ut fra hvordan nasjonale mål og lovverk som naturmangfoldloven blir fulgt opp. I miljøvernavdelingen jobber det gjerne personer med naturvitenskapelig fagbakgrunn, og som kan tenkes å vektlegge verdier om bevaring

av natur og miljø. De kan tenkes å vektlegge at det er *riktig og fornuftig* å prioritere ivaretagelse av, i denne sammenheng, villreinens leveområde.

Når Fylkesmannen fremmer innsigelse til kommunenes planutkast, blir det nemlig ikke bare vist til den regionale planen, men også til naturmangfoldloven. Bruk av naturmangfoldloven ser ut til å føre med seg en *gradient- tankegang*. For eksempel vil naturmangfoldlovens § 8 om kunnskapsgrunnlaget, § 9 om føre- var- prinsippet og § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning, gi føringer for hvordan Fylkesmannen forholder seg til tiltak i områder i nærheten av villreinens leveområde. Oppfølgingen av naturmangfoldloven ser ut til å føre med seg *logikker og tankesett*. I høringsuttalelse til Ringebu kommune viser Fylkesmannen til *avstanden* mellom utbyggingsområder i utviklingssona og grensa til buffersona, og uttrykker at kravet om konsekvensutredning i naturmangfoldloven blir større på grunn av nærheten til nasjonalt villreinområde (Fylkesmannen i Oppland 2015b). Også på Mysusetter i Sel understreker Fylkesmannen nærheten til nasjonalt villreinområde (Fylkesmannen i Oppland 2015a). Selv om Fylkesmannen går inn for å følge fylkeskommunens tolkning av utviklingssona, vil lovverket embetet er satt til å ivareta være det samme, og noe som vil innebære en *gradient- tankegang*.

”Naturmangfoldloven gjelder jo uansett, så gjennom den og konsekvensutredningene vil det jo fortsatt måtte være en gradientttenking” - informant hos Fylkesmannen

Det kan også tenkes at praksis knyttet til den forrige fylkesdelplanen påvirker hvordan Fylkesmannen tilnærmer seg utviklingssona. Ifølge March og Olsen (2007, 2009) vil en aktør som handler etter en passendelogikk, handle i samsvar med *institusjonalisert praksis* og felles oppfatninger om hva som er riktig og fornuftig. I den forrige fylkesdelplanen lå randområdene i én sone, ‘influensområdet’ (Hedmark og Oppland fylkeskommune 2000). Her skulle retningslinjer praktiseres mest strengt nært villreinens leveområde. Det kom tydelig fram i den regionale planprosessen at Fylkesmannen var kritisk til at *gradient- tankegangen* skulle erstattes med to ulike soner, og det kan tenkes at dette medvirker til at Fylkesmannen fortsatt har en slik innfallsvinkel til utviklingssona. Samtidig understreker informanter hos Fylkesmannen at embetet går inn for å endre oppførsel etter signaler fra både nasjonalt hold og etter den regionale planen, noe som jeg vil komme tilbake til seinere i drøftinga.

I Fylkesmannens behandling av kommuneplanutkast i Sel, påpeker Fylkesmannen hvordan utbygging vil kunne påvirke villreintrekk innover mot villreinens leveområde ved Mysusetter, og at område ligger tett ved nasjonalt villreinområde. Det er her en direkte overgang fra utviklingszone til nasjonalt

villreinområde, uten buffersone imellom, og dette påpeker Fylkesmannen. Mens fylkeskommunen ser ut til å i hovedsak fokusere på at den regionale planen følges opp, viser Fylkesmannen i høringsuttalelser også til hensyn *utenfor* utviklingssona. Det blir pekt på avstand til villreinområder og hvordan utbygging kan påvirke villreininteresser inn mot og i villreinens leveområde.

Det ser også ut til at informanter hos Fylkesmannens miljøvernnavdeling har andre ønsker om type utvikling i fjellområdene enn særlig kommunene har. I høringsuttalelse til Ringebu uttrykker Fylkesmannen at de forstår at fritidsbebyggelse er viktig for kommunene (Fylkesmannen i Oppland 2015a). Både gjennom observasjon og intervjuer er det imidlertid tydelig at representanter fra miljøvernnavdelingen mener at mer kommersiell næringsutvikling burde prioriteres. I en høringsuttalelse mener Fylkesmannen at utviklingssona er et kompromiss mellom villreinhensyn og næringsutvikling og skal forstås som en konkretisering av nasjonal politikk på området. Dette kan tenkes å ha sammenheng med det økende fokuset på verdiskaping i fjellområder på statlig nivå, som Fjellteksten (del av nasjonalbudsjettet i 2003) (Finansdepartementet 2003). Der blir det særlig lagt vekt på en "miljøtilpasset turistmessig bruk" (Miljøverndepartementet 2005, s. 141). Dette kan tyde på at Fylkesmannen i utgangspunktet mener at utviklingssona kunne gi muligheter for en annen type utvikling enn fritidsbebyggelse. Det kan tenkes at et slikt tankesett påvirker hvordan Fylkesmannen forholder seg til kommunenes planforslag. Det tydelig fram i intervjuer at informanter fra Fylkesmannens miljøvernnavdeling mener det er ønskelig å prioritere næring som arealformål i kommunenes arealplanlegging, og at en slik prioritering fulgte av den forrige fylkesdelplanen. I kommuneplanlegging på Mysuseter i Sel, kommer Fylkesmannens ønske om prioritering av næringsformål tydelig fram, både i dokumentstudie og gjennom observasjon av møte med kommunen og regionale myndigheter. I høringsuttalelse til kommunen, uttrykker Fylkesmannen at de ikke kunne finne noen begrunnelse for å plassere en boligtomt i et område som egentlig er avsatt til næringsformål (Fylkesmannen 2015a). Informantene påpekte imidlertid at det ikke ligger en slik prioritering i retningslinjene for utviklingssona i den nye regionale planen og at retningslinjene i den regionale planen ikke er et tydelig innsigelsesgrunnlag knyttet til type utvikling. Innsigelsen til «svært mange nye utbyggingsområder» i utviklingssona i Ringebu gir imidlertid et signal om at Fylkesmannen aser dette som for stort omfang.

Hvordan Fylkesmannen som embete vil forholde seg til den kommunale planleggingen i utviklingssona er imidlertid usikkert. March og Olsen (1983, 1989) uttrykker at jo mer institusjonalisert et område er, jo mer robust er de institusjonelle strukturene mot reform og endring. Det er tydelig at Fylkesmannen over lengre tid har vært knyttet til en miljøvernorientert holdning. Informanter fra Fylkesmannens miljøvernnavdeling synes å være opptatt av disse

interessene også i intervjuene til denne undersøkelsen. Imidlertid understreker informant i miljøvernavdelingen at sittende fylkesmann og signaler fra nasjonalt hold også påvirker hvordan embetet stiller seg til kommunenes planlegging. Nåværende fylkesmann i Oppland ble ansatt i 2014, og flere informanter påpeker at den nye fylkesmannen er mer utviklingsorientert enn forhenværende fylkesmann. Fra nasjonalt hold er det i tillegg gitt signaler om at innsigelse skal brukes mindre og begrunnes bedre, at "innsigelse skal bare fremmes når det er nødvendig" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). En kommuneordfører uttrykker at det har vært en endring i forholdet mellom kommunen og statlige myndigheter de seinere årene, og at Fylkesmannen ble oppfattet som mer konservativ for ti år siden. Et eksempel som blir trukket fram er at Fylkesmannen trakk innsigelse mot brøyting i utviklingssona i Nord- Fron kommune. Dette danner presedens, og har betydning for videre praksis. Dette viser at endringer kan skje og at institusjonens passendelogikker kan bli påvirket av hvem som sitter i ulike posisjoner innad i institusjonen. Aktører i en institusjon vil kanskje kunne påvirke en institusjons passendelogikker, altså oppfatningene om hva som er riktig og fornuftig opptreden i institusjonen.

7.2.4 Forventninger om andre institusjoners tilnærming til utviklingssona

Det ser ut til at *forventning og erfaring* knyttet til andre institusjoners passendelogikker, *forsterker* institusjonenes tilnærming til utviklingssona. Informanter i begge kommuner uttrykker erfaring med at kommunene tidligere har møtt motstand hos Fylkesmannen i kommunal planlegging. Kommunenes erfaring både fra den regionale planprosessen og fra tidligere konflikter i kommuneplanlegging, ser ut til å være med på å forme forventninger til hvordan Fylkesmannen vil opptre. Ifølge March og Olsen (2005, 2007) kan institusjoner og passendelogikker knyttes til forutsigbarhet; de gir forventninger om hvordan en aktør vil opptre. Bukve (2012) understreker at den historiske konteksten til institusjoner viktig, de er "stivhengige". Fylkesmannen var kritisk til retningslinjene tilknyttet utviklingssona i den regionale planprosessen, og mente de ville være et dårlig innsigelsesgrunnlag. Fylkesmannen la vekt på regional plans funksjon som et styringsdokument, og mente den ville være et dårlig innsigelsesgrunnlag på grunn av vage retningslinjer (Fylkesmannen i Hedmark et al. 2011). Som jeg utdyper i delkapittel 7.3, ser det ut til å være en forskjell mellom hvordan kommunene tilnærmer seg utviklingssona, og én av grunnene til dette kan være ulik oppfatning om hvordan regionale myndigheter, særlig Fylkesmannen, vil opptre.

Særlig i Sel kommer det i undersøkelsen kommer fram at det har vært flere konflikter mellom kommunen og Fylkesmannen knyttet til randområdene til Rondane. For eksempel var det mye

uenighet rundt kommunedelplanen på Høvringen som ble vedtatt like før vedtaket av den regionale planen. I den regionale planprosessen ville i tillegg Miljøverndepartementet at Mysuseter og Høvringen ikke skulle ligge i utviklingssone. Disse hytteområdene ligger inntil Rondane nasjonalpark, og utviklingssona ligger inntil det nasjonale villreinområde. Dette kan tenkes å medvirke til at kommunen forventer en streng tolkning av hva utviklingssona kan tillate hos Fylkesmannen. Dette kan forklare at det ser ut til å være en forventning om en *stivhengighet* hos Fylkesmannen, at institusjonen vil gå fram på en lignende måte nå.

I intervjuer på regionalt nivå, særlig hos Fylkesmannen, fremheves også forventninger om kommunene sin opptreden i de kommunale planprosessene. En informant hos Fylkesmannen understreker forventning om at kommunene vil prøve ut grensene i sin planlegging i utviklingssona.

7.2.5 Oppsummering av institusjonenes passendelogikker

Ulike formelle rammeverk, og ulike verdier, normer og tankesett ser altså ut til å påvirke hvordan kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen tilnærmer seg utviklingssona i kommunenes arealplanlegging. Mens det formelle rammeverket legger føringer for hvordan aktørene *skal* opptre, kan verdier, normer og tankesett påvirke hva aktørene mener er riktig og fornuftig. Jeg vil i det følgende oppsummere de ulike institusjonelle tilnærmingene til utviklingssona som *passendelogikker*, som vist i tabell 1. March og Olsen (2007, 2009) ser ut til å bruke dette begrepet hovedsakelig om normative og kognitive institusjoner, altså om normer og tankesett. De normative og kognitive institusjonene kan imidlertid tenkes å være overlappende med, eller springe ut fra, det formelle rammeverket. I denne sammenhengen innlemmer jeg derfor også det formelle rammeverket i forståelsen av institusjonenes passendelogikker.

Tabell 1: passendelogikker knyttet til de ulike institusjonene

Kommunen	Fylkeskommunen	Fylkesmannen
<ul style="list-style-type: none"> • Følge plan- og bygningsloven → medvirkning, helhetlig planlegging • Sikre kommunalt handlingsrom → 'Performance'-tilnærming til plankart og retningslinjer → Utviklingssona skal inneholde et mulighetsrom • Ivareta lokalsamfunnets ønsker: fritidsbebyggelse • Planlegge effektivt: ønsker om forutsigbarhet i saksbehandling 	<ul style="list-style-type: none"> • Følge plan- og bygningsloven: medvirkning, helhetlig planlegging • Følge den regionale planen → Utviklingssona er en buffersone → 'Conformance' til plankart og retningslinjer • Planlegge helhetlig og forsvarlig på tvers av kommunegrenser • Ivareta lokalsamfunns ønsker i en regional sammenheng • Helst prioritere kommersielt næringsliv, men også ivareta ønsker i lokalsamfunn; fritidsbebyggelse • Gi forutsigbarhet i kommunal planlegging 	<ul style="list-style-type: none"> • Påse at lovverk blir fulgt, herunder naturmangfoldloven → Gradient- tankegang og fokus på konsekvenser inn mot og i villreinens leveområde • Følge den regionale planen → Utviklingssona er en buffersone → 'Conformance' til plankart og retningslinjer • Påse at nasjonale mål knyttet til villreininteresser blir ivaretatt • Prioritere kommersiell næringsvirksomhet • Bevare villreinen og dens leveområde

Både **kommunene** og **fylkeskommunen** planlegger gjennom plan- og bygningsloven. Dette fører med seg passendelogikker om lokal medvirkning og å planlegge helhetlig, noe som innebærer å ivareta et bredt spekter av interesser. Å prioritere lokalsamfunnets ønsker kan ses på som en passendelogikk hos **kommunene**, som blant annet kommer til syne som ønsker om utbygging av fritidsbebyggelse.

Denne logikken er tydeligst hos kommunene, som ligger nærmest lokalsamfunnet. Kommunalt handlingsrom som passendelogikk hos kommunene medfører et ønske om at den regionale planen skal forstås retningsgivende, i et 'performance'- perspektiv. Kommunene vektlegger at utviklingssona inneholder et *mulighetsrom for utvikling*. Videre synes det å planlegge effektivt å være en passendelogikk, som medfører ønsker om forutsigbarhet i saksbehandling og en lik forståelse av alle områder i utviklingssona.

Fylkeskommunen opptrer på det regionale nivået, noe som fører med seg passendelogikker om å planlegge helhetlig og forsvarlig på tvers av kommunegrenser. Fordi den kommunale planleggingen i denne omgang gir presedens for videre praksis, legger fylkeskommunen til grunn en passendelogikk om at den regionale planen *må følges*. Dette innebærer at det forventes en 'conformance' til plankart og retningslinjer og at utviklingssona forstås som en *buffersone*. Fylkeskommunen er, som kommunene, lokaldemokratisk styrt og har et fokus på næringsutvikling i fylket. Fylkeskommunen fremmer ønsker om å prioritere kommersielt næringsliv, men passendelogikker om å tilrettelegge for næringsutvikling og å ivareta lokalsamfunns ønsker ser ut til å veie tyngre. Fylkeskommunen har samme praksis i alle områder av utviklingssona, og synes slik å vektlegge å gi forutsigbarhet for kommunene.

Hos **Fylkesmannen** fremhever informanter at den regionale planen skal forstås etter fylkeskommunens tolkning, og tilnærmer seg utviklingssona som en buffersone, med en passendelogikk om 'conformance' til retningslinjer og plankart. Fylkesmannens miljøvernavdeling har mest å si i behandlingen av kommunenes planutkast, og opptrer med naturmangfoldloven som formelt rammeverk. Dette ser ut til å føre med seg passendelogikker om å vurdere hvilke konsekvenser utbygging i utviklingssona vil gi for områder innover mot og i villreinens leveområde, og slik en gradient- tankegang. Fylkesmannens miljøvernavdeling kan knyttes til en posisjon innenfor naturforvaltningen og til passendelogikker som bevaring av villreinen og dens leveområde. Videre ser prioritering av kommersiell næringsvirksomhet i fjellområdene ut til å være en passendelogikk hos Fylkesmannen; dette forstås som mer fornuftig enn utbygging av fritidsbebyggelse som næringsgrunnlag.

Noen skillelinjer ser ut til å gå mellom lokale og regionale myndigheter, andre mellom planmyndigheter og miljøvernmyndigheter. Ifølge Faludi kan en plan være *hybrid*, og inneholde både strategiske og prosjektorienterte elementer, og slik kan forstås både i et 'conformance'- og 'performance'- perspektiv. Stokke (1997) uttrykker at de to perspektivene representerer hver sitt ytterpunkt i et kontinuum, og at de fleste planer kan knyttes til begge perspektiver. Mens regionale

myndigheter forventer en 'conformance' til den regionale planen, synes kommunene, særlig Ringeby, å ha en oppfatning om at planen bør være retningsgivende og forstås i et 'performance'-perspektiv.

«Villrein og samfunn»- rapporten i forkant av utarbeidelsen av de regionale planene påpekte nødvendigheten av å velge hvilket forvaltningsregime som skulle gjelde hvor, å gjøre reelle valg mellom "villrein og øvrige samfunnsinteresser" (Andersen og Hustad 2004, s. 6) . Som nevnt i kap. 2.3, blir forholdet mellom naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven beskrevet som et «stridsspørsmål i arealforvaltningen» (Reitan og Holm 2012, s. 171). De ulike tilnærmingene til utviklingssona viser hvordan to forvaltningsregimer fortsatt er tilstede; mens planmyndighetene opptrer med plan- og bygningsloven som formelt rammeverk, forholder Fylkesmannen seg til utviklingssona med naturmangfoldloven som rammeverk.

Selv om kommunene og fylkeskommunen også synes å ha en ulik tilnærming til utviklingssona, ser de største forskjellene ut til å ligge mellom kommunene og Fylkesmannen. Fylkeskommunen ser ut til både å være, og å bli oppfattet som, en aktør i midtposisjon. Blant annet gjelder dette oppfatningen om ønsket type utvikling. Ifølge Singsaas (2016) kan utviklingssona forstås både som en lokal implementering av Fjellteksten og som en sone som imøtekommer lokale ønsker. I denne undersøkelsen kan det se ut som at lokalsamfunn og kommuner ser på utviklingssona som en imøtekommelse av lokale ønsker, mens særlig Fylkesmannens miljøvernavdeling synes å se på utviklingssona som en konkretisering av Fjellteksten, der kommersiell næringsvirksomhet som natur- og kulturbasert reiseliv blir vektlagt. Uenighet om hva slags utvikling som er ønskelig og som bør prioriteres, kan ses på som stridens kjerne, og tydeliggjør forskjeller mellom ønsker på lokalt og statlig nivå.

7.3 Betydning for kommunenes arealplanlegging

Både *de ulike tilnærmingene* til utviklingssona og *forventningene* om ulike tilnærminger, ser ut til å ha betydning for kommunenes arealplanlegging. Både informanter på lokalt og regionalt nivå fremhever at det er gjennom den kommunale planleggingen at det defineres hva som kan skje i utviklingssona; at planleggingen vil gi føringer for videre praksis. Det virker å utspille seg som en kamp om hvilke institusjonelle passendelogikker som skal vinne grunn for videre tolkning og praksis knyttet til den regionale planen.

Selv om kommunene virker å ha noe forskjellig oppfatning av utviklingssona, er det tydelig at det i begge kommunene er forventninger om et mulighetsrom for utvikling i utviklingssona, og at dette påvirker kommunenes planlegging. Både politikere og administrativt ansatte fremhever at da planen ikke gir konkrete føringer for omfanget av utbygging, må kommunene prøve seg fram for å finne handlingsrommet. Det ser imidlertid ikke ut til å handle bare om å *finne* handlingsrommet, men å bevisst *definere* det. I kommunene uttrykker informanter at de er usikre på hva regionale myndigheter vil tillate av utbygging i utviklingssona. Kommunene er bevisst at de kan møte motstand fra regionalt nivå. Kommunene er opptatt av å sikre et kommunalt handlingsrom, og er bevisste på at de vil prøve ut grensene for å skape presedens om et størst mulig handlingsrom. Ifølge Faludi og Altes (1994) blir planer lest på ulike måter, og det er den rekonstruerte planen, eller "the plan in use", som har betydning (s. 412). *Måten* planen brukes på, er viktig. Det er tydelig at kommunene har en oppfatning av at utviklingssonene *kan* være begrensende, men at det er et stort tolkningsrom, og at det er gjennom kommunenes planlegging at det blir bestemt hva utviklingssona vil ha av innhold.

Kommunene ser ut til å gå fram på ulik måte for å få gjennom sine ønsker om utvikling. I Ringebu fremhever informanter at kommunen har lagt inn et forhandlingsrom i kommunens planlegging. Kommunen forventer å møte motstand fra regionalt nivå, og å måtte forhandle med regionale myndigheter. Også i Sel blir det vektlagt at kommunen vil planlegge bevisst for å definere, og også her forventer en å kanskje måtte forhandle med regionale myndigheter. Imidlertid vektlegger administrativt ansatte at de tror det er viktig å planlegge realistisk for å kunne argumentere for å få godkjent utbyggingsområder.

Sel har lagt ut betydelig mindre arealer i kommuneplanutkastet enn Ringebu, og de ulike framgangsmåtene kan tenkes å forklare dette. Samtidig kan det også forklares med oppfatningen av utviklingssona; Sel kan se ut til å tolke utviklingssona strengere enn Ringebu. Som det går fram av intervjuer, ser ikke informanter i Ringebu ut til å ha oppfattet utviklingssona som en hensynssone i den regionale planprosessen, en var da mest opptatt av at *buffer*sona inneholdt restriksjoner. Det kan tenkes at Sel, ut fra erfaring fra tidligere konflikter med Fylkesmannen og konflikt rundt utviklingssoner i regional planprosess, forventer strengere passendelogikker hos regionale myndigheter enn Ringebu gjør. Fylkesmannen og Miljøverndepartementet signaliserte ikke at de ville fjerne utviklingssona i Ringebu i den regionale planprosessen, og informanter i kommunen forklarer at de ikke fokuserte stort på utviklingssona i denne fasen. Det kan se ut til at Sel i planprosessen fikk en oppfatning om at Fylkesmannen ville ha en kritisk holdning til mulighetsrommet i utviklingssona, mens Ringebu ikke fikk en oppfatning om at det var spesielt store uenigheter knyttet til denne sona.

Samtidig er Ringebu i en annen situasjon enn Sel på grunn av lang tid siden gjeldende kommuneplan ble vedtatt. Kommunen har fått inn store mengder innspill i planarbeidet, og har gjort betydelige begrensninger i behandlingen av innspill til kommuneplanutkastet (se Ringebu 2015a). Informant hos fylkeskommunen tror kommunen har foretatt de begrensninger som ses forenelig med å ivareta støtte hos lokalsamfunnet, og at "resten" av begrensningen blir overlatt til regionale myndigheter.

I begge kommuner er det tydelig at signaler fra særlig fylkeskommunen om hvordan utviklingssona skal forstås og følges opp i kommuneplanleggingen, har betydning for kommunenes planlegging. Fylkeskommunen opptreter som veileder for den kommunale planleggingen, og informantene i kommunene vektlegger at det er nødvendig med en slik veiledning. Fylkeskommunen er også formelt eier av den regionale planen, og i begge kommuner uttrykker informanter at en vil legge inn hensynssoner og bestemmelser til den slik fylkeskommunen ber om. Administrativt ansatt i Sel uttrykker at "nå har vi jo fått signaler om at det er en buffersoner", og at en forventer at det kanskje ikke vil være et stort mulighetsrom i utviklingssona. I tråd med tankegangen om å planlegge realistisk etter hva kommunen tror kan argumenteres for og bli godtatt av regionale myndigheter, kan det derfor se ut til at kommunen til en viss grad følger signaler fra fylkeskommunen. Også i Ringebu ser det ut til at kommunen vil etterfølge en del av det fylkeskommunen ber om, som å legge inn hensynssone for utviklingssona.

Samtidig ser dette bare ut til å være tilfelle til en viss grad. Som ordfører i Sel uttrykker; *"Det er ikke snakk om uten videre å akseptere alt som nå kommer av tilbakemeldinger"*. Ordføreren understreker kommunepolitikernes mulighet til «å utfordre tidligere praksis og regionale myndigheter» i den kommunale planleggingen. Dette kommer tydelig fram i planleggingen på Høvringen i Sel. Som det går fram av intervjuer, var det konflikter mellom Fylkesmannen og kommunen knyttet til kommunedelplanen for dette området som ble vedtatt i Miljøverndepartementet like før den regionale planen ble vedtatt. I utkast til kommuneplan uttrykker kommunen at den regionale planen i større grad åpner for utvikling enn kommunedelplanen gjorde, og legger inn utbyggingsområder i dette området til andregangs høring. Ringebu ser også ut til å ville kjempe for å kjempe for et kommunalt handlingsrom i utviklingssona tross signaler om innsigelse fra regionalt hold. Som informanter uttrykker, vil kommunen antageligvis forsøke å påvirke videre presedens gjennom sin kommuneplanlegging, gjennom å også i neste planutkast å endre hensynssonegrensa mellom buffersona og utviklingssona.

Fylkeskommunen og Fylkesmannen ser også ut til å forsøke å påvirke hvilke passendelogikker som skal gjelde i utviklingssona gjennom innsigelser til kommunenes arealplanutkast. Det kan imidlertid

virke som at de to institusjonene vil forholde seg ulikt til gjennomførte konsekvensvurderinger, hvis formelle krav om vurderinger i den regionale planen blir fulgt i kommunene. Fylkeskommunen er politisk styrt, og kan antas å være mer næringsorientert enn Fylkesmannen gjennom at den har en egen næringsavdeling. Informant hos fylkeskommunen mener det skal mye til å holde på en innsigelse hvis konsekvensvurderingen er gjort, hvis formelle krav i planen er fulgt. Også i evalueringen av de regionale planene går det fram at i tilknytning til tidligere bruk av fylkesdelplaner for forvaltning av villreinens leveområder, har fylkeskommuner brukt de regionale planene, men ikke så ofte gitt innsigelser (Bråtå et al 2014). I tillegg, som administrativt ansatt i fylkeskommunen uttrykker, kan det hende at fylkeskommunen 'velger sine kamper'. Villreininteressene er ikke like store i utviklingssona som i buffersona, og derfor kan det tenkes at fylkeskommunen vil tillate utbygging i disse områdene. Administrativt ansatt i fylkeskommunen uttrykker at «alt kan gå an, bare det blir tatt hensyn til villreininteressene». Høringsuttalelse til Ringebru viser allikevel noe annet; fylkesrådmannen mente der at en ikke var enig i vurderingen kommunen hadde gjort. Informanten legger særlig vekt på kravet om avbøtende tiltak, og det kan se ut som at kommunenes vurdering og oppfølging av dette kravet kan være av stor betydning for hvordan fylkeskommunen stiller seg til kommunenes planforslag. Informant hos Fylkesmannen påpeker i større grad at de vil måtte se an innholdet i de samlede konsekvensvurderingene, og det er usikkert hva Fylkesmannen vil kreve av konsekvensvurderingene. På grunn av at Fylkesmannen skal påse at naturmangfoldloven, i tillegg til den regionale planen, blir fulgt opp, er det sannsynlig at kravene vil være strengere enn hos fylkeskommunen.

7.4 Funksjonen til den regionale planen

7.4.1 Regional plan - felles plattform i de kommunale planprosessene?

Selv om det virker å være nokså forskjellige tilnærminger til utviklingssona, er det for tidlig å si om de ulike tilnærmingene vil føre til framtidig konflikt i den kommunale arealplanleggingen, eller om partene kan komme til en felles oppfatning om hva som kan skje i utviklingssona. Både kommuner og Fylkesmannen fremholder fylkeskommunen som 'eier' av planen, og både kommunene og Fylkesmannen synes i oppfølgingen til en viss grad å rette seg etter fylkeskommunens tolkning av utviklingssona. I konsekvensvurderingene for enkeltområder og behandling av innspill i kommunene, er det tydelig at kommunene har gjort begrensninger når de har lagt inn utbyggingsområder i planutkast. Intervjuene tyder på at kommunene vil følge signaler fra regionalt nivå om å gjøre samlede konsekvensvurderinger, og at dette vil føre til en reduksjon i områder for utbygging

kommuneplanutkastene. Dette styrker den regionale planens funksjon som en felles plattform i de kommunale planprosessene.

Samtidig viser de ulike tilnærmingene til utviklingssona at det er tydelig uenighet, særlig mellom kommunene og Fylkesmannen, om hvordan utviklingssona skal forstås. Det kan se ut til at kommunene og Fylkesmannen ikke uten videre vil følge signaler fra fylkeskommunen. Ut fra plan- og bygningsloven og idealet om kommunikativ planlegging, er målet at samordning skal skje gjennom dialog og kommunikasjon. Kommunene og regionale myndigheter har kontakt, for eksempel gjennom dialogmøter som regionalt planforum, og det kan tenkes at større grad av enighet kan oppnås. Imidlertid kom det tydelig fram både i intervjuer og i observasjon av møter at kommunikasjonen hovedsakelig går ut på at de ulike partene forklarer sine respektive tilnærminger til utviklingssona og hva som kan føre til sanksjoner fra regionalt nivå. Flere informanter uttrykker at en ikke blir enig, fordi de ulike institusjonene har ulike roller og ulike hensyn de skal ivareta. Fylkesmannens miljøvernnavdeling og kommunene virker særlig å være grunnleggende uenige om tilnærming til utviklingssona, blant annet om hva slags utvikling som er ønskelig og hvorvidt det skal være en gradient- tankegang eller ikke. Alle parter er opptatt av at den kommunale arealplanleggingen vil skape presedens for videre praksis og vil definere hvordan den regionale planen skal forstås. Fylkesmannen gir gjennom sin generelle innsigelse til «svært mange nye områder for fritidsbebyggelse i utviklingssonen» i Ringebru, signal om at omfattende utbygging i utviklingssona ikke vil bli godtatt (Fylkesmannen i Oppland 2015b). Det er imidlertid usikkert hvordan fylkeskommunen og Fylkesmannen vil forholde seg til foreslått utbygging i utviklingssona, hvis formelle krav om vurderinger på kommunalt nivå blir gjennomført. Funnene viser at kommunene er forberedt på å kanskje måtte forhandle med regionale myndigheter, kanskje også i departementet, for å få gjennom sine målsettinger.

Som går fram av bestillingsbrevet, var et mål med de regionale planene at de skulle "samordne hensynet til en forsvarlig villreinforvaltning og lokalsamfunnets behov for utvikling" (Miljøverndepartementet 2007, s. 2). I den regionale planprosessen i Rondane kom ikke miljøvernmyndighetene og planmyndighetene fram til enighet om hvordan den regionale planen burde utformes for å oppnå en langsiktig arealforvaltning. Den regionale planen ble vedtatt, men da det ikke ble oppnådd *samordning* på regionalt nivå, ser det ut til at konfliktene blir skjøvet videre ned til det kommunale nivået. Det kan tenkes at det kan bli enda vanskeligere å bli enige når konfliktene skal avklares på kommunalt nivå, da de motstridende interessene kan komme enda sterkere til syne.

Flere informanter påpekte i intervjuene at det ligger nærmest en *uløselig konflikt* mellom bruk og vern i fjellområdene. Informant hos Fylkesmannen uttrykker at nesten uansett hvor gode prosesser en har, er det vanskelig å komme fram til omforente løsninger som alle kan stille seg bak. Denne uttalelsen støtter studier som viser at det kan være store utfordringer knyttet til å oppnå enighet om hvilke verdier og mål som skal vektlegges i den regionale planleggingen av de nasjonale villreinområdene (Falleth & Hovik 2013; Hongslo & Lundberg 2012; Singsaas 2016).

Singsaas (2016) viser at det var en manglende samordning i den regionale planprosessen i Rondane, og begrunner dette blant annet med institusjonelle barrierer mellom arealplanlegging og naturforvaltning (s. 58). Singsaas uttrykker at: "ut fra et normativt institusjonelt perspektiv kan vi derfor hevde at institusjonene knyttet til bruk og vern vanskelig lar seg *samordne*", og viser da til arealplanlegging og naturforvaltning som institusjoner (ibid, s. 59). Funnene i denne undersøkelsen støtter dette. Det er tydelig at særlig kommunene, som kan knyttes til et bruksperspektiv, og Fylkesmannen, som kan knyttes til et verneperspektiv, *ikke har en samordnet tilnærming* til utviklingssona. Konflikter som ikke ble løst i den regionale planprosessen blir skjøvet ned til de kommunale planprosessene, og kommer til syne som ulike tilnærminger til utviklingssona. Som både Singsaas (2016) og Skjeggedal og Overvåg (2014) fremhever, er det særlig i randområder at bruks- og verneinteresser møtes. Singsaas (2016) påpeker at ulike logikker møtes, og at det slik ikke blir én institusjonell logikk som gjelder.

Higdem (2012) uttrykker at regional planlegging går ut på "å løse planleggingsoppgaver som krever samarbeid og samordning over kommunegrensene" (s. 105). Gjennom fokus på samordning og konsensus, kan regional planlegging knyttes til det kommunikative idealet (som i Singsaas 2016). I den kommunikative planteorien, som også blir kalt deliberativ teori, blir det lagt vekt på dialog, tillit, samarbeid og å komme fram til konsensus (Amdam 2014). Som et motsvar til det kommunikative idealet, har kritisk planteori fokusert på betydningen av *konflikter*, der flere viser til Chantal Mouffes begrep 'agonisme' (Bond 2011; Pløger 2014). Singsaas (2014a) viser også til Mouffes agonistiske teori, og uttrykker at dette kan være et «svært interessant alternativ til deliberativ teori» (s. 263). Agonisme omhandler at kollektiv handling kan oppstå gjennom å danne demokratiske spilleregler knyttet til en konflikt, uten at konsensus er en forutsetning; planlegging må «sees som en 'slagmark' der viktige makt- og hegemonikamper mellom ulike verdenssyn kjempes» (Mouffe 2008 i Singsaas 2014a, s. 262). Funnene i min undersøkelse tyder på at en agonistisk tilnærming er mer fruktbar og realistisk enn forsøk på å komme til enighet og å samordne interesser.

Som uttrykt i kap. 2.4.3, kan en si at det er en forutsetning for funksjonen til de regionale planene at planene at innsigelsesinstituttet ikke blir brukt (Falleth og Hovik 2013, Hongslo og Lundberg 2012). Både fylkeskommunen og Fylkesmannen har fremmet innsigelser til den kommunale arealplanleggingen i utviklingssona i både Ringebu og Sel, og mye kan tyde på at innsigelser vil bli brukt også videre i disse planprosessene. Den regionale planen kan slik sies å i liten grad fungere som en felles plattform i kommunenes planlegging i utviklingssona.

7.4.2 Funksjon gjennom bruk

Sett i lys av 'performance'- perspektivet til Faludi (1985, 1989, 2000), kan man allikevel si at den regionale planen *har en funksjon, gjennom at den blir brukt*. Ifølge Faludi (ibid) kan en plan gjennom bruk være et rammeverk for dialog og forhandlinger og ha en funksjon, en 'performance'. Slik situasjonen er nå, fører usikkerhet og ulike tilnærminger til bruk av ressurser. Kommunene prøver seg fram og regionale myndigheter bruker ressurser på å behandle kommunenes planutkast. Allikevel fører det til dialog og diskusjon mellom styringsnivåene, og det virker som den regionale planen har en funksjon som grunnlag for å diskutere og avklare hva som kan tillates i områder som ligger i utviklingszone.

Faludi (2000) hevder også at en strategisk plan fungerer, den har 'performance', hvis den informerer beslutningstakere om hva som er de opprinnelige intensjonene med planen. Fylkeskommunen mener at utviklingssona intensjonelt er en buffersone, og forventer at kommunene følger opp dette i sine kommuneplaner, med hensynssone og bestemmelser lik retningslinjene i den regionale planen. Fylkeskommunen forsøker slik å sikre den regionale planens 'performance'; det blir opplyst om hva de opprinnelige intensjonene fra planeiers synspunkt er.

Samtidig fremhever Faludi (2000) også at en plan kan fungere selv om den ikke nødvendigvis *følges opp* etter intensjonene. Det ser ut til å være ulike meninger om hva som faktisk *var* intensjonen med utviklingssona. Faludi og Altes (1994) uttrykker at gjennom bruk av planen, kan den revurderes. Det viktigste er at den er *i bruk*, da kan praksis også endres. Det er "the plan in use", den rekonstruerte planen, som har betydning (Faludi og Van der Valg i Faludi og Altes 1994, s.412). Gjennom praksis blir det dannet presedens, og det vil da antageligvis bli mer forutsigbart hva som kan skje i utviklingssona. Det ser ut til at det kan være vanskelig å oppnå enighet, men kanskje vil de ulike institusjonene etter hvert tilnærme seg utviklingssona på en mer lik måte. Allerede er noe usikkerhet blitt klargjort og fulgt opp av kommunene, for eksempel at hensynssone og retningslinjer i den

regionale planen skal videreføres i de kommunale planene. Fordi disse retningslinjene i den regionale planen er vage, vil en slik oppfølging allikevel ikke avklare utbyggingsomfang.

Gjennom presedens fra kommuneplanlegging, kan planen utvikles til å bli et *mer* forutsigbart og samordnende vurderingsgrunnlag, som gir klarere veiledning om hva som kan skje i områdene i utviklingssona. Både informanter både hos fylkeskommunen, Fylkesmannen og i kommunene uttrykker tro på at praksis vil «gå seg til» og at det etter hvert vil bli klarere hvor stort handlingsrommet er i utviklingssona. Bråtå (2005) uttrykker også at det etter tid oppstod en etablert praksis knyttet til den forrige fylkesdelplanen i Rondane. Informanter uttrykker at effektivitet er viktig i kommuneplanleggingen, og kommunene vil kanskje etter hvert planlegge etter det de ser er realistisk å få gjennom, ut fra tidligere planleggings presedens. Det kan tenkes at dette vil avhenge av hvorvidt kommunene får igjennom sine målsettinger i den kommunale planleggingen i denne omgang.

Om kommunene får gjennom sine målsettinger, kan også påvirke planens legitimitet. I evaluering av de regionale planene blir det påpekt at *legitimitet* i kommunene er viktig for at planene skal fungere på sikt (Bråtå et al 2014). Falleth og Hovik (2013) påpeker at konfliktnivået i framtidig forvaltning blant annet vil avhenge av hvordan villreininteresser blir håndtert i kommunene. Konfliktnivået vil imidlertid også avhenge av hvordan utviklingsaspektet blir behandlet hos regionale aktører. Bråtå et al (2014) påpeker at de regionale planenes legitimitet blant annet vil avhenge av at planene tolkes på en måte som oppfattes som fornuftig, at de intensjoner som er formidlet blir innfridd; at det faktisk blir en "mulighetenes plan" (s. 11). Hvis den regionale planen skal beholde sin legitimitet i kommunene, kan det være av betydning at kommunene er med på å definere utviklingssona.

Den regionale planen kan altså ha funksjon som forhandlings- og diskusjonsgrunnlag og praksis og presedens kan gjøre at planen i større grad blir en felles plattform enn den er i dag. Det kan imidlertid se ut til å bli konflikter i den følgende kommunale planleggingen. Med bakgrunn i de institusjonelle ulikhetene som kommer fram i undersøkelsen, særlig mellom kommunene og Fylkesmannens miljøvernavdeling, kan man spørre seg om man vil kunne komme til fram til en samordnet praksis knyttet til utviklingssona. Som drøftet i delkapittel 7.2.4, vil Fylkesmannsembetets praksis også være avhengig av fylkesmannen som er ansatt. Også andre avdelinger vil ha noe å si. Samtidig er det tydelig at miljøvernavdelingen spiller en viktig rolle, og det er representanter fra denne avdelingen som i størst grad deltar i dialog med kommunene om planlegging i villreinområdet. De ulike tilnærmingene er en utfordring for å komme fram til enighet mellom de to institusjonene. Å

komme nærmere en felles oppfatning og praksis knyttet til utviklingssona, vil antageligvis, som informant hos Fylkesmannen uttrykker, ta lang tid:

”Jeg tror ikke det vil bli enkelt å komme fram til en endelig tolkning, det er lagt inn såpass romslig tolkningsrom at det er først gjennom mange års praksis at du vil se hvor lista ligger ” – informant hos Fylkesmannen

8 Konklusjon

Med fokus på Regional plan for Rondane- Sølknletten og utviklingssona i Rondane, har hovedproblemstilling for oppgaven vært:

Hvorfor har kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen ulike tilnærminger til utviklingssona, og hvilken betydning får dette for måten de opptrer på og funksjonen til den regionale planen?

I oppgaven argumenterer jeg for at kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen har ulike tilnærminger til utviklingssona og at dette kan forklares både ut fra deres *institusjonelle tilhørighet*. Prosessen var preget av konflikt mellom planmyndigheter på den ene siden og Fylkesmannen på den andre, og dette ga utslag på utformingen av den regionale planen. Planen ble i størst grad utformet av den politiske styringsgruppa i planprosessen. Styringsgruppa la stor vekt på å sikre et mulighetsrom for kommunene, og utviklingssona og retningslinjene knyttet til den, kan ses på som et resultat av dette. Samtidig viser intervjuer i undersøkelsen til denne oppgaven at det er knyttet usikkerhet til hvilket handlingsrom det faktisk er i utviklingssona og hvilket handlingsrom utviklingssona åpner for. Retningslinjene for utviklingssona kan sies å være strategiske, de er veiledende og angir en vag vektning mellom bruks- og verneinteresser. Avgrensning av utbygging skal gjøres på kommunalt nivå. Dermed er det gjennom den kommunale planleggingen at det blir klargjort hva som kan skje i utviklingssona. Uklare retningslinjer gir et tolkningsrom knyttet utviklingssona og den regionale planen, og dette kommer til syne gjennom ulike institusjonelle tilnærminger til utviklingssona i de kommunale planprosessene.

Den regionale planprosessen var preget av konflikt mellom planmyndigheter på den ene siden og Fylkesmannen på den andre. Denne oppgaven viser hvordan det i oppfølgingen av den regionale planen synes å være en *tre delt* tilnærming til utviklingssona, der kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen tilnærmer seg utviklingssona på hver sin måte. Fylkeskommunen og kommunene hadde en omforent tilnærming i den regionale planprosessen, utformet utviklingssona i samarbeid og kjempet for å beholde den da planen kom til Miljøverndepartementet. I oppfølgingen av den regionale planen ser kommunene og fylkeskommunen ut til å ha en ulik tilnærming: kommunene vektlegger *utviklingsaspektet* i utviklingssona, og virker å være opptatt av mulighetsrommet en mener utviklingssona var ment å inneholde. Fylkeskommunen uttrykker imidlertid i oppfølgingen at utviklingssona intensjonelt skulle være en *bufferzone*, og at 'utviklingssone' var et uheldig navn'. Fylkesmannen følger fylkeskommunens tolkning, men ser også ut til å ha en egen tilnærming.

De ulike tilnærmingene kan forstås ut fra institusjonenes formelle rammeverk, funksjon, verdigrunnlag og tankesett, og får betydning for måten kommunene, fylkeskommunen og Fylkesmannen opptrer på i de kommunale planprosessene.

Både kommunene og fylkeskommunen planlegger gjennom bruk av plan- og bygningsloven, noe som medfører et fokus på lokal medvirkning og helhetlig planlegging som ivaretar et bredt spekter av interesser. Begge institusjoner er lokaldemokratisk styrt, men har ulike roller. I **kommunene** synes det å råde en oppfatning om at utviklingssona var en imøtekommelse av lokale ønsker om og behov for utvikling, handlingsrom og forutsigbarhet. Vektleggingen av disse verdiene kan ses i sammenheng med kommunenes nære tilknytning til lokalsamfunnet og har betydning for hvordan kommunene tilnærmer seg utviklingssona. Å ivareta ønsker i lokalsamfunnet blir vektlagt, og det lokalpolitiske styret synes å være av stor betydning i kommunenes opptreden. Dette kommer i undersøkelsen særlig til syne gjennom foreslått utbygging av fritidsbebyggelse i utviklingssona i kommunenes planutkast og flytting av hensynssonegrenser.

Fylkeskommunen vektlegger at den kommunale planleggingen skaper presedens for planleggingen i kommuner i hele området, og understreker at den regionale planen må følges etter intensjonene. Dette innebærer at utviklingssona skal forstås som en buffersone, og at det skal gjøres vurderinger av konsekvenser og behov for avbøtende tiltak. I den kommunale planleggingen kommer fylkeskommunen med innsigelse til at krav i den regionale planen om vurderinger ikke er fulgt opp, og til flytting av hensynssonegrenser utover det handlingsrommet en mener planen inneholder. Fylkeskommunen er del av det regionale styringsnivået, og skal følge opp den regionale planleggingen og sørge for en helhetlig planlegging over kommunegrenser. I oppfølgingen av den regionale planen ser det ut til at administrasjonen spiller en større rolle enn i den regionale planprosessen, og at dette får betydning for hvordan fylkeskommunen som enhet tilnærmer seg utviklingssona. Samtidig vektlegger fylkeskommunen lokale ønsker om næringsutvikling, noe som kan knyttes både til at fylkeskommunen er lokaldemokratisk styrt og har en egen næringsavdeling. Også forutsigbarhet i saksbehandling blir vektlagt, og fylkeskommunen ser derfor ut til å forholde seg til utviklingssona som én enhet, utbyggingsområder blir vurdert likt så lenge de ligger i utviklingssona.

Fylkesmannen fremhever at fylkeskommunen, som formell 'eier' av den regionale planen, har ansvaret for å tolke utviklingssona. Slik tilnærmer både fylkeskommunen og Fylkesmannen seg utviklingssona som en buffersone og er opptatt av at krav i den regionale planen må følges opp.

Samtidig tilnærmer Fylkesmannen seg kommunenes planlegging i utviklingssona ut fra hvordan den ivaretar nasjonale mål, som bevaring av villreins leveområde, og følger lovverk som naturmangfoldloven. Dette fører med seg en gradient- tankegang i utviklingssona; Fylkesmannen påpeker i høringsuttalelser avstanden mellom utbyggingsområder i utviklingssona og grensa til buffersona. Fylkesmannens miljøvernavdeling er spesielt aktuell i sammenheng med oppfølging av den regionale planen. Avdelingen kan knyttes til en posisjon innenfor naturforvaltningen og et tilhørende verdigrunnlag, som her kommer til syne som bevaring av villreinen og dens leveområder. Videre synes Fylkesmannen i større grad enn fylkeskommunen og kommunene å vektlegge et ønske om kommersiell næringsutvikling i fjellområdene og at dette prioriteres framfor lokale ønsker. Dette kommer blant annet til syne blant annet gjennom innsigelse til boligformål i utviklingssona og til det en mener er et stort omfang av nye områder for fritidsbebyggelse.

En forutsetning for funksjonen til de regionale planene, er ifølge Falleth og Hovik (2013) og Hongslo og Lundberg (2012) at planene blir fulgt opp på kommunalt nivå og at innsigelsesinstituttet ikke blir brukt. De ulike tilnærmingene til utviklingssona viser seg å være en utfordring for å få til en samordnet forvaltning. Dokumentanalysen i oppgaven viser at regionale myndigheter fremmer innsigelse til den kommunale planleggingen i utviklingssona, fordi de mener kommuneplanleggingen ikke følger opp krav i den regionale planen, blant annet krav om samlet konsekvensutredning. Det er foreløpig usikkert hvordan regionale myndigheter faktisk vil forholde seg til utbyggingsområdene som kommunene foreslår hvis det blir gjort samlede konsekvensutredninger i kommunene. Analysen viser imidlertid at særlig Fylkesmannen synes å ha en annen oppfatning enn kommunene om hvor mye og hva slags utbygging som kan tillates. Dette har betydning for kommunenes planlegging. Kommunene er i sin planlegging bevisst å *definere* utviklingssona og skape presedens for videre planlegging, og er forberedt på kanskje å måtte forhandle med regionale myndigheter, kanskje på nasjonalt nivå. Regionale myndigheter er på lik linje opptatt av at planleggingen vil skape presedens. Om de ulike partene kommer til enighet eller om det vil bli videre konflikter i de kommunale planprosessene, gjenstår å se. Det kan imidlertid se ut til at innsigelser kan bli brukt videre i planprosessene i Sel og Ringebu.

Sett i lys av de ulike institusjonenes tilnærminger og opptreden, kan en si at den regionale planen i sin nåværende form i liten grad fungerer som en felles plattform i de kommunale planprosessene. Allikevel ser den regionale planen ut til å ha en funksjon, og den kan med praksis og presedens utvikles til *i større grad* kan ha en samordnende funksjon. Ifølge Faludi (1985, 1989, 2000) kan en strategisk plan fungere og ha en 'performance' hvis det blir *brukt*. Undersøkelsen viser at dialog og kommunikasjon medfører endringer i kommunenes tilnærming til utviklingssona, for eksempel at

kommunene vil bruke hensynssone og videreføre retningslinjer som bestemmelser i sine kommuneplanutkast. Faludi påpeker også at en plan kan ha funksjon gjennom å være en *ramme for forhandlinger* (ibid). Den regionale planen ser ut til å ha en funksjon som grunnlag for diskusjon og forhandlinger, og gjennom presedens kan det bli knyttet mer forutsigbarhet til hva den regionale planen åpner for i utviklingssona. Tidligere fylkesdelplaner har ifølge Bråtå (2005) blitt brukt som innsigelsesgrunnlag, og dette har vært viktig for kommunenes oppfølging av planene. Imidlertid har dette også ført til at kommunene etter hvert fremmet færre planer som var i konflikt med fylkesdelplanene. Etter hvert som presedens og praksis knyttes til den regionale planen i Rondane, kan den i større grad fungere som en felles plattform i de kommunale planprosessene. Samtidig viser undersøkelsen at det er tydelige forskjeller mellom institusjonenes oppfatninger om hva slags utvikling en mener er ønskelig og hvilket handlingsrom utviklingssona bør åpne for, særlig mellom oppfatninger hos kommunene og Fylkesmannens miljøvernavdeling. Dette utfordrer den regionale planens funksjon som felles og samordnende plattform. Både uklare retningslinjer og institusjonelle forskjeller medfører at det kan ta lang tid før man kommer nærmere en felles oppfatning av og tilnærming til utviklingssona.

8.1 Implikasjoner for teori og praksis

Denne undersøkelsen støtter Singsaas' (2016) funn om at bruks- og verneinteresser ikke ble samordnet i den regionale planprosessen i Rondane. Den støtter også funn om at det i planprosessen gikk et konfliktskille mellom planmyndighetene og miljøvernmyndighetene, og at dette blant annet kan ses i sammenheng med institusjonelle faktorer knyttet til plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. Samtidig viser denne oppgaven at planmyndighetene ikke synes å være like tett knyttet i oppfølgingen som i den regionale planprosessen, og at dette kan forklares blant annet med at administrasjonen i fylkeskommunen spiller en større rolle i oppfølgingen av planen i kommunal arealplanlegging.

Som uttrykt i drøftinga i oppgaven, hevder Singsaas (2016) at institusjonene knyttet til bruk og vern vanskelig lar seg samordne. Hun fremhever at en agonistisk tilnærming kan ha mer for seg for å hankses med forholdet mellom bruk og vern. Min undersøkelse viser utfordringene knyttet til å komme til enighet mellom institusjoner med ulikt formelt rammeverk, verdigrunnlag og tankesett. En agonistisk tilnærming, der det ble utformet spilleregler for å hankses med en konflikt uten å nødvendigvis skulle komme til enighet, kan være en mer fruktbar måte å møte konflikten mellom bruk og vern på.

Foreløpig vet en lite om oppfølging av de regionale planene, men Falleth og Hovik (2013) og Hongslo og Lundberg (2012) undersøker oppfølging av den regionale planen i Setesdalsheiene, Heiplanen. Funn i min undersøkelse støtter flere funn som kommer fram i denne forskningen. I planprosessen forutfor Heiplanen kom heller ikke miljøvernmyndigheter og planmyndigheter fram til noen enighet; ifølge Falleth og Hovik (2009) kom ikke partene nærmere hverandre i prosessen, både de for og imot vern hadde styrket sin mening etter prosessen. Kommuner i området oppfattet den regionale planen som retningsgivende og prioriterte lokal utvikling framfor verneaspekter i kommuneplanleggingen. Hongslo og Lundberg (2012) uttrykker at politikerne ikke oppfattet det som sin oppgave å stoppe initiativer selv om de utfordret den regionale planen (s. 261). De uttrykker at: "Det er ikke likegyldig hvilket forvaltningsnivå som får ansvar for naturforvaltning; hvert nivå har sin rolle, sitt handlingsrom og sine prioriteringer" (Hongslo & Lundberg 2012, s. 262). Denne oppgaven støtter funn om at roller, gjennom institusjonell tilhørighet, har betydning for opptreden.

Imidlertid er det viktig å poengtere at kontekst har mye å si i casestudier, og det er flere faktorer ved planprosess, planresultat og de undersøkte institusjonene i denne oppgaven som er unikt for nettopp denne konteksten. Slik kan en ikke uten videre si at funn kan overføres til andre regionale planer. Den regionale planprosessen i Rondane var en pilotprosess, og som vist i evalueringsrapport, har de regionale planprosessene blitt utført på forskjellige måter og gitt forskjellig planresultat, med for eksempel ulik sonebruk (som vist i Bråtå et al. 2014).

Institusjonelle faktorer funnet i denne undersøkelsen trenger heller ikke være likt i andre kontekster. Det kan være forskjeller mellom enheter av samme type institusjon; det er forskjeller mellom både kommuner, fylkeskommuner og Fylkesmenn. På grunn av formelt lovverk og ulike funksjoner, er det imidlertid sannsynlig at institusjonelle faktorer kan være lignende i andre kontekster. Ved å ta i betraktning forskning på Heiplanen (Falleth og Hovik 2013, Hongslo og Lundberg 2012) og teori om konflikter mellom statlig og lokal styring (f.eks. Reitan et al 2012), kan man si at det er sannsynlig at roller og institusjonell tilhørighet også spiller en rolle i oppfølgingen av andre regionale planer for nasjonale villreinområder.

Tross ulike planprosesser og planresultat, er det også mange likheter mellom de regionale planene for nasjonale villreinområder. Føringer i bestillingsbrevet (Miljøverndepartementet 2007) gjelder for alle planene, og målsettinger om å samordne bruks- og verneinteresser er de samme. Det er ikke brukt soner kalt "utviklingssoner" i de andre regionale planene, men det er brukt lignende soner i randområder kalt for eksempel "hensynssone bygdeutvikling", "randområde", "fritidsbebyggelse"

eller "reiseliv" (Bråtå et al 2014, s. 98). Som Skjeggedal og Overvåg (2014) uttrykker, er det særlig i randområdene at bruks- og verneinteresser møtes. Det kan derfor tenkes at lignende funn om konflikter i randsoner kan gjøres tilknyttet andre regionale planer. Det er ikke gjort mange studier av oppfølging av de regionale planene, men Falleth og Hovik (2009) og Hongslo og Lundberg (2012) har gjort undersøkelser knyttet til den regionale planen i Setesdal, Heiplanen. Falleth og Hovik (ibid) viser at det her var uenighet rundt oppfølging av en hensynssone kalt 'bygdeutvikling'; kommunene oppfattet sona som avgitt til bygdeutvikling, mens Fylkesmannen mente tiltak skulle opp til ny vurdering.

Den regionale planprosessen i Rondane var imidlertid preget av konflikter, blant annet fordi Fylkesmannen ikke deltok. Konfliktene dreide seg blant annet om bruk av utviklingssoner. Ut fra evalueringsrapporten av de regionale planene (se Bråtå et al. 2014) se det ut til å ha vært ulike grader av konfliktnivå i de regionale planprosessene. Ifølge evalueringsrapporten (ibid) er også Fylkesmannens deltakelse mer vektlagt i andre regionale planprosesser som har fulgt i etterkant. I tillegg er det bare i Rondane- prosessen at scenarioarbeid har blitt brukt som medvirkningsverktøy. At Fylkesmannen ikke deltok og bruk av scenarioarbeid ser ut til å ha hatt betydning for at det er såpass ulike tilnærminger til utviklingssona i Rondane. Det kan derfor hende at problemstillinger vil være annerledes i andre og nyere regionale planer.

Dette gjelder også for planprosessen som ble gjennomført for Sølknletten- området og planresultatet her. Utviklingssona som er brukt rundt Sølknletten har andre retningslinjer tilknyttet seg, og denne sona dekker bosettingsområder i dalfører. Det var også konflikter rundt denne sona i den regionale planprosessen, og det kan tenkes at lignende problemstillinger i den kommunale oppfølgingen gjelder der. Imidlertid kan det hende tidligere konflikter knyttet til fritidsbebyggelse og villrein i Gudbrandsdalen (på vestsiden av Rondane) danner et grunnlag for større uenighet her enn i Østerdalen (på østsiden av Rondane).

Det er også viktig å poengtere at det kan være, og antageligvis er, stor forskjell mellom kommuner i det undersøkte området. I kommunene som er brukt som caser i denne oppgaven, er områdene som ligger i utviklingszone av stor betydning for kommunens næringsliv. Både i Ringebu og Sel har hyggebygging og – turisme historisk hatt stor betydning for lokalsamfunnet. Som vist i analysen, er det i begge kommuner fortsatt stort fokus på videreutvikling områdene som ligger i utviklingssona. Da jeg gjorde en telefonrunde i starten av arbeidet, kom det fram at det ikke er like oppfatninger i kommunene i området. Noen kommuner vektla betydningen av hytteområder som ikke ligger i sonene inn mot nasjonalt villreinområde (som Hafjell i Øyer), andre kommuner, som Rendalen,

uttrykte at de tradisjonelt hadde hatt et stort fokus på vern av villrein og et mindre fokus på hyttebygging.

I videre forskning er det av interesse å undersøke hvordan andre regionale planer brukes og følges opp. Planprosessene er gjennomført på ulike måter, og for å vite mer om oppfølgingen av og grad av samordning i de ulike regionale planene, er det nødvendig også å undersøke oppfølging av planer der miljøverninteresser i større grad har vært involvert enn i planprosessen i Rondane. Det er også interessant å undersøke hvordan ulik sonebruk i randområder og ulike retningslinjer har betydning for oppfølging og praksis, og hvilke problemstillinger som er sentrale knyttet til andre regionale planer.

Denne undersøkelsen viser at det er uenighet mellom kommuner og regionale myndigheter knyttet til både hva som er ønskelig og realistisk utvikling i fjellområdene; privat hyttebygging eller kommersiell næringsutvikling. Dette tydeliggjør forskjellen mellom lokale og statlige mål og prioriteringer. Videre undersøkelser på dette feltet er av interesse for både oppfølgingen av de regionale planene og for teori om betydning og potensial for lokal verdiskaping i verneområder med randsoner.

Tilknyttet regional plan for Rondane- Sølknletten kunne det være interessant å undersøke nærmere hvordan tilnærmingen til utviklingssona er i andre kommuner, både øst og vest for Rondane-området. I denne undersøkelsen kom det også fram at det også kan se ut til å være uenighet og ulik tilnærming til 'bufferzona' i den regionale planen. Det er derfor av interesse å undersøke oppfølging og tilnærming til også andre soner i planen.

Referanseliste

- Amdam, R. (2014). Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen (red.), R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 273-290. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Andersen, R. & Hustad, H. (red.). (2004). *Villrein & samfunn: en veiledning til bevaring av Europas siste villreinfjell*. NINA Temahefte 27. Trondheim: NINA. 77 s.
- Bond, S. (2011). Negotiating a 'democratic ethos': moving beyond the agonistic – communicative divide. *Planning Theory*, 10: 161-186.
- Bråtå, H. O. (2003). Forvaltningen av villreinen og dens ressurssystem i Rondane. *Utmark* (1).
- Bråtå, H. O. (2005). Kriterier for en bærekraftig villreinforvaltning - et samfunnsvitenskapelig perspektiv på forvaltning av bestander og arealer, ØF-rapport nr. 13/2005. Hamar: Østlandsforskning. 156 s.
- Bråtå, H. O. & Overvåg, K. (2010). Antall fritidsboliger i Rondaneregionen: en oppdatering til og med 2009, ØF-notat nr. 11/2006. Lillehammer: Østlandsforskning. 34 s.
- Bråtå, H. O., Ericsson, B., Reimers, E. & Skjeggedal, T. (2014). Regionale planer for bruk og vern av villreinfjellene. Evaluering av prosess og planer. Lillehammer: Østlandsforskning. 192 s.
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring - eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Samlaget. 280 s.
- Dalland, O. (2007). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal akademisk. 297 s.
- Ericsson, B., Arnesen, T. & Vorkinn, M. (2010). Ringvirkninger av fritidsbebyggelse: kunnskapsstatus, ØF-rapport nr. 3/2010. Hamar: Østlandsforskning. 56 s.
- Ericsson, B. & Bråtå, H. O. (2010). Konsekvensvurderinger av scenarier framkommet i prosessen med ny regional plan for Rondane-Sølnkletten, del Rondane, ØF-rapport nr. 7/2010. Hamar: Østlandsforskning. 94 s.
- Falleth, E. & Hovik, S. (2009). Local government and nature conservation in Norway: decentralisation as a strategy in environmental policy. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 14 (3): 221-231.
- Falleth, E. & Hovik, S. (2013). Regional planlegging i villreinens rike i Setesdalsheiene. *Utmark - tidsskrift for utmarksforskning* (2). Tilgjengelig fra: http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2013-2/fagfelle/Falleth_Hovig_2_2013_Utmark.html.
- Faludi, A. (1985). A Decision- Centred View of Environmental Planning. *Landscape Planning* (12): 239- 256.
- Faludi, A. (1989). Conformance vs. Performance: Implications for Evaluation. *Impact Assessment*, 7 (2-3): 135- 151.
- Faludi, A. & Altes, W. K. (1994). Evaluating Communicative Planning: A Revised Design for Performance Research. *European Planning Studies*, 2 (4): 403- 418.
- Faludi, A. (2000). The Performance of Spatial Planning. *Planning Practice & Research*, 15 (4): 299-318.
- Hanssen, G. S., Helgesen, M. K. & Vabo, S. I. (2011). *Politikk og demokrati: En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. 3 utg.: Gyldendal akademisk. 368 s.
- Higdem, U. (2014). Regional planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen (red.), R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 102-119. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

- Holsen, T., Pløger, J. & Skjeggedal, T. (1998). Den vanskelige samordningen: Om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker, 1998: 5. NIBR, Oslo. 132 s.
- Hongslo, E. & Lundberg, A. K. A. (2012). Regional planlegging i villreinområder - arealplanlegging som nytt virkemiddel? *Kart og plan*, 72 (4): 255- 265.
- Jacobsen, D. I. (2010). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2 utg. Kristiansand: HøyskoleForlaget. 400 s.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt. 436 s.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Rundskriv H- 2/14 - Supplering av rundskrive T- 2/13 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2005). *Elaborating the "New Institutionalism"*. Working paper, ARENA Centre for European Studies, no. 11. Oslo: University of Oslo.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2007). Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay. *ARENA - Working Paper*: Universitet i Oslo. 16 s.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2009). *The logic of appropriateness*. Working paper 04/09, ARENA Centre for European Studies. Oslo: Universitetet i Oslo. 28 s.
- Pløger, J. (2014). Planlegging, kunnskap og makt. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen (red.), R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 256- 272. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Rapport fra faggruppe. (2014). Forenkling av utmarksforvaltningen. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 38 s.
- Reitan, M. & Holm, F. E. (2012). Staten, kommunene og Trillemarka: lokal mobilisering forankret i nasjonale politiske konfliktlinjer. I: Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (red.) *Det norske flernivådemokratiet*, s. 167- 196. Oslo: Abstrakt forlag.
- Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (2012). Det norske flernivådemokratiet - sett ovenfra og nedenfra. I: Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (red.) *Det norske flernivådemokratiet*, s. 9-30. Oslo: Abstrakt forlag.
- Ringebu. (2015). Kommuneplanens arealdel 2015- 2027, Planbeskrivelse, pr. 07.05.2015, vedtatt lagt ut på 1. gangs høring.
- Ringebu kommune. (2016). *Om Ringebu kommune*. Tilgjengelig fra: <https://www.ringebu.kommune.no/om-kommunen/om-ringebu-kommune/> (lest 12.01).
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet: Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: ideas, interests and identities*. 4 utg. Stanford University: SAGE Publications, Inc. . 344 s.
- Singsaas, M. (2014a). Regional planlegging som institusjon for kollektiv handling i fjellområdene.
- Singsaas, M. (2014b). Villrein i politiske landskap: Regional planlegging i Rondane. *Kart og plan*, 74 (4): 247 - 265.
- Singsaas, M. (2016). *Regional planlegging som redskap for helhetlig arealforvaltning i villrein fjellene*. Ås: NMBU, Institutt for landskapsplanlegging. 71 s.
- Skjeggedal, T., Overvåg, K., Flognfeldt, T. & Ringholm, T. (2013). Ti år med "fjellteksten". *Utmark - tidsskrift for utmarksforskning* (1). Tilgjengelig fra: http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2013-1/Skjeggedal_et_al_Utmark_1_2013_pv.html.
- Skjeggedal, T. & Overvåg, K. (2014). Fjellkommuner i Norge: Bygdesamfunn eller verneområder?

- Strand, O., Gundersen, V., Jordhøy, P., Andersen, R., Nerhoel, I., Panzacchi, M. & Van Morter, B. (2015). Villrein og ferdsel i Rondane: sluttrapport fra GPS-merkeprosjektet 2009- 2014: Norsk institutt for naturforskning. 170 s.
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. 3 utg. Bergen: Fagbokforlaget. 250 s.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 2 utg.: Gyldendal.
- Tostrup, J. (2014). *Regional plan for Rondane- Sølnekletten - Planprosessens betydning for planresultat og gjennomføring*: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Fakultet for samfunnsvitenskap.
- Vold, M. H. & Reitan, M. (2012). Strid i strandsonen - en analyse av konfliktlinjene mellom nasjonalt og kommunalt nivå i naturvernpolitikken. I: Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (red.) *Det norske flernivådemokratiet*, s. 197 - 224. Oslo: Abstrakt forlag.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. 3 utg. Applied Social Research Methods Series, b. 5. California: Sage Publications.

Andre kilder

Finansdepartementet. 2003. St. prp. nr. 65 (2002- 2003). Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003. Oslo.

Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Oppland, Villreinnemnda for Rondane og Sølknletten. 2011. Høring av regional plan for Rondane- Sølknletten: Felles grunnlagsdokument. Dato: 26.01.

Fylkesmannen i Oppland og Fylkesmannen i Hedmark. 2011. Regional plan for Rondane- Sølknletten – 2. høring av planforslag.

Fylkesmannen i Oppland. 2015a. Sel kommune – kommuneplan for Sel 2015- 2025, arealdelen 2. gangs høring. Referanse: 2012/5073-41 421.3 RBO. Dato: 26.06.

Fylkesmannen i Oppland. 2015b. Ringebu kommune – kommuneplan for Ringebu 2015- 2027, arealdelen – høring. Referanse: 2007/4413-37 421.3 RBO. Dato: 12.08.

Gudbrandsdølen Dagningen (GD). 2015. Vil stenge løyper, veger og kloaknett. Dato: 16.01. Hentet: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-214---supplering-av-rundskri/id751306/>
29.10.2015

Hedmark og Oppland fylkeskommune. 2000. Fylkesdelplan for Rondane, retningslinjer.
Hentet: <http://prosjekt.fylkesmannen.no/Documents/PlanOppland/Dokumenter/FDP-Rondane-retningslinjer.pdf>
Lastet ned: 10.02.16

Hedmark og Oppland fylkeskommune. 2013a. Drøftingsmøte vedrørende regional plan for Rondane- Sølknletten. Dato: 18.06.

Hedmark og Oppland fylkeskommune. 2013b. Regional plan for Rondane- Sølknletten.
Planbeskrivelse – felles hoveddokument Rondane- Sølknletten. Godkjent av Miljøverndepartementet med endringer den 17.09.13.

Oppland fylkeskommune. 2015a. Kommuneplanens arealdel for Sel 2015- 2025 – 2. gangs offentlige ettersyn – tilleggsmerknader. Administrativ tilleggsuttalelse, Regionalenheten/ Kulturarvenheten.
Referanse: 201402756-47. Dato: 11.06

Oppland fylkeskommune. 2015b. Kommuneplan for Sel kommune 2015- 2025 – arealdelen 2. gangs ettersyn – uttalelse. Saksprotokoll. Behandlet av fylkesutvalget 23.06. Sak76/15.

Oppland fylkeskommune. 2015c. Kommuneplan for Sel kommune 2015- 2025 – arealdelen 2. gangs ettersyn – uttalelse. Saksframlegg. Regionalenheten. Arkivsak- dok: 201402756-45. Dato: 23.06.

Oppland fylkeskommune. 2015d. Kommuneplanens arealdel for Ringebu kommune. Saksframlegg, Regionalenheten, Kulturarvenheten. Arkivsak- dok: 201504014-5. Dato: 18.08.

Oppland fylkeskommune. 2015e. Kommuneplanens arealdel for Ringebu kommune. Saksprotokoll. Behandlet av fylkesutvalget 18.08. Arkivsak- dok.: 201504014.

Miljøverndepartementet. 2005. St. meld. nr. 21 (2004- 2005). Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Oslo. S. 132- 136.

Miljøverndepartementet. 2007. Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder – fastsetting av nasjonale villreinområder. Referanse: 200504990- EGU. Dato: 12.04. Hentet: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fylkesdelplaner-for-bruk-og-vern-av-prio/id463385/> 21.05.2015.

Mysusetter Grunneierlag. 2015. Vedrørende: - kommuneplanens krigserklæring mot lokale grunneiere på Mysusetter. – Varsel om nedstenging av Mysusetters infrastruktur fra 22.03.2015. (datert 04.01.). Hentet: http://www.regiondata.no/sel/getfile.aspx/ephdoc/?db%3DEPHORTE%26ParamCount%3D1%26JP_ID%3D118390 30.10.2015

Kommunal- og regionaldepartementet. 2006. St. meld. 21 (2005- 2006). Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken. Hentet: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-21-2005-2006-/id200605/> 11.02.16

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Rundskriv H- 2/14 – Supplering av rundskriv T- 2/13 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Dato: 18.02. Hentet: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-214---supplering-av-rundskri/id751306/> 15.08.15

Ringebu kommune. 2015a. Kommuneplanens arealdel 2015- 2027, Planbeskrivelse pr. 07.05.2015. Vedtatt lagt ut på 1. gangs høring. KOM –sak 033/15. Dato: 08.05.

Ringebu kommune. 2015b. Kommuneplanens arealdel 2015- 2027, Planbestemmelser og retningslinjer pr. 29.04. Vedtatt lagt ut på 1. gangs høring. KOM- sak 033/15. Dato: 08.05.

Ringebu kommune. 2015c. Kommuneplanens arealdel 2015- 2027, konsekvensutredning (KU) av enkeltinnspill. Dato: 08.05.

Sel kommune. 2014a. Kommuneplanens arealdel 2015- 2025. Planbeskrivelse, 2. gangs høring. Lagt ut på høring: 26.05.

Sel kommune. 2014b. Kommuneplanens arealdel 2015- 2025. Bestemmelser og retningslinjer, 2. gangs høring. Lagt ut på høring: 26.05.

Sel kommune. 2015c. Kommuneplanens arealdel 2015- 2025. Innspill med vurderinger, 2. gangs høring. Lagt ut på høring: 26.05.

Sel kommune. 2015d. Kommuneplanens arealdel 2015- 2025. Konsekvensutredning (KU) og risiko- og sårbarhetsanalyse, 2. gangs høring. Lagt ut på høring: 26.05.

Styringsgruppene for Rondane og Sølnekletten. 2011. Vurdering og behandling av høringsinnspill 1. gangs høring. Innstilling fra styringsgruppene for Rondane og Sølnekletten. Dato: 04.04.

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide - kommuner

Om meg selv: Ragnhild Børke Andresen, mastergradsstudent i by- og regionplanlegging ved NMBU på Ås.

Mastergradsprosjekt: et casestudie av regional plan for Rondane- Sølnekletten, med Ringebu og Sel som casekommuner. Jeg fokuserer på utviklingssonene i regional plan og skal se på oppfatningen av dem og kommunal planlegging i disse områdene.

Om informant

Hvor lenge har du vært ansatt som planlegger?/ Hvor lenge har du vært ordfører?

Har du deltatt på den regional planprosessen? I såfall, på hvilken måte?

Om den regionale planprosessen:

1. Hva mener du er bakgrunnen for bruk av utviklingssoner?
2. Var kommunen med på å bestemme lokalisering, grenser og retningslinjer for utviklingssona? (administrativt ansatte, politikere, lokalsamfunn)
3. Var det enighet eller uenighet om dette (kommune, fylkeskommune og Fylkesmannen)? Hva gikk/går eventuelt uenighetene ut på?
4. Hvordan virker dette inn på oppfølging av planen?
5. Hva mener kommunen at utviklingssona har av innhold? Hva kan skje og ikke skje her? Oppfordring til utvikling eller legitimering av vern?
6. Var kommunen med på å lage handlingsprogrammet? Hvem har ansvar for å følge opp tiltakene?
7. Opplever du regional plan som styrende eller retningsgivende? Er utviklingssona avgitt til utvikling eller skal utviklingstiltak opp til ny vurdering i disse sonene?
8. Hvordan har regional planprosess påvirket kommunens forhold til fylkeskommunen og Fylkesmannen?
9. Har prosessen noe å si for vilje til å implementere plan, eller er det innholdet som betyr noe?

Om kommunal planlegging i utviklingssona

10. Har utviklingssona vært et viktig tema i arbeidet med kommuneplan?

11. Har den regionale planen bidratt til en aktiv kommunal planlegging for å følge opp og konkretisere utviklingssona?
12. Hvordan forholder kommunen seg til kravet om avbøtende tiltak? Hvem har ansvar? Regulerings- eller kommuneplannivå?
13. Hvordan er retningslinjene i den regionale planen å forholde seg til i kommunens oppfølging i egen planlegging?
14. Burde man ha lagt opp til juridisk bindende planbestemmelser til utviklingssona eller er det best at de er retningslinjer som i dag? Er retningslinjene tilstrekkelig klare og konsise? Prøver dere ut grensene?
15. Hvordan forholder kommunen seg til innspill fra lokalsamfunnet knyttet til utviklingssona? Hvordan i forhold til bruk/vern?
16. Er man enig i kommunen når det gjelder balansering av interesser i utviklingssona (mellom partier, mellom administrasjon og politikere)?
17. Hva slags utvikling ser kommunen for seg på lang sikt i utviklingssona? Type arealformål. Hva med for eksempel energi, større reiselivsanlegg?
18. Hvordan har kommunen vært i kontakt med Fylkesmannen og fylkeskommunen under arbeidet med kommuneplan?
19. Hva slags signaler er blitt gitt fra Fylkesmannen og fylkeskommunen i løpet av planprosessen? Hvordan forholder kommunen seg til dette?
20. Har det vært gjennomført annen kommunal planlegging i utviklingssona (reguleringsplaner, andre planer og tiltak?)
21. Hva oppleves som de største utfordringene i planleggingen i utviklingssona?

Avslutning:

22. Ny regjering. Hvordan påvirker dette kommunens planlegging i utviklingssona?
23. Tror du samarbeid over tid kan hjelpe til med å bygge tillit mellom parter og forene vern og bruk?
24. Er det noe du tenker at jeg har glemt å spørre om?

Vedlegg 2: Intervjuguide – fylkeskommunen/ Fylkesmannen

Om meg selv: Ragnhild Børke Andresen, mastergradsstudent i by- og regionplanlegging ved NMBU på Ås.

Mastergradsprosjekt: et casestudie av regional plan for Rondane- Sølknkletten, med Ringebu og Sel som casekommuner. Jeg fokuserer på utviklingssonene i regional plan og skal se på oppfatningen av dem og kommunal planlegging i disse områdene.

Om informant

1. Kan du si litt om din fagbakgrunn?
2. Hvor lenge har du vært ansatt hos fylkeskommunen/Fylkesmannen?
3. Hva slags arbeidsoppgaver har du jobbet mye med?
4. Hvilken rolle hadde du i den regionale planprosessen?
5. Har du hatt en rolle i behandling av kommuneplaner i tida etter godkjenning av regional plan?

Om planprosess og oppfølging

6. Hvordan ble det bestemt at utviklingssoner skulle være med i regional plan?
7. Hva mener du er bakgrunnen for bruk av utviklingssoner? Hva vil oppfølging av utviklingssona si?
8. Hvordan ble utviklingssonene plassert? Grensedragning.
9. I hvilken grad var kommunene med på å bestemme retningslinjer og handlingsprogram for det som skjer i utviklingssonene?
10. Var det enighet eller uenighet om grenser og retningslinjer for utviklingssonen og hvordan påvirker det oppfølgingen? Hva gikk/går eventuelt uenighetene ut på?
11. Er det nå enighet om dette mellom ulike aktører? (f.eks. kommuner, fylkeskommune og Fylkesmannen)
12. Hva oppfatter du at utviklingssonene inneholder? Hva kan skje her? Hva kan ikke skje?
13. Hva ønsker en hos fylkeskommunen/Fylkesmannen at skal skje i disse sonene? Foregår det noe samarbeid med kommunene om dette? Var det fokus på dette i planprosessen? Deles oppfatning?
14. Er administrasjon og politikere i fylkeskommunen/Fylkesmannen enige når det gjelder balansering av interesser i utviklingssonene?
15. Opplever du regional plan som styrende eller retningsgivende?
Er det rom for nye forhandlinger/dialog i kommunene eller er arealbruk endelig avklart i planen?

Er utviklingssonene avgitt til utvikling eller skal utviklingstiltak opp til ny vurdering i disse sonene?

16. Oppfatter du planen som et godt handlingsgrunnlag? Hvordan virker dette inn på behandling av kommuneplaner?
17. Hva skal til for at fylkeskommunen/Fylkesmannen reiser innsigelse? Tenker da på planlegging i utviklingssoner.
18. Hvordan har regional planprosess påvirket forholdet mellom fylkeskommunen og Fylkesmannen? Hvordan har forholdet vært etter godkjenning av regional plan?
19. Hvem har ansvar for å følge opp handlingsprogrammet? (fylkeskommunen ansvarlig for en del av tiltakene). Hvordan?

Om kommunal planlegging i utviklingssonene

Generelt om alle kommunene i området eller om Sel og Ringebru der jeg spør om det.

20. Under rullering av kommuneplaner etter godkjenning av regional plan; har fylkeskommunen/Fylkesmannen hatt kontakt med kommunene om planlegging i utviklingssonene? Hvordan? Sel og Ringebru.
21. Hvordan opplever du at Sel og Ringebru har balansert bruk og vern i utviklingssonene?
22. Er det forskjeller mellom Sel og Ringebru knyttet til dette?
23. Hvordan forholder fylkeskommunen/Fylkesmannen seg til avveiningen mellom bruk og vern i utviklingssonene? Hvordan i forhold til kommunenes ønsker?
24. Hva kreves av kommunene når det gjelder avbøtende tiltak? Hvordan burde dette finansieres? Hvordan har kommunene i planområdet fulgt opp dette kravet i planleggingen?
25. Opplever du at kommunene prøver ut grensene i utviklingssonen eller er de tilbakeholdne? Generelt og Sel og Ringebru.
26. I hvilken grad opplever du at det har vært enighet mellom fylkeskommunen, Fylkesmannen og kommunene i området om planlegging i utviklingssoner? Hva blir gjort ved uenighet?
27. Er det gitt signaler om innsigelse/ merknader fra fylkeskommunen knyttet til kommunenes planlegging i utviklingssonene? Generelt og Ringebru og Sel.

Avslutning

28. Ny regjering og arealplanlegging under et annet departement. Hvordan tror du dette har betydning for oppfølging?
29. Tror du samarbeid over tid kan hjelpe til med å bygge tillit mellom parter og forene vern og bruk? Kan bruken av planen fremme forståelse mellom de ulike partene?
30. Er det noe du tenker at jeg har glemt å spørre om?



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no