



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2016 30 stp
Instiutt for landskapsplanlegging

Regional plan for Hardangervidda - Evaluering av lokal oppfølging

Regional Plan for Hardangervidda
- Evaluation of Municipal Follow-Up

Hege Vorkinn Sletten
Landskapsarkitektur



● Trondheim

● Bergen

● Oslo

● Stavanger

Figur 1.1

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på min master i landskapsarkitektur og fire fine og svært lærerike år som student. Bak meg ligger tre og et halvt år ved Institutt for landskapsplanlegging på Norges miljø- og biovitenskaplige universitet og et semester på utveksling ved School of Architecture and Design ved New York Institute of Technology. Et variert studieprogram har gitt meg bred innføring i ulike temaer innenfor blant annet by- og gateplanlegging, tettstedsutvikling, terrengforming, arkitekturhistorie, bærekraftig tomteutvikling, samt forvaltningsrett, miljørett og plan- og bygningsrett.

Temaet for masteroppgaven er Regional plan for Hardangervidda. En viktig faktor for valg av tema var faget Strategisk landskapsplanlegging (LAA360) der jeg fikk mulighet til å fordype meg i flere av mine interesseområder innenfor overordnet planlegging, miljø, jus og friluftsliv. I masteroppgaven ønsket jeg å arbeide med et område jeg hadde kjennskap til og da jeg i lengre perioder har bodd ved foten av Hardangervidda, nærmere bestemt på Rjukan, var valget derfor enkelt.

Arbeidet med oppgaven har vært utfordrende, men samtidig svært lærerikt og jeg ser frem til å ta med meg all min nyervervede kunnskap inn i nye og spennende utfordringer i arbeidslivet.

Jeg vil starte med å takke alle informantene og intervjuobjektene som med sin tid og kunnskap har bidratt med uvurderlig informasjon i arbeidet. Uten deres hjelpsomhet og engasjement ville denne oppgaven ikke vært mulig. Jeg vil også takke min veileder Knut Bjørn Stokke for nyttige innspill, inspirasjon og stort faglig engasjement underveis i arbeidsprosessen.

Jeg må også rekke en spesiell takk til familie og venner, samt medstudenter gjennom de siste fire årene for koselige, morsomme og lærerike timer på lese- og tegnesalen, samt oppmuntrende ord og støtte i innspurten med denne oppgaven. Mest av alt vil jeg takke Ken.



Ås, mai 2016
Hege Vorkinn Sletten

Sammen drag

I 2007 sendte Miljøverndepartementet (nå Klima- og miljødepartementet) ut brev til berørte kommuner og fylkeskommuner der de uttrykte ønske om utarbeiding av regionale planer for prioriterte fjellområder i Norge som er spesielt viktige for fremtiden til norsk villrein. Intensjonen med de regionale planene skulle være å «fastsette en langsiktig arealforvaltning som balanserer bruk og vern for de aktuelle fjellområdene med influensområder» (Miljøverndepartementet, 2007). Regional plan for Hardangervidda ble vedtatt i 2011 og har som hovedmål å «komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for bruk av arealer som er viktige leveområder for villreinen eller påvirker villreinens leveområder» (Regional plan for Hardangervidda, 2011, s. 5).

Når det nå er over fire år siden Regional plan for Hardangervidda ble vedtatt vil det være interessant å se på hvordan den regionale planen blir fulgt opp lokalt i kommunenes arealplanlegging. Studien er utført som en casestudie der Hol kommune og Nore og Uvdal kommune, begge i Buskerud fylke, er valg som case-kommuner. Det har blitt utført en dokumentstudie av aktuelle lokale arealplaner i tillegg til den regionale planen samt gjennomført intervjuer med representanter fra lokal administrasjon i begge kommunene, lokalpolitiker, Fylkeskommunen i Buskerud og Fylkesmannen i Buskerud.

Gjennom den empiriske studien av relevante planer og gjennomgang av intervjuer gjort med sentrale aktører ønsker jeg å belyse lokale og regionale syn på hvordan planen har blitt implementert og hvordan den har fungert i praksis. Empirien ses i lys av teori om Faludis strategiske planer og prosjektplaner samt evaluering og av disse.

Studien viser at den regionale planen har ført til avklaring og tydeliggjøring av hva som kan tillates av arealbruk innenfor de

ulike sonene i planområdet. Områdene som omfattes av planen har fått tydeligere føringer og retningslinjer og kommunene har stor forståelse for hva som de kan regne med å få igjennom eller ikke i de ulike områdene. Alle aktørene kom til enighet rundt planområdet, soneinndelingen og retningslinjene under arbeidet med planen og dette har ført til at det i dag er langt mindre usikkerhet og diskusjoner knyttet til arealbruk i planområdet enn det som var tilfellet før planen ble vedtatt. Dette har igjen også ført til færre innsigelsessaker. Begge kommunene uttrykker at de i en del områder har fått flere muligheter til utvikling enn det de hadde før den regionale planen var vedtatt.

Begge kommunene har benyttet Regional plan for Hardangervidda i stor grad når de har utarbeidet sine lokale arealplaner og retningslinjene fra den regionale planen er godt innarbeidet i de lokale planene. Planen blir av kommunene sett på som et viktig styringsgrunnlag når de skal utarbeide sine lokale arealplaner og når beslutninger om arealbruk skal tas.

De få utfordringer og problemstillinger som har oppstått dreier seg hovedsakelig rundt tolkning av begrepet «LNFR-spredd næring» og bruken av denne arealkategorien i nasjonalt villreinområde. Forskjellen i tolkning av begrepet viser seg å hovedsakelig bygge på institusjonenes ulike funksjoner og følgende derfor deres ulike holdninger, prioriteringer og verdifokus.

Den regionale planen viser seg altså i hovedsak å ha bidratt til avklaring mellom aktørene samt en felles konsensus rundt hva som skal tillates av arealbruk. Suksesskriteriene viser seg hovedsakelig å grunne ut i to faktorer; at planen har forankring i alle de berørte aktørene og at aktørene kom til enighet i planprosessen.

Abstract

In 2007, the Norwegian Ministry of Climate and Environment issued letters to affected municipalities and counties expressing the need for regional plans for mountain areas in Norway that are particularly important for the future of Norwegian caribou (Miljøverndepartementet, 2007). In 2011, Regional Plan for Hardangervidda was adopted with a main objective to establish a long-term and comprehensive strategy for use of areas which are important habitats for caribou or affect caribou habitat (Regional plan for Hardangervidda, 2011, p. 5).

It is now over four years since Regional Plan for Hardangervidda was adopted and it will be interesting to see how the plan is used locally in municipal land use planning. The study has been conducted as a case study in which the municipalities of Hol and Nore and Uvdal, both in Buskerud county, have been chosen. A document study have been conducted of relevant local land use plans as well as the regional plan and interviews have been conducted with representatives from the administration in both municipalities, local politician, the county of Buskerud and the county governor of Buskerud.

Through empirical study of relevant plans and review of interviews conducted with key individuals, I hope to highlight local and regional views on how the plan is implemented and how it has proven to function. The empirical data is seen in light of theory of Faludi's strategic plans and project plans as well as evaluation of such plans.

This study shows that Regional Plan for Hardangervidda has led to clarification of what land use might be allowed within the different zoning areas. There are clearer guidelines for the area affected by the plan and the municipalities have a better understanding of

what they can expect. All participants came to a consensus about the plan area, zoning and guidelines which has led to there being less uncertainty and discussions related to land use planning in this area. This has also led to fewer objections from the County Governor. Both municipalities expresses that in some areas now have more opportunities for development than they had before the regional plan was adopted.

Both municipalities have consulted Regional plan for Hardangervidda when preparing their local land use plans and guidelines from the regional plan are well established in the local plans. The municipalities see the plan as an important basis on which they base their local land use plans and decisions regarding land use.

The few challenges and issues that have occurred mainly revolves around the interpretation of the term "LNFR-spredd næring" and the use of this zoning category in the national caribou area. The different interpretation of the term can seem to be based on the different local and regional institutions' value focus and priorities.

Essentially the regional plan has proven to contribute to clarification between the participants and a consensus on what kind of land use should be allowed. The success criteria of the plan seems to be mainly two things; the plan is rooted in all the affected institutions and all parties involved reached an agreement during the planning process.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn for oppgaven.....	10
1.2 Oppgavens oppbygging.....	11
1.3 Problemstillinger.....	12
1.4 Avgrensning.....	13
2. Arealplanlegging i norske verneområder og deres randsoner.....	17
2.1 Historisk tilbakeblikk og dagens situasjon.....	18
2.2 Aktuelt lovverk.....	19
2.3 Regional planlegging og regionale planer.....	21
3. Teori om planer og evaluering.....	25
3.1 Innledning.....	26
3.1.1 Rasjonell planlegging.....	26
3.1.2 Fleksibilitet i planer og plansystem.....	27
3.1.3 Planleggingsdoktriner.....	28
3.2 Ulike plantyper.....	29
3.2.1 Prosjektplaner.....	29
3.2.2 Strategiske planer.....	30
3.3 Ulike evalueringskriterier.....	31
3.3.1 Evaluering av prosjektplaner etter “conformance”- prinsippet.....	31
3.3.2 Evaluering av strategiske planer etter “performance”- prinsippet.....	32
4. Metode.....	35
4.1 Innledning.....	36
4.2 Valg av metodisk tilnærming.....	36
4.3 Dokumentstudie.....	38
4.4 Kvalitativt intervju.....	38
4.5 Metoderefleksjon.....	39
5. Områdebeskrivelse.....	43
5.1 Kontekst.....	44
5.2 Nore og Uvdal kommune.....	45
5.2.1 Hardangervidda nasjonalpark og randsonene.....	46
5.2.2 Reise- og friluftsliv.....	46
5.2.3 Fritidsbebyggelse.....	47
5.3 Hol kommune.....	48
5.3.1 Hardangervidda nasjonalpark og randsonene.....	48
5.3.2 Reise- og friluftsliv.....	49
5.3.3 Fritidsbebyggelse.....	49

6. Regional plan for Hardangervidda.....	51
6.1 Innledning.....	52
6.2 Målsetninger.....	53
6.3 Plankart og retningslinjer.....	53
6.4 Handlingsprogram.....	56
6.5 Planprosessen.....	57
6.6 Prosjektplan eller strategisk plan.....	58
7. Resultater.....	61
7.1 Kommunedelplan for Nore og Uvdal vest.....	62
7.2 Kommuneplanens arealdel for Hol kommune.....	65
7.3 Aktørenes oppfatning av den regionale planprosessen.....	67
7.4 Aktørenes oppfatning av om den regionale planen har levd opp til forventningene.....	69
7.5 Konsekvenser og virkninger av den regionale planen i kommunene.....	71
7.6 Lokal administrativ oppfølging.....	74
7.7 Lokalpolitiske ønsker og målsetninger.....	76
7.8 Fleksibilitet.....	78
7.9 Handlingsprogrammet.....	79
8. Drøfting.....	83
8.1 Hvordan blir Regional plan for Hardangervidda fulgt opp i den kommunale planleggingen i Nore og Uvdal og Hol kommune?.....	84
8.2 Hvordan blir planprosessen til regional plan oppfattet av lokale aktører og hva har vært planprosessens betydning for kommunal oppfølging av planen?.....	88
8.3 Hvordan blir den regionale planen opptatt som beslutningsgrunnlag når kommunene utarbeider kommuneplaner?.....	91
8.4 Hvordan fungerer den regionale planen som grunnlag for kommunenes planlegging i lys av evalueringskriteriene “conformance” og “performance”?.....	92
9. Konklusjon.....	97
10. Kilder og figurer.....	103
10.1 Figurliste.....	104
10.2 Kildeliste.....	105
Vedlegg.....	111



Innledning

Første kapittel

- 1.1 Bakgrunn for oppgaven
- 1.2 Oppgavens oppbygging
- 1.3 Problemstillinger
- 1.4 Avgrensing

1.1. Bakgrunn for oppgaven

Denne masteroppgaven søker å følge opp og å evaluere hvordan Regional plan for Hardangervidda blir benyttet lokalt i kommunene. Hardangervidda er Europas største høyfjellsplatå og Hardangervidda nasjonalpark er Skandinavias nest største nasjonalpark, etter Svalbard (Hardangervidda, 2015). Området er også hjem til Europas største villreinstamme og ble vernet i 1981 med mål om å bevare landskapet, kulturen og kulturmiljøet og for å sikre villreinsens leveområder.

I verneforskriften er det også fokus på at området skal kunne benyttes til friluftsliv, landbruk, undervisning og forskning (Forskrift om vern for Hardangervidda nasjonalpark, 1981). I 2003 la Bondevik II-regjeringen frem den såkalte «Fjellteksten», som var del av revidert nasjonalbudsjett for samme år, der de fremmet et ønske om økt fokus på kombinasjon av bærekraftig bruk og vern av norske verneområder (St. prp. nr. 65, 2002-2003). Det ble slått fast at «Regjeringen vil åpne for økt verdiskaping i fjellbygdene ved å legge til rette for økt aktivitet innenfor og rundt en del av nasjonalparkene».

God forvaltning av Hardangervidda nasjonalpark og av de utstrakte beiteområdene til villreinen som lever der krever klare målsetninger og retningslinjer på tvers av kommune- og fylkesgrenser. I 1998 ble Fylkesdelplan for Hardangervidda Aust utarbeidet, men planen gjaldt kun for fylkene Telemark og Buskerud. Når den senere skulle revideres, ble Regional plan for Hardangervidda utarbeidet og vedtatt i 2011.

Den nye regionale planen gjelder for alle fylkene og kommunene med arealer som er del av Hardangervidda og det uttrykte målet fra Miljøverndepartementet (nå Klima- og miljødepartementet) var å utarbeide en plan som kunne se hele Hardangerviddaområdet på en mest mulig samlet og helhetlig måte. Oppdragsbrevet fra Miljøverndepartementet slår blant annet fast at de regionale planene «skal fastsette en langsiktig arealforvaltning som balanserer bruk og vern for de aktuelle fjellområdene med influensområder. De vil være retningsgivende for kommunal planlegging og gi føringer for statlig og fylkeskommunal sektorplanlegging. Planene vil være et ledd i oppfølging av regjeringens samlede politikk for fjellområdene» (Miljøverndepartementet, 2007).

Planområdet utgjør 9602km² landareal bestående av nasjonalparkens 3422km² samt store arealer av dens randsoner med beiteområder for villrein, hyttebebyggelse, friluftsområder samt lokale næringsområder. Tre sentrale mål med planen er å «sikre villreinen tilstrekkelige leveområder og langsiktig gode levevilkår, å sikre lokalsamfunnene rundt Hardangervidda gode muligheter for nærings- og bygdeutvikling og å legge til rette for friluftsliv og naturbasert næringsliv» (Regional plan for Hardangervidda, 2011, s.5). Fokuset på kombinasjonen av bruk og vern skapte stort lokalt engasjement i planprosessen og planen ble kalt «mulighetenes plan» for å understreke brukerhensynet og å legge vekt på at dette ikke kun skulle være en

verneplan.

Den regionale planen for Hardangervidda gir retningslinjer for arealbruk og det vedlagte plankartet deler området inn i soner for arealdisponering med ulike hensyn. Interessene er allikevel mange og til tider motstridende i planområdet og balansen med å kombinere verneverdier og villreinens beiteområder med interessene til brukere, turister, grunneiere og utbyggere kan være krevende. Da det nå er over fire år siden planen ble vedtatt vil det være interessant å se på hvordan planen blir vektlagt lokalt i kommunene, om planen har hatt en funksjon, hva som er resultatene av den og om den har lagt føringer for lokal planlegging. Formålet med denne oppgaven er å gi svar på disse spørsmålene og å belyse hvordan planen blir benyttet i praksis.

For å evaluere planen ønsker jeg å belyse bruken av den gjennom Faludis (1989) evalueringskriterier om «conformance» og «performance», der «conformance» sikter til implementering eller gjennomføring av planen mens «performance» sikter til planens suksess som styringsredskap.

1.2. Oppgavens oppbygging

Oppgaven har en tradisjonell oppbygging med innledning, teori, metode, empiri, diskusjon og konklusjon. Oppgaven er bygget opp av totalt ti kapitler i tillegg til vedlegg.

I oppgavens neste kapittel, kapittel 2, vil jeg gi en kort oversikt og innføring i historien bak norske nasjonalparker, det lovverket som regulerer planleggingen i disse områdene og deres randsoner samt skrive litt om regional planlegging og regionale planer generelt.

Kapittel 3 tar for seg teori om planer og hvordan disse kan evalueres. Her belyses Andreas Faludi's syn på to typer idealplaner og evalueringskriteriene «conformance» og «performance».

Oppgavens metode gjennomgås i kapittel 4 der jeg også forklarer metodevalget og fremgangsmåte for studien før studieområdet presenteres i kapittel 5. Her settes casekommunene inn i en nasjonal- og regional kontekst og de to kommunene med hovedtemaer presenteres hver for seg.

I kapittel 6 presenteres Regional plan for Hardangervidda med de målsetningene den uttrykker. Også planens arealkart med retningslinjer blir presentert og før planprosessen gjennomgås. Det er relevant å se på prosessen med utarbeiding av planen frem til planvedtak for å se dette i sammenheng med hvordan planen blir benyttet i dag i praksis. Til slutt i dette kapitlet drøftes det om planen er en prosjektplan eller en strategisk plan etter oppgavens teorigrunnlag fra kapittel 3.

I kapittel 7 presenteres oppgavens empiri, altså funnene som ble gjort gjennom dokumentstudien og intervjuer gjennomført med sentrale aktører lokalt og regionalt. I kapittel 8, diskuteres og drøftes funnene fra kapittel 8 i lys av oppgaves teorigrunnlag.

Avslutningsvis, kapittel 9, følger konklusjonen av oppgaven.

Kilder og figurer er listet opp i kapittel 10.

1.3. Problemstillinger

Det overordnede målet med oppgaven er å undersøke hvordan Regional plan for Hardangervidda blir fulgt opp i kommunene som planen omfatter. For å se nærmere på dette temaet har jeg utarbeidet følgende problemstillinger som oppgaven søker å besvare:

Hovedproblemstilling:

Hvordan blir Regional plan for Hardangervidda fulgt opp i den kommunale planleggingen i Nore og Uvdal og Hol kommune?

Underproblemstillinger:

Hvordan blir planprosessen til regional plan oppfattet av lokale aktører og hva har vært planprosessens betydning for kommunal oppfølging av planen?

Hvordan blir Regional plan for Hardangervidda oppfattet som beslutningsgrunnlag når kommunene utarbeider sine kommuneplaner?

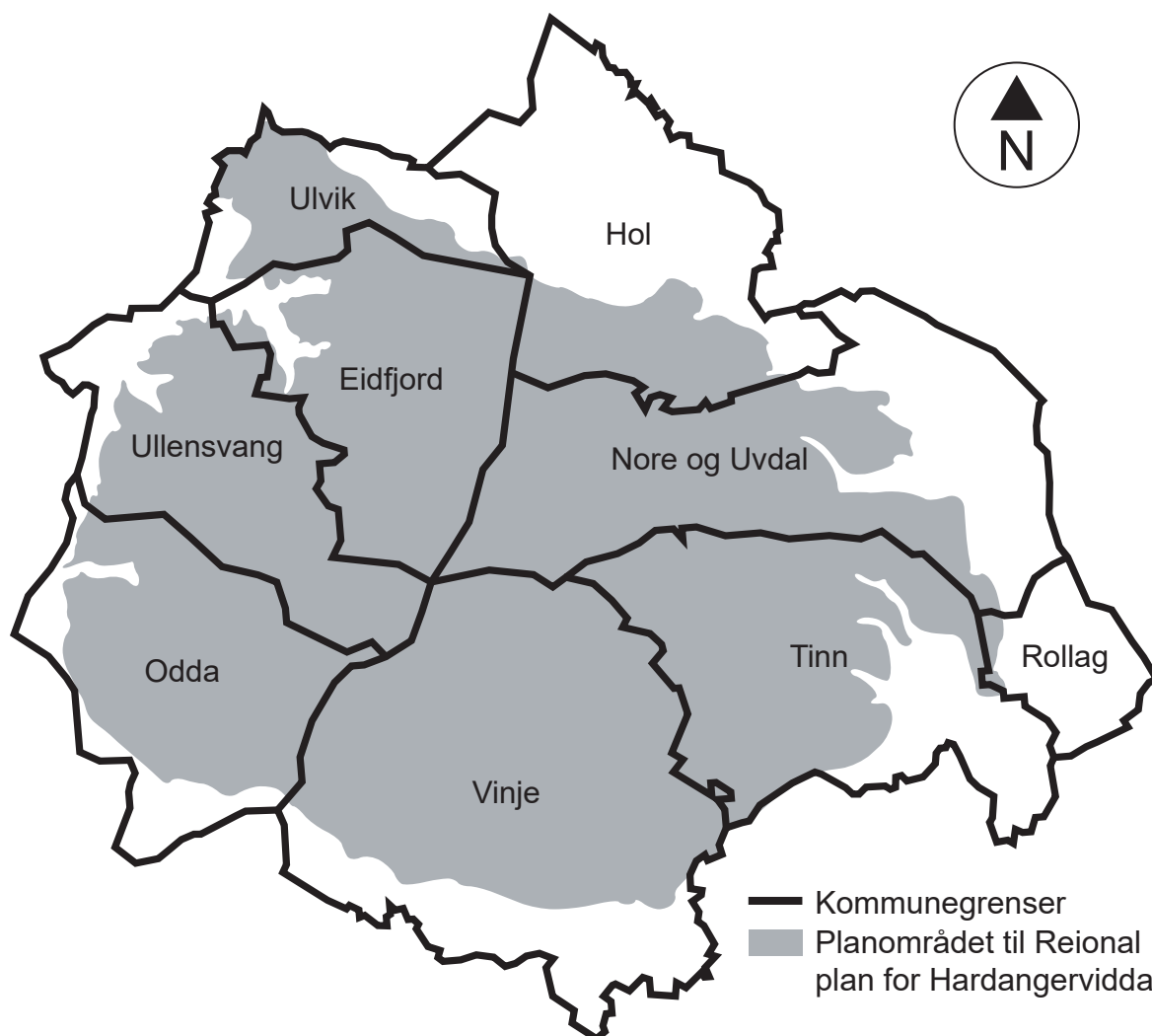
Hvordan fungerer den regionale planen som grunnlag for kommunenes planlegging i lys av evalueringskriteriene «conformance» og «performance»

1.4. Avgrensning

For å kunne svare på oppgavens problemstillinger har det vært viktig å evaluere lokale planer fra kommuner som blir berørt av Regional plan for Hardangervidda for å kunne se på hvordan de forholder seg til den regionale planen.

Av de ni kommunene som berøres av den regionale planen er det to av kommunene som, per desember 2015, har rullert relevante lokale planer etter at den regionale planen ble vedtatt i desember 2011. Disse to er Hol kommune og Nore og Uvdal kommune, begge i Buskerud fylke.

Av de andre kommunene i planområdet har Eidfjord kommune rullert arealdelen til sin kommuneplan i 2011, Odda kommune i 2007 (er i dag under revisjon), Ullensvang kommune i 2011, Vinje kommune i 2011, Tinn i kommune i 2004, Ulvik kommune i 2003 (er i dag under revisjon) og Rollag kommune i 2004.



Figur 1.2 viser planområdet til Regional plan for Hardangervidda og alle de ni kommunene som berøres av den regionale planen.

På bakgrunn av dette var det naturlig å velge Hol kommune og Nore og Uvdal kommune som casekommuner til denne oppgaven og å se nærmere på kommuneplanens arealdel for Hol kommune fra 2014 og kommunedelplan for Nore og Uvdal vest fra 2015. Det vil også være naturlig å se på planbeskrivelser, planbestemmelser og dokumenter fra planarbeidet for disse to planene og å forsøke å få innsikt i innspill og problemstillinger som ble bragt opp i forbindelse med utarbeidingen av planene.

Det er viktig å understreke at de funn som er gjort i arbeidet med oppgaven kun gjelder for de aktuelle kommunene som presenteres og at lokale saker og problemstillinger ikke nødvendigvis vil være gjeldende for alle kommunene i planområdet. På grunn av revidering av lokale planer som er gjort i kommunene og på grunn av oppgavens omfang var det allikevel naturlig og nødvendig å begrense seg til de kommunene som er valgt belyst i oppgaven.

Hallingskarvet nasjonalpark utgjør store deler av Hol kommunes arealer og kommunen har også her forpliktelser og muligheter knyttet til verneområdet, dens randsoner og villreinstammen som lever der. Det er allikevel viktig å understreke at dette ikke er et område som vil bli belyst i denne oppgaven da arealene ikke berøres av Regional plan for Hardangervidda, men Regional plan for Nordfjella. Både riksvei 7 og jernbanetraseen mellom Oslo og Bergen fører til at de senere årene har vært lav/ingen utveksling av dyr mellom de to planområdene.



Arealplanlegging i norske verneområder og deres randsoner

Andre kapittel

2.1 Historisk tilbakeblikk
og dagens situasjon

2.2 Aktuelt lovverk

2.3 Regional planlegging og
regionale planer

2.1. Historisk tilbakeblikk og dagens situasjon

I 1954 ble Norges Lov om naturfredning fra 1910 erstattet med Lov om naturvern (naturvernloven) og Norge begynte med denne loven å sette et større fokus på områdevern. Politisk sett så man viktigheten av å verne verdifulle naturområder som var utsatt for ulike typer inngrep som for eksempel utbygging av ulike slag (Sævre, 1995). I 1970 ble naturvernloven av 1954 erstattet med en ny lov med samme navn. I den nye loven lå hjemmel for å kunne opprette verneområder med ulike vernekategorier som for eksempel nasjonalpark, naturreservat, landskapsvernområde, naturminne, biotopvern og artsvern (Berntsen, 1994). Kort tid senere blir også de første norske nasjonalparkene etablert og i 1994 var to tredjedeler av Norges vernede arealer vernet som nasjonalparker (Sævre, 1995).

I 1985 ble bygningsloven av 1965 erstattet med ny plan- og bygningslov. Den tidligere loven gjaldt for hele landet, men hadde hatt hovedfokus på byene og kommunal planlegging hadde derfor en rekke andre lover å forholde seg til som veiloven, strandloven, naturvernloven etc. (Pedersen, 2010). Regjeringen ønsket derfor en ny plan- og bygningslov med planlegging samt bruk og vern som sentrale temaer.

Under Bondevik II-regjeringens reviderte nasjonalbudsjett for 2003 fikk vi den såkalte «Fjellteksten» der man så et økt fokus på bærekraftig bruk og vern av nasjonalparkene. Teksten blir ofte omtalt som et paradigmeskifte i norsk verneforvaltning og den uttrykker blant annet at «Regjeringen vil åpne for økt verdiskaping i fjellbygdene ved å legge til rette for økt aktivitet innenfor og rundt en del av nasjonalparkene» (St.prp. nr. 65, 2002-2003).

Noen år senere, i 2009, fortsatte det økte fokuset på kombinasjonen av bruk og vern ved at naturvernloven av 1970 ble erstattet av lov om naturmangfold (naturmangfoldloven). Lovens navneendring gir et godt innblikk innholdsendingene og loven gikk fra å være en utpreget vernelov til å bygge videre på regjeringens ønske om økt fokus på bærekraftig bruk og vern. Forskjellen mellom de to lovene kommer også godt til uttrykk i lovenes formålsparagrafer.

Naturvernloven av 1970s formålsparagraf (§1):

«Naturvern er å disponere naturressursene ut fra hensynet til den nære samhørigheten mellom mennesket og naturen, og til at naturens kvalitet skal bevares for fremtiden».

Naturmangfoldloven av 2009s formålsparagraf (§1):

«Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur».

Skjeggedal og Overvåg (2014) peker på to utviklingstrekk innenfor dagens verneområdeforvaltning. For det første har vi de senere årene sett, og ser fremdeles, et fokus på å kombinere bruk og vern. For det andre har en sett økte forsøk med desentralisering av myndighet fra nasjonalt til lokalt nivå i verneområdene. På tross av det økte fokuset på og de økte politiske ambisjonene om kombinert bruk og vern er det fremdeles til dels store konflikter mellom verneinteresser og brukerinteresser i norske verneområder i dag og en ser ofte at det er verneinteressene som vinner frem (Skjeggedal og Overvåg, 2014). Skjeggedal mfl. (2013) slår fast at på tross av at Fjellteksten fra 2003 satte fjellområdene på dagsorden, har den hatt svært lite å si for arealbruken i verneområdene og aktivitetene som kan foregå der. De kritiserer også naturmangfoldloven for å være for upresis i flere formuleringer og definisjoner og peker på at vernebestemmelsene ikke er i samsvar med de politiske målsetningene om kombinert bruk og vern i verneområdene.

På grunn av de strenge vernebestemmelsene i naturmangfoldloven, verneområdenes egne forvaltningsplaner samt bred enighet om restriktive holdninger til aktiviteter i verneområdene ser man derfor et økende press på randsonene, områdene som er i umiddelbar nærhet til vernegrensene. På grunn av de mange mulighetene som ligger der er disse områdene ofte ettertraktede for blant annet reise- og friluftslivsnæringer, hytteutbyggere og andre typer interesser. Randsonene fungerer ofte som korridorer rundt og inn til verneområdene og er viktige ferdselsårer i denne sammenheng. I tillegg viser det seg at kommunene ofte ser på disse områdene som arealer der de selv kan «dra nytte av» verneområdene (Falleth og Hovik, 2008). Grunnet mange muligheter og mange interesser er det også naturlig at det er her man ser de største utfordringene og konfliktene knyttet til verneområdene.

Miljødirektoratet (2013) understreker randsonenes attraktivitet som arealer for hytteområder og reiselivsbedrifter, men understreker samtidig utfordringer med økt ferdsel som påvirker verneområdene direkte. Økt utbygging fører også til privatisering av randsonene og utbyggingsområder kan derfor oppleves som barrierer eller sperre av de korridorene inn til verneområdene som randsonene egentlig fungerer som.

2.2. Aktuelt lovverk

Når det gjelder forvaltning av verneområder og deres randsoner er det hovedsakelig to lover som er de viktigste; naturmangfoldloven som gjelder inne i selve verneområdet og plan- og bygningsloven som gjelder i randsonene og ellers i kommunenes arealer.

Naturmangfoldloven regulerer bruk og vern i selve verneområdet og forvaltes av staten. I disse områdene er det regjeringen som vedtar planene og det er fylkesmannen og interkommunale vernestyre som forvalter dem (Skjeggedal og Overvåg, 2014). Naturmangfoldloven gir myndighetene mulighet til å verne områder på bakgrunn av

deres ulike kvaliteter.

Områdene rett utenfor verneområdene, og forøvrig hele kommunens arealer som ikke er vernet, er det kommunene selv som forvalter gjennom plan- og bygningsloven av 2008. Plan- og bygningsloven slår fast at alle kommuner skal utarbeide en kommuneplan med tilhørende arealdel som skal danne grunnlaget for all arealbruken i kommunen. Kommuneplanens arealdel består av et kart med ulike arealkategorier som legger føringer for kommunens arealbruk. Gjeldende arealkategorier i en kommune kan for eksempel være boligbebyggelse, sentrumsformål, fritidsbebyggelse, næringsbebyggelse og LNFR-områder (landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift.

Kommunene har gjennom kommuneplanens arealdel også mulighet til å bestemme såkalte hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser til disse. Hensynssonene skal vise hensyn og restriksjoner som er aktuelle for et bestemt areal og som har betydning for arealbruken i det aktuelle området. Av særlig interesse er den typen hensynssoner som beskrives i plan- og bygningsloven §11-8 c som «Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø». Her slår loven fast at «for randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder kan det, samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder, fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet. Det kan gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen. Det kan gis retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov» Plan- og bygningsloven §11-8 c, 2008). Med hjemmel i denne bestemmelsen kan kommunen altså fastsette hensynssone for randsonene til verneområder med bestemmelser og begrensninger for bruk og ferdsel i dette området.

Som tidligere nevnt er randsonene til verneområdene kompliserte arealer med store muligheter, men ofte også konflikter. Det at det i tillegg er to lovverk å forholde seg til er ofte med på å gjøre disse områdene enda mer kompliserte. Innenfor vernegrensen er det naturmangfoldloven og det statlige forvaltningsnivå som gjelder, mens rett utenfor er det plan- og bygningsloven og det kommunale forvaltningsnivå som gjelder. Et forslag for å samle områdevernet til en lov og et forvaltningsnivå blir foreslått av Skjeggedal og Overvåg (2014). De mener at ved å flytte områdevernet fra naturvernloven til plan- og bygningsloven vil man se en desentralisering av forvaltningen og dermed også bedre muligheter for å kombinere bruk og vern. De foreslår videre å opprette verneområde som et eget arealformål til kommuneplanens arealdel i plan- og bygningsloven.

2.3. Regional planlegging og regionale planer

Norge har lange tradisjoner med regional planlegging og allerede i bygningsloven av 1965 ble det slått fast at regionplaner kunne utarbeides, dersom kommunene ønsket det, for å samordne arealbruk på tvers av kommunegrensene (Pedersen, 2010). Denne typen planlegging viste seg å være lite effektiv og det ble på landsbasis bare utarbeidet rundt et dusin regionplaner før de ble erstattet med fylkesplanen i 1973. Fylkesplanene ble senere videreført i plan- og bygningsloven av 1985 og her ble fylkene pålagt å utarbeide fylkesplaner som skulle avklare langsiktige målsetninger og retningslinjer for hvert enkelt fylke. I tillegg ble fylkesdelplanene introdusert. Denne plantypen ble raskt populær fordi den gav mulighet for å utarbeide planer for en avgrenset region eller sektor (Aarsæther, 2001).

I plan- og bygningsloven fra 2008 avløses fylkesplanen av regionale planer som fylkeskommunene selv kan bestemme nødvendigheten av. Den eneste planleggingen på regionalt nivå som nå er obligatorisk for fylkestinget er å utarbeide en regional planstrategi for fylket på samme måte som kommunene må utarbeide kommunale planstrategier (Pedersen, 2010).

Regionale planer kan ha tematisk eller geografisk avgrensning og kan blant annet gjelde for et fylke slik som de tidligere fylkesplanene gjorde, en region eller et annet område med felles interesser innenfor et avgrenset tema som for eksempel verneområde, kystsoner, transport eller andre typer arealinteresser. En regional plan kan ha mange ulike målsetninger og virkeområder, men felles for dem alle er at de omhandler viktige hensyn som en kommune ikke kan ha ansvar for alene og at de derfor går på tvers av kommunegrensene og ofte også fylkesgrenser.

På regionalt nivå er det fylkeskommunen med fylkestinget som er øverste politiske planmyndighet. Plan- og bygningslovens §3-4 andre ledd slår fast at "Regional planmyndighet har ansvaret for og ledelsen av arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse etter reglene i kapittel 7 og 8".

Fylkeskommunene består av en politisk valgt del og en administrativ del. Fylkestinget styrer den politiske delen og ledes igjen av fylkesordføreren. Den øverste administrative sjefen for fylkeskommunen er fylkesrådmannen som altså leder fylkeskommunens administrative del.

Fylkesmannen er statens representant i fylket. Han eller hennes jobb er blant annet å følge opp fylkeskommunens og kommunenes arbeid og å påse at planer og lover blir fulgt. Fylkesmannen har statlig sektormyndighet og er derfor høringsinstans i utarbeidelsen av regional planprogram i tillegg til å ha uttalerett ved utarbeiding av kommuneplanens arealdel og kommunale reguleringsplaner (Pedersen, 2010).

Fylkesmannen har også rolle som mekler i eventuelle innsigelsessaker.

Regionale planer har ofte et langt tidsperspektiv samtidig som de skal gi veiledning og være retningsgivende i aktuelle problemstillinger og konkrete saker. De skal samordne mange ulike aktører som ofte har motstridende interesser og verdier og det er derfor viktig at de ulike aktørene føler tilhørighet til planarbeidet og til planen. Regionale planer vedtas av aktuelle fylkesting, men alle berørte myndigheter, både lokale, regionale og nasjonale har rett og plikt til å delta i planarbeidet og må forholde seg til planen når den er vedtatt. Lokale og regionale myndigheter blir direkte berørt i form av arealplanleggingen i de aktuelle kommuner eller fylker, men også nasjonalt må myndighetene legge regionale planer til grunn ved vedtak om større nasjonale utbyggingsprosjekter som for eksempel utbygging av vei eller bane.

I forbindelse med arbeidet med regionale planer skal det utarbeides et planprogram for å redegjøre for planprosessen. Dette er viktig for å sikre medvirkning og deltagelse i planarbeidet fra interessenter som innbyggere, grunneiere, organisasjoner, virksomheter eller liknende. Planprogrammet blir beskrevet i plan- og bygningsloven §4-1 om planprogram og første og andre ledd uttrykker at «For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra kravet om planprogram for reguleringsplaner. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten».

§8-1 tredje og fjerde ledd i plan- og bygningsloven slår fast at «som del av regional plan skal det samtidig utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen. Handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet og rulleres årlig». I handlingsprogrammet skal det redegjøres for hvilke tiltak som kreves for å realisere og gjennomføre planen. En regional plans handlingsprogram inneholder derfor ofte konkrete tiltak som skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføring, hvordan tiltaket skal finansieres samt tidsfrist. I tillegg skal regionale planer med retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging alltid konsekvensutredes (Forskrift om konsekvensutredninger, 2009).

Angående virkningen av denne typen planer slår §8-2 i plan- og bygningsloven fast at «Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen». En regional plan er altså ikke juridisk bindende, men skal «legges til grunn» ved videre planlegging lokalt. For at hensyn og bestemmelser fra regionale planer skal bli juridisk bindende må de tas inn i juridisk bindende kommunale arealplaner, slik som for eksempel kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner eller reguleringsplaner. Her kan kommunen bestemme arealkategorier og hensynssoner med bestemmelser på bakgrunn av intensjonene

i regionale planer og disse gir hjemmel for eksempel til å avslå byggesøknader. Regionale planer retter seg hovedsakelig mot offentlige myndigheter og det blir forventet at planen legges til grunn i lokale planleggingsprosesser. Regionale planer er som nevnt ikke juridisk bindende og kommuner og fylkeskommuner kan derfor velge å avvike fra planen i særskilt begrunnede situasjoner. Staten ved Fylkesmannen, fylkeskommunen samt andre berørte kommuner kan allikevel fremme innsigelse til for eksempel kommunale planer som går på tvers av retningslinjene fra en regional plan. Dette omtales i plan- og bygningsloven §5-4 om «Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag». Her slår §5-4 første ledd fast at «Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde». §5-4 andre ledd slår fast at «Andre kommuner kan fremme innsigelse mot forslag til slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging».



Teori om planer og evaluering

Tredje kapittel

3.1 Innledning

3.2 Ulike plantyper

3.3 Ulike evalueringskriterier

3.1. Innledning

Det finnes mange ulike definisjoner på hva en plan eller planlegging generelt er. Faludi (1989) skriver at en plan kan defineres som et “resultat av overveielser om hva som burde gjøres”. Planlegging handler ikke nødvendigvis om å bygge opp noe helt fra bunnen av, men å legge best mulig til rette for å koordinere fremtidige hendelser som uansett kommer til å skje (Faludi, 1987). Om planlegging kan en derfor også si at det er beslutninger som følger et bestemt mønster. Aarsæther (2001) definerer planlegging som “et sammenhengende sett av handlinger utført av en aktør (som kan være en person eller en gruppe)” og understreker videre flere kjennetegn, som også går igjen i andre definisjoner av planlegging: at aktøren gjør rede for målet eller målene som han eller hun ønsker å realisere, at vurderinger og valg som gjøres for å nå dette målet skal skje på bakgrunn av et solid kunnskapsgrunnlag, at aktøren er fremtidsorientert og har evne til å se sammenhenger for å samordne delhandlinger og at det legges opp til retningsgivende eller styrende planvedtak for enkeltbeslutninger i fremtiden.

3.1.1 Rasjonell planlegging

Med bakgrunn i Aarseths (2001) definisjon av og kjennetegn på planlegging ser vi at det er stort fokus på mål-middel-tenkning. En definerer altså hvilke mål som ønskes oppnådd og gjør beslutninger en tror er de mest effektive for å nå disse målene. Dette kan karakteriseres som en rasjonell tilnæringsmåte til et problem eller en utfordring. Går vi et stykke tilbake i tid ser vi at det var lite fokus på strukturerte og metodiske tilnæringer til planlegging i den klassiske planteorien, men på 1900-tallet ble det et økt fokus på hvordan man på best mulig måte kunne oversette kunnskap til handling (Faludi, 1987). Rasjonalitet i planleggingen ble introdusert i planteorien i andre halvdel av 1900-tallet som en slags regel for å teste ut beslutninger og deres kvalitet. Rasjonalitet handler altså om effektivitet og om å ta best mulig beslutninger basert på den informasjonen man har til enhver tid. Dette gjøres ved at et problem eller utfordring defineres, målsetninger blir definert, analyse gjennomført og syntese utarbeidet før en gjennomføring og senere en evaluering (Langdalen, 1994). En kan si at rasjonalitet står i kontrast til tilfeldighet eller vilkårlighet, som er noe man naturlig nok ikke ønsker i planleggingssituasjoner eller i utformingen og utnyttelsen av arealene våre.

Den tyske sosiologen Max Weber var den som først diskuterte begrepet rasjonalitet, og da hovedsakelig i form av formålsrasjonalitet (også kalt instrumentell rasjonalitet eller mål-middel-rasjonalitet), på begynnelsen av 1900-tallet (Faludi, 1987). Denne formen for rasjonalitet går ut på at en aktør har et mål som ønskes oppnådd og velger en beslutning som fører til den handlingen aktøren tror er den beste for å oppnå sitt ønskede mål (Sivertsen, 1996).

Faludi (2000) legger vekt på at planlegging ikke kun omhandler utarbeiding av planer, men at man må se planlegging som en måte å tilegne seg kunnskap om nåtidens og fremtidens utfordringer slik at man basert på dette kan ta bedre beslutninger. Ikke alle

planer har som mål at de skal følges til punkt og prikke, en del planer må også ses på som et hjelpemiddel i beslutningsprosesser og ikke nødvendigvis som en oppskrift for et materielt resultat. Faludi (1987) understreker også at det å avvike fra en plan kan være en like rasjonell beslutning som det å følge en plan og at en plan må ses på som et av flere hjelpemidler i en beslutningsprosess. Hvis det å avvike fra planen vil være den beste beslutningen av et utvalg mulige beslutninger vil det å avvike fra planen allikevel være en rasjonell beslutning og kunne gi det beste resultatet. Målet med beslutningsorientert planlegging er altså å gi beslutningstakere økt forståelse i konkrete beslutningssituasjoner (Faludi, 2000).

Det er fremdeles den rasjonelle planleggingsmåten som er utgangspunktet for planlegging i Norge i dag (Aarsæther, 2012). Kleven (1998) hevder at graden av rasjonelle beslutningsprosesser ofte oppfattes som et tegn på kvalitet og effektivitet i en moderne organisasjoner, som for eksempel i en kommune. De berørte aktørene lar seg ikke styre av tilfeldigheter, men tar beslutninger basert på nøye utarbeidede og definerte mål. Planlegging og planer blir brukt som et slags styringsinstrument og virkemiddel for å oppnå disse målene på en best og mest mulig effektiv måte.

De senere årene har det også blitt rettet en god del kritikk mot den rasjonelle planleggingsmetoden, eller mål-middel-planleggingen. Kritikken har gått ut på at metoden er for krevende og snever og at den er lite realistisk å kunne gjennomføre i praksis (Aarsæther, 2001). Det at en beslutning skal strebe etter å være utelukkende rasjonell vil være så og si umulig da det naturlig nok vil være umulig å ha kunnskap om alle mulige alternativer og deres konsekvenser til enhver tid (Faludi, 1987).

3.1.2 Fleksibilitet i planer og plansystem

I situasjoner der det er vanlig at beslutninger avviker fra en plans intensjoner innføres et viktig begrep; fleksibilitet. Prinsippet om fleksibilitet er et behov særlig i forhold til planer og situasjoner som strekker seg over en lengre tidshorisont og der fremtiden er usikker (Thomas, 1983). I slike type situasjoner må planen kunne tilpasses flere ulike fremtidige situasjoner for å fungere som en retningsgiver for en lengre pågående prosess. Dersom denne type planer blir for rigide eller for "strenge" i sin fremgangsmåte er det naturlig at de etter en tid slutter å være relevante som hjelpemiddel for beslutningstakere. Det er naturlig at en etter en tid ser endringer i situasjoner som en plan er ment å omfatte og det er derfor viktig at planen har til egenskap å kunne tilpasses ulike fremtidige situasjoner.

Planer blir utarbeidet ofte lang tid i forveien av beslutningssituasjoner og fleksibilitet er derfor essensielt for å sikre at en plan fremdeles skal kunne være behjelpelig med å guide en beslutningsprosess (Faludi, 1987). Fleksibilitet bidrar til å lage robuste planer da de blir mer behjelpelige til å kunne tilpasses ulike fremtidige beslutningssituasjoner. Thomas (1983) trekker i sin studie frem forholdet mellom behovet for fleksibilitet og behovet for fastlåsing i planleggingen og peker på at disse to prinsippene er i konstant spenning i sitt forhold til hverandre. I planleggingssituasjoner der styringsredskaper

blir for rigide får man planer som ofte ikke blir benyttet. I planleggingssituasjoner der styringsredskaper blir for fleksible ser man ofte en viss usikkerhet for aktørene som berøres av planen.

Aarsæther (2001 og 2012) peker på utfordringene som fleksibilitet i planprosessen fører med seg ved at det kan bli uklare grenser mellom når utarbeidingen av en plan, ulike planvedtak og gjennomføring av planen begynner og slutter. Man ser at vedtatte planer ofte kan møte utfordringer som man ikke nødvendigvis kunne forutse under utarbeidingen av planen og det er derfor planens evne til å være et fleksibelt styringsredskap er essensielt for dens fremtidige relevans.

3.1.3 Planleggingsdoktrine

Planleggingsdoktrine beskrives ofte som et slags dypereleggende prinsipp eller idé som er grunnlaget for konsensus blant beslutningstakere rundt hvordan utvikling skal foregå (Faludi, 2000). En slik konsensus vil være med på å guide beslutningstakere i samme retning og uttrykker aktørenes felles oppfatning og ønsker for et område. En kan si at strategiske planer ofte er suksessfulle dersom de klarer å uttrykke en underliggende planleggingsdoktrine som aktørene har kommet til enighet om og føler eierskap til.

Faludi (1994) beskriver planleggingsdoktrine som enighet rundt et sammenhengende tankesett som dreier seg om:

1. Romlig ordning av og plasseringer på et område
2. Utviklingen av et område
3. Hvordan man sammen skal håndtere de to overnevnte temaer (tilnærming til og organisering av planlegging).

En underliggende planleggings-doktrine vil etter hvert kunne være så innarbeidet i tankesettet til beslutningstakere at den automatisk er med på å informere i beslutningssituasjoner uten at aktørene nødvendigvis trenger å rådføre det fysiske plandokumentet (Faludi, 1994). Den er med på å skape en slags stabilitet i planleggingssituasjoner som allikevel skal være fleksible. En underliggende planleggingsdoktrine trenger ikke engang være nedskrevet og vil ofte kunne bli tatt for gitt av aktørene i en planleggingsprosess. Ved å danne konsensus rundt utviklingen av et område kan en planleggingsdoktrine gjøre det lettere for aktører å komme frem til samstemte beslutninger og man vil kunne unngå eventuelle konflikter. Dette skjer ikke bare ved at selve plandokumentet gir retningslinjer som følger doktrinen, men også ved at beslutningstakere har samme tanker og oppfatninger fremtidige utfordringer.

Jo flere aktører som er involvert i en planleggingsprosess og i beslutningssituasjoner jo viktigere vil det være å ha en konsensus rundt et underliggende konsept eller struktur. Denne typen underliggende doktrine er også med på å gi planleggingen og planer større gjennomslagskraft særlig da politikere og innbyggere eller andre berørte grupper ser at det er en sterk konsensus rundt retningen ved utviklingen av et område. En kan si at en planleggingsdoktrine er med på å gi planleggingen institusjonell kapasitet på

den måten at når mange aktører samles rundt et felles verdigrunnlag vil en også kunne skape nettverk der flere står samlet rundt å beskytte dette verdigrunnlaget (Faludi, 2000). Planleggingsdoktrinen kan altså være med på å gi beslutninger større grad av legitimitet.

En planleggingsdoktrine kan fungere på samme måte som en plan ved å veilede beslutningstakere, men der planer ofte gir spesifikke retningslinjer er en planleggingsdoktrine ofte mer generell og overordnet (Faludi, 2000). En planleggingsdoktrine er ofte også mindre "offisiell" på den måte at den ikke er skrevet ned eller spesifikt uttrykt i et fysisk dokument slik som en plan er (Faludi, 1994). Styrken ved en planleggingsdoktrine ligger i muligheten til å se utfordringer under en større helhet med røtter i historiske og kulturelle verdier og som samtidig kan gi et perspektiv om fremtiden (Faludi, 2000). Dens jobb ligger i å beskrive et underliggende konsept eller struktur som planer kan bygge på og hente gjennomslagskraft fra (Faludi, 1994). En kan altså si at en planleggingsdoktrine har to oppgaver; den skal først bidra til å skape konsensus for planleggingen før den skal danne det underliggende konseptet for planleggingen. Faludi (1994) slår fast at konsensus rundt en felles planleggingsdoktrine er essensielt for å lykkes med planlegging.

3.2. Ulike plantyper

Ifølge Faludi (1989) finnes det to idealtyper av planer. Disse kalles prosjektplaner og strategiske planer. Prosjektplaner fungerer som en mal for et prosjekt der målet er at resultatet av planen skal samsvare best mulig med planens intensjon. Strategiske planer omhandler ofte overordnet planlegging og målet er at de skal gi et bredt referansesystem i beslutningsprosesser (Faludi, 1994). Disse planene er mer komplekse og målet er ikke konformitet i like stor grad som med prosjektplaner. Det er viktig å poengtere at disse to plantyper er idealtyper som beskrevet av Faludi (1989) og at flere plantyper i praksis vil kunne være hybrider og bygge på elementer fra begge disse plantypene.

3.2.1 Prosjektplaner

Det finnes planer som fungerer som en slags "blueprint" eller blåkopi ved at de gir mål for et ferdig materielt objekt og retningslinjer for hvordan man skal nå dette eksakte målet. Disse planene kalles prosjektplaner og forventningen er her at resultatet av planen skal samsvare med planens uttrykte mål (Faludi, 1989). Denne type planer utarbeides for å vise hvordan et ønsket resultat skal være og hvordan man skal gå frem for å nå dette resultatet. Forholdet mellom en prosjektplan og etterfølgende beslutninger kan sies å være hierarkisk på den måte at planen står over beslutningene og bestemmer på forhånd hva beslutningene skal være (Faludi, 1997). Fremtiden er altså bestemt og planens tidsaspekt varer så lang tid det tar å fullføre planens

mål (Faludi, 2000). Mye tid og energi blir brukt på å utarbeide standardiseringer for prosjektplaner der målet er færrest mulige feiltolkninger eller misforståelser av planen. Prosjektplaner bygger på og komplimenterer et teknokratisk tankesett der en autoritet eller fagekspertise bestemmer hva som er best for allmennheten (Faludi, 1997). Det er ikke nødvendig med diskusjoner eller evalueringer for hva som kan tenkes å være den beste beslutningen for dette er allerede bestemt av planen som gir et eksakt bilde av en ønsket fremtidig situasjon. En kan si at planen er dominerende og planprosessen lineær på den måten at planen har et konkret materielt mål og en bestemt måte å nå eksakt dette målet. Planen er en bestemt guide og legger ikke opp til medvirkning eller innspill og synspunkter. Den eller de som utarbeider en prosjektplan har en svært viktig og sentral rolle da planen ikke er ment å være fleksibel, men skal gi klare mål om konkrete handlinger som må gjennomføres for å nå målet. Planleggeren eller planleggerne fungerer i slike situasjoner som "eksperter" som sitter på kunnskapen som trengs for å nå det ønskede målet på en mest mulig effektiv måte.

Prototypen av prosjektplaner kan sies å være den type planer som brukes av arkitekter og ingeniører for eksempel ved oppføring av et hus eller en bro. Her følges planen ofte til punkt og prikke og arkitekten trenger ikke å være bekymret med å hele tiden følge opp planen da de som arbeider direkte på byggeplassen vet at målet er at det materielle resultatet skal samsvare med planen som er utarbeidet. I norsk planleggingssammenheng er reguleringsplaner et godt eksempel på en prosjektplan med sitt relativt begrensede tidsaspekt og klare mål for det materielle resultatet.

3.2.2 Strategiske planer

Der fremtidige situasjoner er vanskelige å forutse trenger en allikevel planer som er med på å legge grunnlaget for og gi strategier for gode beslutninger. Slike planer kalles strategiske planer og er ofte mer komplekse enn prosjektplaner fordi de omhandler flerdimensjonale situasjoner. Det er vanlig å finne de fleste slike planer på regionalt- og nasjonalt nivå (Faludi, 2000).

En ser at prosjektplaner ofte er enkle å forstå og at det derfor ofte er et press til å lage strategiske planer som er mer konkrete og mer som prosjektplaner (Faludi, 1989). Mens prosjektplaner omhandler gjennomføringer av ulike typer prosjekter kan en si at strategiske planer omhandler strategier for å samhandle flere typer prosjekter på en best mulig måte. Denne type planer omhandler koordinering av prosjekter som angår flere aktører. Målet med en strategisk plan er altså ikke å bestemme en prosess for å nå et konkret materielt mål, men en prosess for gjensidig læring som omhandler mange ulike aktører (Faludi, 2000). For en strategisk plan å forsøke å kartlegge mulige fremtidige beslutninger vil være nærmest umulig da beslutningene bygger på fremtidige oppfatninger og vi ser av dette at strategiske planer aldri kan gi hundre prosent tilstrekkelige retningslinjer for fremtidige beslutningstakere.

Det er ikke mulig å gi noen garantier for hva som vil skje i fremtiden så her kommer vi igjen inn på viktigheten av fleksibilitet i denne typen planer. En strategisk plan skal benyttes av mange ulike aktører og på forskjellige tidspunkt, så samtidig som den skal

være retningsgivende er det er viktig at både planens tidsaspekt og resultat er åpen for tolkning fra de som planen angår for at den skal ha en funksjon. Aktørene som berøres av planen må foreta mange ulike beslutninger basert på planen og koordineringen av disse beslutningene er en kontinuerlig prosess.

Planen må altså kunne tilpasses ulike situasjoner samtidig som den må forsøke å forutsi mulige fremtidige situasjoner for å kunne fungere som et rammeverk og for å være retningsgivende i beslutningsprosesser. Planen skal informere aktørene om situasjonen de er i og om mulige utfall og konsekvenser av beslutninger i en beslutningsprosess. Målet til en strategisk plan er altså å være retningsgivende i situasjoner der det ofte er konflikter eller usikkerhet.

3.3. Ulike evalueringskriterier

Å evaluere betydningen og funksjonen av en plan kan virke enkelt nok og det er lett å tenke at en bare kan se på om planen har fungert eller ikke. En utbredt oppfatning av hvordan planer bør evalueres er at man må sammenlikne planens mål med planens materielle resultat, der grad av konformitet samsvarer med grad av vellykkethet (Faludi, 1989). Denne typen evaluering kalles «conformance» og er som oftest aktuell for prosjektplaner. Strategiske planer fokuserer på overordnet planlegging og “planning-as-learning” og når læring er målet er det ikke lenger utfallets konformitet til planens mål som er det essensielle å evaluere, men hvordan planen klarer å legge til rette for beslutningstaking (Faludi, 2000). Denne typen evaluering kalles «performance».

Med så ulike plantyper er det altså nødvendig med ulike prinsipper og kriterier for å evaluere planene på en best mulig måte. På samme måte som prosjektplaner og strategiske planer er forskjellige er det også ulike kriterier for å bestemme deres suksess eller mislykkethet. Evalueringen må altså tilpasses planens egenart. Hva slags evalueringsform som bør benyttes beror på antakelser om planleggingens og planens funksjon og mål (Faludi, 2000).

3.3.1 Evaluering av prosjektplaner etter «conformance»-prinsippet

Siden en plan må evalueres ut ifra hva som er målet eller intensjonen med den aktuelle planen må vi, for å kunne evaluere en prosjektplan, se på hva som er målet med akkurat en slik plan. Prosjektplaner er materielle planer der målet er at resultatet blir mest mulig likt det uttalte målet fra planen. Det er derfor naturlig at prosjektplanenes suksess evalueres ut ifra dette kriteriet (Faludi, 1989). Prosjektplaner kan derfor evalueres ut ifra en målstyrt planleggingsmodell eller “mål-middel-modell” der en ser på om det materielle resultatet samsvarer med planen (Faludi, 1997). En slik evalueringsmetode er tett knyttet til formålsrasjonalitet der et viktig fokus er å se på om

en klarte å oppnå det som det ble planlagt for og om målene en satte seg ble oppnådd på en mest mulig effektiv måte.

Grunnet prosjektplanenes natur som en konkret oppskrift på et materielt resultat samt dens begrensede tidsaspekt (planens mål er oppnådd når det materielle resultatet er oppnådd) vil en del si at det er få utfordringer ved vurderingen av prosjektplaner. Om et resultat eller en beslutning viser seg å samsvare med planen vil man etter «conformance»-prinsippet kunne si at planen har vært en suksess (Faludi, 1989). Det er allikevel viktig å understreke at konformitet til en plan ikke sier noe om hvor velbegrunnet eller “riktig” en beslutning eller et resultat er i forhold til den situasjonen man står ovenfor, men kun at en har klart å følge planen og oppnådd det som var intensjonen med den (Faludi, 1997).

En prosjektplan vil kunne beskrives som mislykket dersom den viser seg å ikke ha blitt fulgt og at den ikke har oppnådd det materielle resultatet som var målet med planen. Slike situasjoner kan for eksempel oppstå fordi prosjektplaner gir en bestemt oppskrift på fremtiden og er altså ikke fleksibel slik som en ofte ser med strategiske planer (Faludi, 1987). Dersom man er for tidlig ute med å bestemme fremtidige materielle mål i en prosjektplan og den fremtidige situasjonen som planen er ment til å kontrollere endres vil en kunne se at det avvikes fra planen, noe som går på bekostning av prinsippet om god “conformance”.

3.3.2 Evaluering av strategiske planer etter «performance»-prinsippet

Strategiske planer omhandler strategier for samhandling og deres suksess kan derfor ikke måles i grad av overensstemmelse med planens mål på samme måte som med prosjektplaner. Strategiske planer må istedenfor evalueres ut ifra om de blir benyttet når beslutninger skal tas og om de legger til rette for beslutningstakingen.

Faludi (1989) mener det er to kriterier som må være oppfylt for at en strategisk plan skal ha en virkning; beslutningstakeren må ha kunnskap om planen og han eller hun må godta planen som en del av beslutningssituasjoner. For å undersøke om dette i en gitt situasjon er tilfelle peker Faludi (1989) på fire mulige situasjoner:

1. En beslutning eller avgjørelse er i samsvar med planen og en eksplisitt referanse blir gitt til planen for å vise at samsvaret ikke er tilfeldig.
2. Argumenter fra planen blir benyttet for å begrunne avvik.
3. Planen gir grunnlaget for å analysere konsekvenser av mulige beslutninger som avviker fra planen. På denne måten bygger beslutningen allikevel på den aktuelle planen og konsekvensene av beslutningen blir analysert.
4. Avvik fra planen inntreffer for ofte og planen revideres. Så lenge revideringen har den opprinnelige planen som utgangspunkt vil en fremdeles kunne si at planen har vært en suksess.

Vi ser dermed at det at en strategisk plan avviker fra planens formål er ikke nødvendigvis et tegn på at planen har mislyktes. Strategiske planer har rom for

skjønn og det er lagt opp til en viss grad av tolkning fra aktører som benytter planen. Selv der beslutninger avviker fra planens mål kan den ha vært vellykket som et beslutningsgrunnlag og som et rammeverk for beslutningstaking. Der en plan berører svært mange aktører og angår mange beslutningstakere er en underliggende planleggingsdoktrine viktig for å sikre en plans "performance". Der det er sterk konsensus rundt en plan, dens beslutningsgrunnlag og fremtidige utfordringer vil også planens "performance" bedres (Faludi, 2000). For at en strategisk plan skal være en suksess må den altså bli benyttet i beslutningsprosesser. I situasjoner der beslutninger ikke avviker fra planen er resultatet både "conformance" og "performance" på samme tid (Faludi, 1989).

Faludi (2000) peker på to mulige beslutningssituasjoner som kan oppstå etter at en plan har blitt vedtatt. Første situasjon er at en beslutning blir tatt som samsvarer med planen. Dette kan i teorien være en tilfeldighet og for å evaluere en plans "performance" vil det derfor være mer interessant å se på den andre typen situasjoner der beslutninger avviker fra planen, for så å finne ut om avviket var bestemt og om beslutningstakerne i det hele tatt rådførte seg med planen. Et sentralt spørsmål som trenger å besvares er om en beslutningstaker har latt seg påvirke av planen og i så fall i hvilken grad.

For å begynne å evaluere grad av "performance" må vi altså, ifølge Faludi (1989 og 2000), identifisere situasjoner der beslutninger avviker fra planen for så å studere disse situasjonene i lys av planen. Målet er å undersøke om beslutningene om å avvike fra planen er påvirket av og begrunnet i planen selv. Det er kan allikevel være vanskelig å gi et helt konkret og nøyaktig svar på om en strategisk plan har vært vellykket eller mislykket i lys av "performance"-kriteriet fordi det er vanskelig å gi en overordnet vurdering av "performance". Der en plan kan sies å ha gitt beslutningstakerne økt forståelse i beslutningssituasjoner, økt innsikt i en situasjon og økt kunnskap om hvilke utfordringer de vil kunne komme til å se i fremtiden vil planen kunne karakteriseres som vellykket, uavhengig om utfallet av beslutningene er i samsvar med planen (Faludi, 2000).



Metode

Fjerde kapittel

- 4.1 Innledning
- 4.2 Valg av metodisk tilnærming
- 4.3 Dokumentstudie
- 4.4 Kvalitativt intervju
- 4.5 Metoderefleksjon

4.1. Innledning

Målet med samfunnsvitenskap er bidra med kunnskap om virkeligheten (Johannessen et al., 2010). For å gjøre dette må man velge en bestemt retning, også kalt metode, mot målet. Halvorsen (2008) beskriver metode som den “håndverksmessige” siden av forskningen. Ved å velge en bestemt metode velger en altså hvilken tilnærming og hvilken vei en skal gå for å tilegne seg informasjon om det en ønsker å finne ut, samt hvordan denne informasjonen skal bearbeides, analyseres og tolkes. I dette kapitlet vil jeg beskrive metodevalg for studien og metodens relevans i forhold til oppgavens problemstilling. Jeg redegjør også for hvordan jeg har gått frem for å utføre undersøkelsene som bygger på den valgte metoden. Til slutt diskuteres kort noen utfordringer ved valgt metode og ved forskningsprosessen generelt.

4.2. Valg av metodisk tilnærming

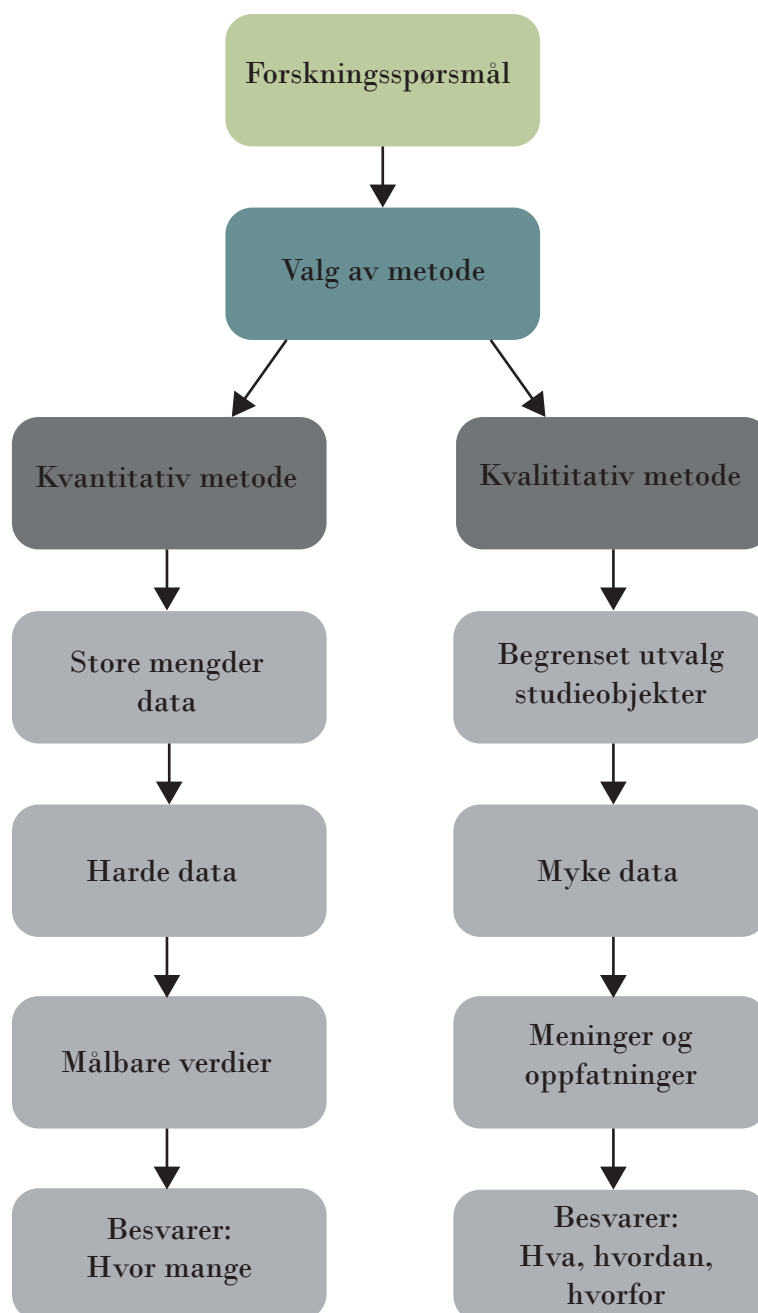
Det er vanlig å skille mellom kvalitativ- og kvantitativ metode i den samfunnsvitenskapelige metodelæren. Kvantitativ metode går ut på å kartlegge utbredelsen av et fenomen og målet er her å hente inn store mengder data, ofte ved hjelp av spørreundersøkelser. Kvalitative data er derimot data som er vanskelig å tallfeste (Halvorsen, 2008). Ved kvalitativ metode velger man derfor ut et begrenset antall objekter å studere, ofte i form av en casestudie, for å få et mer detaljert og grundig bilde av en situasjon.

Det blir i større og større grad uttrykt ønske om forskningsbaserte vurderinger av tiltak fra offentlig sektor. Hensikten er ofte å se på om en har klart å oppnå de målene man satte seg eller å måle effekten av et tiltak. Denne typen evaluering kalles resultatevaluering. Grundige vitenskapelige analyser er nødvendig i slike situasjoner for å vurdere de faktiske forholdene. Ut ifra min problemstilling ser jeg det som mest naturlig og relevant å benytte kvalitativ metode med studie av plandokumenter samt intervjuer for å besvare problemstillingen. Valg av kvalitativ undersøkelse som metode vil gjøre det mulig å innhente detaljerte data som igjen vil kunne gi oversikt over situasjonen som ønskes evaluert i denne studien.

Innenfor kvalitativ metode er det flere ulike forskningsdesign å velge mellom (Johannessen et al., 2010). Dette vil si at det er mange ulike måter å gå frem for å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse. I denne oppgaven er casestudie valgt som forskningsdesign både fordi problemstillingen best vil kunne belyses gjennom en mer detaljert studie av et knippe utvalgte kommuner og på bakgrunn av de noe begrensede ressursene en masteroppgave har.

Det som kjennetegner casestudier er at informasjon blir hentet inn fra et begrenset utvalg enheter, eller "caser", ved hjelp av grundig og omfattende innsamling av data (Johannessen et al., 2010). En case undersøkes grundig og detaljert slik at man har mest mulig informasjon om den utvalgte casen. Det er i denne studien benyttet to casekommuner for å belyse oppgavens problemstilling og målet er å få en forståelse av oppfatninger og meninger til berørte aktører fra Hol kommune og Nore og Uvdal kommune, samt Buskerud fylkeskommune og Fylkesmannen i Buskerud.

Oppgavens datagrunnlag bygger på intervjuer samt dokumentstudie av Regional plan for Hardangervidda og aktuelle planer fra de to case-kommunene.



Figur 4.1 viser kvantativ og kvalitativ metode

4.3. Dokumentstudie

Det er i denne studien aktuelt å se på plandokumenter som er relevante i forhold til problemstillingen. Regional plan for Hardangervidda var naturlig et sentralt dokument, men også offentlig tilgjengelige planer fra de to casekommunene har vært svært sentrale i studien. De kommunale planene som er benyttet er kommuneplanens arealdel med tilhørende planbeskrivelse og planbestemmelser for Hol kommune samt kommunedelplan for Nore og Uvdal Vest med tilhørende planbeskrivelse og planbestemmelser fra Nore og Uvdal kommune. I tillegg til dette har jeg forsøkt å få innsyn i saksdokumenter som kunne kaste bedre lys over utarbeidelsen av planene.

Det var viktig for å kunne besvare oppgavens problemstilling at de kommunale planene som ble undersøkt var utarbeidet etter at den regionale planen ble vedtatt i 2011. Dette for å kunne få innsyn i hvordan de kommunale planene forholder seg til den regionale planen. Arealdelen fra Hol kommune er fra 2014 og aktuell kommunedelplan fra Nore og Uvdal er fra 2015. Det har også vært viktig å se på konkrete vedtak for å forsøke å belyse hvordan den regionale planen blir benyttet i praksis lokalt i kommunene.

4.4. Kvalitativt intervju

Intervju er den fremgangsmåten som oftest blir brukt til å samle inn kvalitative data (Johannessen et al., 2010). Kvalitative intervjuer som metode genererer såkalte "myke data", eller informasjon i form av tekst, intervjunotater og liknende. Intervju ble valgt som metode for å få detaljerte beskrivelser fra relevante aktører som kan være med på å besvare oppgavens problemstilling. Ved bruk av kvalitativt forskningsintervju som metode er det mulig å belyse en aktørs oppfatning og erfaring av temaet på en svært grundig måte, noe som ikke ville være mulig ved bruk av spørreskjema eller liknende. Når en skal undersøke situasjoner eller fenomener som allerede har skjedd og som man derfor selv ikke har mulighet til å observere er det kvalitative intervjuet den best egnede metoden (Halvorsen, 2008).

Strukturen på intervjuene ble valgt til å være semistrukturerte og det ble utarbeidet en intervjuguide på forhånd av intervjuene med temaer og spørsmål. Intervjuguiden ble også sendt til intervjuobjektene 2-3 uker før intervjuene skulle finne sted og dannet grunnlaget og rammen for intervjuet. Det er allikevel viktig å presisere at intervjuguiden ikke alltid ble fulgt til punkt og prikke, men at strukturen på intervjuet var noe fritt og fortonte seg til tider mer som en samtale enn et intervju, noe som er vanlig ved semistrukturerte intervjuer. Casestudier kan beskrives som eksplorative (Johannessen et al., 2010), noe som betyr at det i undersøkelsene kan dukke opp interessante temaer eller emner som ikke opprinnelig var en del av oppgavens problemstilling. En person som jobber med en casestudie kan altså ikke alltid vite på forhånd hva

slags informasjon han eller hun vil komme til å finne og det kan være nye temaer som underveis i undersøkelsen viser seg å være av interesse og betydning for oppgaven. Ved bruk av kvalitativ metode er det vanlig at intervjuobjekter velges ut ifra en såkalt "strategisk utvelgelse" (Johannessen et al., 2010). Det vil si at forskeren selv vurderer hvilke individer eller grupper det er relevant å intervju for å få inn de ønskede dataene til oppgaven. Dette står i kontrast til den mer tilfeldige utvelgelsen av informanter som ofte gjøres i forbindelse med kvantitative spørreundersøkelser der målet er å samle inn data som er statistisk generaliserbare.

Da utvalget av intervjuobjekter som skulle intervjues var relativt lite så jeg det som naturlig å benytte en strategisk utvelgelse. I utvelgelsen av informanter så jeg det som hensiktsmessig å intervju informanter både på lokalt og regionalt nivå. Jeg ønsket å intervju informanter fra kommunene med kompetanse og ansvar innenfor den regionale planens virkeområde da disse personene er de som har mest erfaring om oppgavens tema. Det ble derfor intervjuet totalt seks personer.

Intervjuobjektene bestod av to personer fra administrasjonen i Hol kommune, en person fra administrasjonen i Nore og Uvdal kommune, en politiker fra Nore og Uvdal kommune, en representant fra Fylkeskommunen i Buskerud og en representant fra Fylkesmannen i Buskerud. De to intervjuobjektene fra Hol kommune representerer henholdsvis avdelingen for plan, bygg og landbruk og avdelingen for samfunnsutvikling. Intervjuobjektene fra Nore og Uvdal kommune representerer henholdsvis fagavdelingen for næring, miljø og kommunalteknikk (planlegger) og hovedutvalget for næring, miljø og kommunalteknikk (politiker). Intervjuobjektet fra Fylkeskommunen representerer fylkeskommunens utviklingsavdeling og intervjuobjektet fra Fylkesmannen representerer Fylkesmannens landbruks- og miljøvern avdeling.

Intervjuene ble tatt opp som lydopptak etter tillatelse fra intervjuobjektene og senere transkribert. Anonymisering av dataene var essensielt for å bevare intervjuobjektene personvern, men også for oppgavens innhold da anonymisering av svarene ville føre til at intervjuobjektene i større grad følte at de kunne være ærlige i sine fremstillinger.

4.5. Metoderefleksjon

Ved resultatevaluering, som denne studien bygger på, kan det være flere utfordringer som er viktige å ta hensyn til. Halvorsen (2008) trekker særlig frem fem problemstillinger som er viktige å være klar over ved en evalueringstudie:

- Referanseproblemet - Aktører med forskjellige interesser har gitt sine meninger til studien og det kan være utfordrende å bestemme hvilke verdier som skal legges til grunn ved studiens bedømmelse.

- Måleproblemet - Det kan være en utfordring å skulle måle effekten av et gitt tiltak. Definerte mål kan være motstridende og kanskje er måloppnåelse ikke nødvendigvis noe mål i seg selv.
- Designproblemet - Det kan være vanskelig å vite om aktørenes meninger og opplevelser er virkninger av det tiltaket en ønsker å evaluere eller om det kan være en effekt av noe annet.
- Læringsproblemet - Det kan være vanskelig å definere hva en skal kunne lære av en evalueringsstudie. Altså hvordan man tar det man har funnet ut og bruker det til noe konstruktivt.
- Legitimitetsproblemet - En bør kunne legitimere hvorfor en slik evaluering er nødvendig.

Spørsmålene om reliabilitet og validitet er også grunnleggende utfordringer i all forskning. En ønsker her å bedømme om de dataene man har hentet inn er pålitelige (reliabilitet) og om de er gyldige/relevante (validitet). Ved spørsmålet om validitet er det viktig å evaluere om de data man samler inn i undersøkelsene er relevante for å kunne besvare oppgavens problemstilling på en best mulig måte (Halvorsen, 2008). Reliabilitet dreier seg om en kan "stole på" de data som en har samlet inn. Viktige spørsmål i denne sammenheng er å se på hvordan data er samlet inn, hvor nøyaktige dataene er, hvilke data en velger å benytte og hvordan dataene har blitt bearbeidet (Johannessen et al., 2010). Ved høy reliabilitet vil en finne at ulike undersøkelser vil gi mest mulig like resultater.

Kvalitativ metode er svært god metode for å få en grundig oversikt over en bestemt situasjon. Det er allikevel viktig å trekke frem en av utfordringene eller svakhetene ved en kvalitativ tilnærming. På grunn av det begrensede utvalget informanter er det ikke mulig å trekke statistisk generaliserbare slutninger som en kan se på som representative også for andre kommuner (Hellevik, 2002).



Områdebeskrivelse

Femte kapittel

5.1 Kontekst

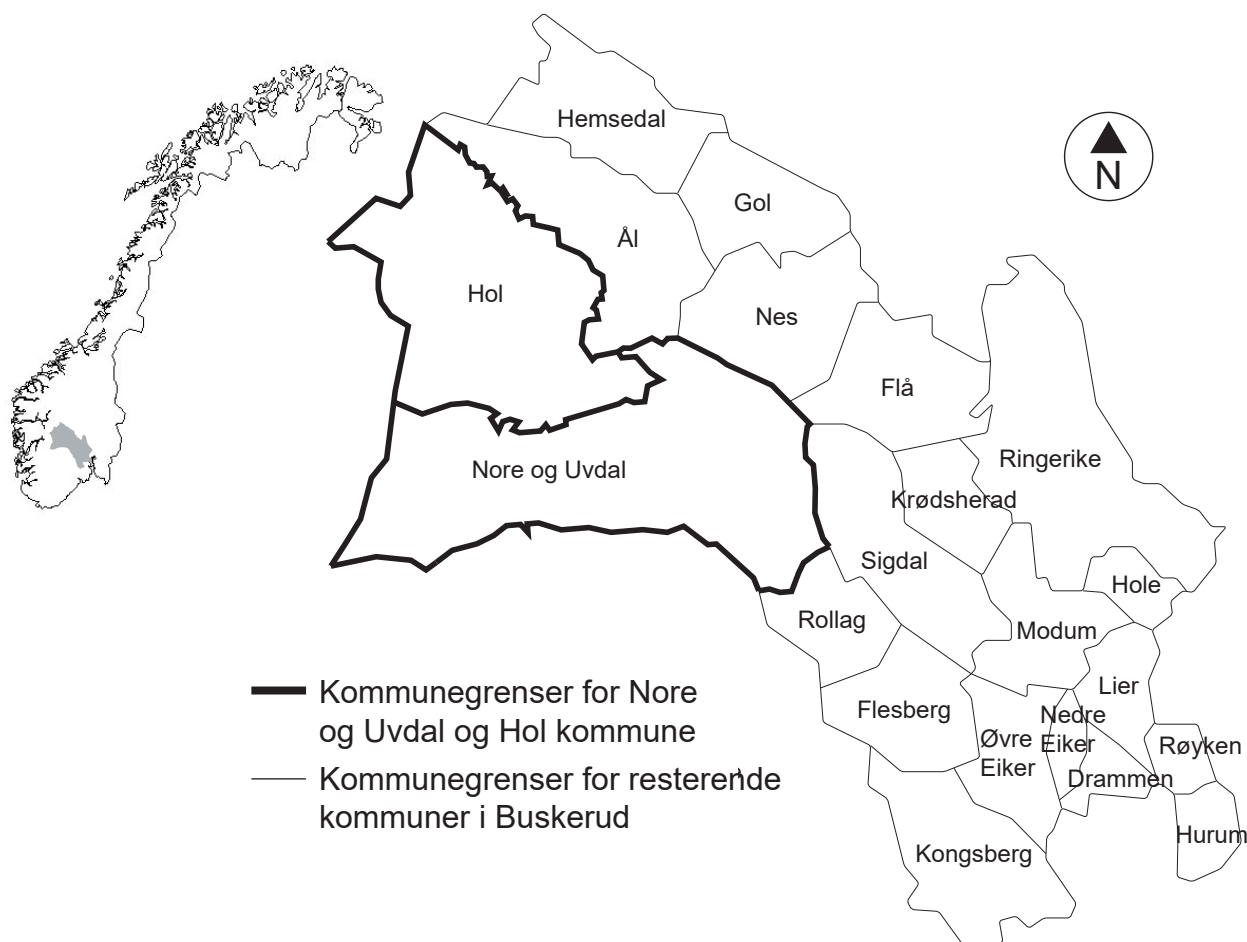
5.2 Nore og Uvdal kommune

5.3 Hol Kommune

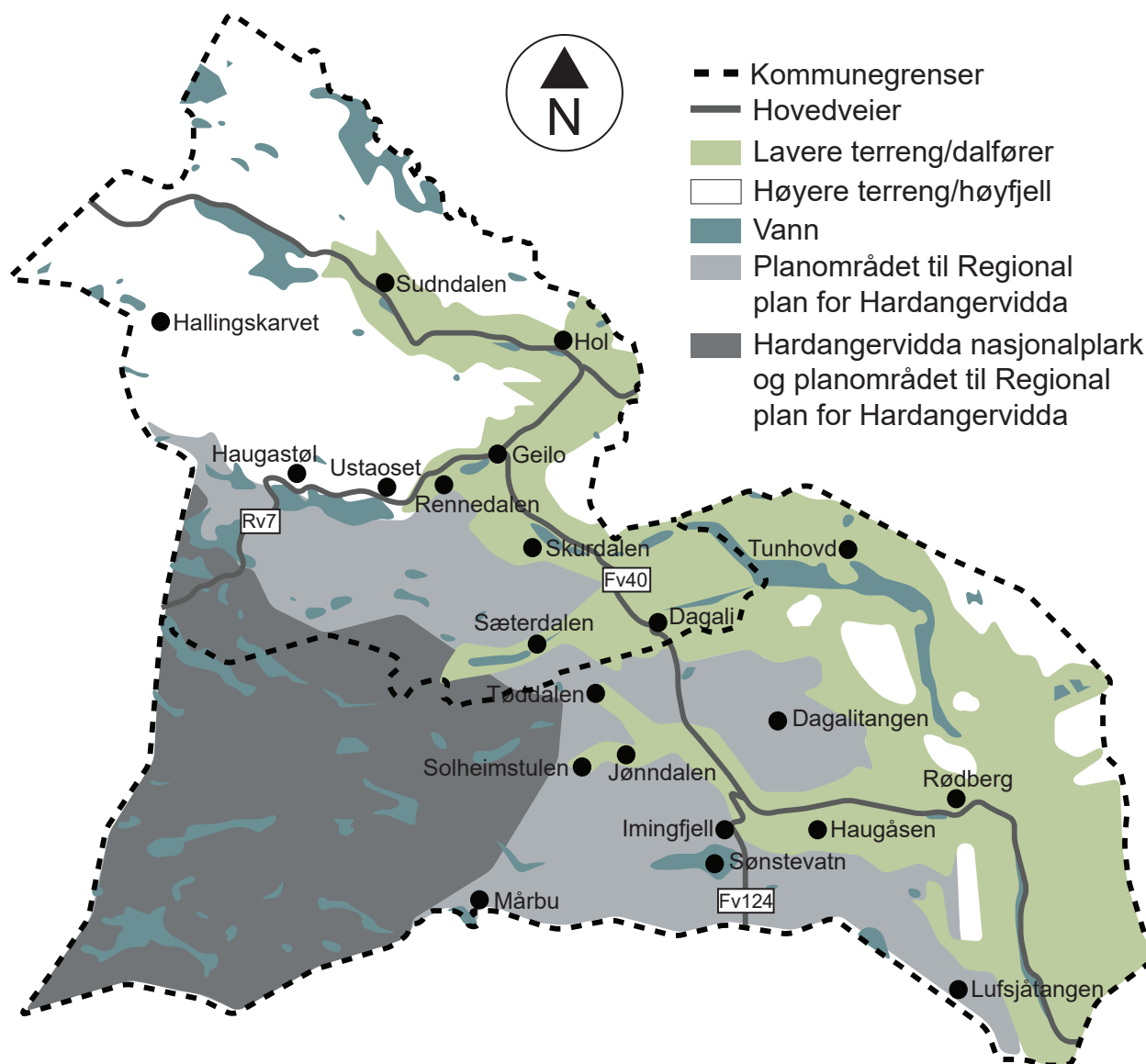
5.1. Kontekst

De to casekommunene Hol og Nore og Uvdal er de to vestligste kommunene i Buskerud fylke og de to nord-østligste kommunene av de ni kommunene som blir berørt av Regional plan for Hardangervidda. Området grenser til kommunene Ål, Nes, Flå og Sigdal i øst, Rollag, Tinn og Vinje i sør, Eidfjord og Ulvik i vest samt Aurland og Lærdal i nord.

Området grenser også til de to store dalførene Hallingdal og Numedal der Hallingdal strekker seg østover fra Geilo og Numedal strekker seg sørover fra Dagali. Området er kanskje mest kjent som hytteområde og for sin nærhet til Hardangervidda med fantastisk natur og muligheter for ulike typer friluftsliv. Særlig om vinteren er området et populært reisemål med flere alpinanlegg og omfattende løypenett av skiløyper. Det er naturlig å særlig trekke frem Geilo-området i denne sammenhengen som er ett av Norges største skiområder. Om sommeren er området også populært særlig som utgangspunkt for turer til fots eller på sykkel. De to kommunene består av utpregede skog- og fjellområder der det kun er dalføret ved Rødberg som ligger på under 600moh (Norgeskart, 2015). Høyfjellsplatået med Hardangervidda ligger på over 1200moh.



Figur 5.1: Kontekst over Buskerud fylkes plassering i Norge og Nore og Uvdal og Hols plassering i Buskerud.



Figur 5.2: Forenklet kart over Hol kommune (i nord) og Nore og Uvdal kommune (i sør).

5.2. Nore og Uvdal kommune

Nore og Uvdal kommune ligger øverst i Numedal og har per 1. januar 2015 2541 innbyggere (SSB, 2015). Kommunens områder omfatter 2502 km² landareal, noe som gjør den til Buskeruds største kommune. 78% av arealene ligger på over 900moh (Thorsnæs, 2014a). Kommunens administrasjonssenter, og eneste tettsted, ligger i Rødberg, øst i kommunen, langs fylkesvei 40. Fylkesvei 40 går igjennom et dalføre som deler kommunen i to der tidligere Nore kommune ligger på østsiden, mens tidligere Uvdal kommune ligger på vestsiden. De to tidligere kommunene ble slått sammen til en kommune allerede i 1962. Nore og Uvdal har gjennom historien vært preget av gårdsdrift og det er fremdeles en del som driver med dette i kommunen i dag. Gårdsdriften foregår hovedsakelig i form av dyrehold av sau og storfe på mange

av de mindre fjellgårdene. Offentlig administrasjon står i dag for størstedelen av arbeidsplassene, med bygge- og anleggsvirksomhet, inkludert industri, på andre plass. Kommunens åtte vannkraftanlegg står også for sysselsetting av mange arbeidere. Andre viktige bransjer i kommunen er handel og service-yrker i forbindelse med turisme og reiseliv, samt trevare-, næringsmiddel- og møbelindustri.

5.2.1 Hardangervidda nasjonalpark og randsonene

De vestlige områdene av kommunen, vest for riksvei 40, som tidligere var Uvdal kommune, omfatter store arealer innover på Hardangervidda. Av kommunens totale arealer på 2502km² er det ca to tredjedeler som omfattes av den regionale planen og store deler av dette er igjen vernede arealer som er del av Hardangervidda nasjonalpark (se figur 5.3 på side 47).

Villreinen på Hardangervidda beiter i Nore og Uvdals områder hovedsakelig om vinteren, men også på ettersommeren, i jaktseasonen og delvis om høsten (Regional plan for Hardangervidda, 2011). Når det gjelder villreinens vinterbeite i kommunen skjer dette i stor grad helt øst i planområdet for den regionale planen, også utenfor området som er klassifisert som nasjonalpark. Det er viktig å understreke at det ikke alltid er overlapp mellom områdene som brukes hvert år og at man ser at bruksmønsteret endres noe over tid.

Endringer i bruksmønsteret har blitt observert i to tidligere svært viktige vinterbeiteområder i kommunen. Tidligere beitet villreinen på Dagalitangen og på Lufsjåtangen (se figur 5.2) om vinteren og områdene stod for 15% av vinterbeiteressursene, men områdene brukes i dag svært lite. Dagalitangen ble derfor tatt ut av betegnelsen som nasjonalt villreinområde i Regional plan for Hardangervidda. Det ble satt igang et eget delprosjekt i forbindelse med utarbeiding av den regionale planen, kalt "Lufsjåtangen og Dagalitangen på Hardangervidda - kunnskap og utfordringer i høve til villreintrekk og menneskeleg arealbruk", for å forsøke å finne ut av grunnene til denne endringen i bruksmønster. Rapporten kom frem til at både fylkesvei 40 over Dagalifjell og fylkesvei 124 over Imingfjell fungerer som barrierer for villreinen, selv om veien over Imingfjell er vinterstengt (NINA, 2009). Også faktorer som vassdragsutbygging, hytteutbygging og hytteliv, menneskelig ferdsel og aktiviteter, samt motorferdsel bidrar å forstyrre villreinens trekkemønster.

5.2.2 Reise- og friluftsliv

Nore og Uvdal er en av Norges nasjonalparkkommuner og området rundt riksvei 40 i nordlige deler av kommunen er utgangspunkt for mye av hytte- og friluftslivet. Særlig viktig er området som utgangspunkt for turer på ski om vinteren og til fots om sommeren. Flere overnattingsmuligheter ligger langs riksveien med både hoteller, vandrerhjem og campingplasser. Skiløyper blir hovedsakelig opparbeidet og jevnlig preparert nord for Rødberg og i stort omfang rundt Dagalifjell, nord i kommunen, på begge sider av fylkesvei 40. Her ligger også kommunens alpintsenters, Uvdal skisenter,

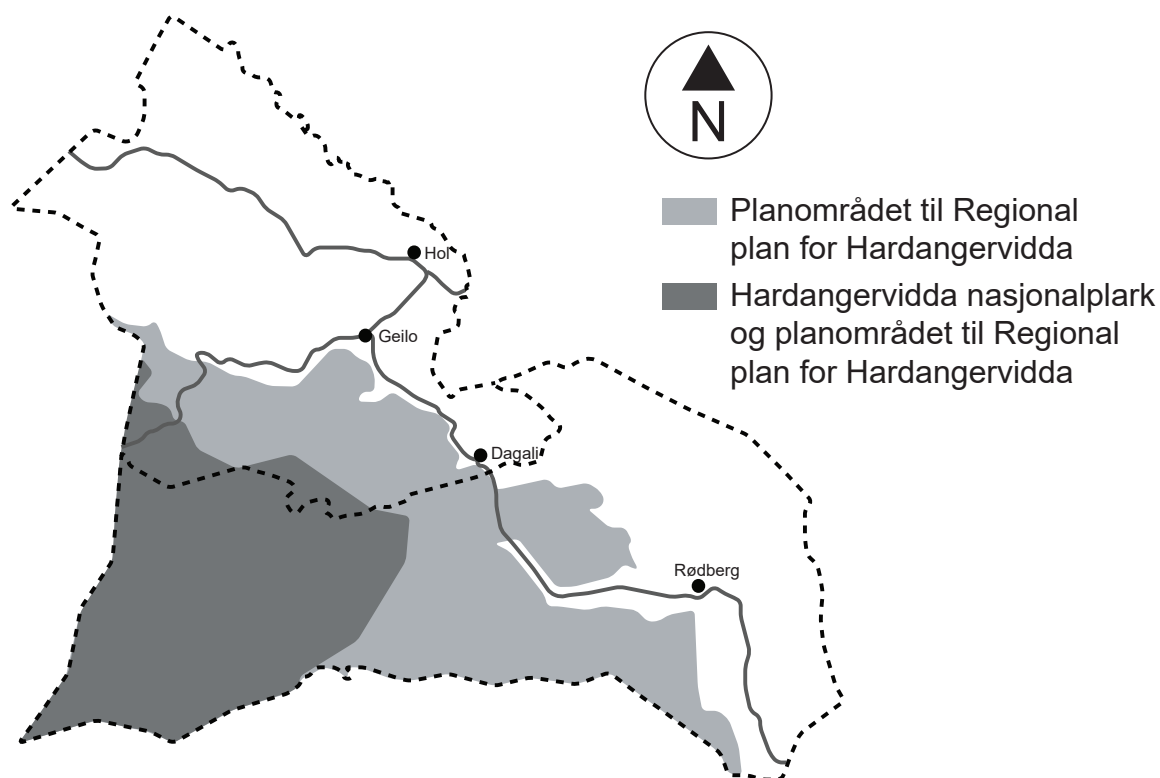
på vestsiden av fylkesveien, ca 30 km nord-vest for Rødberg.

Ved Mårbu, på grensen til Tinn kommune og Hardangervidda nasjonalpark, ligger Mårbu Seter og Fjellstue og Mårbu turisthytte med til sammen 76 sengeplasser. Området benyttes både sommer og vinter som utgangspunkt for dagsturer eller som stopp for de som går fra hytte til hytte på Hardangervidda (DNT, 2014). Særlig populært blant utvalget av dagsturer er turer til Solheimstulen (se figur 5.2, side 45).

En viktig attraksjon i kommunen både sommer og vinter er Langedrag, en naturpark og fjellgård, øst for Tunhovd, der det er mulighet til å oppleve dyr som gaupe og ulv samt ulike aktiviteter som hundekjøring og ridning (Langedrag Naturpark, 2015).

5.2.3 Fritidsbebyggelse

Nore og Uvdal er en stor hyttekommune og tilreisende med fritidsboliger utgjør et viktig næringsgrunnlag i kommunen. Det er hytter og hyttegrender på begge sider av fylkesvei 40 gjennom store deler av kommunen, men hovedsakelig nord ved Dagalifjell. Viktige hytteområder i forbindelse med arealene i den regionale planen ligger i Haugåsen, Jønndalen, Tøddalen, nord for Sønstevatn og på deler av Lufsjåtangen (se figur 5.2, side 45). Jønndalen og Tøddalen er begge dalfører som går opp mot Hardangervidda. Det er fremdeles seterdrift i dette området og området er et viktig utgangspunkt for turer til fots og på ski på Hardangervidda.



Figur 5.3 viser det regionale planområdet og nasjonalparkområdet i de to kommunene

5.3. Hol kommune

Hol kommune ligger nord-vest i Buskerud fylkeskommune, øverst i Hallingdal, og har per 1. januar 2015 4471 innbyggere (SSB, 2015). Kommunen består av 1855km² landareal og er en utpreget fjellkommune der Hol er kommunesentrum (Thorsnæs, 2014b). Bedre kjent er nok allikevel tettstedet, turistområdet og trafikknutepunktet Geilo, og det er også her flesteparten av kommunens innbyggere bor. Riksvei 7, som er en av hovedveiene mellom øst- og vestlandet, og fylkesvei 40 som kommer fra Larvik via Kongsberg, møtes på Geilo. Her er det også togforbindelse til både Bergen og Oslo, og Geilo stasjon er et viktig stopp på Bergensbanen med avgang fire ganger i døgnet i hver retning (NSB, 2015).

Kommunen består av store fjellområder og 91% av kommunens arealer ligger på over 900moh. Særlig kjent er Hallingskarvet, en 35 km lang fjellrygg og nasjonalpark, som ligger nord-vest i kommunen (Thorsnæs og Askheim, 2014). I det samme området finner vi også Hol kommune og Buskerud fylkeskommunes høyeste fjell Folarskardnut som er 1933 meter høy.

Offentlig administrasjon står i dag for mye av sysselsettingen i kommunen, men den aller viktigste næringen er serviceyrker tilknyttet turisme og reiseliv, med ca 30% av sysselsettingen i kommunen (Thorsnæs, 2014b). Disse arbeidsplassene er særlig tilknyttet området ved Geilo med blant annet mange overnattingssteder, alpinanlegg og handlemuligheter. Andre viktige næringer er jordbruk med husdyrhold av storfe og sau samt industri. I industrien er særlig verkstedindustrien på Geilo en stor og tradisjonsrik næring og det produseres fremdeles mange ulike redskaper og verktøy her i dag, som for eksempel kniver, ljåer og økser. Også produksjon av sportsutstyr, sportsartikler og suvenirer er viktige næringer i kommunen (Thorsnæs, 2009).

5.3.1 Hardangervidda nasjonalpark og randsonene

Det er et relativt lite areal av Hol kommune som er del av Hardangervidda nasjonalpark, men planområdet for den regionale planen utgjør store deler av kommunens sør-vestlige arealer (se figur 5.3, side 47). Planområdet blir grovt sett avgrenset av fylkesvei 40 i øst og delvis av riksvei 7 i nord.

Villreinen beiter i Hol kommunes arealer hovedsakelig om vinteren. Omtrent fra midten av november til midten av januar beiter villreinen i kommunens sør-vestlige arealer (Regional plan for Hardangervidda, 2011). Det er allikevel viktig å påpeke at villreinens arealbruk endrer seg over tid og fra år til år og at registreringene av arealbruk som er gjort i Hol kommune har hatt relativt lav overlappingsgrad (under 40%) fra år til år.

5.3.2 Reise- og friluftsliv

Hol kommune er nasjonalparkkommune og Geilo er en av kun fem steder i Norge som har fått status som nasjonalparklandsby. Hol er også en av landets største turistkommuner og utmerker seg særlig som en stor vinterdestinasjon. I Regional plan for Hardangervidda (2011) blir kommunen beskrevet som den største vinterdestinasjonen i planområdet. Det er særlig området rundt Geilo som er sentralt i denne sammenheng og med sine fem alpinanlegg, 39 nedfarer og 17 heisanlegg er området en av de største områdene for alpint i Norge (Visitnorway, 2015a). Geilo har flere ulike hoteller, campingplasser og muligheter for å leie hytter eller leiligheter. Totalt er det ca 5000 sengeplasser til utleie i Geilo (Visitnorway, 2015b)

Over 550 kilometer med skiløyper blir preparert i store deler av kommunen (Visitnorway, 2015c). Mange av løypene finner man i området mellom Geilo og Dagali, på begge sider av riksvei 7 rundt Ustaoset, mellom Geilo og Hol, samt i stort omfang nord for Hol og Sudndalen. Området ved Ustaoset og Haugastøl har flere overnattingsmuligheter og benyttes som utgangspunkt for skiturer, fotturer, snøking, breturer, jakt, fiske, hundekjøring og sykkelturner på Rallarvegen (Haugastøl, 2015)

5.3.3 Fritidsbebyggelse

Kommunen har et stort antall fritidsboliger og utmerker seg som en kjent og veletablert hyttekommune på landsbasis. Per april 2011 hadde kommunen 5501 hytter (Hol kommune, 2014). Hyttesentrumet Geilo ligger utenfor planområdet, det samme gjør området ved Ustaoset og Haugastøl, nord for riksvei 7. Også langs riksvei 40 ved Dagali og Kikut er det store og omfattende hytteområder.



Regional plan for Hardangervidda

Sjette kapittel

- 6.1 Innledning
- 6.2 Målsetninger
- 6.3 Plankart og retningslinjer
- 6.4 Handlingsprogram
- 6.5 Planprosessen
- 6.6 Prosjektplan eller strategisk plan

6.1. Innledning

I 2007 sendte Klima- og miljødepartementet (tidligere Miljøverndepartementet) ut brev til berørte kommuner og fylkeskommuner der de ba om at det ble utarbeidet fylkesdelplaner (kalt regionale planer etter ny plan- og bygningslov av 2008) for «en helhetlig forvaltning av fjellområder som er spesielt viktige for villreinens fremtid i Norge» (Miljøverndepartementet, 2007). I oppdragsbrevet fra Miljøverndepartementet heter det at «Planene skal fastsette en langsiktig arealforvaltning som balanserer bruk og vern for de aktuelle fjellområdene med influensområder. De vil være retningsgivende for kommunal planlegging og gi føringer for statlig og fylkeskommunal sektorplanlegging. Planene vil være et ledd i oppfølgingen av regjeringens samlede politikk for fjellområdene».

Videre presiseres det at det skal utarbeides planer for alle de nasjonale villreinområdene. Norge har ti nasjonale villreinområder og Hardangervidda er et av disse. Det ble derfor satt i gang arbeid med utarbeidelse av regional plan i Telemark-, Buskerud- og Hordaland fylkeskommune for hele Hardangerviddaområdet. Regionen hadde tidligere hatt en fylkesdelplan for østlige deler av Hardangervidda, kalt Fylkesdelplan for Hardangervidda Aust. Denne gjaldt kun for Telemark og Buskerud, så når det nå skulle utarbeides en ny regional plan var det ønskelig at denne så hele området under ett (Regional plan for Hardangervidda, 2011). På denne måten ble den nye planen både en revisjon av den gamle planen og samtidig en ny plan for de vestlige områdene.

Regional plan for Hardangervidda ble ferdig vedtatt av fylkestingene i desember 2011 (Regional plan for Hardangervidda, 2011). Planområdet omfatter 9602km² landareal der 45% av arealene er vernet. De ni kommunene som berøres av planen er Tinn og Vinje i Telemark fylke, Hol, Nore og Uvdal og Rollag i Buskerud fylke samt Eidfjord, Ullensvang, Odda og Ulvik i Hordaland fylke. Kommunene var sterkt deltakende i planarbeidet med kommunenes ordførere representert i styringsgruppen, som var ledende for prosjektet, og fagpersoner fra kommunene representert i den administrative gruppen for prosjektet. Styringsgruppen bestod også av to fylkespolitikere fra hvert fylke, fylkesmennene fra hvert av de tre fylkene samt leder av villreinnemda.

Styringsgruppen hadde også en arbeidsgruppe som bestod av syv av styringsgruppens medlemmer som var de som hadde i oppgave å følge prosjektet tettst. I tillegg til kommunale fagpersoner bestod prosjektets administrative gruppe av fagpersoner fra fylkeskommunene og fylkesmennene.

Den regionale planen for Hardangervidda består av et plandokument, et plankart og et handlingsprogram. Selve plandokumentet inneholder blant annet rammer og mål for planen, planbeskrivelse med retningslinjer, fakta om planområdet og berørte kommuner, viktige hensynsområder, informasjon om planprosessen samt handlingsprogram, arealkart og konsekvensutredning (Regional plan for Hardangervidda, 2011). Arealkartet deler planområdet inn i syv arealkategorier eller

soner og gir videre retningslinjer for arealbruk i de ulike sonene. Handlingsprogrammet uttrykker konkrete tiltak som skal gjennomføres for å «realisere» planen.

Det er i handlingsprogrammet beskrevet ti tiltak og bestemt hvem som er ansvarlig for at tiltaket gjennomføres, hvordan tiltaket skal finansieres og hvilket tidsperspektiv det er snakk om.

Planen er ikke juridisk bindende, men skal gi retningslinjer som de berørte kommunene og fylkeskommunene må forholde seg til i den videre planleggingen.

6.2. Målsetninger

Hovedmålet med Regional plan for Hardangervidda er å «komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for bruk av arealer som er viktige leveområder for villreinen eller påvirker villreinens leveområder» (Regional plan for Hardangervidda, 2011, s.11). Det understrekes samtidig at det å legge til rette for friluftslivet og å gi lokalsamfunnene et godt grunnlag for utvikling er vel så viktig som å sikre villreinens interesser.

I tillegg til hovedmålet definerer planen fire delmål:

- Sikre en bærekraftig og langsiktig areal- og ressursforvaltning. Her blir det blant annet lagt vekt på at man må respektere det internasjonale ansvaret Norge har til å sikre villreinens leveområder på Hardangervidda samtidig som man skal legge til rette for utvikling i lokalsamfunnene.
- Legge til rette for bærekraftig næringsutvikling. Ved å utnytte det lokale reiselivspotensialet samt jobbe for å opprettholde utmarksnæringer og landbruk.
- Legge til rette for mest mulig lokal ressursforvaltning. Ved å sikre god lokal kompetanse og legge opp til mest mulig lik forvaltningspraksis på tvers av kommunegrenser samt god dialog mellom lokale og regionale forvaltningsnivåer.
- Legge til rette for bredt eierskap til, og vilje til å følge opp den regionale planen fram til rullering. Ved å sikre at både lokale, regionale og nasjonale aktører føler tilhørighet til planprosessen og planen.

6.3. Plankart og retningslinjer

Regional plan for Hardangervidda inneholder et plankart der planområdet er delt inn i syv arealkategorier eller hensynssoner. Ved utarbeidelsen av dette plankartet ble det særlig lagt vekt på seks prinsipper:










- Ingen ny fritidsbebyggelse innenfor nasjonalt villreinområde.
- Utmarksnæringen skal gis mulighet for utvikling.
- Legge tyngre utbygging av fritidsboliger og utbygging i forbindelse med reiseliv til allerede eksisterende utbyggingsområder.
- Lokale lokaliseringsspørsmål skal være opp til hver enkelt kommune og ikke bestemmes av planen.
- Legge til rette for friluftsliv, men kanalisere ferdsel utenfor viktige villreinområder
- Søke å skille mellom viktige og mindre viktige prioriteringer i saker med sterk interesse motsetning. (Regional plan for Hardangervidda, 2011)

På bakgrunn av planområdets omfattende utstrekning er plankartets utforming er relativt grovmasket og det blir lagt opp til at kommunene selv skal bestemme hensynssonenes konkrete lokalisering i lokale arealplaner.

Sone A Nasjonalt villreinområde -Vernet areal	Denne sonen omfatter Hardangervidda nasjonalpark og andre verneområder i planområdet. Planen gir ikke videre retningslinjer for denne sonen da arealene ligger under naturmangfoldloven. Nasjonalt villreinområde (sone A og B) utgjør den største delen av planområdet med ca 87% av arealene. Utgjør det meste av arealene på høyfjellsplatået (over 1000moh).
Sone B Nasjonalt villreinområde	Sonen definerer det som blir sett på som viktige leveområder for villreinen. Dette er områder der utmarksnæring og friluftsliv kan bedrives i tilpasset grad, men villreinens interesser har prioritet. Det legges opp til differensiert arealbruk tilpasset etter hvor villreinen befinner seg. Nasjonalt villreinområde (sone A og B) utgjør den største delen av planområdet med ca 87% av arealene. Utgjør det meste av arealene på høyfjellsplatået.
Sone C Fjell og annen utmark	Dette er fjellområder som ikke lenger oppfattes som viktige leveområder for villreinen, men som allikevel har store verdier knyttet til landskap, natur, dyreliv og friluftsliv. Disse arealene utgjør 8,7% av planområdet. Sonen blir i planen beskrevet som en «avlastningssone» for sone A og B ved at aktiviteter og tiltak som oppkjøring av skiløyper, utviding av eksisterende fritidsbebyggelse og videreutvikling av stølsdrift kan legges hit.
Sone D Stølsdaler og annen utmark	Dalfører og skogsområder som ofte er preget av tidligere stølsdrift og kulturlandskap med lite eller ingen fritidsbebyggelse. Disse arealene utgjør 0,8% av arealene i planområdet. Her vil det være mulighet for stedstilpasset og forsiktig nærings- og fritidsbebyggelse, med mål om å opprettholde sonens eksisterende landskapskarakterer.
Sone E Fjell og fjordbygder	Arealene består av fjell- og fjordbygder med fast bosetting og landbruk og utgjør 1,2% av arealene i planområdet. Her legges det opp til mulighet for videre utvikling og utbygging i form av boliger, næringsutvikling samt tiltak knyttet til turisme og friluftsliv. I denne sonen skal kommunene selv kunne bestemme omfanget av tiltakene gjennom lokale planprosesser.
Sone F Fritidsbebyggelse	Sonen omfatter områder med fritidsbebyggelse og utgjør 0,6% av arealene i planområdet. I planen påpekes viktigheten av sti- og løypeplaner for denne sonen da ferdsel på uønskede steder kan påvirke villreinen og dens leveområder. Av hensyn til villreinen kan bebyggelse med overnattingsmuligheter ikke etableres i det høgstliggende skogsbeltet eller over tregrensen.
Sone G Reiseliv	Dette er områder med eksisterende reiselivsbedrifter, alpinanlegg, tett fritidsbebyggelse og grønne korridorer samt noe fast bosetting. Disse arealene utgjør 1,2% av planområdet. I planen påpekes viktigheten av sti- og løypeplaner for denne sonen da ferdsel på uønskede steder kan påvirke villreinen og dens leveområder. Overnattingsmuligheter skal ikke etableres i det høgstliggende skogsbeltet eller over tregrensen.

Figur 6.1 viser oversikt over soneinndelingen i plankartet til Regional plan for Hardangervidda



-  Nasjonalt villreinområde. Areal vernet etter naturvernloven (sone A)
-  Nasjonalt villreinområde (sone B)
-  Fjell og annen utmark (sone C)
-  Stølsdaler og annen utmark (sone D)
-  Fjell og fjordbygder (sone E)
-  Fritidsbebyggelse (sone F)
-  Reiseliv (sone G)
-  Kommunegrenser
-  Hovedveier



Figur 6.2 viser den delen av plankartet til Regional plan for Hardangervidda som ligger i Hol kommune og Nore og Uvdal kommune.

6.4. Handlingsprogram

Plan- bygningsloven §8-1 tredje og fjerde ledd slår fast at «som del av regional plan skal det samtidig utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen. Handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet og rulleres årlig» (Plan- og bygningsloven, 2008). Her skal det gjøres rede for konkrete tiltak som skal bidra til gjennomføringen av planen.

I Regional plan for Hardangervidda understrekes det at handlingsprogrammet (kalles ofte «handlingsplan» i den regionale planen) er et viktig ledd for å få berørte aktører til å videreføre intensjonene i planen ved å gjennomføre nye konkrete og kunnskapssøkende prosjekter (Regional plan for Hardangervidda, 2011). Handlingsprogrammet omtales i kapittel 9 i Regional plan for Hardangervidda og det skisseres 16 prosjekter som skal gjennomføres i planperioden. Disse ble senere konkretisert i et eget dokument kalt «Regional plan for Hardangervidda – Handlingsprogram 2013-2016» som ble vedtatt to år etter den regionale planen, i 2013. Noen av de 16 prosjektene fra den regionale planen ble slått sammen slik at handlingsprogrammet nå skisserer 10 prosjekter. Prosjektene og tiltakene det legges vekt på er både rettet mot villrein, næringsliv, planlegging og forvaltning (Regional plan for Hardangervidda - Handlingsprogram, 2013). De forvaltningsrettede tiltakene legges både til kommunalt og fylkeskommunalt nivå og skal være en del av den ordinære planleggingen. Planen slår fast at prosjektene er viktige både som et grunnlag for videre planleggingsarbeid lokalt i kommunene og som et grunnlag for å kunne fatte bedre beslutninger når planen skal rulleres.

Handlingsprogrammet fra 2013 består som nevnt av 10 prosjekter. Disse er:

- Etablering av Hardangerviddarådet i løpet av 2013 – en arena der berørte kommuner og fylkeskommuner kan møtes og drøfte utfordringer og oppgaver.
- Rullere Regional plan for Hardangervidda med arealdel i 2016-2017.
- Diverse kommunale oppgaver som å innarbeide retningslinjer fra den regionale planen i kommuneplanens arealdel, utarbeide sti- og løypeplaner samt planer for motorferdsel i utmark. Kommunene avgjør selv når dette bør gjøres.
- Klargjøre rammer for utmarksnæringer i LNFR-områder blant annet ved å definere begrepet «annen utmarksnæring», etablere feller kriterier for tiltak samt å finne gode løsninger som ivaretar både næringens og villreinens behov. Tidsplan er 2013-2014.
- Forbedre kunnskap om villreinens arealbruk ved å kartfeste beite- og trekkområder på lokalt nivå. Dette skal gjennomføres i løpet av 2013-2014.
- Kartlegge virkninger av ferdsel og tiltak på villreinens bruk av Lufsjåtangen i løpet av 2014.

- Kartlegge fritidsbruk og opplevelser for å stadfeste merkede stier og skiløyper, tallfeste differensiert sommer- og vinterbruk av områder og utføre gjesteundersøkelser for å kartlegge opplevelser og oppfatninger. Tidsplan er 2013-2014.
- Vurdere muligheter for friluftsliv tilpasset villreinenes behov i løpet av 2014-2015.
- Forbedre kunnskap om villreinen som reiselivsattraksjon. Et forprosjekt for alle villrein fjellene er allerede gjennomført ved utarbeidelsen av handlingsprogrammet og det sees derfor ikke som nødvendig å gjennomføre et eget prosjekt for Hardangervidda.
- Miljøsertifisering av reiselivet fra 2012 og fremover.

Prosjektene har et budsjett på mellom 0 og 300 000 kroner og det totale budsjettet for alle prosjektene i planen er 1 500 000 kroner. 704 000 kroner ble overført etter arbeidet med Regional plan for Hardangervidda mens resterende finansiering dekkes av aktørene selv eller det søkes om midler blant annet fra Direktoratet for Naturforvaltning.

6.5. Planprosessen

I 2007 ble det bestemt at det skulle utarbeides en helhetlig regional plan for Hardangervidda som involverte alle de berørte kommunene og fylkene. Arbeidet med planen ble ledet av en politisk tung styringsgruppe med ordførere og fylkespolitikere fra de berørte kommuner og fylkeskommuner i tillegg til fylkesmennene fra Hordaland og Telemark, samt lederen for villreinnemda (Regional plan for Hardangervidda, 2011).

Den administrative gruppen bestod av planleggere fra de berørte kommunene, to til tre representanter fra hver av fylkesmennene samt representanter fra de tre fylkeskommunene. I tillegg til å sitte i den administrative gruppa har planleggerne fra kommunene også arbeidet med konkret utforming av planen i egen kommune. Lokalt har det vært gjennomført ulike opplegg med grendemøter og liknende for å få innspill til planarbeidet og for å holde en åpen dialog (Regional plan for Hardangervidda, 2011). Høsten 2008 ble det også opprettet et referanseforum med berørte grunneier- og interesseorganisasjoner. Det ble avholdt møter med referanseforumet hvert halvår. Selve arbeidet med planen ble startet opp i 2008, og i februar 2009 ble planprogrammet vedtatt av fylkestingene i Telemark, Buskerud og Hordaland. Planprogrammet for den regionale planen inneholdt de nasjonale føringene for planarbeidet, rammene for gjennomføringen av planprosjektet samt utredningsbehov (Regional plan for Hardangervidda - Planprogram, 2009). Planprogrammet ble sendt til berørte kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, berørte statlige fagetater og departementer, villreinforvaltningen, samt ulike lag og foreninger med interesser i forbindelse med planområdet. Det ble også avholdt informasjonsmøte på Skinnarbu i Tinn kommune med ca 50 deltagere. Arbeidsutvalget og styringsgruppen vurderte

innspillene som kom inn fra høringsprosessen samt fra behandlingene i de tre fylkesutvalgene og reviderte planprogrammet etter dette. I det ferdige planprogrammet understrekes betydningen av bred forankring lokalt i kommunene for å lykkes med planen og for å sikre god legitimitet i lokale miljøer.

Parallelt med utarbeiding, høring og behandling av planprogrammet ble det gjennomført diverse utredninger og registreringer rundt villreinens leve- og trekkområder, lokalsamfunnsutvikling og menneskelig ferdselsmønster på vidda. Det ble senere satt i gang arbeid med å avgrense planområdet samt drøftet retningslinjer og arealbrukskategorier lokalt. I 2010 ble forslaget til Regional plan for Hardangervidda utarbeidet og sendt på høring. Planen ble senere bearbeidet og sluttbehandlet i de tre berørte fylkestingene og vedtatt i 2011.

Planen ble enstemmig vedtatt i Hordaland fylkeskommune og i Telemark fylkeskommune. I Telemark ble det i tillegg vedtatt et punkt om at fylkesordføreren skal ta initiativ til samtaler om prøveordning med vinteråpen vei over Imingfjell med berørte ordførere og fylkesordførere når den regionale planen har blitt godkjent (Fylkesdelplan-Hardangervidda.no, 2011). I Buskerud ble planen vedtatt og et mindretall på 8 mot 35 representanter ønsket et tilleggspunkt om å åpne for vinteråpen vei over Imingfjell.

Ferdig plan ble sendt til Miljøverndepartementet (i dag Klima- og miljødepartementet som i juli 2012 uttalte at de tok planen til orientering (Miljøverndepartementet, 2012). I brevet som ble sendt ut fra Miljøverndepartementet blir det blant annet trukket frem at «Planen er en godt gjennomarbeidet plan på grunnlag av brede prosesser i de ni berørte kommunene i de tre fylkene. Planen har et overordnet perspektiv og overlater konkretisering av retningslinjer til det kommunale nivå. Dette er planens styrke, men også den svakhet. Det er stor fare for at retningslinjene kan bli praktisert ulikt i de forskjellige kommunene. Det er viktig med en løpende oppfølging av dette. Planen har innført begrepet “annen utmarksnæring” (opplevelsesnæring og jakt- og fiskerettigheter). Begrepet kan bli ulikt anvendt i de ulike kommunene, noe som vil være uheldig for forutsigbarheten og helheten i planen. Planen har felles retningslinjer for hele planområdet, i tillegg har den retningslinjer for de ulike arealsonene. Det kan bli en utfordring i å praktisere disse retningslinjene i det enkelte område i den enkelte kommune» (Miljøverndepartementet, 2012, s.4)

6.6. Prosjektplan eller strategisk plan

For å best mulig kunne evaluere og drøfte planen ut ifra Faludis (1989) prinsipper om «conformance» og «performance» er det viktig å etablere en forståelse for hva slags plan Regional plan for Hardangervidda egentlig er.

Hovedsakelig inneholder planen langsiktige strategier som skal guide og veilede

beslutningstakere til å ta best mulig overveide beslutninger i fremtidige situasjoner. Her kommer planens strategiske elementer klart frem. Planen er et redskap for å avklare bruken av forvaltningen av et område med særlig mange interesser og ulike aktører. På denne måten må planen fungere som et fleksibelt styringsredskap i fremtidige beslutningssituasjoner.

Planen inneholder også et kart over planområdet med soneinndeling og retningslinjer til hver sone samt et handlingsprogram med flere konkrete elementer i form av prosjekter og tiltak som skal utføres av bestemte aktører innen en gitt tidsperiode. Plankartet med tilhørende retningslinjer samt handlingsprogrammet er de delene av planen som er lagt opp som et slags «blueprint», som skal følges til punkt og prikke for å oppnå et konkret materielt resultat.

Planen inneholder altså klart og tydelig både strategiske elementer og prosjekt-elementer og kan dermed karakteriseres som en såkalt «hybrid» plan. Kriteriene om både «conformance» og «performance» vil derfor være gjeldene for å kunne si noe om hvordan den regionale planen blir fulgt opp i kommunene.



Resultater

Syvende kapittel

- 7.1 Kommunedelplan for Nore og Uvdal vest
- 7.2 Kommuneplanens arealdel for Hol kommune
- 7.3 Aktørenes oppfatning av den regionale planprosessen
- 7.4 Aktørenes oppfatning av om den regionale planen har levd opp til forventningene
- 7.5 Konsekvenser og virkninger av den regionale planen i kommunene
- 7.6 Lokal administrativ oppfølging
- 7.7 Lokalpolitiske ønsker og målsetninger
- 7.8 Fleksibilitet
- 7.9 Handlingsprogrammet

I dette kapittelet vil jeg presentere resultater fra intervjuene som er gjennomført med sentrale representanter både på lokalt og regionalt nivå samt funn fra dokumentstudien. Resultatene presenteres tematisk.

7.1. Kommunedelplan for Nore og Uvdal vest

Kommunedelplan for Nore og Uvdal vest ble vedtatt av kommunestyret i oktober 2015. Planområdet omfatter 1545m² av kommunens arealer på 2501m², noe som utgjør ca 62% av kommunens totale areal. I kommuneplanens arealdel fra 2000 består kommunedelplanområdet hovedsakelig av LNFR-arealer og dette er videreført i den nye kommunedelplanen. Noen arealer for det som karakteriseres som «spredt boligbebyggelse» er redusert både i størrelse og antall i ny plan. Kommunedelplanen omfatter størstedelen av kommunens arealer som faller inn under planområdet for Regional plan for Hardangervidda og det trekkes frem at den regionale planen har vært en viktig forutsetning for arbeidet med kommunedelplanen. Dette gjelder blant annet i utformingen av planområdet der kommunen har valgt å la Dagaliområdet med Dagalitangen inngå i en egen kommunedelplan for Dagalifjellet. Begrunnelsen for dette er at Dagalitangen ikke er karakterisert som nasjonalt villreinområde i den regionale planen og at kommunen derfor ønsker å konsentrere videre fritidsbebyggelse her, i tråd med den regionale planen. Kommunedelplan for Dagalifjellet skal på andregangs høring i løpet av 2016.

Hovedmålene til kommunedelplan for Nore og Uvdal vest er å sikre arealer for attraktive boligområder, sikre næringsarealer for ny og eksisterende drift, sikre geologiske ressurser, legge til rette for bærekraftig hytteutbygging innenfor definerte områder samt å sikre områder for grøntstruktur, kulturminner, villrein, natur, landbruk og friluftsliv (Nore og Uvdal kommune, 2015). Arbeidet med kommunedelplanen startet allerede i 2004 og det første utkastet ble lagt ut på høring i 2007. Det kom inn 47 innspill til planen i høringsprosessen og Fylkesmannen fremmet innsigelse på seks punkter. En av innsigelsene gjaldt mangel på hensynssone etter det som da het «randsone 2» i da gjeldende Fylkesdelplan for Hardangervidda. Fylkesmannen ønsket at kommunen la inn hensynssone for å sikre villreinen og dens leveområder.

Planarbeidet stoppet deretter opp i to år fra 2007 til 2009 og ble igangsatt igjen etter den nye plan- og bygningsloven ble vedtatt. Planprogram ble utarbeidet, sendt på høring og vedtatt i 2010. I det videre arbeidet med innspill og høringer lokalt i kommunen ble det også lagt opp til at folk skulle komme med innspill til arbeidet med Regional plan for Hardangervidda som også foregikk delvis på samme tid. I arbeidet med kommunedelplanen ble det blant annet lagt vekt på at Uvdal alpinsenter skal være

hovedsatsingsområdet i tilknytning til planområdet, viktigheten av sammenhengende sti- og løypenett, å sikre villreinens interesser med buffersone/hensynssone, å unngå spredt hyttebygging samt utbygging knyttet til setervoller (Nore og Uvdal kommune, 2015)

Kommunedelplanen ble lagt ut til andregangs høring i 2014. Det ble mottatt 29 uttalelser i tillegg til en innsigelse fra Fylkesmannen. Fylkesmannens innsigelse dreide seg om tre punkter de mente kom i konflikt med villreinen og var i strid med Regional plan for Hardangervidda.

Retningslinjene for sonen nasjonalt villreinområde i Regional plan for Hardangervidda sier blant annet at det skal være «muligheter for bygg i utmarksnæring som møter lokalsamfunnets utviklingsbehov» (Regional plan for Hardangervidda, 2011, s.6) og at «Støler, driftshusvære og næringsbygg kan etableres og videreutvikles som ledd i dokumenterbar utmarksnæring» (Regional plan for Hardangervidda, 2011, s. 50). Planens retningslinjer §2.2., Retningslinjer om bygg i utmarksnæring, beskriver videre at omfanget og lokaliseringen av næringsbygg skal avklares ved bruk av plan- og bygningsloven gjennom kommunal planlegging blant annet ved bruk av arealkategorien «LNFR-spredt næring» i kommunale arealplaner. t

Første punkt i Fylkesmannens innsigelse gjaldt 12 områder med eksisterende setre og driftshusvære som kommunen åpnet for at skulle avsettes til LNFR-spredt næring. Kommunedelplan for Nore og Uvdal vest beskriver bestemmelser for disse områdene og det skal av hensynet til villreinen, som beiter i Nore og Uvdals arealer om vinteren, blant annet være begrensninger på vinterdrift. Bestemmelsene sier også at det ikke er tillatt med oppføring av nye veier eller vinterbrøyting av eksisterende veier. Det påpekes også at arealkategorien LNFR-spredt næring ikke gir samme muligheter for snøskutertrafikk som tradisjonelt landbruk innenfor LNFR-kategorien (Nore og Uvdal, 2015). Fylkesmannens innsigelse gjaldt mangelfull vurdering av lokaliseringen av disse områdene samt at områdebestemmelsene for områdene med LNFR-spredt næring i større grad måtte følge opp retningslinjene fra den regionale planen (Fylkesmannen i Buskerud, 2014a). Fylkesmannen trekker i denne sammenheng frem at «Regional plan for Hardangervidda fastsetter at det kan tillates næringsbygg for annen utmarksnæring enn landbrukets utmarksnæringer, slik som opplevelsesnæring (guiding) og utleie av jakt- og fiskerettigheter med husvære. Det står imidlertid at det skal utvises stor varsomhet ved lokalisering av annen utmarksnæring i nasjonal villreinområde, og at byggetiltak kun skal skje i tilknytning til dokumenterbare utmarksnæringer» (Fylkesmannen i Buskerud, 2014a, s. 4-5.)

Andre punkt i Fylkesmannens innsigelse dreide seg om omfanget av nye hytteområder i Jønndalen og Tøddøl (se figur 5.2, side 45), sone for «stølsdaler og annen utmark» i Regional plan for Hardangervidda, som Fylkesmannen mente var i strid med regional plan da sonen de nye hytteområdene ligger i er tett opp mot det nasjonale villreinområdet. Punkt tre i Fylkesmannens innsigelse gjaldt mangelfull konsekvensutredning og manglende redegjørelser etter naturmangfoldloven om planforslagets påvirkning på villreinen.

Kommunen valgte å vurdere lokaliseringen av LNFR-spredd næringsbebyggelse i nasjonalt villreinområde på nytt i ut ifra intensjonene i Regional plan for Hardangervidda i den reviderte planbeskrivelsen etter Fylkesmannens ønsker. Når det gjaldt hytteområdene i Jønndalen og Tøddøl ble arealbeskrivelsen endret fra «byggeområde for fritidsbebyggelse» til «LNFR-område med spredt fritidsbebyggelse» for å kunne sette et tak for antallet nye hyttetomter og på denne måten sikre intensjonene i den regionale planen (Nore og Uvdal kommune, 2015). Etter endringene anmodet Nore og Uvdal kommune Fylkesmannen om å trekke innsigelsen, men Fylkesmannen valgte å fastholde innsigelsen. En del punkter ble senere løst gjennom dialogmøter mellom kommunen og Fylkesmannen og når partene møttes til mekling i oktober 2015 gjensto to innsigelsespunkter (Fylkesmannen i Buskerud, 2015). Disse dreide seg om ni tomter avsatt til LNFR-spredd næring i nasjonalt villreinområde og omfanget av nye hyttetomter, hovedsakelig i Jønndalen. Gjennom meklingen kom partene til enighet angående hyttetomtene i Jønndalen og kompromisset ble at deler av området skulle tas ut av planen samt at retningslinjene fra Regional plan for Hardangervidda skal legge føringene for utarbeidingen av reguleringsplan for området. Når det gjaldt områdene som var avsatt til LNFR-spredd næring ønsket begge partene at saken skulle avgjøres av departementet og det ble derfor bestemt å ikke gjennomføre mekling på dette punktet.

Kommunedelplan for Nore og Uvdal vest ble endelig vedtatt av kommunestyret i oktober 2015. Kommunedelplanens planbeskrivelse redegjør for overordnede rammer og nasjonale føringer og trekker blant annet frem Regional plan for Hardangervidda som en regional ramme det har blitt tatt hensyn til i utarbeidingen av den lokale arealplanen. Planen har også et eget underkapittel under kapittelet om «Overordnede rammer/nasjonale føringer» kalt «Regional plan for Hardangervidda» der det redegjøres for målet med den regionale planen, viktige prinsipper og føringer samt kommunale og regionale forpliktelser til å følge opp planen. Det blir slått fast at «I arbeidet med kommunedelplanen for Nore og Uvdal Vest er de retningslinjer som er gitt i regional plan fulgt opp» (Nore og Uvdal, 2015).

I underkapittelet «LNFR-områder med spredt næringsbebyggelse i regional plan for Hardangervidda» vises det til oppfordringene fra Buskerud Fylkeskommune og Fylkesmannen om at områder klassifisert som LNFR-områder med spredt næringsbebyggelse vurderes opp imot den regionale planen. Planbeskrivelsen presenterer videre de sonene fra Regional plan for Hardangervidda som planområdet for kommunedelplanen faller under og viser til at det kan være hensiktsmessig å vurdere LNFR-områdene med spredt næringsbebyggelse ut ifra hvilken sone fra den regionale planen områdene hører til. Det blir videre trukket fram at kommunen tolker retningslinjene fra den regionale planen til å være noe strengere i det som i den regionale planen beskrives som «sone B - nasjonalt villreinområde» og «sone C – fjell og annen utmark» enn i det som beskrives som «sone D – stølsdaler og annen utmark». Kommunen poengterer at næringen i sonene for «nasjonalt villreinområde» og «fjell og annen utmark» kun skal omhandle sommeraktiviteter og sommerdrift da områdene er beiteområder for villrein om vinteren. Kommunen påpeker at utvikling i områdene for «stølsdaler og annen utmark» vil være i tråd med Regional plan for

Hardangervidda og at det ikke er aktuelt med restriksjoner på vinteraktiviteter i disse områdene da retningslinjene for denne sonen også åpner for fritidsbebyggelse.

Kommunedelplanen henviser også til den regionale planen ved flere anledninger blant annet ved å vise til planens hensynssoner og retningslinjer i forbindelse med hytteområder og ved å trekke frem viktigheten av kommunens sti- og løypeplan for å kanalisere ferdselen utenom viktige villreinområder. I tillegg trekker planbeskrivelsen frem kommunens forpliktelser, blant annet i forbindelse med Hardangervidda Nasjonalpark, til å sikre Hardangerviddas nasjonale og internasjonale verdier.

7.2. Kommuneplanens arealdel for Hol kommune

Kommuneplanens arealdel for Hol kommune ble vedtatt den 27. august 2014 og erstatter tidligere kommuneplanens arealdel fra 2004. Det er kommuneplanutvalget for Hol kommune som har vært politisk styringsgruppe i arbeidet med den nye planen mens kommunens samfunnsutviklingsavdeling med kommuneplanleggere har utarbeidet planprogrammet, plankart, bestemmelser og planbeskrivelse samt gjennomført konsekvensutredninger og risiko- og sårbarhetsanalyser. Arbeidet med arealplanen var omfattende. Selv om det i store deler av kommunen blir lagt opp til videreføring av arealplanen fra 2004, beskriver plan- og bygningsloven av 2008 nye tegneregler og det var derfor nødvendig å forholde seg til disse med den revideringen det medførte. Ny plan- og bygningslov har også ført til nødvendig utarbeiding av nye planbestemmelser slik at de nye bestemmelsene i arealplanen er i tråd med ny lov.

Den uttrykte hovedintensjonen med arealplanen er å legge til rette for videreutvikling av boligområder, næringsutvikling og reiseliv grunnet kommunens store utvikling som turist- og hyttekommune de senere årene (Hol kommune, 2014). Det understrekes også at det er en viss spenning mellom bruk og vern i kommunen, der vernede områder utgjør 30% av kommunens arealer, og at arealdelen derfor er et viktig redskap for å sikre bærekraftig arealbruk. Arealdelen bygger på strategier som er vedtatt i kommuneplanens samfunnsdel fra 2010. Hovedmålene som her er uttrykt er å ta vare på naturressurser og områder for rekreasjon, tilrettelegge for fremtidsrettet utvikling og økt bosetting, sikre arealer for næringsutvikling, legge til rette for hytteutbygging og turisme samt videre utvikling av landbruket (Hol kommune, 2010).

Kommuneplanens arealdel er juridisk bindende og gjelder for hele kommunens arealer bortsett fra Geilo der eksisterende kommunedelplan fra 2010 fremdeles skal være gjeldende (Hol kommune, 2014). Det blir understreket at nasjonale, regionale og lokale føringer har ligget til grunn for arbeidet med den nye arealplanen. Regional plan for Hardangervidda blir trukket frem som en av de regionale føringene det har blitt tatt hensyn til i utarbeidingen av planen.

Arbeidet med rulleringen av arealdelen startet i 2010. Det ble utarbeidet planprogram for planarbeidet som ble sendt ut på høring til statelige myndigheter, regionale myndigheter, nabokommuner og flere lokale og regionale lag, råd, foreninger og forbund. I tillegg ble det gjennomført grendemøter i grendene Dagali, Ustaoset, Skurdalen, Hagafoss og Hovet der arealplanlegger, politikere, rådmann og leder for samfunnsutviklingsavdelingen deltok. I forbindelse med høring av planprogrammet kom det inn 5 høringsuttalelser og 152 innspill til endringer av arealbruk i kommuneplanens arealdel (Hol kommune, 2014). Så og si alle innspillene som kom inn var fra grunneiere og utbyggere som ønsket arealer omregulert til hytteområder og hyttetomter. I det videre planarbeidet ble innspill som klart ville være i strid med nasjonale og regionale føringer plukket bort, mens de 96 resterende innspillene ble tatt med videre for konsekvensutredning. Antall hyttetomter som fremdeles ble sett på som aktuelle å ta med videre i prosessen etter utsiling var 855 stk. Områdene og innspillene som ble konsekvensutredet lå hovedsakelig på Dagali, i Skurdalen, Ustaoset/Haugastøl og Sudndalen (se figur 5.2, side 45).

Første planutkast til ny arealdel ble utarbeidet i 2013 og lagt ut på høring. Fylkesmannen i Buskerud og Statens vegvesen fremmet innsigelse på bakgrunn av flere nye utbyggingsområder. Fylkesmannens innsigelse bygget blant annet på det de så på som brudd på nasjonale villreininteresser, men da i Norefjella og ikke i tilknytning til planområdet for Regional plan for Hardangervidda (Fylkesmannen i Buskerud, 2014b). Et nytt hytteområde ved Hallstul, øst for Dagali, ligger i det som i Regional plan for Hardangervidda blir karakterisert som «hensynssoner for stølsdaler og annen utmark» (sone D) og ble møtt med innsigelse fra Fylkesmannen. Partene kom til enighet etter at antallet tomter ble redusert fra 33 til 5 tomter.

Endelig arealplan med planbeskrivelse samt bestemmelser og retningslinjer ble vedtatt i kommunestyret sensommeren/høsten 2014. Områdene der det åpnes for ny boligutbygging, og som er relevante å nevne i forbindelse med nærhet til planområdet for Regional plan for Hardangervidda, er flere utvidelser av eksisterende boligområder ved Dagali og i Skurdalen. Det er tidligere LNFR-områder som er omregulert til boligformål. Utviklingen som kommunen gjennom arealplanen har tillatt i disse områdene knyttes i stor grad til områder med eksisterende infrastruktur som avkjørsler, skole, gang- og sykkelsti samt vann- og avløpsnett.

Av de 580 tomtene som etter konsekvensutredningen var aktuelle som nye tomter for hytteutbygging ligger de aller fleste (420 stk) i områdene ved Dagali og Skurdalen (Hol kommune, 2014). Arealene som ligger i planområdet ligger i det som av planen karakteriseres som «hensynssone for fritidsbebyggelse», «hensynssone for reiseliv» eller «hensynssoner for stølsdaler og annen utmark».

Det er i arealplanen opprettet hensynssone for villrein etter retningslinjene i Regional plan for Hardangervidda. Planbeskrivelsen for den kommunale arealplanen slår også fast at retningslinjene fra Regional plan for Hardangervidda «skal legges til grunn ved forvaltning og bruk av områdene. Det innebærer at i nasjonalt villreinområde

skal annen aktivitet tilpasses villreinens behov. Dette medfører bl.a. restriksjoner på byggevirksomhet, almen ferdsel, veger og utmarksnæring» (Hol kommune, 2014). Det er også opprettet båndleggingssone i arealene som omfattes av Hardangervidda nasjonalpark da dette er arealer der egen forvaltningsplan samt naturforvaltningsloven er gjeldende.

7.3. Aktørenes oppfatning av den regionale planprosessen

I Hol kommune var det i begynnelsen skepsis til at en regional plan skulle utarbeides, men det ble allikevel ingen store diskusjoner rundt retningslinjene til planen (Intervju med representant fra avdeling for samfunnsutvikling i Hol kommune, 2016). Det var derimot store diskusjoner rundt hvor plangrensen skulle gå og hvilke arealer som skulle innlemmes i leveområde for villrein. Det understrekes fra Hol sin side at det var fastsetting av plangrensen og villreingrensen som var 90% av diskusjonen i forbindelse med utarbeidingen av planen. Diskusjonen tok utgangspunkt i Norsk Villreinsenter Sørs avgrensning av hvor de mente villreinen hadde sine beiteområder og kommunen var sterkt uenig i hvor denne grensen gikk. I Hol sitt tilfelle gikk den opprinnelige grensen som ble foreslått fra Norsk villreinsenter langt ned i skogsområdene i kommunen, tvers gjennom Geilo fjellandsby og blant annet gjennom flere hyttefelt på Ustaoset. Kommunen så det som en stor utfordring at kartet fra Norsk villreinsenter og faktiske forhold ikke var koordinert fra begynnelsen av. Dette førte til at det ble en stor jobb og mange diskusjoner rundt hvilke områder som skulle være innenfor og utenfor plangrensen samt hvilke områder som skulle være innenfor eller utenfor grensen for nasjonalt villreinområde.

Hol kommune utarbeidet i denne sammenheng 23 punkter der de var uenige med grensen som var foreslått fra Norsk Villreinsenter Sør og brukte mye tid og ressurser på å kartlegge og sikre bevis for sine synspunkter. De fikk til slutt gjennomslag for alle de 23 punktene de hadde gitt innspill til (Intervju med representant fra avdeling for samfunnsutvikling i Hol kommune, 2016). Når kommunen fikk gjennomslag på disse punktene viste det seg at både områdegrensene i planen og retningslinjene i stor grad er i samsvar med den praksis som var etablert i kommunen fra før. Det at riksvei 7 måtte være vinteråpen var også en svært viktig faktor politisk i Hol kommune for at de skulle kunne stille seg bak planen og også dette fikk de gjennomslag for.

Også i Nore og Uvdal var mange grunneiere og andre interessenter svært negative da det begynte å bli snakk om en felles regional plan, men kommunen klarte å snu en svært negativ oppstart til en positiv prosess (Intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Det var blant annet viktig for kommunen at Dagalitangen

(se figur 5.2, side 45) ble tatt ut av det som regnes som nasjonalt villreinområde. Politikere i kommunen var også involvert i stor grad og de var innstilt på å gi og ta i form av at kommunen skulle la Lufsjåtangen (se figur 5.2, side 45) ligge til villreins bruk, mens de selv fikk Dagalitangen til å utvikle seg på. Vinteråpen vei over Imingfjell var også en viktig sak for kommunen, men dette fikk de ikke gjennomslag for. Området øst for veien, Lufsjåtangen, er ikke mye brukt av villreinen, men er en viktig vinterbeiteressurs enkelte år og en ser at det kan oppstå situasjoner og år der beiteområdene er avgjørende for villreinstammen (Intervju med representant fra Buskerud Fylkeskommune, 2015). Etter mye diskusjoner ble flertallet i styringsgruppa derfor enige om at veien over Imingfjell skulle være stengt om vinteren. Både Fylkesmannen og kommunen var fornøyd med denne ordningen da kommunen fikk Dagalitangen til utvikling, mens Lufsjåtangen ble bevart som mulig villreinområde om vinteren.

Fylkeskommunen trekker også frem fastsetting av plangrensen og fastsetting av nasjonalt villreinområde som de aspektene ved planarbeidet som var mest utfordrende (Intervju med representant fra Buskerud Fylkeskommune, 2016). Kommunene var naturlig svært opptatt av hvor omfattende de nasjonale villreinområdene skulle være da retningslinjene innenfor disse arealene er mye «strengere» enn for områdene utenfor. Kommunene kom med innspill som de i stor grad fikk gjennomslag for og representanten fra Fylkeskommunen oppfatter det som at diskusjonen rundt grensene falt relativt greit på plass selv om det var en god del diskusjoner. Ordførerne fra hver av kommunene satt i styringsgruppa og det var derfor gjennomgående god dialog mellom Fylkeskommunen, kommunene og Fylkesmannen. Kommunene ga også innspill på hvilke områder de ønsket fritidsbebyggelse og turisme. Representanten fra Fylkeskommunen trekker spesielt frem Nore og Uvdal om en av kommunene som gjorde en svært grundig prosess der de hadde bygdemøter og ba om innspill fra grunneiere og andre interessenter. Da kommunen hadde sortert alle innspillene som kom inn lokalt valgte de ut de innspillene de ønsket å gå videre med og presenterte de utvalgte innspill videre i planarbeidet.

Representanten fra Fylkeskommunen understreker også at det i utgangspunktet ikke var noe ønske fra kommunenes side å få en regional plan, men etter hvert ble det stort engasjement og veldig god stemning rundt planarbeidet i styringsgruppa (Intervju med representant fra Buskerud fylkeskommune, 2016). De fikk til en svært konstruktiv prosess og det var en sterk og bestemt vilje og ønske i styringsgruppa om at de skulle lykkes med å komme i mål med en god helhetsplan. Fylkesmannen var også en svært viktig brobygger i prosessen.

Fylkesmannen var hele tiden med i diskusjonene de var representert både i den administrative gruppa og styringsgruppa og de var svært klare på hva de som institusjon ikke kunne gå med på og hva de kunne gå med på ut ifra deres helhetsvurderinger

«Det som jeg tror var suksesskriteriet i denne planprosessen var at vi hadde Fylkesmannen med». -Representant fra Fylkeskommunen i Buskerud

(Intervju med representant fra Fylkesmannen i Buskerud, 2016). Fylkesmannen er allikevel klar på at kommunene naturlig har behov for utvikling dersom det skal være mulig å bo og jobbe i distriktene og at også Fylkesmannen skal være med på å legge til rette for dette, men at deres primære rolle er de viktigste regionale og nasjonale hensynene slik som villreinen og verneområdene. I planprosessen ga Fylkesmannen kommunene gjennomslag for de aller fleste av innspillene kommunene kom med, men blant annet på spørsmålet om vinteråpen vei over Imingfjell var de klare på at var noe som var umulig for dem å akseptere, noe de som nevnt også fikk gjennomslag for.

7.4. Aktørenes oppfatning av om den regionale planen har levd opp til forventningene

Som tidligere nevnt var det stort engasjement i forbindelse med utarbeiding av planen. Planen ble blant annet referert til som «mulighetenes plan» og det var stor interesse og engasjement for planarbeidet lokalt både fra administrasjon, politikere og lokale grunneiere, lag og foreninger. I dag er det litt ulike oppfatninger om planen har levd opp til de store forventningene fra da planen ble utarbeidet.

Representanten fra administrasjonen i Nore og Uvdal kommune mener at planen har levd opp til forventningene og trekker særlig frem Dagalitangen i denne sammenheng (Intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Dagalitangen er en del av planområdet til regional plan, men ble tatt ut av betegnelsen nasjonalt villreinområde og karakteriseres i planen som sone for «fjell og annen utmark». Representanten fra administrasjonen i Nore og Uvdal mener at det har blitt større muligheter til utvikling av Dagalitangen enn før da den nå gjennom regional plan har blitt tatt ut av nasjonalt villreinområde. Hun understreker også at en regional plan skal balansere mellom å gi muligheter og begrensninger, samt å avklare de nasjonale hensynene som er viktige å avklare og så la kommunene få lov til å boltre seg, til en viss grad, i de arealene som ikke er nasjonalt viktige.

I forbindelse med kommunedelplan for Nore og Uvdal vest har Fylkesmannen fremmet innsigelse på ni tomter lagt ut som LNFR-spredt næring. Dette området ligger i det som i den regionale planen er avsatt som nasjonalt villreinområde (sone B). Retningslinjene fra regional plan slår fast at det i nasjonalt villreinområde blant annet skal være «visse muligheter for utbedring av eksisterende fritidsbebyggelse» og «muligheter for bygg i utmarksnæring som møter lokalsamfunnets utviklingsbehov» (Regional plan for Hardangervidda, 2011, s.6). Kommunen har i kommunedelplan for Nore og Uvdal vest lagt ut noen arealer i dette området som “LNFR – spredt næring” og mener de derfor har holdt seg innenfor retningslinjene fra den regionale planen når de har utarbeidet

den kommunale planen. Det blir stilt spørsmålstegn ved om Fylkesmannen bedriver omkamp av de retningslinjene man ble enige om i forbindelse med utarbeidingen av den regionale planen (Intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Problemstillingen rundt tolkningen av hva "LNFR – spredt næring" kan inneholde er nå oversendt departementet til behandling og både kommunen og Fylkesmannen var enige om at det var greit å få departementets avgjørelse og syn på saken. Det ble derfor ikke meklet på forhånd på dette punktet.

«Men svaret er egentlig; ja jeg synes planen har levd opp til forventningene så langt. Så er det ikke sikkert jeg svarer det samme hvis departementet er veldig restriktive på sitt svar»
– Intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016

På bakgrunn av Fylkesmannens innsigelser til Kommunedelplan for Nore og Uvdal vest mener politikere i Nore og Uvdal at planen ikke helt har levd opp til forventningene (Intervju med politiker fra HMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Det siktes særlig til at Fylkesmannen gjennom sine innsigelser forsøker å tøyne grensene i planen som man fra kommunens side trodde man var kommet til enighet om i planprosessen. Kommunen mener at både de berørte kommunene og Fylkesmannen må være lojale til det man tidligere har blitt enige om.

I Hol kommune uttrykkes det at det ikke var noen som hadde så store forventninger til planen i utgangspunktet da retningslinjene fra den regionale planen legger opp til en praksis som allerede var etablert i kommunen fra før (Intervju med representant fra avdeling for plan, bygg og landbruk i Hol kommune, 2016). Det henvises til uttrykket «mulighetenes plan» som ble brukt om planen av aktørene som var med under utarbeidingen og det er en oppfatning at en del enkeltgrunneiere mener at planen ikke helt har levd opp til dette navnet. Dette gjelder særlig da med tanke på næringsutvikling inne på Hardangervidda (Intervju med representant fra avdeling for samfunnsutvikling i Hol kommune, 2016). Det vises til at mange grunneiere i kommunen ikke har god nok kunnskap om kommunale planprosesser og ikke forstår at dersom de ønsker å utvikle noe på eiendommen sin må dette komme inn som forslag i en kommuneplanprosess slik at det blir lagt inn som nye utviklingsområder i kommuneplanen. På denne måten vil nok en del enkeltgrunneiere ha oppfatning om at planen ikke har levd opp til forventningene, men fra administrasjonens side så er det en oppfatning om at planen har fungert svært bra og vert vellykket.

Representanten fra Fylkeskommunen sier at mulighetene nok ikke ble så store som en del kanskje hadde trodd og at dette brukes litt mot planen i dag (Intervju med representant fra Fylkeskommunen i Buskerud, 2016). Hun understreker at Fylkeskommunens syn er at når man ser på helheten har fått til en balanse hvor man fikk ivaretatt villreinen og samtidig lagt til rette for utviklingsmuligheter. Det er naturlig nok ikke noen «fritt-fram-plan», men det er Fylkeskommunens oppfatning

at den regionale planen forsøker å gi kommunene en del muligheter og å ivareta bygdeinteressene, men at det alltid vil være delte meninger om det er godt nok eller ikke. Også fra Fylkeskommunens side trekkes det blant annet frem at etter det ikke lenger skal ligge en «klam hånd» over Dagalitangen i Nore og Uvdal kommune da denne ikke lenger blir sett på som leveområde for villreinen. Hun mener det er viktig å understreke at planen i visse områder legger til rette for utviklingsmuligheter, men at planen i seg selv naturlig nok ikke gir masse aktivitet. Selv om det blir åpnet for hytteutbygging eller reiselivsutvikling så må det være aktører som ser mulighetene og som ønsker å satse på å utvikle noe.

Representant fra Fylkesmannen uttrykker at diskusjonene og engasjementet rundt den regionale planen har blitt en del roligere da alle aktørene klarte å komme til enighet og at planen nå legger bra føringer for den videre lokale planleggingen (Intervju med representant fra Fylkesmannen i Buskerud, 2016). Planen har levd opp til forventningene fra planprosessen da det tidligere var mange flere diskusjoner, men det oppleves fra Fylkesmannens side at disse nå er avklart av retningslinjene fra den regionale planen. Det presiseres allikevel at Fylkesmannens interesser naturlig er regionale og nasjonale hensyn og de ser det derfor som viktig å komme med innsigelser til lokale ønsker som de mener vil komme i strid med disse hensynene.

7.5. Konsekvenser og virkninger av den regionale planen i kommunene

Fra administrasjonen i Hol kommune trekkes det frem at planen har ført til en avklaring og tydeliggjøring av føringene for området (Intervju med representant fra avdeling for plan, bygg og landbruk i Hol kommune, 2016). Retningslinjene fra den regionale planen har blitt godt innarbeidet i kommuneplanen og på denne måten er retningslinjene godt ivaretatt også i kommunale diskusjoner. Under utarbeidelse av kommuneplanen ble alle saker som det kom innspill på vurdert opp mot regional plan (Intervju med representant fra avdeling for samfunnsutvikling i Hol kommune, 2016). Både når det gjelder planer og byggesaker har det vært lite utfordringer da det har vist seg at innbyggerne i kommunen forholder seg godt til de bestemmelsene som er utarbeidet. Det understrekes at det tidligere var satt en praksis fra politikere i kommunen som var så å si lik det som tillates gjennom regional plan i dag, men at praksisen nå er blitt konkretisert i skrevet form og at retningslinjene er tydeligere nå enn de var før. Det var de samme reglene og retningslinjene som gjaldt i forhold til plan- og byggesak fra før den regionale planen ble utarbeidet (Intervju med representant fra avdeling for samfunnsutvikling i Hol kommune, 2016). Politikerne hadde fra før satt klare grenser i forhold til kommunens arealer som ligger over skoggrensen blant annet i form av at man ikke fikk bygge på snaufjellet. Dette førte til at det i Hol kommune ikke har vært noen utfordringer i forbindelse med å innarbeide retningslinjene fra den regionale planen i den kommunale arealplanen.

Det nevnes det at det gjennom regional plan har blitt mindre synsing, usikkerhet og diskusjoner (Intervju med representant fra avdeling for plan, bygg og landbruk i Hol kommune, 2016). Det har blitt større klarhet i hva kommunen kan og ikke kan regne med å få til i bestemte områder.

Som et konkret eksempel nevnes Rennedalen, Stølsdal og Sæterdalen (se figur 5.2, side 45) der det tidligere var vanskelig å utvikle noe da det ble møtt med innsigelse fra Fylkesmannen som hevdet at utbygging i disse områdene var i konflikt med villreinen eller at eventuell

utbygging måtte konsekvensutredes særskilt med tanke på villrein (Intervju med representant fra avdeling for samfunnsutvikling i Hol kommune, 2016). Disse områdene ble senere lagt inn som områder for fritidsbebyggelse (sone F) eller områder for stølsdaler og annen utmark (sone D) i Regional plan for Hardangervidda og det trekkes frem at det er lettere å få bygge, blant annet i Sæterdalen og Rennadalen etter at disse områdene kom inn som byggeområder og stølsdaler i planen. På denne måten er det avklart at disse områdene ikke er villreinområder og det har dermed også blitt mindre konflikter knyttet til villrein mellom kommunen og Fylkesmannen.

Også i Nore og Uvdal har planen ført til mange avklaringer (Intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Planen avklarer handlingsrommet på en effektiv måte og har blant annet gjort saksbehandling lettere da det er avklart på en god måte hva planen gir rom for og hva den ikke gir rom for. Planen blir ikke sett på som en begrensning da den heller avklarer det handlingsrommet kommunen har og senere er det da opp til kommunen å utnytte det handlingsrommet man har fått gjennom planen. Den regionale planen har blitt et viktig verktøy i utarbeidelse av kommunenes delplaner da den har gitt klare rammer og klare arealkategorier for dette arbeidet. Kommunen har den senere tiden blitt strengere på å gi dispensjoner i forbindelse med planområdet til Regional plan for Hardangervidda (Intervju med politiker fra HMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Grunnen til dette er at kommunedelplanen for Nore og Uvdal vest som gjelder i området er såpass ny.

Representanten fra Fylkeskommunen påpeker at hun tror en del kommuner mener at de har fått strukket mulighetene lengere gjennom den regionale planen enn det de hadde klart å få til om de bare satt med kommuneplanen alene (Intervju med representant fra Buskerud fylkeskommune, 2016). Representantene fra kommuneadministrasjonen i både Hol og Nore og Uvdal bekrefter dette (Intervju med representant fra avdeling for plan, bygg og landbruk i Hol kommune, 2016 og intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Fra Nore og Uvdals side trekkes det særlig avgrensningen av villreinens leveområde frem som et eksempel (Intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Det nevnes spesielt at de ikke ville klart å få Dagalitangen ut av villreinområde gjennom

«Mindre konflikter og mer avklart. Så sånn sett så føler jeg nesten at de områdene som kom med i planen, de har det lettere nå enn de hadde det før». – Intervju med representant fra avdeling for samfunnsutvikling i Hol kommune, 2016

kommunale planprosesser, men at de var avhengige av en regional planprosess for å få Dagalitangen (se figur 5.2, side 45) ut av denne betegnelsen.

Representanten for Fylkesmannen mener at spørsmålet om planen gir klare retningslinjer for bruk og vern eller om det er mer vage intensjoner og ønsker er ett av de store og viktige spørsmålene i oppfølgingen av den regionale planen (Intervju med representant fra Fylkesmannen i Buskerud, 2016). Han sier at man kunne ført en evig diskusjon om formuleringer av setninger for å klare å utarbeide retningslinjer som skal åpne for ønsket bruk uten å gå på bekostning av villreinen. Han mener at retningslinjene er så gode som man klarte å få til og sier at det var mye arbeid rundt formuleringene, men at det er interessant å se på hvordan dette fungerer i praksis og hvordan det blir oppfattet lokalt.

I Hol kommune har det ikke vært mange innsigelsessaker med bakgrunn i den regionale planen (Intervju med representant fra avdeling for samfunnsutvikling i Hol kommune, 2016). Hol kommune har ikke tillatt saker som bryter med planen og de har derfor heller ikke blitt møtt med innsigelse. Innsigelsene har vist seg å bli mye færre etter at regional plan ble vedtatt fordi retningslinjene for de ulike områdene nå er avklart på forhånd. Før planen ble vedtatt var det en oppfatning fra kommunens side at Fylkesmannen brukte villreinen som innsigelsesgrunn på en mye mer generell basis (Intervju med representant fra avdeling for plan, bygg og landbruk i Hol kommune, 2016). Kommunen har etter at regional plan ble vedtatt merket godt at Fylkesmannen også har fått nye retningslinjer å forholde seg til og at de derfor blir møtt med færre innsigelser.

Fra politisk hold i Nore og Uvdal har de derimot en oppfatning av at Fylkesmannen fremdeles fremmer mange innsigelser (Intervju med politiker fra HMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Det blir sett på som et irritasjonsmoment at Fylkesmannen forsøker å tøyne grensene ved at det blir krevd at kommunen må forholde seg til «bufferoner» inn mot områdene som i regional plan er avsatt som villreinens leveområde. Fra kommunens side menes det at når en grense er satt må både kommunen og Fylkesmannen forholde seg til denne grensen. Flesteparten av innsigelsessakene løses ved mekling, men en sak har nå altså gått til avgjørelse i departementet. Politiker fra Nore og Uvdal presiserer at planen gir klare retningslinjer og føringer som kommunen føler at de jobber mye med og forholder seg til i stor grad i sitt arbeid. De mener derfor at Fylkesmannen må forholde seg til de samme føringene og retningslinjene.

Representanten fra Fylkeskommunen forteller at det fra Fylkeskommunens side har vært en tradisjon at det ikke skal fremmes innsigelser (Intervju med representant fra Fylkeskommunen i Buskerud, 2016). Hun sier at Fylkesmannen har hatt tradisjon for å benytte seg mye av innsigelser og at det ofte er litt betent politisk sett. Siden Fylkeskommunen er politisk styrt så har fylkestinget i Buskerud vært veldig opptatt av at man skal få til andre løsninger enn å ty til innsigelse. Hun nevner også at det tidligere har vært en del nasjonale føringer på at man ikke skal overdrive innsigelsesbruken og at antallet innsigelser derfor i en periode gikk ned. Hun oppfatter at man på alle nivåer

er opptatt av at innsiger kun må brukes der en har situasjoner som virkelig kolliderer med regionale og nasjonale interesser.

Representanten fra Fylkesmannen mener at det er svært ulikt syn på om det fremmes mange innsigelser og at det naturlig kommer an på hvem man spør (Intervju med representant fra Fylkesmannen i Buskerud, 2016). Fra kommunenes side vil det kanskje hevdes at det fremmes mange innsigelser, men representanten fra Fylkesmannen er ikke enig i dette. Det trekkes frem at Fylkesmannen naturlig nok forsøker å fremme færrest mulig innsigelser og at de derfor konsentrerer seg om hensyn som klart er av nasjonal og regional interesse. Han forteller at det tidligere har vært flere innsigelsessaker både i Nore og Uvdal kommune og i Hol kommune, da hovedsakelig knyttet til hytteutbygging i snaufjellet eller som Fylkesmannen antar kan komme i strid med villreinen, men at det har blitt færre etter at Regional plan for Hardangervidda ble vedtatt.

7.6. Lokal administrativ oppfølging

Intervjuobjektet fra administrasjonen i Hol kommune uttrykker at Regional plan for Hardangervidda er nøye fulgt opp i kommunen og at retningslinjene blir fulgt fordi de er godt videreført i den lokale arealplanen (Intervju med representant fra avdeling for plan, bygg og landbruk i Hol kommune, 2016). På denne måten er det ikke lagt opp til at det kan bli noen konflikter. Administrativt blir retningslinjene fulgt og det har ikke blitt gitt dispensasjoner på planer eller byggesaker som strider imot den regionale planen. Det at retningslinjene fra den regionale planen er videreført og

godt innarbeidet i kommuneplanen blir sett på som viktig da det er her hjemmelen for å avslå dispensasjonssøknader ligger. Når det gjelder motorferdsel har Hol kommune lenge vært svært liberale, men det er ingen av retningslinjene fra Regional plan for Hardangervidda som brytes eller tøyes med tanke på motorferdsel (Intervju med representant fra avdeling for samfunnsutvikling i Hol kommune, 2016).

Representant fra hovedutvalget for næring, miljø og kommunalteknikk i Nore og Uvdal kommune forteller at planleggere og saksbehandlere i kommunen bruker den regionale planen flittig i sitt arbeid og at han tydelig ser dette i administrasjonens saksfremlegg

«Vi i administrasjonen følger den regionale planen og det er retningslinjene våre og så er det eventuelt politikerne som må fravike, men de har også fulgt den frem til nå, helt klart».
-Representant fra avdeling for plan, bygg og landbruk i Hol kommune

«Det er jo ganske lite konfliktfyllt på den siden. På Nordfjella er det mye mer konfliktfyllt for der har du mye mer næringsaktivitet. Regional plan for Hardangervidda er ikke så vanskelig å følge opp egentlig». - Representant fra avdeling for samfunnsutvikling i Hol kommune

(Intervju med politiker fra HMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Dette bekreftes også av representanten for kommunenes administrasjon som forteller at den regionale planen er mye benyttet og henvist til i lokale planer (Intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Retningslinjene fra den regionale planen er godt innarbeidet i den nye kommunedelplanen for Nore og Uvdal vest.

Representanten fra Fylkeskommunen oppfatter at kommunene prioriterer å følge opp retningslinjene som den

regionale planen gir, men påpeker at de naturligvis også vil bli møtt med innsigelse fra Fylkesmannen hvis de velger å ikke følge opp (Intervju med representant fra Fylkeskommunen i Buskerud, 2016). Hun oppfatter at kommunenes intensjon er å utarbeide sine kommuneplaner og kommunedelplaner innenfor de rammene og retningslinjene man ble enige om i den regionale planen og at det i denne sammenheng er av stor betydning at kommunene selv har vært med på å utarbeide plankartet og arealkategoriene i den regionale planen. Det er også av stor betydning at de som var med på å spille inn saker fra kommunene i arbeidet med den regionale planen i dag sitter i sentrale roller i administrasjonen lokalt. Plankartet er ment å være relativt grovmasket slik at spørsmål om konkrete avgrensninger må tas i lokale planer. Representanten fra Fylkeskommunen understreker at det er det grovmaskede nettet man har blitt enige om i planen og at det er spennende å se om man senere har forstått dette likt og hva ulike aktører legger i ordene fra den regionale planen. Det understrekes at det kan skje andre ting i en politisk behandling, men at det i så tilfelle dreier seg om enkeltsaker. Det nevnes allikevel at det fra Fylkeskommunens side oppfattes som at det er Nore og Uvdal kommune som har kommet lengst i arbeidet med å forstå den regionale planen og handlingsrommet i den gir og at de har en god forståelse for sammenhengene da en sentral planlegger i kommunen har vært en av de som fulgte arbeidet med den regionale planen svært tett.

Representanten fra Fylkesmannen mener at kommunene i hovedsak utarbeider planer som er i tråd med Regional plan for Hardangervidda (Intervju med representant fra Fylkesmannen i Buskerud, 2016). Han forteller at Fylkesmannen bruker den regionale planen som et grunnlag for å vurdere de kommunale planene og at det, selv med bakgrunn i Fylkesmannens innsigelse til Nore og Uvdals kommunedelplan, ikke har vært noen konkrete saker som har vært klart i strid med den regionale planen. Det nevnes at hele poenget med den regionale planen, selv om den ikke er juridisk bindende, er at den skal legge føringer for de kommunale planene som igjen er juridisk bindende planer. Hvis kommunene ikke planlegger i samsvar med den regionale planen vil Fylkesmannen bruke det som et innsigelsesargument.

7.7 Lokalpolitiske ønsker og målsetninger

I Nore og Uvdal er oppfatningen både fra politikere og fra administrasjonen at politiske ønsker og målsetninger i hovedsak er i tråd med føringene fra den regionale planen (Intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016 og intervju med politiker fra HMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Grunnen til dette kan være at Dagalitangen er tatt ut av arealene som karakteriseres som nasjonalt villreinområde slik at man har fått mulighet til å legge en del utvikling dit (Intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Både i kommunedelplan for Nore og Uvdal vest og i kommunedelplan for Dagalifjell som ikke enda er vedtatt har politikernes valg og vurderinger vist seg å være i tråd med regional plan.

Det understrekes at dette gjelder da særlig på overordnet nivå i forhold til kommuneplanen og at det hender at man kan se varierende ønsker når det kommer til praksis på detaljnivå (Intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune), I Nore og Uvdal er oppfatningen både fra politikere og fra administrasjonen at politiske ønsker og målsetninger i hovedsak er i tråd med føringene fra den regionale planen (Intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016 og intervju med politiker fra HMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Grunnen til dette kan være at Dagalitangen er tatt ut av arealene som karakteriseres som nasjonalt villreinområde slik at man har fått mulighet til å legge en del utvikling dit (Intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Både i kommunedelplan for Nore og Uvdal vest og i kommunedelplan for Dagalifjell som ikke enda er vedtatt har politikernes valg og vurderinger vist seg å være i tråd med regional plan.

Det understrekes at dette gjelder da særlig på overordnet nivå i forhold til kommuneplanen og at det hender at man kan se varierende ønsker når det kommer til praksis på detaljnivå (Intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Blant annet i forbindelse med revidering av kommunens sti- og løypeplan, som skal på annengangs høring i løpet av 2016, ønsker politikere å utarbeide en del flere løyper enn det administrasjonen har anbefalt i forhold til hva de mener regional plan gir rom for. At ferdsel skal kanaliseres bort fra villreinens leveområder er en viktig premis i regional plan og kommunenes sti- og løypeplaner er det viktigste redskapet i denne sammenheng. At politikere da går inn for å opparbeide løyper vestover fra Imingfjell mener administrasjonen ikke er i tråd med retningslinjene fra den regionale planen. Det opplyses også om at politikere som var med under utarbeidningen av planen og som har fulgt prosessen hele veien har større forståelse om at man både må kunne gi og ta, men at politikere som kommer inn i arbeidet senere og skal forholde seg til den ferdige planen ikke har samme tilhørighetsfølelse til den og ikke alltid velger å forholde seg til den i like stor grad. Hun understreker at dette er et tankekors rundt hvordan den regionale planen blir oppfattet og hvor sårbart, tilfeldig og personavhengig mange av spørsmålene og problemstillingene i forbindelse med planen kan være.

Bakgrunnen for ønskene om skiløyper vestover fra Imingfjell er at det har vært

«Jo lengre ned på detaljnivå du kommer, jo nærmere enkeltpersoner du kommer jo vanskeligere er det å holde blikket løftet på regional plan»

- Planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune

opparbeidet skiløyper der i mange år før planen trådte i kraft og at dette har fungert godt (Intervju med politiker fra HMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Det blir argumentert med at politikerne har rådført planen i dette spørsmålet og de mener at dersom det ikke kjøres løyper vil folk gå på ski overalt, men hvis det kjøres løyper vil folk i det minste holde seg til løypene og at skiløyper vestover fra Imingfjell derfor blir sett på som bedre med tanke på villreins behov.

Sommeren 2015 tok politisk ledelse i Nore og Uvdal initiativ for å starte med et prøveprosjekt om å holde veien over Imingfjell åpen om vinteren noe som klart er i strid med det man ble enige om i arbeidet med den regionale planen. Det ble enighet om at alle tre fylkene måtte være enige før vedtak om prøveprosjekt ble godkjent for å opprettholde det regionale perspektivet. Politikerne i Buskerud fylkeskommune var positive til prøveprosjektet, men politikere i Telemark og Hordaland sa nei så veien ble også vinteren 2015/2016 holdt vinterstengt. Spørsmålet skal behandles igjen ved rullering av planen.

I Hol kommune har de foreløpig ikke hatt noen konflikter, spørsmål eller utfordringer knyttet til politiske ønsker som skulle gå på tvers av retningslinjene i den regionale planen (Intervju med representant fra avdeling for samfunnsutvikling i Hol kommune, 2016). Det blir allikevel trukket frem at det er stort politisk engasjement særlig i forbindelse med riksvei 7 over Hardangervidda og at enkeltpolitikere har vært svært misfornøyd de få gangene man har kommet i situasjoner der denne må stenges av hensyn til villreinen. Turismen er svært viktig for kommunen og når riksvei 7 til tider må stenges om vinteren vil dette ha veldig negative konsekvenser for kommunen. Det understrekes allikevel at det er noen få enkeltpersoner med sterke meninger som ofte høres godt og som gir uttrykk for at villreinhensynet til tider er vel dominerende, men det uttrykkes at det å forholde seg til retningslinjene fra planen i hovedsak har vært problemfritt og at administrasjonen har inntrykk av at også politikerne ønsker å følge opp og forholde seg til planen. Administrasjonen oppfatter heller ikke at det per i dag er grunneiere som har ønske om å sette press på politikere i forbindelse med tiltak som kunne vært i konflikt med retningslinjene i Regional plan for Hardangervidda. Det er allikevel en viss spenning rundt hvordan dette vil fortone seg i fremtiden og det trekkes blant annet frem at man i Hol kommune snart får et forslag til en områdeplan der politikere ønsker å utvide et område sør-vest for Geilo som ligger helt opp imot plangrensen for villreinområde i Regional plan for Hardangervidda (Intervju med representant fra avdeling for plan, bygg og landbruk i Hol kommune, 2016). Kommunen har foreløpig ikke hatt noen slike saker der politikere har ønsket å tøyne grensene for hva den regionale planen tillater og det er derfor knyttet en del spenning til hvordan dette blir møtt fra regionalt hold og hvordan denne saken vil utvikle seg.

Representant fra Fylkeskommunen uttrykker at hun tror lokale politiske mål er i tråd med retningslinjene fra den regionale planen og at lokale politikere ser det som viktig å både få til utvikling i kommunene de representerer samtidig som man skal ta vare på villreinen (Intervju med representant fra Fylkeskommunen i Buskerud, 2016). Det trekkes frem at dette var en av grunnene til at det ble sett på som essensielt å ha en politisk tung styringsgruppe i arbeidet med utarbeiding av planen. Ordførere, fylkesordførere, fylkesvaraordførere og leder for villreinnemda er alle politisk valgte personer som var tungt inne i planarbeidet. Det understrekes at den planen man til slutt kom frem til og som ble vedtatt var noe politikerne selv ønsket, men at man naturlig nok må gi og ta i slike planprosesser og at det derfor kan være enkeltpolitikere som ikke er helt fornøyde med resultatet. Det har blant annet vært politiske uenigheter rundt spørsmålet om veien over Imingfjell skal være åpen og der er ikke de politiske ønskene fra Nore og Uvdal i tråd med retningslinjene fra den regionale planen.

Det er også lite kunnskap om nylig valgte politikere vil vise like stort engasjement for planen da det ikke er lenge siden det ble valgt nye kommunepolitikere (Intervju med representant fra Fylkeskommunen i Buskerud, 2016). Det trekkes frem at dette er ett av argumentene for hyppig rullering slik at lokale politikere hele tiden skal kunne ha et aktivt forhold til planen. Representanten fra Fylkeskommunen trekker også frem det at Fylkesmannen var involvert i utarbeidingen av planen som et av de store suksesskriteriene. Det at Fylkesmannen var med i både den administrative gruppa og styringsgruppa, og sa klart ifra hva de kunne og ikke kunne akseptere gjorde at kommunene og den politisk tunge styringsgruppa fikk høre argumentene fra Fylkesmannen og at Fylkesmannen fikk også høre virkeligheten sett fra kommunenes side. Prosessen har vært vanskeligere i utarbeidingen av andre regionale planer som gikk parallelt med utarbeidingen av Regional plan for Hardangervidda og der Fylkesmannen ikke har vært med i arbeidet, men heller kommet med uttalelser i ettertid.

Representanten fra Fylkesmannen påpeker at siden lokale politikere var de som utgjorde store deler av styringsgruppa så viser planen i utgangspunktet hva som er de lokale politikernes ønsker, men at planen naturlig er en avveining mellom politiske ønsker og nasjonale føringer (Intervju med representant fra Fylkesmannen i Buskerud, 2016). Også fra Fylkesmannens side trekkes saken om vinteråpen vei over Imingfjell frem som et eksempel der en del politikeres ønsker og målsetninger er i strid med retningslinjene fra den regionale planen.

7.8. Fleksibilitet

Fra begge kommunenes side trekkes det frem at det viktigste aspektet ved planen er at den er avklarende (Intervju med representant fra avdeling for samfunnsutvikling i Hol kommune, 2016, intervju med representant fra avdeling for plan, bygg og landbruk

i Hol kommune, 2016 og intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Det trekkes også frem at hyppig rullering kan være en god måte å skape fleksibilitet på for å unngå at det i fremtiden blir gitt dispensasjoner som går på tvers av planens retningslinjer. Det blir sett på som viktig at den regionale planen avklarer hvor leveområde for villrein er slik at man slipper den diskusjonen gjentatte ganger i lokale planleggingsprosesser. Det trekkes frem at kommunene ofte ser det som viktigere med fleksibilitet i kommunale planer (Intervju med planlegger fra FMNK i Nore og Uvdal kommune, 2016). Da det er snakk om kommuner med store arealer nevnes det at det skal mye til at man i en kommuneplanprosess klarer å gjøre riktige vurderinger for alt areal og at fleksibilitet i kommunale planer derfor er viktigere enn fleksibilitet i den regionale planen. Dersom Regional plan for Hardangervidda skal ha verdi som regional plan blir det sett på som viktigere at den er klar og avgrensende.

Representant fra Fylkeskommunen peker på at planen gir fleksibilitet på flere punkter (Intervju med representant fra Fylkeskommunen i Buskerud, 2016). Det utdypes at planen for det første har et grovmasket plankart der man kan justere konkrete arealer på kommuneplannivå og at finjusteringer her må gå begge veier. For det andre er retningslinjene relativt vide slik at det ligger fleksibilitet i hva kommunen bestemmer, men da selvsagt innenfor en viss ambisjon. For det tredje mener Fylkeskommunen det ligger fleksibilitet i at planen skal rulleres hyppig slik at man til enhver tid kan revurdere og se på om man gjorde de riktige vurderingene.

Representanten fra Fylkesmannen trekker frem at det alltid vil være stor grad av skjønn i beslutninger innenfor planområdet siden det er politikernes oppgave å vedta (Intervju med representant fra Fylkesmannen i Buskerud, 2016). Fra Fylkesmannens side håpes det allikevel at retningslinjene i planen skal være noe å planlegge innenfor slik at man slipper de verste diskusjonene om store utbyggingstiltak som er klart i strid med villreinens behov. Det trekkes frem at fleksibilitet i planen er viktig i og med at planleggingen er politisk, men at det i den ideelle verden hadde vært fint om alt var krystallklart. Det utdypes at det fra Fylkesmannens side er et ønske om å trekke opp noen rammer som fleksibiliteten skal være innenfor og at de naturlig nok ikke er opptatt av at det skal være størst mulig fleksibilitet. Det er et mål at den regionale planen skal trekke opp rammene som det politiske skjønnet og den politiske håndteringen må ligge innenfor og at planen skal presisere at noen ting er klart uaktuelt, mens andre ting er greit.

7.9. Handlingsprogrammet

Generelt sett viser det seg at prosjektene og oppgavene fra handlingsprogrammet tar lengre tid enn det som opprinnelig var planlagt (Intervju med representant fra fylkeskommunen i Buskerud, 2016). Prosjekt 1 var å etablere Hardangerviddarådet, et politisk organ med ansvar for å følge opp planen, utveksle erfaringer samt å

oppretholde dialog med eksterne aktører. Hardangerviddarådet ble opprettet i 2013.

Prosjekt 2 er å rullere Regional plan for Hardangervidda og har ikke tidligere blitt sett på som aktuelt, men skal nå drøftes i de tre fylkene ved utarbeiding av ny regional planstrategi i løpet av høsten 2016.

Prosjekt 3 omhandler kommunal planoppfølging og går blant annet ut på å rullere kommuneplanens arealdel slik at føringene og retningslinjene fra den regionale planen blir innarbeidet og rettslig bindende gjennom kommunale planer. Som tidligere nevnt har Hol kommune rullert arealdelen til sin kommuneplan i 2014 og Nore og Uvdal har rullert relevant kommunedelplan for Nore og Uvdal vest i 2015.

Prosjekt 4 om vurdering av utmarksnæringer i LNFR-områder er gjennomført med østlandsforskning som konsulent og sluttrapporten «Utmarksnæringer - begrep og bruk i LNFR-områder på Hardangervidda» ble levert i 2015.

Nore og Uvdal kommune har vært ansvarlige prosjektledere for gjennomføring av prosjekt 5 som går ut på å kartlegge villreinens arealbruk. Prosjektet er ikke ferdigstilt, men pågår fremdeles. I Hol kommune har det blitt jobbet mye med å kartlegge villreinens arealbruk i deres arealer og det foreligger ferdig utarbeidede kart med tilhørende tekstarbeid (Intervju med miljøvernrådgiver i Hol kommune, 2016).

Prosjekt 6 går ut på å kartlegge virkningen ferdsel og andre inngrep har på villreinens bruk av Lufsjåtangen i Nore og Uvdal kommune. Det har pågått en dialog siden 2014 om hvordan rammene rundt prosjektet skal være og hvilken form prosjektet skal ta. Prosjektet er fremdeles under planlegging, men det tas nå sikte på snarlig oppstart (Intervju med representant fra fylkeskommunen i Buskerud, 2016).

Prosjekt 7 går ut på å kartlegge fritidsbruk og opplevelser på Hardangervidda. Det er utarbeidet prosjektbeskrivelse og prosjektet planlegges ferdig i løpet av 2016.

Hol kommune har fått ansvaret for prosjekt 8 som fokuserer på å vurdere mulighetene for friluftsliv som er tilpasset behovene til villreinen (Intervju med miljøvernrådgiver i Hol kommune, 2016). Her skal kommunen være prosjektleder for et prosjekt der de blant annet skal utrede mulighetene for varslingsrutiner hvis villreinen er i nærheten av skiløyper, områder for kiting eller liknende, samt å utvikle informasjonssystemer for å informere kitere, hundekjørere og syklistene om villreinens sårbarhet. Dette prosjektet skal bygge videre på prosjekt 5 om kartlegging av villreinens arealbruk og prosjekt 7 som Hordaland fylkeskommune har fått ansvaret for. Det sistnevnte prosjektet er ikke fullført så Hol kommune venter fremdeles på resultater fra dette prosjektet for å kunne komme i gang med sitt prosjekt. Det anslås at prosjektet skal kunne ferdigstilles ved utgangen av 2016.

Prosjekt 9 går ut på å kartlegge villreinen som reiselivsattraksjon. Dette prosjektet har vært et fellesprosjekt for alle de norske villrein fjellene og er gjennomført i samarbeid med miljøverndepartementet.

Prosjekt 10 omhandler miljøsertifisering av reiselivet og er godt gjennomført i kommunene i Buskerud som omfattes av planen. Buskerud har hatt stort fokus på miljøsertifisering gjennom fylkets regionale reiselivsplan. I de to andre fylkene har det vært litt mindre fokus på miljøsertifisering. Hordaland fylkeskommune ønsker et større fokus på dette fremover og har øremerket penger til arbeidet mens Telemark fylkeskommune ønsker å se an arbeidet.

Prosjekt	Prosjektleder	Planlagt ferdig	Status
1 – Etablere Hardangerviddarådet	Buskerud Fylkeskommune (i første periode)	2013	Opprettet 2013
2 – Rullere Regional plan for Hardangervidda	Alle tre fylkeskommunene	2016-2017	Skal drøftes ved utarbeiding av ny regional planstrategi i løpet av høsten 2016
3 – Kommunal planoppfølging	Hver enkelt kommune	Snarest mulig	Relevant arealplan fra Hol kommune vedtatt 2014, relevant arealplan fra Nore og Uvdal kommune vedtatt 2015
4 – Vurdering av Utmarksnæringer i LNFR-områder	Tinn kommune	2013-2014	Ferdig 2015
5 – Kartlegge villreinens arealbruk	Nore og Uvdal kommune	2013-2014	Pågår fremdeles
6 – Kartlegge virkningen av inngrep på Lufsjåtangen	Telemark Fylkeskommune	2014	Snart oppstart
7 - Kartlegge fritidsbruk og opplevelser	Hordaland Fylkeskommune	2013-2014	Planlegges ferdig i løpet av 2016
8 – Kartlegge mulighetene for friluftsliv tilpasset villreinens behov	Hol kommune	2014-2015	Venter på ferdigstilling av prosjekt 5 og 7
9 – Kartlegge villreinen som reiselivsattraksjon	-	Ferdig	Allerede gjennomført før handlingsprogrammet ble utarbeidet
10 – Miljøsertifisering av reiselivet	Buskerud Fylkeskommune	Ingen frist/pågående	Gjennomført i alle kommunene i Buskerud

Figur 7.1 viser oversikt over og status til prosjektene fra handlingsprogrammet til Regional plan for Hardangervidda, per mai 2016.



Drøfting

Åttende kapittel

- 8.1. Hvordan blir Regional plan for Hardangervidda fulgt opp i den kommunale planleggingen i Nore og Uvdal og Hol kommune?
- 8.2. Hvordan blir planprosessen til regional plan oppfattet av lokale aktører og hva har vært planprosessens betydning for kommunal oppfølging av planen?
- 8.3. Hvordan blir den regionale planen oppfattet som beslutningsgrunnlag når kommunene utarbeider kommuneplaner?
- 8.4. Hvordan fungerer den regionale planen som grunnlag for kommunenes planlegging i lys av evalueringskriteriene «conformance» og «performance»?

I dette kapittelet ønsker jeg å se funnene fra empirien i kapittel 7 i sammenheng med teorigrunnlaget fra kapittel 3. Gjennom å se teorien og empirien i sammenheng søker dette kapittelet også å besvare problemstillingene som ble utarbeidet tidlig i arbeidet med oppgaven og som er beskrevet i kapittel 1.3. Drøftingen er derfor delt inn i underkapitler etter hver enkelt problemstilling.

8.1 Hvordan blir Regional plan for Hardangervidda fulgt opp i den kommunale planleggingen i Nore og Uvdal og Hol kommune?

Både gjennom dokumentstudien og intervjuene kommer det tydelig frem at Regional plan for Hardangervidda er et viktig styringsgrunnlag når kommunene utarbeider sine lokale planer. Under utarbeidingen av de kommunale arealplanene som er belyst i denne oppgaven ble lokale innspill til planprosessen veid opp mot den regionale planen og det viser seg at planens retningslinjer er ivaretatt i begge kommunenes vedtatte arealplaner.

Gjennom intervjuene som er gjort med lokale og regionale aktører i denne studien er det mulig å si noe om foreløpige oppfatninger knyttet til hvordan planen hittil har blitt benyttet. Faludi beskriver evaluering av “conformance” som en evaluering av om det materielle resultatet samsvarer med målet fra planen. Fokuset ligger på implementeringen av planen og om målene fra planen er nådd. Når det gjelder Regional plan for Hardangervidda dreier god “conformance” seg altså om samsvar mellom den arealbruken det er planlagt for i den regionale planen og den faktiske arealbruken en ser i kommunenes lokale arealplaner. Samsvar mellom mål og resultat er allikevel ikke det eneste evalueringskriteriet som kan si noe om en plan har vært «vellykket» eller ikke. Faludi (1989) skriver at evaluering av en plans «performance» fokuserer på om planen blir benyttet som styringsgrunnlag i beslutningssituasjoner. Om den regionale planen blir benyttet når kommunene utarbeider sine kommunale arealplaner og når de skal ta andre beslutninger knyttet til kommunens arealbruk tyder dette altså på god «performance».

Forholdet mellom den regionale planen og de kommunale arealplanene har tydelige strategiske trekk da det er meningen at Regional plan for Hardangervidda skal fungere som et beslutningsgrunnlag for de lokale planene. Ifølge Faludi (1989) er «performance» derfor det mest relevante evalueringskriterium. Når det gjelder den regionale planens «performance» uttrykker både representantene fra kommuneadministrasjonen i begge kommunene samt politikeren fra Nore og Uvdal

at planen er et viktig styringsgrunnlag når kommunen utarbeider sine arealplaner og når det skal tas avgjørelser som knytter seg til arealbruken i kommunene. Det ser altså ut til å være god «performance» i forholdet mellom den overordnede regionale planen og de lokale arealplanene i begge kommunene. De kommunale arealplanenes «conformance» til den regionale planen kan også beskrives som god da kommunene i sine arealplaner legger opp til en arealbruk som samsvarer med målene til Regional plan for Hardangervidda. Representanten fra Fylkeskommunen utdyper at hun oppfatter det som at både administrasjonen og politikere i kommunene ønsker å prioritere og å følge opp den regionale planen, men at de naturlig vis ville bli møtt med innsigelse fra Fylkesmannen hvis de valgte å prioriteres annerledes. Selv om kommunene selv uttrykker at de ser på bevaring av villreinens leveområder som en viktig lokal interesse kan det altså tenkes at de lokale planenes «conformance» til den regionale planens vernehensyn delvis også skyldes at de ville bli møtt med innsigelse fra overordnede myndigheter dersom lokale beslutninger var i strid med den regionale planen. Hvis det er situasjoner der dette er tilfelle kan man i så fall si at det er sterkere «conformance» enn «performance».

Det at retningslinjene er innarbeidet i de lokale arealplanene blir sett på som viktig fra alle informantenes side da det er de lokale planene som er rettslig bindende. På denne måten sikrer man at retningslinjene knyttet til plankartet fra den regionale planen også blir fulgt lokalt. Begge kommunene understreker i sine lokale planer at Regional plan for Hardangervidda skal legges til grunn ved forvaltning og bruk av arealene i planområdet, at aktiviteter må tilpasses etter villreinens behov i det nasjonale villreinområdet og at de gjennom sine lokale planer har fulgt opp retningslinjene fra den regionale planen. Det er viktig å påpeke at uttrykket «skal legges til grunn», som blir konkret benyttet i planbeskrivelsen for Hol kommunes kommuneplanens arealdel (Hol kommune, 2014, s.5 og s.27) ikke i seg selv pålegger kommunen å følge planen, men kun til å ta den i betraktning i beslutningssituasjoner. Hverken Hol eller Nore og Uvdal har retningslinjene fra den regionale planen konkret nedskrevet i sine lokale planer eller vedlagt som vedlegg, men planens retningslinjer er allikevel ivaretatt gjennom konkret oppfølging av de ulike retningslinjene for eksempel ved utarbeiding av ulike planer og bestemmelser. Begge kommunene har blant annet utarbeidet planer for motorferdsel i utmark samt sti- og løypeplaner etter Regional plan for Hardangervidda §2.4 Retningslinjer om ferdsel, samt utarbeidet bestemmelser om estetisk utforming av bygninger og landskap etter Regional plan for Hardangervidda §2.1 Generelle bestemmelser. Det er i denne sammenheng også viktig å nevne at det er enkelte av planens retningslinjer som ikke nødvendigvis er relevante for alle kommunene da de noen av retningslinjene for eksempel henvender seg til konkrete veistrekninger i andre kommuner.

Det punktet som har vist seg å skape de største diskusjonene knyttet til oppfølgingen av Regional plan for Hardangervidda er i forbindelse med arealkategorien «LNFR-spredd næring» i det som i den regionale planen er avklart som nasjonalt villreinområde i Nore og Uvdal kommune. I den regionale planens retningslinjer for sonen nasjonalt villreinområde understrekes det at det åpnes for at grunneiere som blant annet driver stølsdrift og beiteområder skal ha mulighet til å rehabilitere og videreutvikle arealene

sine så lenge dette skjer innenfor fastlagte premisser knyttet til form, størrelser osv. og lokaliseres i tilknytning til allerede dokumenterbare utmarksnæringer. Det understrekes også at grunneiere som driver med opplevelsesnæringer som reiseliv, utleie av jakt- og fiskerettigheter og liknende aktiviteter skal ha mulighet til å bygge næringsbygg tilknyttet disse formålene på sine arealer i sone for nasjonalt villreinområde. Den regionale planens retningslinjer understreker i denne sammenheng at «avklaringen av omfang og lokalisering skal skje gjennom kommunal planlegging etter plan- og bygningslovens bestemmelser ved bruk av: LNF-områder med areal for spredt næringsbebyggelse i kommuneplan (§11-7, 1 ledd nr.5), bestemmelser knyttet til LNF-formålet i kommuneplan (§§11-9 eller 11-11) samt områderegulering (§12-2)» (Regional plan for Hardangervidda, 2011, s.48). Det understrekes også at «ved lokalisering av "annen utmarksnæring" i det nasjonale villreinområdet (sone B) skal det vises stor varsomhet overfor villreinen» (Regional plan for Hardangervidda, 2011, s. 49).

I kommunedelplan for Nore og Uvdal vest legger kommunen opp til nye områder med «LNFR-spredt næring» innenfor nasjonalt villreinområde der kommunen åpner opp for at 12 eksisterende setre og driftshusvære avsettes til denne arealkategorien. Områdene har bestemmelser om begrensninger på vinterdrift da det er i vintermånedene villreinen befinner seg i Nore og Uvdal kommunes arealer. Områdene har også bestemmelser om at det ikke er tillatt med oppføring av nye veier, vinterbrøyting av eksisterende veier samt en bestemmelse om at arealkategorien LNFR-spredt næring ikke gir samme muligheter for snøskutertrafikk som tradisjonelt landbruk innenfor LNFR-kategorien. Bestemmelsene ivaretar Regional plan for Hardangervidda §2.3 Retningslinjer om veier og §2.4 Retningslinjer om ferdsel. Kommunen mener at de på denne måten har ivaretatt både lokale interesser og villreinsinteressene på en god måte i samsvar med retningslinjene fra Regional plan for Hardangervidda.

Kommunen ble på dette punktet møtt med innsigelse fra Fylkesmannen i Buskerud som mente at områdene med LNFR-spredt næring hadde mangelfulle vurderinger av lokalisering samt at hensynet til nasjonale villreininteresser ikke var godt nok utredet og ivaretatt etter retningslinjene i Regional plan for Hardangervidda. Målet med god «conformance» er færrest mulige feiltolkninger og uenigheter og når det nå viser seg at Nore og Uvdal kommune og Fylkesmannen i Buskerud nå er uenige rundt tolkningen av retningslinjene til Regional plan for Hardangervidda tyder dette på at dette er et område planens strategiske element ikke har klart å være tydelig nok. Etter samtaler kom partene til enighet rundt noen av punktene, men det var fremdeles uenighet knyttet til ni tomter avsatt til LNFR-spredt næring i nasjonalt villreinområde. Både Nore og Uvdal kommune og Fylkesmannen i Buskerud følte at dette var et såpass prinsipielt spørsmål at de var enige om å ikke forsøke å komme til enighet gjennom mekling, men å oversende spørsmålet direkte til departementet for avgjørelse. Saken er fremdeles til behandling hos departementet kan vise seg å bli en svært viktig og prinsipiell avgjørelse i forbindelse med Regional plan for Hardangervidda. Viktigheten av dette sentrale spørsmålet kom særlig frem gjennom intervjuet med representanten fra administrasjonen i Nore og Uvdal kommune der det ble gitt uttrykk for at departementets avgjørelse i dette spørsmålet er avgjørende for om planen etter kommunens syn har

levd opp til de store forventningene fra planprosessen.

I Hol kommune har det ikke enda blitt gitt dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel knyttet til retningslinjene fra den regionale planen og kommunens politikere har også til nå holdt seg til disse retningslinjene i sine avgjørelser. Også i Nore og Uvdal kommune forholder administrasjonen seg til retningslinjene i stor grad i sin planlegging og sin beslutningstaking og politikeren som er intervjuet i denne oppgaven understreker at det heller ikke i Nore og Uvdal er gitt dispensasjoner knyttet til kommunedelplan for Nore og Uvdal vest hovedsakelig fordi det er kort tid siden den ble vedtatt. Det kan ses på som viktig for planens legitimitet at det foreløpig ikke er gitt dispensasjoner fra de nye kommuneplanene/kommunedelplanene som går på tvers av retningslinjene fra den regionale planen. Dersom det på sikt blir gitt mange dispensasjoner som går på tvers av den regionale planens mål og intensjoner vil planen kunne miste sin legitimitet. Hyppig rullering av planen vil være viktig i denne sammenheng for å sikre at lokale aktører i kommunene fortsetter å følge opp planen på en god måte slik en ser i dag. Beslutninger som går på tvers av retningslinjene fra den regionale planen enten i form av at kommunene velger å ikke følge opp den regionale planen i sin planlegging eller i form av dispensasjoner fra lokale planer som går på tvers av retningslinjene i regional plan er både med på å svekke planens troverdighet og planens «conformance». Som strategisk plan er det allikevel «performance» som er det mest relevante evalueringskriteriet ifølge Faludi (1989) og planens «performance» blir ikke nødvendigvis svekket selv om det viser seg at planens «conformance» er lav. God «performance» baserer seg på om planen blir brukt som styringsredskap og ikke om de beslutningene som tas er i tråd med planens mål.

Intervjuer med de ulike aktørene både lokalt og regionalt understreker også at hyppig rullering blir sett på som en bedre måte å skape fleksibilitet i planen på enn for eksempel hyppig bruk av dispensasjoner. Særlig intervjuobjektene fra kommuneadministrasjonene uttrykker at det er viktigere at planen er avklarende enn at den er fleksibel, selv om det ikke nødvendigvis trenger å være noen motsetning så lenge planen ikke blir for rigid. Thomas (1983) trekker frem forholdet mellom behovet for fleksibilitet og fastlåsing i planleggingen. De to prinsippene er i konstant spenning med hverandre og Thomas (1983) hevder at i situasjoner der en har utarbeidet planer som er for rigide ser man ofte at disse planene slutter å fungere som grunnlag for beslutningstakerne. I situasjoner der planer blir for fleksible skaper planen ofte usikkerhet for aktørene som skal benytte den som styringsgrunnlag.

Fleksibilitet i en plan er viktig der en har planer og situasjoner som strekker seg over en lengre tid, der fremtiden er usikker og der beslutninger ofte avviker fra planens intensjoner (Thomas, 1983). Selv om Regional plan for Hardangervidda har et relativt langt tidsaspekt og skal være retningsgivende over lang tid er det ikke ønskelig fra partenes side at det avvikes fra planen og det har heller ikke vist seg å være tilfelle enda at dette skjer. Det at planen avklarer sonen for nasjonalt villreinhensyn og gir kommunene konkrete arealer for utvikling har gjort at alle parter i større grad vet hva de har å forholde seg til. Dette har vist seg å fungere i så stor grad for alle parter at man, i alle fall administrativt, ikke ser den store nødvendigheten av fleksibilitet i planen.

De regionale og nasjonale målene om vern av villreinens trekk- og beiteområder blir gjennom regional plan sett på som en hjemmel av de lokale aktørene til å avslå søknader som måtte være i strid med villreinhensynet og allmenne interesser. Fra politisk hold kan det se ut til at fleksibilitet blir sett på som viktigere enn det det blir av administrasjonen og det blir lagt vekt på at planen er en retningsgivende plan som ikke nødvendigvis må følges slavisk så lenge hovedintensjonene blir ivaretatt. Dette synet samsvarer også med Faludis (1989) syn på strategiske planer som et beslutningsgrunnlag som skal være et redskap i beslutningssituasjoner, men ikke nødvendigvis følges til punkt og prikke. Informantene fra administrasjonen hadde i større grad en oppfatning av planen som et bindende styringsredskap enn det politikeren hadde, selv om intervjuobjektene fra administrasjonen i begge kommunene uttrykte at de aller fleste politikerne har vist stor vilje til å følge planen og til nå har handlet i samsvar med den.

Lokalpolitikere har flere hensyn å ta i sine beslutninger enn det administrasjonen har og dette kan forklare noe av dette synet. Planen har til nå vist seg å bli benyttet som et beslutningsgrunnlag også av lokalpolitikere og det gis uttrykk for stor vilje til å følge planen. Dette er et punkt det vil være interessant å komme tilbake til når både den regionale planen og de lokale arealplanene har fått virke over enda lengre tid enn den har i dag. Det vil være interessant å undersøke om planen også i fremtiden vil være et relevant hjelpemiddel for beslutningstakerne. Det er umulig å vite hva slags situasjoner planen må håndtere i fremtiden og om planen er robust nok til å være retningsgivende for beslutningstakerne over lengre tid.

8.2 Hvordan blir planprosessen til regional plan oppfattet av lokale aktører og hva har vært planprosessens betydning for lokal oppfølging av planen?

Fastsetting av grensene til planområdet og grensene for det nasjonale villreinområdet blir trukket frem som den faktoren det var størst diskusjon rundt under utarbeiding av planen. Norsk Villreinsenter Sør utarbeidet kart som viste villreinens potensielle leve- og beiteområder og dette kartet skulle brukes i planprosessen til konkret fastsetting av villreinens leveområder. Kartet ble i utgangspunktet møtt med stor skepsis lokalt og ble av kommunene først oppfattet som et forsøk på utvide verneområdene på Hardangervidda. Kommunene kom med innspill på flere endringer i kartet over villreinens leveområder som de mente var essensielle endringer som måtte gjøres for å få til en plan der også lokal kunnskap ble hørt og vektlagt. Prosjektleder og fylkesmennene gikk med på å fastsette villreingrensene etter de innspillene som kom

fra kommunene og kommunene fikk stort gjennomslag for sine innspill. Kartet fra Norsk Villreinsenter Sør var ment å ses på som et faglig innspill til planprosessen og et utgangspunkt for videre diskusjon. Det var hele tiden meningen at dette kartet skulle vurderes opp mot lokal kunnskap og lokale innspill da dette ble sett på som viktig for planens legitimitet i kommunene. Etter at partene kom til enighet rundt dette viktige punktet snudde stemningen og det var en større oppfatning av at alle parter var villige til å gi og ta og at det var stor interesse for å komme til enighet rundt en god felles plan som alle var fornøyde med.

Det at partene kommer til enighet rundt fastsetting av villreingrensene er et viktig punkt som man også har sett i andre regionale planprosesser. Hongslo og Lundberg (2012) skriver i sin artikkel om Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiene og Setesdal Austhei, den såkalte «Heiplanen», at også denne regionale planprosessen fikk en noe utfordrende start og at dette grunnet ut i fastsetting av villreinens leveområde basert på kart utarbeidet av Norsk Villreinsenter Sør på oppdrag fra Direktoratet for Naturforvaltning. Kartet var ment som et av flere hjelpemidler i arbeidet med å fastsette villreinens faktiske leveområder, men kommunene oppfattet kartet som et forsøk på å utvide verneområdet fra myndighetenes side. Også i denne planprosessen klarte prosjektlederen i samarbeid med styringsgruppa å endre denne oppfatningen og man fikk til slutt til en konstruktiv prosess, men også i intervjuene som ble gjennomført av Hongslo og Lundberg (2012) i forbindelse med deres studie nevnes det at alle deres intervjuobjekter trakk frem diskusjonene rundt dette kartet selv om planen i dag blir oppfattet som vellykket av lokale aktører.

Der regionale verdier strekker seg over store arealer som går over flere kommune- og fylkeskommunegrenser, som for eksempel store verneområder eller villreinstammer har regionale plener en forutsetning for å være et godt hjelpemiddel til å samkjøre arealbruken for disse områdene. Gjennom intervjuer med sentrale aktører på lokalt og regionalt nivå i forbindelse med Regional plan for Hardangervidda viser det seg å være flere sentrale punkter fra planprosessen som knytter seg til hvorfor de lokale aktørene i dag føler et ønske og en forpliktelse til å følge opp den regionale planen i sin lokale arealplanlegging. I tillegg til enighet rundt plangrensen og villreingrensen som tidligere nevnt blir det lagt særlig vekt på at det var god nok tid til å ta de store diskusjonene i prosessen, tillit mellom partene og respekt for ulike synspunkter og fokusområder samt god dialog slik at alle partene følte at de ble hørt på punkter som var viktige for dem. Gjennom den gode og grundige dialogen mellom aktørene i planprosessen fikk man avklart potensielle arealkonflikter på et tidlig tidspunkt, noe som har ført til få konflikter og god avklaring i dag da aktørene har en felles oppfatning av planen og dens mål.

Kommunene hadde forståelse for Fylkesmannens syn på villreinen som en viktig ressurs som det må vernes om og så også dette som en viktig lokal interesse, men naturlig også noe som måtte vektes opp mot lokale utviklingsmuligheter. Fylkesmannen viste forståelse for kommunenes ønsker og utviklingsbehov og ved å utarbeide et relativt grovmasket plankart ble det på en god måte skilt mellom det de regionale myndighetene mente måtte løses regionalt og det som bedre kunne løses lokalt slik som konkret fastsetting av grensene til de ulike arealkategoriene. Arealkategoriene

på plankartet til den regionale planen er såpass grovmasket at den skal gi rom for en viss lokal tilpassing noe som er typisk for de strategiske planene som Faludi (1989) beskriver. Der det i planprosessen viste seg å være ulike oppfatninger og interesser mellom Fylkesmannen og kommunene ble det forhandlet og diskutert og alle parter var av den oppfatningen at de måtte gi og ta. Det blir trukket frem som viktig at Fylkesmannen var svært klar på hva de fra sitt ståsted kunne godta og ikke godta, samtidig som de også respekterte og hørte kommunenes synspunkter.

Det ble kjørt lokale prosesser med blant annet grendemøter, grunneiermøter og møter med andre lokale interessenter og berørte der også prosjektlederen for planarbeidet var tilstede i tillegg til lokale politikere og planleggere som også var representanter fra den regionale planens administrative gruppe. Det oppfattes som et viktig punkt at man fikk til gode lokalt forankrede prosesser der det kom inn viktige lokale innspill som også ble fulgt opp, hørt og ivare tatt i planen. Gjennom at enkelte områder ble tatt ut av de nasjonale villreinområdene som det i dag er enighet rundt, samt at kommunene har føler de har fått flere muligheter i de sonene som er avsatt for utvikling ser også ut til å ha ført til at kommunene føler seg ekstra forpliktet til å følge opp planen.

Solid forankring hos alle berørte aktører stikker seg ut som et essensielt punkt i planprosessen. Fylkeskommunen var prosjektleder for planen og representanter fra Fylkesmannen var med i både i styringsgruppa og i den administrative gruppa slik at deres synspunkter ble belyst samtidig som kommunene fikk belyst sine synspunkter til Fylkesmannen. Villreinnemda var med i styringsgruppa som også var lokalpolitisk tung med ordførere fra alle de berørte kommunene og fylkespolitikere fra de berørte fylkeskommunene. I tillegg sitter mange av representantene fra den administrative gruppen fremdeles i sentrale roller i kommunenes planavdelinger i dag. Andre studer har også vist viktigheten av regionale planers vide forankring hos de berørte aktørene. Ragnhild Børke Andresens masteroppgave «Regional planlegging som redskap for helhetlig arealforvaltning I villreinfjellene» ser ut til å bekrefte noen av de samme funnene (Børke Andresen, 2016). Oppgaven omhandler Regional plan for Rondane-Sølnkletten fra 2013. I denne planprosessen deltok ikke Fylkesmannen i styringsgruppa, men måtte uttale seg senere om sine synspunkter. Det ble benyttet eksterne prosjektledere til utarbeiding av planen og planprosessen var i tillegg preget av konflikter og uenigheter mellom planmyndighetene. I sin masteroppgave konkluderer Børke Andresen med at det i forbindelse med Regional plan for Rondane-Sølnkletten har vært store uenigheter knyttet til kombinasjonen mellom bruk og vern samt den videre utviklingen i området. Oppgaven peker særlig på de store uenighetene mellom de ulike institusjonene knyttet til tolkningen av retningslinjene i det som i planen kalles «utviklingssone». Det at Fylkesmannen ikke var med i planprosessen har ført til at det i dag er store konflikter knyttet til tolkningen av retningslinjene for denne sonen og hva som skal være tillat og ikke tillatt der.

Det at man under utarbeidingen av Regional plan for Hardangervidda klarte å komme til stor grad av enighet rundt felles mål for området, planområdets avgrensning og villreins leveområder, planens soneinndeling samt medfølgende retningslinjer for de ulike sonene ser ut til å være viktige suksesskriterier for at planen forplikter i dag. På ett

punkt, knyttet til bruken av arealkategorien «LNFR-spredd næring» har det vist seg at kommunen og Fylkesmannen ikke forstår planen likt og det har derfor vært utfordringer og uenigheter knyttet til dette. Spørsmålet er oversendt departementet for avklaring, men det er naturlig at også fremtidig praktisering av planen og videre lokal oppfølging vil vise om partene har lik forståelse og oppfatning av planens rammer.

8.3 Hvordan blir den regionale planen oppfattet som beslutningsgrunnlag når kommunene utarbeider kommuneplaner?

Det kommer klart frem av intervjuene med lokale aktører både fra Hol kommune og Nore og Uvdal kommune at Regional plan for Hardangervidda har ført til en svært god avklaring av hva som kan tillates av arealbruk i de ulike sonene som planen legger opp til. Områdene som omfattes av planen har fått tydeligere føringer og kommunene har stor forståelse for hva som de kan regne med å få igjennom eller ikke i ulike områder. Alle aktørene kom til enighet rundt dette under arbeidet med planen og det har derfor ført til at det i dag er langt mindre usikkerhet og diskusjoner knyttet til arealbruk i planområdet enn det som var tilfellet før planen ble vedtatt. Kommunene mener planen gir klare retningslinjer og derfor fungerer godt som styringsgrunnlag i kommunale beslutningssituasjoner og når kommunene skal utarbeide sine arealplaner.

Begge kommunene mener også at de har fått flere muligheter gjennom den regionale planen enn det de tidligere hadde når de kun satt med kommunale arealplaner alene. Det har blitt lettere å bygge og utvikle noe i de områdene som alle aktørene nå har blitt enige om at er avsatt til dette formålet enn det som tidligere var tilfelle da det var en oppfatning at Fylkesmannen brukte villreinen som innsigelsesgrunnlag på en mer generell basis. Man har nå kommet til konsensus rundt villreinens faktiske leveområder og alle aktørene vet derfor i større grad hva de har å forholde seg til. Fra planprosessen kommer det frem at både kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn kom til en tydelig konsensus rundt bestemmelsene i planen og hvordan partene ønsket at videre utvikling skal foregå. Partene har en felles bevissthet rundt viktigheten av å ta vare på villreinens og dens leve- og beiteområder, men samtidig skal kommunene ha rom for å utvikle seg og skape noe i sonene som er avsatt for dette for å kunne vokse som lokalsamfunn.

Faludi (2000) benytter begrepet planleggingsdoktrine om et dypereleggende idé eller prinsipp blant planens berørte aktører som gjør at det eksisterer en klar konsensus om hvordan utviklingen av et område skal foregå. Det pekes særlig på

at en god planleggingsdoktrine krever felles forståelse av den romlige ordningen av og plasseringer på et område, utviklingen av et område samt hvordan man skal håndtere disse to temaene, altså tilnærmingen til planleggingen og organiseringen av denne (Faludi, 1994). Det er tydelig at aktørene som berøres av Regional plan for Hardangervidda har klart å utarbeide en plan som både kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn føler eierskap til og derfor også har et ønske om å følge opp på en god måte. På denne måten føler partene at målene for de ulike aktørene hovedsakelig er de samme og at alle «trekker i samme retning». Selv om partene har klart å komme til enighet rundt målene og retningslinjene til den regionale planen og har en felles oppfatning av fremtidige utfordringer og muligheter er det vanskelig å se at det er snakk om en så sterk doktrine med dype underliggende idéer som det Faludi (2000) beskriver. Faludis uttrykk om planleggingsdoktrine er et begrep som hvis oppnådd skaper solid stabilitet i planleggingssituasjoner. Aktørene som berøres av Regional plan for Hardangervidda har ulik institusjonell tilknytning og derfor også ulike verdier og hovedfokus. Det er derfor naturlig at en til en viss grad ser spenninger mellom brukshensynet og vernehensynet selv om det til nå ikke har vært konkrete saker knyttet til dispensasjoner eller liknende.

Det er en nå pågående situasjon i Nore og Uvdal kommune som knytter seg til tolkning av begrepet «LNFR-spredd næring». Man har fått en situasjon der kommunen og Fylkesmannen er uenige om hva som kan tillates innenfor dette begrepet i villreinens leveområder. Selv med felles forståelse og konsensus rundt planens retningslinjer kan det ses på som naturlig at slike uenigheter oppstår. Noe ulik tolkning av retningslinjene fra planen kan bygge på den institusjonelle tilknytningen aktørene har. Fylkesmannens oppgave er å beskytte nasjonale og regionale interesser og deres hovedfokus i planområdet ligger derfor på å beskytte villreinens leveområder. Det er derfor naturlig at Fylkesmannen tolker retningslinjene mer konservativt enn Nore og Uvdal kommune, som har større fokus på utvikling av lokale verdier enn det Fylkesmannen har.

8.4 Hvordan fungerer den regionale planen som grunnlag for kommunenes planlegging i form av evalueringskriteriene “conformance” og “performance”?

Kort oppsummert fra delkapittel 6.6 konkluderte jeg med at Regional plan for Hardangervidda kan ses på som en slags hybrid mellom en strategisk plan og en prosjektplan. Planen har klare hovedtrekk som en strategisk plan, men enkeltelementer som plankartet med sonering og retningslinjer samt handlingsprogrammet med klare, konkrete og tidsbestemte mål gjør at planen også har innslag av kjennetegnene til en

prosjektplan.

Målet til en strategisk plan er å være retningsgivende i beslutningssituasjoner. Det kommer klart frem både gjennom dokumentstudien og intervjuer med alle intervjuobjektene at planen blir benyttet som styringsgrunnlag når kommunene utarbeider sine lokale arealplaner. Planen blir også benyttet i politiske beslutningssituasjoner der det er problemstillinger knyttet til planområdet.

Det har vært enkelttilfeller i Nore og Uvdal der politiske ønsker går på tvers av målene fra den regionale planen. Aller tydeligst er Nore og Uvdals ønske om prøveprosjekt rundt vinteråpen vei over Imingfjell samt ønsket om opparbeidede skiløyper, også ved Imingfjell, der kommunens administrasjon tolker dette som noe den regionale planen ikke gir rom for. På bakgrunn av Faludis kjennetegn på strategiske planer er det viktig å understreke at disse er planer som ikke nødvendigvis skal følges til punkt og prikke, men være et hjelpemiddel i prosesser der beslutninger skal tas. Gjennom intervju med politikeren i Nore og Uvdal kommune kommer det frem at den regionale planen har blitt benyttet som beslutningsgrunnlag, men at det er ulike syn mellom administrasjon og politikere på hva som er den riktige beslutningen og hva planens retningslinjer gir rom for. Politikerne har rådført planen og mener at opparbeidede skiløyper er mest hensiktsmessig for å konsentrere ferdselen til avgrensede områder. Det at det avvikes fra den regionale planens mål og retningslinjer kan derfor bli sett på som en rasjonell beslutning siden politikere, etter å ha studert planen, kommer frem til at gitt beslutning er den beste. Selv om beslutningen i dette tilfellet ikke er i tråd med retningslinjene fra den regionale planen har planen bidratt til at politikere hadde et bedre beslutningsgrunnlag.

En ser altså at den regionale planen blir benyttet som styringsgrunnlag i kommunenes planlegging både administrativt og politisk. På bakgrunn av Faludis teori om strategiske planer og evalueringen av deres «performance» kan det derfor konkluderes med at de strategiske elementene av Regional plan for Hardangervidda fungerer godt som grunnlag for kommunenes planlegging.

Enklest å evaluere er kanskje den delen av planen som har klare prosjektplan-tendenser slik som handlingsprogrammet. Suksessen til prosjektplaner kjennetegnes, ifølge Faludi (1989), av i hvor stor grad virkeligheten samsvarer med planens intensjoner. Handlingsprogrammet til Regional plan for Hardangervidda uttrykker klare mål med tanke på gjennomføring og tidsaspekt ved ti ulike prosjekter. Ni av prosjektene skulle ifølge planen vært ferdig gjennomført, men på generelt grunnlag tar prosjektene lengre tid enn først antatt. Fem av de ni prosjektene som skulle vært gjennomført er fullført som planlagt og til normert tid. De fire resterende prosjektene er av ulike grunner ikke fullført til normert tid eller fremdeles ikke påbegynt da noen prosjekter venter på ferdigstillelse av andre prosjekter.

I prosjekt 6, som går ut på å kartlegge virkningen av inngrep på Lufsjåtangen, har man i tillegg en situasjon der aktørene er uenige om rammene rundt prosjektet skal være og hvilken form prosjektet skal ta. Dette har gjort at prosjektet enda ikke er

påstartet. Ifølge Faludi (2000) er målet med strategiske planer at det blir færrest mulige feiltolkninger eller misforståelser av planen. Ut ifra prinsippene om «conformance» har aktørene enda ikke oppnådd alle målene som ble satt i planens handlingsprogram. Det er allikevel viktig å presisere at det ikke har vært situasjoner med direkte avvik fra handlingsprogrammet, men at prosjektene tar lengre tid enn planlagt. Det er også viktig å påpeke at planperioden ikke er utløpt, men at handlingsprogrammet gjelder for tidsperioden 2013-2016 og at flere av prosjektene kan tenkes å ferdigstilles i løpet av året.



Konklusjon

Niende kapittel

9. Konklusjon

Oppgavens hovedproblemstilling har vært:

Hvordan blir Regional plan for Hardangervidda fulgt opp i den kommunale planleggingen i Nore og Uvdal og Hol kommune?

Gjennom dokumentstudien og intervjuer kommer det frem at begge kommunene benytter Regional plan for Hardangervidda i stor grad som grunnlag for utarbeidingen av sine lokale arealplaner. Under utarbeidingen av de kommunale arealplanene ble lokale innspill til planprosessen veid opp mot den regionale planen og planens retningslinjer er ivaretatt i begge kommunenes vedtatte arealplaner. Begge kommunene understreker også i sine lokale planer at Regional plan for Hardangervidda skal legges til grunn ved forvaltning og bruk av arealene i planområdet, at aktiviteter må tilpasses etter villreinens behov i det nasjonale villreinområdet og at de gjennom sine lokale planer har fulgt opp retningslinjene fra den regionale planen. Det kommer frem av intervjuene at både administrasjonen og politikere i de to kommunene føler seg forpliktete til å følge opp den regionale planen og at alle parter hittil også har handlet i samsvar med den. Begge kommunene er svært klare på at Regional plan for Hardangervidda har konkretisert og avklart spørsmål rundt arealbruk som tidligere var mer usikkert. Dette gjelder da særlig i forhold til konkretisering av faktiske arealer for villreinens leveområder og hva slags aktiviteter eller utvikling som kunne komme i konflikt med villreinen.

I Hol kommune har problemstillinger rundt den regionale planen vært lite konfliktfylte da planområdet hovedsakelig utgjør arealer på høyfjellet og da retningslinjene fra den regionale planen viderefører en allerede etablert praksis i kommunen. Kommunen hadde allerede praksis på at det hovedsakelig ikke var lov med byggetiltak i store deler av det gjeldende området samt at det var streng praksis med tanke på motorferdsel og dispensasjonssaker i det som i dag er nasjonalt villreinområde i det regionale planområdet. I Nore og Uvdal har det vært uenigheter med Fylkesmannen rundt hva som kan tillates i arealkategorien LNFR-spredd næring i det nasjonale villreinområdet og saken er oversendt departementet for avgjørelse. Fra Fylkeskommunens og Fylkesmannens side er de også klare på at planen har ført til at alle aktørene i større grad er enige om hvilke spilleregler en skal forholde seg til. Der det har vist seg å være uenigheter rundt tolkning av retningslinjene kan man tenke seg at dette knytter seg til den institusjonen aktørene tilhører, da ulike aktører naturlig har noe ulike prioriteringer og fokus.

Den regionale planprosessen viste seg å etter hvert bli preget av stor optimisme og entusiasme og partene klare å komme til konsensus rundt utarbeidingen av planen med tilhørende plankart og retningslinjer som alle aktørene fikk et eierforhold til. Det kommer tydelig frem fra alle intervjuobjektene både på regionalt og lokalt nivå at den regionale planen i dag benyttes som grunnlag i diskusjoner og når beslutninger skal tas om kommunal arealplanlegging, selv om beslutninger i få enkelttilfeller har vist

seg å ikke samsvare med planens mål, har disse beslutningene allikevel vert tatt etter rådføring av planen og planens «performance» som styringsredskap kan derfor sies å være vellykket. Når det gjelder planens «conformance» viser det seg at prosjektene fra planens handlingsprogram tar lengre tid enn antatt og man ser her et tegn på manglende «conformance». Når det gjelder de ferdig gjennomførte prosjektene har disse vist seg å ha vært vellykket i henhold til prinsippet om «conformance» da de samsvarer med planens mål. Retningslinjene som tilhører plankartets soneinndeling blir fulgt i kommunene, men det viser seg altså at det er ulik tolkning fra Nore og Uvdal kommunens og Fylkesmannens side av bruken av «LNFR-spredt næring» i sonen for nasjonalt villreinområde. Spørsmålet er, ved avslutningen av denne oppgaven, ikke ferdig behandlet i departementet.

Det er viktig å understreke at funnene i denne studien kun sier noe om planens oppfølging i Nore og Uvdal og Hol kommune og at det kan være andre problemstillinger og andre funn i de syv resterende kommune som også berøres av Regional plan for Hardangervidda. Det vil derfor kunne være interessant å utføre liknende undersøkelser i de andre kommunene som omfattes av Regional plan for Hardangervidda, når disse får rullert sine lokale arealplaner, for å undersøke hvordan planen blir fulgt opp i de andre kommunene. Det er også viktig å poengtere at funnene fra denne undersøkelsen skiller seg noe fra andre studier av regional planlegging, særlig med tanke på oppfølging. Blant annet masteroppgaven til Ragnhild Børke Andresen om Regional plan for Rondane-Sølnkletten beskriver en mer konfliktfylt prosess med store uenigheter mellom aktørene i etterkant av planvedtaket (Børke Andresen, 2016).

For at fremtidige regionale planprosesser skal bli vellykkede og for at fremtidige regionale planer skal være nyttige og bli fulgt opp lokalt, er det viktig å bygge på det som har vist seg å fungere i allerede utarbeidede regionale planer. Det er særlig to punkter jeg, etter arbeidet med denne oppgaven, oppfatter som viktige suksesskriterier for at Regional plan for Hardangervidda har blitt fulgt opp i Hol kommune og Nore og Uvdal kommune: (fortsetter på neste side)

- Forankring i alle berørte aktører
 - Fylkeskommunen som prosjektleder.
 - Representanter fra Fylkesmannen var med i både i styringsgruppa og i den administrative gruppa slik at deres synspunkter ble belyst samtidig som kommunene fikk belyst sine synspunkter til Fylkesmannen.
 - Villreinnemda med i styringsgruppa.
 - Lokalpolitisk tung styringsgruppe.
 - Mange av representantene fra den administrative gruppen har fremdeles sentrale roller i kommunenes planavdelinger.
 - Alle aktørene følte at de måtte gi noe og ta noe.

- Enighet i planprosessen

- Det ble enighet rundt et felles mål for området.
- Det ble enighet om planområdets avgrensing og villreinens leveområder.
- Det ble enighet om planens soneinndeling og medfølgende retningslinjer for de ulike sonene.

Det vil også være interessant å utføre liknende studier av andre regionale planer, for å undersøke hvordan planprosessene har vært organisert, hvordan regionale planer blir fulgt opp lokalt i andre kommuner og hva som viser seg å fungere eller ikke fungere i forbindelse med andre regionale planer og planprosesser.



10

Kilder og figurer

Tiende kapittel

10.1 Figurliste

10.2 Kilder

10.1. Figurliste

Figur 1.1 Omriss av planområdet til Regional plan for Hardangervidda. Bakgrunnskart: Google (2015) (Sletten, 2015)

Figur 1.2 Oversiktskart over kommunene (Sletten, 2015)

Figur 4.1 Kvantitativ og kvalitativ metode (Sletten, 2015)

Figur 5.1 Kontekstkart (Sletten, 2016)

Figur 5.2 Kart over Hol kommune og Nore og Uvdal kommune (Sletten, 2016)

Figur 5.3 Regionalt planområde og nasjonalparkens arealer i Nore og Uvdal og Hol kommune (Sletten, 2016)

Figur 6.1 Soneinndeling i Regional plan for Hardangervidda. Utarbeidet etter Regional plan for Hardangervidda (2011) (Sletten, 2016)

Figur 6.2 Plankart for regional plan for Hardangervidda i Nore og Uvdal og Hol kommune. Bakgrunnskart: Regional plan for Hardangervidda (2011) (Sletten, 2016)

Figur 7.1 Oversikt over og status til prosjektene fra handlingsprogrammet til Regional plan for Hardangervidda, per mai 2016. Basert på korespondanse med representant fra Fylkeskommunen i Buskerud (Sletten, 2016)

Figur 8.1 Oversikt over og status til prosjektene fra handlingsprogrammet til Regional plan for Hardangervidda. Basert på informasjon fra handlingsprogrammet og intervju med representant fra Buskerud Fylkeskommune, 2016 (Sletten, 2016)

Alle fotografiene på starten av hvert kapitel er tatt av forfatteren i planområdet vinteren 2016

10.2. Kilder

- Aarsæther, N.** og Hagen, A. (2001) *Planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging*. Oslo: Kommuneforlaget
- Aarsæther, N.**, Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (2012) *Utfordringer for norsk planlegging*. Oslo: Cappelen Damm
- Berntsen, B.** (1994) *Grønne linjer: natur- og miljøvernets historie i Norge*. Oslo: Norges naturvernforbund
- Børke Andresen, R.** (2016) *Regional planlegging som redskap for helhetlig arealforvaltning I villrein fjellene* [Masteroppgave] Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
- DNT** (2014) Mårbu [Internett] DNT Drammen og omegn. Tilgjengelig fra: <http://www.ut.no/hytte/3.2014/> (Lest 03.01.2015)
- Falleth, E. og Hovik, S.** (2008) *Lokal forvaltning av store verneområder – Erfaringer fra fire forsøk*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Faudi, A.** (1987) *A Decision-centered View of Environmental Planning*. Oxford: Pergamon Press
- Faludi, A.** (1989) *Conformance vs. Performance: Implications for Evaluation*. *Impact Assessment*, 7:2-3, s. 135-151
- Faludi, A.** og Van der Valk, A. J. (1994) *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the 20th Century*. Berlin: Springer Science & Business Media
- Faludi, A.** og Altes, W. K. (1997) *Evaluating Communicative Planning*. I: Borri, D., Khakee, A. og Lacirignola, C. red. *Evaluating Theory-Practice and Urban-Rural Interplay in Planning*. Springer Science & Business Media, s. 3-22.
- Faludi, A.** (2000) *The Performance of Spatial Planning*. *Planning Practice & Research*, Vol. 15, No. 4, s. 299-318.
- Forskrift om konsekvensutredninger** (2009), av 26. juni 2009 – *Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven*
- Forskrift om vern for Hardangervidda nasjonalpark** (1981) *Forskrift om vern for Hardangervidda nasjonalpark - Odda, Ullensvang og Eidfjord kommunar, Hordaland, Vinje og Tinn kommunar, Telemark, Hol, Nore og Uvdal kommunar, Buskerud, av 10. april 1981*

Fylkesdelplan-Hardangervidda.no (2011) *Regional plan for Hardangervidda er vedtatt* [Internett] Regional plan for Hardangervidda. Tilgjengelig fra: <http://www.fylkesdelplan-hardangervidda.no/default.aspx?ArticleID=103514&MenuID=14766> (Lest 07.02.2016)

Fylkesmannen i Buskerud (2014a) *Nore og Uvdal kommune - kommunedelplan for Nore og Uvdal vest 2014 - 2026 – høringsuttalelse* [Internett] Fylkesmannen i Buskerud. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMBU/Plan%20og%20bygg/Arealforvaltning/Nore%20og%20Uvdal%20Vest%20-%20h%C3%B8ringsuttalelse.pdf> (Lest 04.02.2016)

Fylkesmannen i Buskerud (2014b) *Brev angående trekking av innsigelse til kommuneplanens arealdel 2014 - 2025 for Hol kommune* [Internett] Fylkesmannen i Buskerud. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMBU/Plan%20og%20bygg/Arealforvaltning/Brev%20om%20trekking%20av%20innsigelse%20Hol%20KP.pdf> (Lest 04.02.2016)

Fylkesmannen i Buskerud (2015) *Nore og Uvdal kommune - kommunedelplan for Nore og Uvdal vest - protokoll fra meklingsmøte 23. oktober 2015*

Halvorsen, K. (2008) *Å forske på samfunnet*. Oslo: Cappelen akademisk forlag

Hardangervidda (2015) *Nasjonalparken* [Internett] Hardangervidda.com. Tilgjengelig fra: <http://www.hardangervidda.com/Hardangervidda-nasjonalpark/Nasjonalparken> (Lest 05.01.2016)

Haugastøl (2015) *Velkommen til Haugastøl* [Internett] Haugastøl. Tilgjengelig fra: <https://www.haugastol.no/> (Lest 03.01.2016)

Hellevik, O. (2002) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7 utg. Oslo: Universitetsforlaget

Hol kommune (2010) *Kommuneplanens samfunnsdel for Hol kommune 2010-2022*.

Hol kommune (2014) *Kommuneplanens arealdel 2014-2025 for Hol kommune*

Hongslo, E. og Lundberg Aa. K. Aa. (2012) *Rein eller vind? Når kraftproduksjon og naturinteresser kolliderer*. Plan 3-4 s. 48-51.

Johannessen, A., Tufte, P. A. og Kristoffersen, L. (2010) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt

Kleven, T. (1998) *Planlegging og politikk – en kritisk refleksjon*. 2. utgave [Internett] Tilgjengelig fra: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:p7EqGQRE9RwJ:www.kommunetorget.no/PageFiles/63/Terje_Kleven_Planlegging_og_politikk.doc+&cd=2&hl=no&ct=clnk&gl=no (Lest 28.12.2015)

Langdalen, E. (1994) *Arealplanlegging: form, funksjon og fellesskap*, Oslo: Universitetsforlaget

Langedrag Naturpark (2015) *Aktiviteter på Langedrag* [Internett] Langedrag Naturpark. Tilgjengelig fra: <http://www.langedrag.no/aktiviteter> (Lest 03.01.2016)

Miljødirektoratet (2013) *Randsonene til verneområdene* [Internett] Miljødirektoratet. Tilgjengelig fra: <http://miljodirektoratet.no/no/Tema/Verneomrader/Verdiskaping-og-naturbasert-reiseliv/Randsonene-til-verneomradene/> (Lest 11.01.2016)

Miljøverndepartementet (2007) *Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder – fastsetting av nasjonale villreinområder* [Internett] Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fylkesdelplaner-for-bruk-og-vern-av-prio/id463385/> (Lest 07.01.2016)

Miljøverndepartementet (2012) *Brev om vedtak om Regional plan for Hardangervidda, datert 16. juli 2012.* [Internett] Det kongelige miljøverndepartement. Tilgjengelig fra: <http://www.fylkesdelplan-hardangervidda.no/uploads/Brev%20fra%20MD%2016.07.12%20-%20vedtak.pdf> (Lest 08.01.2016)

Naturmangfoldloven (2009) *Lov av 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold*

Naturvernloven (1970) *Lov av 19. juni 1970 – Lov om naturvern*

NINA (2009) *Lufsjåtangen og Dagalitangen på Hardangervidda Kunnskap og utfordringer i høve til villreintrekk og menneskeleg arealbruk.* Norsk institutt for naturforskning

Nore og Uvdal kommune (2015) *Kommunedelplan for Nore og Uvdal vest 2015-2027*

Norgeskart (2015) *Kart over Nore og Uvdal og Hol kommune* [Internett] Norgeskart. Tilgjengelig fra: <https://www.norgeskart.no/#7/125406/6728867> (Sett 02.01.2016)

NSB (2015) *Bergensbanen t/r Oslo-Bergen – en av verdens vakreste togturer.* [Internett] NSB. Tilgjengelig fra: <https://www.nsb.no/reisemal/regionstrekninger/bergensbanen> (Lest 02.01.2016)

Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. og Os, A. (2010) *Plan- og bygningsrett – Del 1 Planlegging og ekspropriasjon.* Oslo: Universitetsforlaget

Plan- og bygningsloven (2008) *Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling*

Regional plan for Hardangervidda (2011) *Regional plan for Hardangervidda 2011-2024.* Buskerud fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Telemark

Fylkeskommune. 68s.

Regional plan for Hardangervidda – Handlingsprogram (2013) *Regional plan for Hardangervidda – Handlingsprogram 2013-2016*. Buskerud fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Telemark Fylkeskommune. 10 s.

Regional plan for Hardangervidda – Planprogram (2009) *Planprogram - Regional plan for Hardangervidda 2011 – 2025*. Buskerud fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Telemark Fylkeskommune. 30 s.

Sivertsen, J. (1996) *Vitenskap og rasjonalitet*, Oslo: Ad Notam Gyldendal

Skjeggedal, T., Overvåg, K., Flognfeldt, T. og Ringholm, T. (2013) *Ti år med «fjellteksten»*, UTMARK – tidsskrift for utmarksforskning, (1)

Skjeggedal, T., og Overvåg, K. (2014) *Fjellkommuner i Norge: Bygdesamfunn eller verneområder?*, UTMARK – tidsskrift for utmarksforskning, (1 og 2)

SSB (2015) Folkemengde [Internett] Statistisk sentralbyrå, Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-berekna/2015-12-17?fane=tabell&sort=nummer&tabell=249242> (Lest 02.01.2016)

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

Sævre, Rune (1995) *Naturvernområder i Norge 1911-1994 = : Nature Protection Areas in Norway*. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning

Thomas, D., Minnet, J., Hopkins, S., Hamnett, S., Faludi, A. og Barrell, D. (1983) *Flexibility and Commitment in Planning*. Haag: Martinus Nijhoff Publishers

Thorsnæs, G. (2009) Geilo [Internett] Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Geilo> (Lest 03.01.2016)

Thorsnæs, G. (2014a) Nore og Uvdal [Internett] Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: https://snl.no/Nore_og_Uvdal (Lest 02.01.2016)

Thorsnæs, G. (2014b) Hol – kommune i Buskerud [Internett] Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: https://snl.no/Hol%2Fkommune_i_Buskerud (Lest 02.01.2016)

Thorsnæs G. og Askheim, S. (2014) Hallingskarvet [Internett] Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Hallingskarvet> (Lest 03.01.2016)

Visit Norway (2015a) Alpint og snowboard for alle [Internett] Visit Norway. Tilgjengelig fra: <http://www.visitnorway.no/reisemal/ostlandet/geilo/aktiviteter/ski/alpint-snowboard/> (Lest 03.01.2016)

Visit Norway (2015b) Hotell eller Camping – finn din favoritt på Geilo [Internett] Visit Norway. Tilgjengelig fra: <http://www.visitnorway.no/reisemal/ostlandet/geilo/overnatting/> (Lest 03.01.2016)

Visit Norway (2015c) Langrennsparadiset Geilo [Internett] Visit Norway. Tilgjengelig fra: <http://www.visitnorway.no/reisemal/ostlandet/geilo/aktiviteter/ski/langrenn/> (Lest 03.01.2016)



Vedlegg

Intervjuguide til kommunene

Generelle innledningsspørsmål:

Hva er de viktigste satsingsområdene i kommunen i forbindelse med planområdet?

Hvilke hovedutfordringer står kommunen ovenfor i planområdet?

Regional plan for Hardangervidda:

Det var stort engasjement i forbindelse med utarbeidelse av planen, opplever du at planen har levd opp til forventningene?

Opplever du at politiske ønsker og målsetninger er i tråd med Regional plan for Hardangervidda?

Hvordan ble planen mottatt blant ulike grupper? Har den lokal legitimitet?

I hvilken grad opplever du at kommunen følger opp den regionale planen?

Legger den regionale planen begrensninger på handlingsrommet? Oppfatter du den regionale planen som en begrensning eller et hjelpemiddel?

Hva har planen blitt brukt til? På hvilke områder har den fungert og ikke fungert?

Hvordan er forholdet til dispensasjonssaker? Har planen klart å forhindre uønsket arealbruk?

I planperioden er det fremmet en del innsigelser til lokale planer. Fremmes det mange innsigelser på bakgrunn av interessene i den regionale planen?

Gir planen klare retningslinjer for kombinasjonen mellom bruk og vern eller er det mer vage intensjoner med rom for tolkning?

Hvor viktig er det med fleksibilitet og at planen kan tilpasses ulike fremtidige scenarioer?

Er retningslinjene fra den regionale planen godt innarbeidet og ivaretatt i ny arealplan?

Hvilke av prosjektene fra handlingsprogrammet er realisert? Hva er grunnen til at noen prosjekter eventuelt ikke har blitt realisert?

Opplever du at forvaltningspraksisen er tilnærmet lik i de ulike kommunene som berøres av den regionale planen?

Mener du at det i planområdet er noen interesser som dominerer? (vern, hytteutbygging, grunneiere, villreinen etc.)

Hytteutbygging:

Hvor viktig er hytteutbygging for kommunen og på hvilken måte? (samfunnsmessig, økonomisk etc.)

Lar ønsket om å være en stor hytte- og turistkommune seg kombinere med miljø- og vernehensyn?

Har kommunen en overordnet strategi for hytteutbygging med tanke på fremtidig lokaliseringer og antall?

Hvilke andre hensyn og interesser finnes i arealene som har hensynssonene for fritidsbebyggelse?

Er det mange konflikter knyttet til hytteutbygging i det som i planen karakteriseres som hensynssone for fritidsbebyggelse?

Er det mange konflikter knyttet til hytteutbygging i planområdet generelt?

Intervjuguide til Fylkeskommunen og Fylkesmanen

Generelle innledningsspørsmål:

Hva er de viktigste satsingsområdene i fylket i forbindelse med planområdet?

Hvilke hovedutfordringer står fylket ovenfor i planområdet?

Regional plan for Hardangervidda:

Det var stort engasjement i forbindelse med utarbeidelse av planen, opplever du at planen har levd opp til forventningene?

Opplever du at politiske ønsker og målsetninger er i tråd med Regional plan for Hardangervidda?

Hvordan ble planen mottatt blant ulike grupper? Har den lokal legitimitet?

I hvilken grad opplever du at Hol kommune og Nore og Uvdal kommune følger opp den regionale planen?

Legger den regionale planen begrensninger på handlingsrommet? Oppfatter du den regionale planen som en begrensning eller et hjelpemiddel?

Hva har planen blitt brukt til? På hvilke områder har den fungert og ikke fungert?

Hvordan er forholdet til dispensasjonssaker? Har planen klart å forhindre uønsket arealbruk?

I planperioden er det fremmet en del innsigelser til lokale planer. Fremmes det mange innsigelser på bakgrunn av interessene i den regionale planen?

Gir planen klare retningslinjer for kombinasjonen mellom bruk og vern eller er det mer vage intensjoner med rom for tolkning?

Hvor viktig er det med fleksibilitet og at planen kan tilpasses ulike fremtidige scenarier?

Er retningslinjene fra den regionale planen godt innarbeidet og ivaretatt i kommunenes nye arealplaner?

Hvilke av prosjektene fra handlingsprogrammet er realisert? Hva er grunnen til at noen prosjekter eventuelt ikke har blitt realisert?

Opplever du at forvaltningspraksisen er tilnærmet lik i de ulike kommunene som berøres av den regionale planen?

Mener du at det i planområdet er noen interesser som dominerer? (vern, hytteutbygging, grunneiere, villreinen etc.)

Hytteutbygging:

Hvor viktig er hytteutbygging for kommunene og på hvilken måte? (samfunnsmessig, økonomisk etc.)

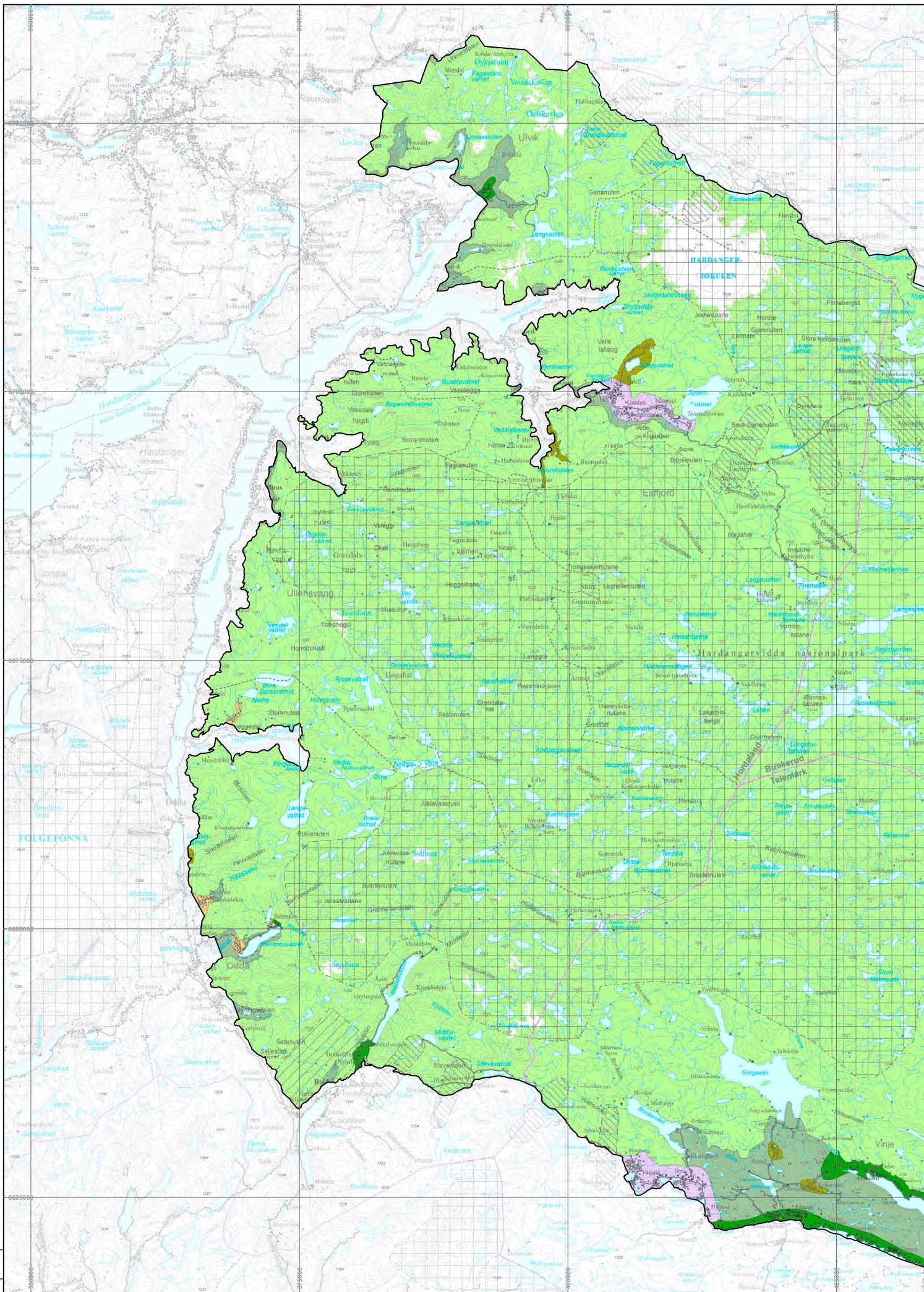
Lar ønsket om å være store hytte- og turistkommuner seg kombinere med miljø- og vernehensyn?

Vet du om kommunene har en overordnet strategi for hytteutbygging med tanke på fremtidig lokaliseringer og antall?

Hvilke andre hensyn og interesser finnes i arealene som har hensynssonene for fritidsbebyggelse?












Er det mange konflikter knyttet til hytteutbygging i det som i planen karakteriseres som hensynssone for fritidsbebyggelse?

Er det mange konflikter knyttet til hytteutbygging i planområdet generelt?








Regional plan for Hardangervidda 2011- 2025 Plankart

Hensynssoner

-  Nasjonalt villreinområde. Areal vernet etter naturvernloven (sone A)
-  Nasjonalt villreinområde (sone B)
-  Fjell og annen utmark (sone C)
-  Stølsdaler og annen utmark (sone D)
-  Fjell og fjordbygder (sone E)
-  Fritidsbebyggelse (sone F)
-  Reiseliv (sone G)
-  Friavlsliv
-  Areal vernet etter naturvernloven
-  Viktig trekkområde
-  Annet trekkområde (Brukt for utveksling i tider da bestanden var betraktelig større enn ønsket bestandsnivå, jfr. NVS 2009)

Annen informasjon

-  Plangrense
-  Fylkesgrense
-  Kommunegrense
-  Vei
-  Bre

Retningslinjer til planen, se baksiden av kartet eller planrapportens kap. 8.3

Kartgrunnlag: Norge digitalt, N250

Målestokk 1:210 000 i A1 format

0 4 8 12 16 20 km



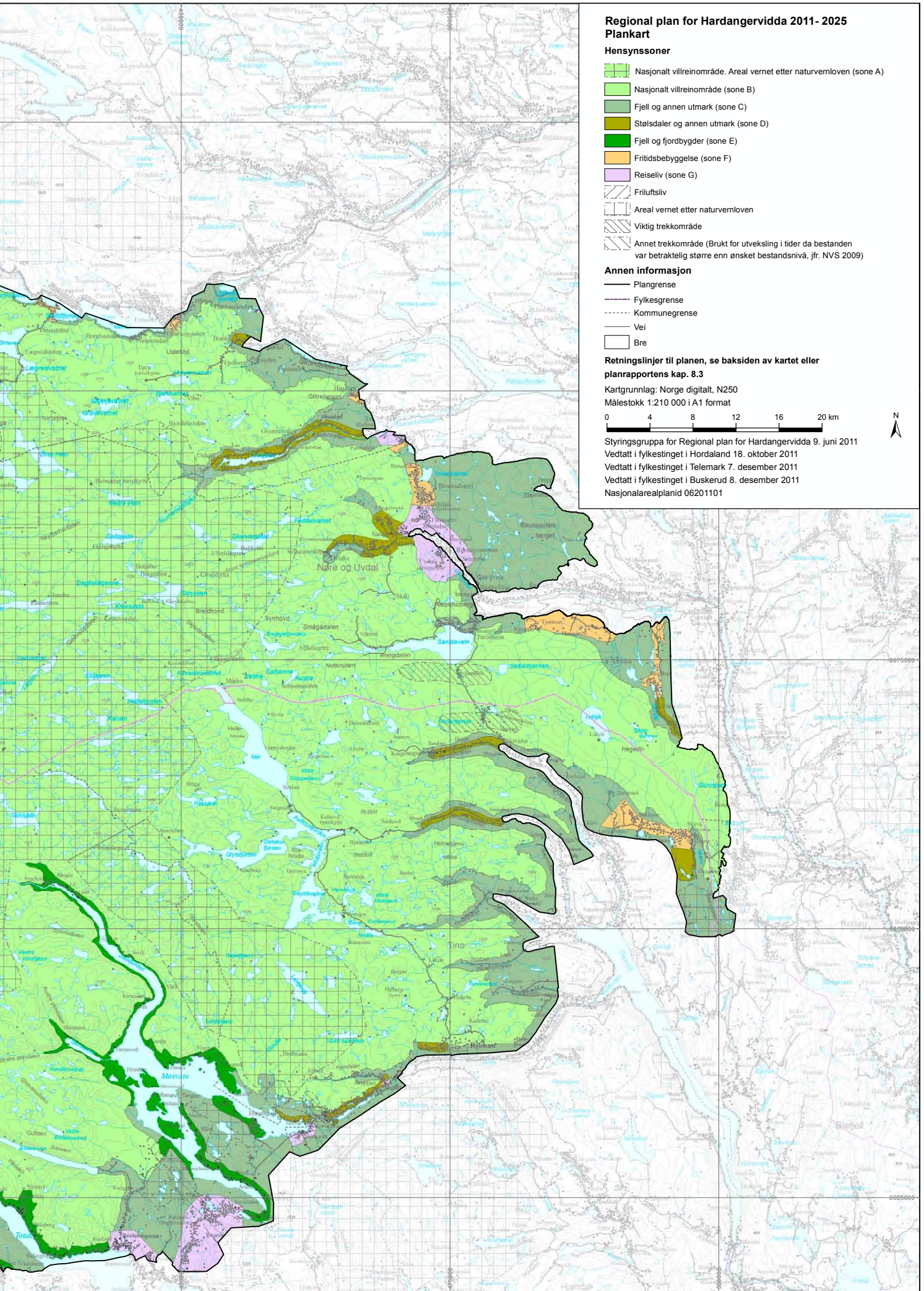
Styringsgruppa for Regional plan for Hardangervidda 9. juni 2011

Vedtatt i fylkestinget i Hordaland 18. oktober 2011

Vedtatt i fylkestinget i Telemark 7. desember 2011

Vedtatt i fylkestinget i Buskerud 8. desember 2011

Nasjonalarealplanid 06201101





Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway