



Forord

Med denne masteroppgaven avslutter jeg min to-årige master i naturforvaltning ved institutt for naturforvaltning ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet i Ås. Oppgaven tilsvarer 30 studiepoeng og er skrevet ved Institutt for landskapsplanlegging med PhD-student Aase Kristine Aasen Lundberg som hovedveileder og Post. Doc. Eirin Hongslo som bi-veileder. Oppgaven er en del av REINMAN-prosjektet som er et forskningssamarbeid mellom NINA og Institutt for landskapsplanlegging (ILP) finansiert gjennom Norges Forskningsråd: Miljø2015.

Det å skrive en masteroppgave om regional planlegging når man er naturforvalterstudent har vært utfordrende, men mest av alt utrolig spennende og lærerikt. Jeg har ikke angret et sekund på valg av oppgave og kan se tilbake på en tid som har bydd på mange nye opplevelser for meg. Det å reise opp til Koppang og Hamar for å intervju informantene mine har vært et høydepunkt for en som trives i empiriens verden.

Jeg har mange å takke for at jeg har klart å gjennomføre denne masteroppgaven. Først og fremst må jeg takke mine informanter. Uten dem hadde det ikke vært noen oppgave, og alle tok meg velvillig imot. Så må jeg rette en stor takk til den verdens beste veileder, Aase Kristine. Skal jeg skrive en masteroppgave til, så har jeg deg gjerne som veileder igjen! Takk for massevis av gode råd gjennom hele masterskrivingen og for at du hele tiden har fått meg til å tro at jeg kunne klare dette. Tusen takk også til bi-veileder Eirin for supre faglige innspill i innspurten.

Den som har fått føle masteroppgaven min mest på kroppen (unntatt meg selv) er samboeren min, Torgeir. Tusen takk for at du har vært der hele veien og vært verdens beste kjæreste gjennom hele denne berg- og dalbanen av en mastertid. Du er best!

Tusen takk også til min masterkompanjong Signe for mange lange stunder på UBs lesesal og lunsjer på Frederikke. Mastertiden hadde ikke vært den samme uten masterkaffe på Coffi med beste Lisa heller, så tusen takk for et minnerikt mastersemester begge to!

Oslo, 10.05.2014

Jostein Tostrup

Sammendrag

I denne masteroppgaven ser jeg på samspillet mellom forvaltningsnivåene i prosessen forut for regional plan for Rondane-Sølnkletten for å studere hvordan dette påvirker planresultatet, samt aktørenes syn på gjennomføring av planen i lys av samspill og prosess.

Utgangspunktet for oppgaven er de regionale planene for bevaring av villreinens leveområder, som Miljøverndepartementet i 2007 ba elleve av landets fylkeskommuner om å utarbeide. Bakgrunnen for dette var en økende enighet om at arealplanlegging var det viktigste miljøpolitiske verktøyet for å unngå "bit-for-bit"-nedbyggingen av villrein fjellene.

Ulike perspektiver på forholdet mellom aktørene i flernivådemokratiet (multi-level governance) danner et viktig teoretisk rammeverk for oppgaven. Jeg belyser perspektiver på konfliktlinjer i flernivåstyringen og viser hvordan bruken av politiske styringskanaler kan få innvirkning på planresultatet. Jeg ser også på perspektiver på regional planlegging som en mulig samordner i en fragmentert naturforvaltning.

Dette har vært en casestudie basert på dokumenter fra den regionale planprosessen for Rondane-Sølnkletten og semistrukturerte kvalitative forskningsintervjuer med informanter fra lokalt, regionalt og statlige forvaltningsnivå. Case-kommunen min har vært Stor-Elvdal kommune.

I mitt studie fant jeg at prosessen var todelt. Fra start til vedtak i fylkestingene og innsigelser fra fylkesmennene på grunn av for svakt naturvitenskapelig innhold gjennom en turbulent prosess styrt av Miljødepartementet. Konfliktlinjene i prosessen handlet i bunn og grunn om nasjonale vernemål på den ene siden mot lokale utviklingsmål på den andre. Politiske styringskanaler hadde blitt tatt i bruk fra lokalt/regionalt til nasjonalt forvaltningsnivå for å dreie planresultatet i en mer utviklingsvinklet retning. På grunn av høyt konfliktnivå i planens siste fase, ble resultatet en plan med svekket lokal forankring og nærmest uforandret planinnhold fra fylkeskommunen vedtok den til departementet godkjente den to år senere.

Summary

In this paper, I examine the interaction between the management levels in the process preceding the regional plan for Rondane-Sønkleppen to study how this has affected the planning result and the actors view on the future implementation of the plan.

The starting point for this paper is the regional plans for protection of the habitat of the wild reindeer that the Norwegian Ministry of Environment in 2007 ordered from eleven Norwegian counties. The basis of this order was a growing consensus that spatial planning was needed to avoid the piecemeal development of the reindeer mountains.

Different perspectives on the relationship between the actors in the multi-level governance provide an important theoretical framework for the paper. I highlight perspectives on typical lines of conflict in the multi-level governance and show how the use of political governing channels affects the planning result. I also look at theories regarding regional planning as a possible coordinator in a fragmented nature resource management.

This has been a case study based on documents from the planning process for Rondane-Sønkleppen and semi-structured qualitative research interviews with informants from the local, regional and national management levels. My case municipality has been Stor-Elvdalen.

I found that the process could be divided in two: From the beginning to the decision in the county councils and opposition from the county governor due what they thought was a plan that took too little consideration to the scientific contents, through to a turbulent process governed by the Ministry of Environment. The conflict was mainly between national protection goals on one side and local development goals on the other. Political governing channels had been used from local/regional to the national level to steer the planning result in a direction of more development. Due to a high level of conflict in the last phase of the process, the result was a plan with a weaker local anchoring and an almost unchanged content of the plan from what was first decided from the county councils.

Innhold

Forord	1
Sammendrag	2
Summary	3
1. Innledning	6
1.1. Regionale planer som verktøy i bevaringen av villreinens leveområder.....	6
1.2. Formålet med oppgaven, problemstilling og forskningsspørsmål	7
1.3. Avgrensninger.....	9
1.4. Oppgavens oppbygning.....	9
2. Teoretisk bakgrunn og rammeverk	11
2.1. Planlegging møter miljøforvaltning	11
2.2. Planlegging og forvaltning i et fragmentert flernivådemokrati	13
2.2.1. Forholdet mellom forvaltningsnivåene i flernivådemokratiet	14
2.2.2. Kanaler for påvirkning og styring mellom forvaltningsnivåene.....	15
2.2.3. Konfliktlinjer i flernivådemokratiet	15
2.3. Regionale planer som koordinator for naturforvaltning en i en fragmentert stat.....	18
2.3.1. Hvordan sikre gjennomføring av regionale planer?	18
3. Metode	20
3.1. Casestudium	20
3.2. Overførbarhet.....	21
3.3. Troverdighet og brekreftbarhet	21
3.4. Det kvalitative forskningsintervju	22
3.5. Dokumenter.....	23
3.6. Analyse	23
3.7. Etske problemstillinger	23
4. Nasjonale vernemål og lokale utviklingsbehov	24
4.1. Behov for en helhetlig planlegging for å bevare villreinens leveområder.....	24
4.2. Bestillingsbrevet: Miljøverndepartementets føringer for planprosess og planinnhold.....	25
4.3. Regionale villreinplaner: Ikke noe nytt for Rondane	27
4.4. Regional plan for Rondane-Sølnkletten	28
4.5. Stor-Elvdal kommune: Fraflyttingskommune med behov for næringsutvikling	31
5. Ulike perspektiver på planprosessen: Forholdet mellom nivåer, konfliktlinjer og videre gjennomføring av regional plan for Rondane-Sølnkletten	33
5.1. Relasjon mellom de forskjellige nivåene gjennom den regionale planprosessen	33
5.1.1. Stor-Elvdal kommunes rolle i planprosessen	33
5.1.2. Hedmark fylkeskommunes rolle i planprosessen.....	35
5.1.3. Miljøvern avdelingen hos Fylkesmannen i Hedmark sin rolle i planprosessen	36
5.1.4. Miljøverndepartementets rolle i planprosessen	39
5.1.5. Villreinnemndas rolle i planprosessen	41
5.2. Gjennomføring av regional plan for Rondane-Sølnkletten	43
5.2.1. Prosess og lokal forankring.....	43

5.2.2. Tanker om gjennomføring	44
6. Diskusjon	48
6.1. Fra start til mål: En todelt planprosess	48
6.2. Politiske styringskanaler mellom forvaltningsnivåene og dreining av planresultatet	50
6.3. Konfliktlinjer når naturforvaltning og arealplanlegging møtes.....	52
6.4. Regional planlegging som lim og prosessens betydning for videre gjennomføring av planen	53
6.5. Statlig styring fra avstand?	56
6.6. Konklusjon	57
Referanser	58

Tabell-, figur- og bildeliste

Tabell 4.2.1: Viser nasjonale villreinområder fordelt på regionale planer og europeiske villreinregioner.	27
Figur 4.1.1: Forekomsten av villmarkspregede områder i Norge fra 1900 til 2013. Med villmarkspregede områder menes områder som ligger mer enn 5 kilometer i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep. Eksempler på dette er jernbane, vei, vassdragsreguleringer og bebyggelse (Miljøstatus.no 2014).	24
Figur 4.4.1: Forenklet fremstilling av aktørene på statlig, regionalt og kommunalt nivå i den regionale planprosessen.	30
Figur 4.4.2: Tidslinje over planprosessen fra Miljøverndepartementets bestillingsbrev i april 2007 og til den endelige godkjenningen i september 2013.	31
Figur 6.1.1: Forenklet fremstilling av fasene i planprosessen fra Miljøverndepartementets bestillingsbrev i april 2007 til endelig godkjenning i september 2013.	49
Bilde 4.2.1: Nasjonale villreinområder og forslag til europeiske villreinregioner (Andersen og Hustad 2004).	26
Bilde 4.4.1: Illustrasjonskart for regional plan for Rondane-Sølnkletten (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2013).	29

Vedleggsliste

Vedlegg A: Dokumentoversikt

Vedlegg B: Liste over informanter

Vedlegg C: Intervjuguide

Vedlegg D: Følgerev

1. Innledning

”Det høres jo ut som hovedformålet med planen har vært å ødelegge villreinenes levekår. Og det er ingen som kjenner seg igjen i sånn som departementet fremstiller det. Altså nærmest: ”Her må villreinen reddes for her vet ikke lokalbefolkningen sitt eget eller villreinenes beste!” Og det provoserer dedikerte politikere og administrative ledere rundt omkring. Selvfølgelig.” (Pers. komm. arealplanlegger i Hedmark fylkeskommune 14.02.14).

Å drive regional planlegging kan være en konfliktfylt affære, og som jeg skal vise i denne oppgaven kan dette i særdeleshet være tilfellet når planleggingen omhandler bruk og vern av villreinenes leveområder. Sitatet gjenspeiler de følelsene som var i spill på kommunalt og regionalt nivå i en spesielt konfliktfylt fase av prosessen i forkant av regional plan for Rondane-Sølnkletten (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2013a), men setter nok situasjonen litt på spissen. Hvordan forholder nivåene på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå seg til hverandre i en regional planprosess for villrein og hva har dette å si for deres oppfatning av planresultatet? Det er dette jeg skal finne ut av i denne oppgaven, og samtidig vil jeg peke på mulige utfordringer knyttet til gjennomføringen av regionale villreinplaner.

1.1. Regionale planer som verktøy i bevaringen av villreinenes leveområder

Utgangspunktet for denne oppgaven er de regionale planene for bruk og vern av prioriterte fjellområder, samt fastsetting av nasjonale villreinområder, som Miljøverndepartementet i 2007 ba elleve av landets fylkeskommuner om å utarbeide (Miljøverndepartementet 2007). Bestillingsbrevet fra departementet bygget blant annet på rapporten ”Villrein og samfunn” (ViSa) som ble utarbeidet av Norsk institutt for naturforskning (NINA) på oppdrag av Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet) i 2004 (Andersen og Hustad 2004). Utvalget bak rapporten identifiserte her arealforvaltningen som det viktigste miljøpolitiske verktøy for bevaring av den norske villreinstammen.

Tradisjonelt vern gjennom etableringen av nasjonalparker og landskapsvernområder etter naturmangfoldloven har vært viktig og riktig, men for en arealkrevende art som villreinen er det av stor betydning at vi klarer å finne løsninger som ivaretar dens habitater også utenfor vernegrensene. For å unngå «bit-for-bit»-nedbyggingen i fjellet og sikre helhetlig forvaltning innenfor og utenfor verneområdene pekes det i rapporten ”Villrein og samfunn” på utarbeidelsen av regionale planer som en løsning der villrein og andre samfunnsområder sees i sammenheng (Andersen og Hustad 2004).

1.2. Formålet med oppgaven, problemstilling og forskningsspørsmål

Selv om regionale planer for villrein har eksistert for enkelte områder tidligere, er det først nå at denne planformen har blitt brukt så bredt for å bevare villreinens leveområder og sikre arten for fremtiden. Det er fortsatt tidlig å si noe om hvilken rolle de regionale planene kan spille som miljøpolitiske verktøy for bevaring av villreinens leveområder, men akkurat det at planene er nye, gjør også at aktørene har planprosessen friskt i minne. Formålet med denne oppgaven er derfor å vurdere hvordan de regionale planprosessene har utartet seg og hvordan nivåene i prosessen har forholdt seg til hverandre, samt peke på styrker og svakheter i planprosessen. Det er også mulig å vurdere de tankene aktørene i planprosessen har om den videre gjennomføringen av planen. Dette kan brukes videre i senere implementeringsutredninger av regionale planer, samt før rullering av de eksisterende planene for å vurdere hvilke grep som kan gjøres for å gjøre planprosessene bedre og mer effektive.

For å kunne gjøre vurderinger av prosessene bak de regionale villreinplanene og forholdet mellom nivåene, har jeg valgt meg ut en regional planprosess og en case-kommune som jeg har sett nærmere på. Dette er regional plan for Rondane-Sølnkletten som ble endelig godkjent fra Miljøverndepartementet (nå Klima- og Miljødepartementet) i september 2013 og Stor-Elvdal kommune som har store deler av sine arealer innenfor planområdet både i Rondane og Sølnkletten.

Problemstilling for oppgaven er:

”Hvordan har samspillet mellom forvaltningsnivåene og prosessen forut for regional plan for Rondane-Sølnkletten påvirket planresultatet og hva kan man si om betydningen av samspill og prosess for gjennomføring av planen?”

Denne problemstillingen kunne strengt tatt vært delt i to, men da jeg ønsker å se både på planresultatet og gjennomføring av planen på grunnlag av samspillet i planprosessen gir det mening å ha dem i samme problemstilling. Det er også viktig å huske på at det er tidlig å si noe om gjennomføringen av planen da denne kun har foreligget i tre måneder. Det er aktørenes *tanke* om videre gjennomføring som blir behandlet, og denne delen av problemstillingen har derfor fått en mindre del av oppgaven enn nivåenes syn på planresultatet på grunnlag av prosessen.

For enklere å kunne relatere mine empiriske studier opp mot problemstillingen har jeg valgt ut tre forskningsspørsmål som jeg besvarer gjennom oppgaven:

1. Hvordan har forholdet mellom Stor-Elvdal kommune, Hedmark fylkeskommune, Villreinnemnda for Rondane-Sølnkletten, Fylkesmannen i Hamar og Miljøverndepartementet utartet seg gjennom de forskjellige fasene i den regionale planprosessen?
2. Hvordan og hvorfor har samspillet mellom nivåene i planprosessen betydning for det endelige planresultatet?
3. Hvordan har planprosessen virket inn på de ulike aktørenes tanker om videre gjennomføring av regional plan for Rondane-Sølnkletten?

Denne oppgaven utforsker samspillet mellom nivåene i den regionale planprosessen, og ulike perspektiver på forholdet mellom aktørene i flernivådemokratiet (multi-level governance) danner derfor et viktig teoretisk rammeverk for oppgaven. Jeg tar for meg typiske konfliktlinjer i flernivåstyringen og viser hvordan bruken av politiske styringskanaler får en innvirkning på planresultatet. Jeg ser også på regional planlegging som en mulig samordner i en fragmentert naturforvaltning og viser til tidligere analyser av fylkeskommunenes evne til gjennomføring i tillegg til at jeg peker på styrker og svakheter som kan gjøre seg utslag i de regionale villreinplanene.

Rondane har siden 1991 hatt en fylkesdelplan for villrein. I følge Bråtå (2006) avgjøres graden av hvor vellykket en regional villreinplan er av hvor godt den implementeres. Ideelt sett skjer dette på grunnlag av forpliktelse overfor villreineninteressene og en tillit til at aktørene i planområdet begrenser sin utviklingsaktivitet. For å sikre en homogen planlegging på tvers av kommunegrensene, peker han på et planråd som skal assistere i planleggingen og være en stadig påminnelse om den regionale planen (Bråtå 2006).

Falleth og Hovik (2013) sammenligner en regional planprosess for villrein (Heiplanen) og forvaltningsplan for landskapsvernområdet Setesdal-Vesthei-Ryfylkheiane og studerer blant annet hvordan to planer med stort sett de samme aktørene (de ligger i samme område) påvirkes av den institusjonelle forankringen. De fant at den regionale planprosessen var mindre konfliktfylt enn prosessen forut for forvaltningsplanen, men at mange mente at villreininteressene var dårlig ivaretatt med regional plan.

Denne oppgaven er en del av forskningsprosjektet REINMAN som er et samarbeid mellom NINA og Institutt for Landskapsplanlegging (ILP) finansiert gjennom Norges Forskningsråd: Miljø2015. Fra dette prosjektet er det fra før publisert en artikkel om de regionale villreinplanene (Hongslo og Lundberg 2012). Denne tok for seg den regionale planprosessen i Setesdalsheiene og belyser hva som skjer når nasjonale bevaringsmål for villrein møter lokale vindkraftinteresser, for på den måten å

kunne diskutere hvilken innvirkning regionale planer har hatt på balansen mellom bruk og vern i villrein fjellene. De fant at prosessen ble politisert og at kommunen og fylkeskommunen hadde liten interesse for å la bevaringsmål komme foran utvikling i sine arealplaner og peker også på regionale planers lave legitimitet på grunn av manglende virkemidler for implementering. Min oppgave belyser dette ytterligere i tillegg til at den peker på aktørenes tanker om videre gjennomføring av planen.

1.3. Avgrensninger

Hovedtyngden av mine empiriske studier har gått på forholdet mellom nivåene i den regionale planprosessen, samt aktørenes tanker om gjennomføring av planen. For å belyse dette har jeg studert dokumenter fra planprosessen og gjennomført intervjuer med informanter på lokalt, regionalt og statlig forvaltningsnivå.

Fordi de regionale villreinplanene er veldig ferske, har jeg ikke kunnet tatt for meg implementering av disse planene på lokalt nivå. Jeg har likevel bedt mine informanter dele sine tanker om videre gjennomføring av planen på bakgrunn av planprosess og planinnhold, slik at jeg har hatt mulighet til å peke på mulig utvikling. Jeg har spurt mine informanter om bruken av regionale planbestemmelser, men fordi dette var noe de ikke hadde reflektert så mye over har heller ikke fått en sentral plass i denne studien, selv om det er tatt opp under temaet gjennomføring. En annen viktig avgrensning er at jeg ikke har gått dypt inn i planen og faglig vurdert hvilke konsekvenser denne vil få for de nasjonale villreininteressene og de lokale utviklingsmålene. I stedet har jeg bare referert til det de forskjellige nivåene mener i sine høringsuttalelser og i mine intervjuer med dem. Fordi dette er en oppgave som studerer samspillet mellom forvaltningsnivåene, har jeg heller ikke gått i dybden på scenarieprosessene i Rondane eller de lokale prosessene i Sølknletten, da dette ville blitt et for stort enveisfokus.

1.4. Oppgavens oppbygning

I innledningen er kontekst satt, formål, problemstilling og forskningsspørsmål presentert, i tillegg til at de teoretiske prinsippene er forklart og avgrensningene begrunnet. I kapittel to har jeg presentert det teoretiske rammeverket for oppgaven der jeg blant annet går inn på styringskanaler i flernivådemokratiet, konfliktlinjer og perspektiver på regional planlegging som samordner. Metodene jeg har anvendt og de avveiningene jeg har gjort er beskrevet i kapittel 3. Kapittel 4 er et bakgrunnskapittel der jeg gjennom å presentere bakgrunnen for vernemålene til de regionale

planene, beskrive planprosessen i Rondane-Sølnkletten og presentere Stor-Elvdal kommune legger premissene for den empiriske studien i kapittel 5. Dette kapitlet er hovedkapitlet der jeg presenterer mine egne studier på grunnlag av intervjuer og dokumenter fra prosessen. Det er inndelt slik at jeg presenterer hvert forvaltningsnivås rolle i prosessen, samt deres forhold til de andre aktørene. Helt til slutt beskriver jeg noen av tankene informantene har hatt om gjennomføring av planen. Det siste kapitlet er diskusjonskapitlet der jeg kobler de teoretiske perspektivene opp mot min empiriske funn for å besvare problemstillingen.

2. Teoretisk bakgrunn og rammeverk

Den regionale planen for Rondane- Sølknletten har blitt til gjennom en nesten syv år lang prosess og fokuset for denne oppgaven er hvordan prosessen i seg selv, samt samspillet mellom nivåene påvirker de forskjellige aktørenes syn på planresultatet. Det er også et mål å si noe om videre gjennomføring av planen. Den regionale planleggingen kan ses på som et bindemiddel mellom aktørene i naturforvaltningen og har et mål om å skape et helhetlig grunnlag for bruk og vern i villrein fjellene. I dette kapitlet presenterer jeg derfor perspektiver på samspillet og konfliktlinjene mellom nivåene i flernivådemokratiet, samt på regional planlegging som samordner. Dette danner et viktig utgangspunkt for videre diskusjon og utgjør det teoretiske rammeverket for oppgaven.

2.1. Planlegging møter miljøforvaltning

De regionale villreinplanene er initiert fra nasjonale myndigheter med bakgrunn i et miljøpolitisk mål om å sikre villreins leveområder for fremtiden (Miljøverndepartementet 2007). Jeg vil i det videre belyse hvordan arealplanlegging benyttes som verktøy i miljøforvaltningen og begynner med å kort beskrive det norske plansystemet, samt presentere aktørene fra villreinforvaltningen som var tyngst inne i de regionale villreinplanprosessene.

Det norske plansystemet følger av plan- og bygningsloven som ble vedtatt i 2008 og som erstattet den gamle plan- og bygningsloven fra 1985. Planmyndigheten er i Norge fordelt på tre nivåer; regjeringen, fylkestingene og kommunestyrene (Miljøverndepartementet 2009). Fra regjeringens nivå utvikles og formidles nasjonale mål og retningslinjer for kommunal og regional planlegging. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i tillegg ansvaret for at loven brukes riktig og skal avgjøre i konfliktsaker der det har blitt fremmet innsigelse mot kommunale- eller regionale planer. Frem til 1. januar 2014 har denne funksjonen ligget hos Miljøverndepartementet (nå Klima- og miljødepartementet (Regjeringen 2013). Kommunestyret har planansvar på lokalt nivå, og skal sørge for utarbeidelse av nødvendige kommuneplaner og detaljplaner.

På regionalt nivå har fylkestingene ansvar for å utarbeide regional planstrategi og regionale planer. I tillegg til at fylkeskommunen er pliktig til å utarbeide planer som utgår fra planstrategien, kan kongen (regjeringen), slik tilfellet var for de regionale villreinplanene, gi pålegg om utarbeidelse av regional plan (Miljøverndepartementet 2009). Planprogram, og deretter plan, skal utarbeides av fylkeskommunen med hjelp av berørte offentlige organer, samt organisasjoner. Både planprogram og plan skal sendes ut på offentlig høring og vedtas av fylkesting dersom det ikke er vesentlige

innvendinger. Dersom statlig organ eller kommune med tilknytning til planen, kommer med innsigelser, sendes planen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for endelig avgjørelse. Regionale planer skal ha en vertikal og horisontal samordningsfunksjon. I det ligger det at de skal samordne mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, samt på tvers av sektorer (NOU 2003:14). Med ny plan- og bygningslov i 2008, ble det gitt anledning til å knytte planbestemmelser til regionale planer. Retningslinjer i regional plan skal for øvrig ligge til grunn for offentlig virksomhet i fylket og brudd på retningslinjene kan gi grunnlag for innsigelse (Plan- og bygningsloven 2008).

Den regionale planen for Rondane-Sølnkletten er et tilfelle der tradisjonell arealplanlegging og miljøforvaltningen møtes. I plan- og bygningslovens § 8-3 "Utarbeiding av regional plan" står det: *"Ved utarbeiding av regional plan skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak."* (Plan- og bygningsloven 2008). Både fordi villrein er et av hovedtemaene for denne planen og på grunn av de store utmarksarealene som omfattes av planen, er dette en planprosess som i stor grad berører miljøforvaltningen.

De to miljøforvaltningsorganene som har stått mest sentralt i denne planprosessen er fylkesmannens miljøvernavdeling og villreinnemnda. Fylkesmannen er statens representant på regionalt nivå og har ansvar for å følge opp Stortingets politikk, samt være et bindeledd mellom lokalt og nasjonalt nivå (Fylkesmannen.no). Fylkesmannens miljøvernavdeling ble opprettet i 1982 og representerer et bindeledd mellom miljøforvaltningen og arealforvaltningen i kommunene (Bråttå 2006). Villreinnemndene har en spesiell rolle i det at medlemmene oppnevnes av Miljødirektoratet (tidligere Direktoratet for naturforvaltning) etter forslag fra kommunene (Villrein.no). Deres oppgaver går blant annet ut på å fastsette årlige fellingskvoter på villrein, samt delta i arealforvaltningen på kommunalt og regionalt nivå. I følge Østlandsforsknings rapport om villreinnemndene (Bråttå, Alnes et al. 2011) forventer kommunene at deres medlemmer i nemnda fronter kommunens interesser innen villreinbestanden, noe som bygger opp under en påstand fra fylkesmennene i samme rapport om at medlemmene har blitt mer lojale mot egne kommuner nå enn tidligere.

2.2. Planlegging og forvaltning i et fragmentert flernivådemokrati

Den regionale planprosessen for Rondane-Sølnkletten har vært en bred prosess initiert av regjeringen, men koordinert av fylkeskommunen med høy grad av medvirkning fra kommunalt nivå. Denne desentraliseringen, altså overføring av offentlige oppgaver og beslutningsmyndighet til lavere nivåer i det offentlige styringssystemet, har på generell basis økt over hele Europa siden andre verdenskrig (Hooghe og Marks 2010) og er i så måte ikke unik for Norge. Da den rød-grønne regjeringen tiltrådte i 2005, var et bredt folkestyre en viktig verdi for regjeringssamarbeidet, noe som kom til uttrykk i Soria Moria-erklæringen: «*Folkestyret innebærer et styresett med innflytelse for de mange og spredning av makt, kapital og eiendom. Et levende og desentralisert demokrati med bred deltakelse er grunnleggende for å møte samfunnsutfordringene.*» (Regjeringen 2005). Dette viser at medvirkning fra kommunalt nivå er en viktig nasjonal verdi i seg selv.

Denne økte desentraliseringen er et trekk i skiftet fra "government" til "governance", det vil si et system med høyere grad av involvering fra samfunnet (Kjær 2004) og har gjort at begreper som flernivåstyring/flernivådemokrati (multi-level governance) og forvaltningsfragmentering har blitt tatt i bruk for å beskrive samfunnsutviklingen (se for eksempel Helgøy og Aars 2008, Hooghe og Marks 2010, Reitan, Saglie et al. 2012). Flernivådemokrati og flernivåstyring er begreper som i litteraturen benyttes om hverandre og beskriver i følge Reitan, Saglie et al. (2012) et system der forvaltningsoppgaver, beslutningsmyndighet og demokratisk valgte organer er lagt til flere geografiske forvaltningsnivåer. For Norges tilfelle vil dette si staten, fylkeskommunene og kommunene. Det finnes mye forskning og litteratur på flernivådemokrati, men en stor overvekt konsentrerer seg om nasjonalstatens forhold til et overnasjonalt nivå og da særlig EU (Helgøy og Aars 2008).

I følge Saglie (2006) opererer dagens naturforvaltning innenfor en stadig mer fragmentert stat med involvering fra offentlige sektor så vel som markedsaktører, organisasjoner og individer fra sivilsamfunnet. Dette skaper behov for nettverksbygging og samkjøring mellom aktørene for å sikre at naturforvaltningen blir så god og effektiv som mulig. Et vanlig problem kan være at forvaltningsenhetene er organisert slik at deres geografiske skillelinjer ikke passer sammen med den geografiske utbredelsen til naturressursen som skal forvaltes eller at ansvarlig forvaltningsenhet ikke har de nødvendige midlene eller ressursene som skal til for å forvalte naturressursen (Saglie 2006). Ukoordinert planlegging på forskjellige sektorer og mange planer for ett geografisk område, har da også blitt pekt på som et av hovedproblemene i dagens naturforvaltning (Saglie 2006). De regionale

villreinplanene er eksempler på verktøy som blir brukt for å forsøke å overkomme disse geografiske skillelinjene.

2.2.1. Forholdet mellom forvaltningsnivåene i flernivådemokratiet

Et viktig spørsmål rundt flernivådemokratiet er hvordan forholdet mellom de forskjellige nivåene utarter seg og hvordan aktørene prøver å påvirke hverandre. Det har skjedd en endring i forholdet mellom stat og kommune etter at kommuneloven av 1992 trådte i kraft (Helgøy og Aars 2008).

Kommunalt selvstyre og kommunen som et uavhengig nivå er ikke like fremtredende som tidligere. Som nevnt har det likevel vært en større desentralisering i de senere år, noe som blant annet har skjedd gjennom en økt integrasjon mellom nivåene. Dette bygger på en tankegang om at stat og kommune stort sett har overlappende mål og at staten derfor har overført offentlig myndighet til kommunene (Helgøy og Aars 2008) og er et trekk ved skiftet fra "government" til "governance".

Myndigheten er imidlertid begrenset til den kompetansen som staten som lovgiver gir kommunen. Delegeringen av makt og kompetanse til lavere forvaltningsnivåer kan tolkes som at staten styrer mindre nå enn før, men det kan også hevdes at de ikke egentlig styrer mindre, men på en annen måte (Helgøy og Aars 2008). Staten setter de overordnede målene, mens det til en viss grad er opp til kommunene å avgjøre hvordan disse skal nås. Helgøy og Aars (2008) trekker frem fylkesmannsembetet som et eksempel på denne rereguleringen. Fylkesmannens rolle som lokal koordinator og styrende instans for kommunene er viktig for statlige kontroll over det lokale styringsnivået .

Helgøy og Aars (2008) mener at flernivådemokratiet påvirker styringskapasitet og representativitet gjennom økt grad av integrasjon, økt kompleksitet og vanskeliggjøring av ansvars plassering. Forvaltningsnivåene blir gjennom flernivåstyringen mer avhengige av hverandre (integreerte) og mindre autonome (selvstyrte) slik at hvert enkelt nivå's styringskapasitet reduseres. Økt kompleksitet medvirker til å innskrenke styringskapasiteten ytterligere, men kan også føre til at innbyggernes mulighet for å lokalisere politiske beslutninger vanskeliggjøres. Dette kan videre føre til en følelse av avmakt hos innbyggerne, noe som i seg selv er negativt for representativiteten, men som også er med på å vanskeliggjøre ansvars plassering. Som vi skal se senere, er dette viktige perspektiver å få med seg for å diskutere den regionale planprosessen i Rondane-SØInkletten.

2.2.2. Kanaler for påvirkning og styring mellom forvaltningsnivåene

For å kunne vurdere en planprosess og de ulike aktørenes rolle i den, er det viktig å vite på hvilke arenaer de møtes og hvilke kanaler som kan benyttes i kommunikasjon og styring mellom forvaltningsnivåene. Reitan, Saglie et al. (2012) opererer med begrepet *styringskanaler* som en fellesbetegnelse på formelle og uformelle arenaer for kommunikasjon mellom sentralt og lokalt nivå i flernivådemokratiet. De deler disse videre inn i politisk-institusjonelle-, parti-organisatoriske- og uformelle og tverrgående styringskanaler.

De politisk-institusjonelle styringskanalene er det juridiske rammeverket som kommunene og staten må forholde seg til. Dette omfatter lokalstyrets konstitusjonelle rammer, klageadgang og deltakelsesrettigheter (Reitan, Saglie et al. 2012). De uformelle og tverrgående styringskanalene forholder seg derimot ikke til formelle strukturer og kan for eksempel være lobbyisme fra enkeltaktører innad i kommunen og interesseorganisasjoner eller statlige aktørers bruk av uformelle kontakter. I denne oppgaven er det de parti-organisatoriske styringskanalene som er viktigst. Det er disse kanalene som muliggjør at politikere på alle nivåer kan påvirke beslutningsprosessen (Reitan, Saglie et al. 2012). Dette kan skje gjennom de formelle vedtektsfestede beslutningsprosessene i partiene eller gjennom mer uformell kontakt mellom partifeller på ulike nivåer.

De partiorganisatoriske styringskanalene har en viktig funksjon for "top down" og "bottom up" styring og påvirkning av politiske prosesser. Reitan, Saglie et al. (2012) fremhever at partiene, på grunn av sine partiprogrammer og enhetlige organisering, kan forventes å bidra til lokal implementering av nasjonal politikk, men at funksjonen som kommunikasjonskanal fra lokalt til nasjonalt nivå er vell så viktig for å løse konflikter mellom nivåene. De peker også på kanalene som går fra nasjonalt til lokalt nivå innad i partiene som gjør det mulig for nasjonale politikere å påvirke lokallagenes politikktutforming, noe som igjen får utslag for politikken som gjennomføres på kommunalt plan. Like viktig er likevel de lokale politikernes mulighet til å gi tilbakemelding til nasjonalt nivå for dermed å kunne sette dagsorden for staten. Som jeg skal vise i et senere kapittel, fikk denne kanalen en viktig betydning for regional plan for Rondane-Sør-Inkletten.

2.2.3. Konfliktlinjer i flernivådemokratiet

For å kunne diskutere forholdet mellom nivåene i den regionale planprosessen, er det viktig å kunne identifisere konfliktlinjene. I følge Baldersheim og Ståhlberg (2002) (i følge Reitan, Saglie et al. 2012) skaper koordineringen mellom aktørene i beslutningsprosessen spenninger når mål og interesser

bare kun delvis er overlappende eller til og med er direkte motstridende. Konfliktene oppstår blant annet gjennom statlige myndigheters forventninger til løsning av oppgaver delegert til fylkeskommunene og kommunene, og de regionale og kommunale nivåenes behov for å fatte beslutninger på tvers av nasjonale mål for på den måten å kunne legitimere sin egen eksistens. Problemer oppstår med andre ord i spenningen mellom gjennomføringen av nasjonal politikk og hensynet til lokaldemokratiet, noe som skaper et behov for samordning mellom beslutningsnivåene (Helgøy og Aars 2008). Dette er en problemstilling som er særlig aktuell i den regionale planen for Rondane-Sølnkletten, der nasjonale mål om bevaring av villreinstammen skal koordineres med lokale utviklingsmål.

I diskusjonen om konfliktlinjer i flernivådemokratiet er det vanlig å skille mellom regulerings- og fordelingspolitikk. Reguleringspolitikk har en tendens til å skape større konflikter enn fordelingspolitikken, da de viktigste virkemidlene her er lov og forskrifter. Fordi reguleringer oftere fører til kostnader på privatpersoner enn det fordelingspolitikken gjør, skaper det gjerne grunnlag for politisk mobilisering og dermed også konflikter (Reitan, Saglie et al. 2012). Typisk reguleringspolitikk er altså naturvern og arealplanlegging. Dette er områder som det ofte er knyttet store spenninger til da partiene, i motsetning til i for eksempel utdanningspolitikken og eldreomsorgen, ikke bare er uenige om veien, men også målet (Reitan, Saglie et al. 2012). Her går det ikke bare en skillelinje partiene imellom, men også mellom lokalt og nasjonalt nivå. Der man på statlig plan ønsker å bruke kommunene for å få gjennomført nasjonale mål, gjerne knyttet opp mot internasjonale forpliktelser, ønsker man fra kommunens side å planlegge for videre næringsutvikling.

Konfliktlinjene mellom nasjonale vernemål og lokale utviklingsmål ble mer synlige gjennom 90-tallet på grunn av internasjonale avtaler som for eksempel biodiversitetskonvensjonen som la et press på nasjonale myndigheter til å følge opp de fastsatte miljømålene, samtidig som det ble et krav om bredere lokal deltakelse (Reitan og Holm 2012). Dette kravet kom som følge av lokal misnøye rettet mot Stortinget, men også gjennom biodiversitetskonvensjonens Lokal Agenda 21 og den påfølgende Fredrikstaderklæringen som betoner at globale miljøproblemer skal løses lokalt (Regjeringen 1998). Generelt kan vi altså si at konfliktlinjene går fra sentrum til periferi fordi aktørene på de forskjellige nivåene blir ulikt berørt av politikken som skal gjennomføres.

Nok et aspekt ved konfliktlinjene i flernivådemokratiet er de partipolitiske skillelinjene som viser seg rundt sentralisering og desentralisering, samt generell miljøvernpolitikk og grunneiernes rettigheter i arealpolitikken (Reitan og Holm 2012). Dette skaper en spenning uavhengig av forvaltningsnivåene og man kan se et slags skille langs høyre-venstreaksen, der Arbeiderpartiet og SV er typiske sentralistiske partier, mens Høyre og Senterpartiet er mer opptatt av det lokaldemokratiske aspektet

(Vold og Reitan 2012). Hvor sterke standpunkter partiene tar vil variere fra sak til sak i forhold til hvilke politikkområder det er snakk om, men i naturvernspørsmål, er det grunn til å tro at de politiske skillelinjene viskes noe ut slik at et parti kan ha ulikt standpunkt nasjonalt og lokalt. Dette kan komme av nasjonalpolitikernes ansvarsfølelse for nasjonale mål og lokalpolitikernes tette tilknytning til kommunen de er folkevalgt i, og interessen for lokal utvikling. Det er da også en utbredt oppfatning at skillelinjene mellom partiene er svakere lokalt enn på rikspolitisk plan (Vold og Reitan 2012).

Konfliktlinjene i naturvernpolitikken kan altså forventes å gå på tvers av styringsnivåene på grunn av motstridende oppfatninger om lokal utvikling kontra nasjonale vernemål, men det er likevel viktig å ta med seg at konflikter også kan skapes på grunnlag av skjæringer mellom lokal brukskunnskap og mer naturvitenskapelig basert biologiske ekspertise (Reitan og Holm 2012). Den statlige miljøforvaltningens verdigrunnlag tenderer til å helle mot den urbant funderte biologiske ekspertisen mens man på lokalt plan oftere ser til bruksorientert lokalkunnskap og det dannes dermed ytterligere en konfliktlinje i tillegg til de tradisjonelle spenningene mellom nivåene.

Den urbant funderte biologiske ekspertisen som nevnes ovenfor, var mye av grunnlaget for den miljøvernpolitikken som ble lagt på 70-tallet (Reitan 2004). Siden den gang har det skjedd en politisering av miljøvernpolitikken, noe som henger sammen med utviklingen fra "government til governance". I dette ligger det blant annet at et tema eller problem overføres fra byråkratiet til den politiske arenaen innad i det politiske systemet (Reitan 2004). Dette betyr at man innad i forvaltningen går fra å bruke vitenskapelige argumenter og tekniske, upolitiske termer for å forklare et problem til å innramme det i en ideologisk form som kan beskrives mellom politiske skillelinjer. På den måten kan problemet skape konflikter mellom politiske partier.

Reitan (2004) peker på to mulige årsaker til at naturvernpolitikken har blitt mer politisert i de senere årene. For det første kan dette skje når naturverninteressene går utover andre, gjerne økonomiske, interesser, noe som gjerne er tilfellet når det er snakk om vern av større områder. For det andre kan dette bli et tema når naturvernpolitikken integreres inn i andre etablerte politiske skillelinjer, mer spesifikt det som handler om sentrum-periferi.

2.3. Regionale planer som koordinator for naturforvaltning en i en fragmentert stat

Som jeg har vist, er den norske forvaltningen delt opp i flere nivåer gjennom det norske flernivådemokratiet, noe som kommer til uttrykk gjennom de kommunale, fylkeskommunale og statlige styringsnivåene. Forvaltningen er imidlertid ikke bare oppdelt geografisk, men som jeg har forklart tidligere, er den også organisert gjennom et mylder av statlige organer som har ansvar innenfor forskjellige sektorer. En slik fragmentert stat er i følge Tranøy og Østerud (2001) "(...) brutt opp i et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper. Oversikten blir dårlig, likebehandling blir vanskelig å gjennomføre og den samordnede styringen går tapt (...)" Regional planlegging handler om samordning og koordinering av aktører (Higdem 2012), og kan i så måte sees på som et redskap for å motvirke fragmentering.

Fylkeskommunens rolle som regional planlegger og samordner har gjennom flere evalueringer og rapporter siden dens opprettelse i 1976 blitt kritisert (se for eksempel Falleth og Johnsen 1996, Arbo 2005). Mye av kritikken har gått på at ambisjonene om samordning ikke har blitt oppfylt, mye på grunn av fylkeskommunens manglende resultater i gjennomføringen.

Selv om ambisjonene for fylkeskommunens rolle som samordner bare har økt siden bestemmelsene om fylkesplaner ble tatt inn i bygningsloven i 1973 (Arbo 2005), har manglende virkemidler for implementering vært et stadig problem som har fått mye fokus (se for eksempel Higdem 2004, Arbo 2005, Higdem 2012). Det har vært et gjennomgående problem at en vellykket fylkeskommunal planprosess ikke har blitt fulgt opp av god gjennomføring. Dette mener mange skyldes at fylkeskommunen mangler intervensjonistiske virkemidler og myndighet til å binde noe annet enn sine egne sektorer (Higdem 2012)

2.3.1. Hvordan sikre gjennomføring av regionale planer?

Som sagt har ambisjonene for fylkeskommunens samordningsrolle bare økt siden opprettelsen i 1976. Denne trenden fortsetter med ny plan- og bygningslov av 2008, der fylkeskommunens samordningsrolle og gjennomføringskraft søkes å utvikles. Behovet for en styrking av systemet for planlegging mellom statlig og kommunalt nivå kommer til uttrykk i begge delutredningene som lå til grunn for ny plan- og bygningslov (NOU 2001:7 og NOU 2003:14). Utvalget peker i NOU 2003:14 på en forbedring av samarbeidet mellom aktørene i planprosessen som nøkkelen til bedre resultater i fylkesplanleggingen, slik at planene kan brukes som et middel for samordning mellom

forvaltningsnivåene og sektorene. Et nytt verktøy for å sikre gjennomføring av regionale planer har kommet til gjennom ny plan- og bygningslov. Det blir nå gitt anledning til å knytte regionale planbestemmelser til planene. Disse skal ivareta regionale eller nasjonale interesser tilknyttet fremtidig arealbruk i et område (Higdem 2012). Som vi skal se senere har det ikke vært aktuelt å knytte bestemmelser til regional plan for Rondane-Sølnkletten.

I de tilfellene der regionale planbestemmelser ikke benyttes, er det ikke fylkeskommunen selv som sitter på virkemidlene for gjennomføring av plan, og det blir nødvendig å skape gode prosesser med konstruktivt samarbeid mellom planaktørene. Det er staten, kommunene og til dels også næringslivet som sitter på virkemidlene, og fylkeskommunen er derfor avhengig av et godt samarbeid med disse (Arbo 2005). Fylkesplanleggingen er den eneste formelle planleggingsformen som fordrer samarbeid, dialog og felles prioriteringer mellom de tre nivåene (Higdem 2004). Forholdet mellom kommune og fylkeskommune har vært varierende, men mange kommuner har tatt til orde for å fordele fylkeskommunens oppgaver mellom seg og staten (Higdem 2004). Det er således tydelig at fylkeskommunen må jobbe for å opprette et godt forhold til kommunene.

Spørsmålet blir da hvordan man sikrer en god prosess som gjør at kommunene blir interessert i å gjennomføre planen på lokalt nivå. I følge Higdem (2004), styrkes kommunens medvirkning og eierforhold til planen gjennom dialog og samarbeid. Hun mener videre at fylkeskommunen må se på det som en styrke og privilegium at det er de som koordinerer det regionale planarbeidet gjennom dialog med kommunene. Higdem peker også på at den regionale planleggingen må forenkles. Det må med andre ord være kortere vei mellom målformulering og handling, og planene må gjøres mer konkrete. For kommunenes del er det også viktig at de problemstillingene som tas opp er genuint regionale, noe som sikrer deres interesse til å delta i planprosesser. Kommunenes følelse av at de temaene som tas opp i planprosessen er de viktigste problemstillingene og at de identifiserer seg med prosessen tas også opp i NOU 2003:14 som er et viktig forarbeid for ny plan- og bygningslov (NOU 2003:14).

3. Metode

I dette kapitlet tar jeg for meg de metodene jeg har brukt i denne oppgaven og forklarer de avveiningene jeg har gjort. Dette er for å skape åpenhet rundt forskningsprosessen og for at det skal bli enklere å følge mine analyser senere. I denne oppgaven har jeg benyttet meg av dokumenter fra planprosessen og kvalitative forskningsintervjuer for å belyse forholdet mellom forvaltningsnivåene og deres syn på planresultat og videre gjennomføring. Jeg har valgt meg ut et case som problemstillingen også tar utgangspunkt i. I mitt tilfelle vil det si den regionale planen for Rondane-Sølknletten og Stor-Elvdal kommune.

3.1. Casestudium

I et casestudium finner forskeren informasjon om en empirisk avgrenset enhet, eller "case" (Thagaard 2009). Caset representeres av en eller flere enheter som er fokus for studiens analyse. I dette tilfellet vil det si informanter fra politisk og administrativt hold i hvert enkelt forvaltningsnivå i planprosessen. Det er da viktig å merke seg at fokuset ikke retter seg mot hver enkelt enhet (informant) (Thagaard 2009), men mot forvaltningsnivået som helhet, noe som også er et argument for å bruke dokumenter fra prosessen i studien. Thagaard (2009) peker på at case-studier har et generelt siktemål, noe som betyr at de kan benyttes til å oppnå kunnskap som er mer generell enn kun den enheten som studien fokuserer på. Dette viser at mitt case i denne oppgaven kan brukes for å forklare mer enn bare den éne kommunens rolle i den éne regionale planprosessen.

I denne oppgaven har jeg valgt å bruke Stor-Elvdal kommune som case-kommune. Kommunen har deltatt i prosessen for å utarbeide en regional plan for Rondane-Sølknletten og har vært representert både i Sølknletten- og Rondaneprosessene. Den har vært aktivt med i begge høringsrundene og har også involvert seg i den prosessen som ble styrt av Miljøverndepartementet. Dette viser at planprosessen har skapt engasjement innad i kommunen, noe som har vært en viktig årsak til at jeg valgte Stor-Elvdal. Den var også den eneste kommunen som ikke kom til enighet med Miljøverndepartementet i samtale om slutføringen av den endelige planen, noe som har vært interessant å utforske i oppgaven. Dette er også faktorer som jeg har måttet ta hensyn til når jeg har analysert funnene mine, da ikke alt er like enkelt å overføre til andre kommuner. Jeg vurderte å gjøre en komparativ studie, men siden hovedfokus i begynnelsen var implementering av regionale planer, valgte jeg å se grundigere på én kommune. Det kunne likevel vært interessant å også tatt med en kommune i studien med et litt annet utgangspunkt enn Stor-Elvdal.

3.2. Overførbarhet

Med en studies overførbarhet menes dets relevans utenfor prosjektet, altså at den forståelsen som utvikles innenfor prosjektet kan overføres til andre sammenhenger (Thagaard 2009). I tillegg til å peke på at de analytiske fortolkningene innen et prosjekt også kan relateres til andre sammenhenger, kan overførbarhet også bety at lesere med kjennskap til forholdene som analyseres kjenner seg igjen i forskerens fortolkninger (Thagaard 2009).

Et case kan overføres og knyttes opp mot teori på en deduktiv eller induktiv måte (Thagaard 2009). Den deduktive analysen søker å videreutvikle teorien som studiet tar utgangspunkt i, mens den induktive har et mål om å nå frem til en forståelse som peker utover forskningsprosjektet, men som likevel ikke tar utgangspunkt i en bestemt teori ved valg av forskningsenheter. Denne oppgaven har hatt en induktiv og mer åpen tilnærming der de teoretiske perspektivene har utviklet seg på grunnlag av dataanalysen, men har også hatt deduktive faser der jeg har tatt utgangspunkt i overordnede teorier. Dette var tilfellet helt i starten der jeg ønsket å ha et hovedfokus på lokal implementering av regionale planer. En økende erkjennelse av at det var for tidlig å si noe om implementering på kommunalt nivå førte prosjektet over i en mer induktiv og åpen fase. I følge Thagaard (2009) er det vanlig at studier veksler mellom induktive og deduktive forskningsfaser. Dette har ført til at studiet har fått en mer åpen tilnærming til planprosessen.

3.3. Troverdighet og brekreftbarhet

Reliabilitet handler om troverdigheten til det studiet som er gjennomført og er et spørsmål om påliteligheten til forskningen og hvor tillitsvekkende det virker når det vurderes kritisk (Thagaard 2009). Thagaard (2009) skiller mellom troverdighet hos kvantitative og kvalitative studier. Mens troverdigheten til en kvantitativ studie handler om repliserbarhet, altså om forskjellige forskere ville kommet frem til samme resultat dersom de brukte de samme metodene. Denne tankegangen lar seg ikke overføre til kvalitative studier, der reliabilitet mest handler om hvor transparent forskningsprosessen er (Thagaard 2009). Dette oppnås når forskeren detaljert gjengir de vurderinger som er gjort og de tolkninger som er foretatt (Silverman 2006 i følge Thagaard 2009) akkurat slik jeg gjør i dette kapitlet. Et forskningsprosjekts *validitet* beskriver hvor gyldige forskerens fortolkninger er i forhold til empirien som er studert (Thagaard 2009) og henger sammen med studiets reliabilitet.

3.4. Det kvalitative forskningsintervju

Et kvalitativt forskningsintervju er når forsker og informant har en samtale som styres av forskeren og der utgangspunktet er å få informasjon om et gitt tema (Thagaard 2009). Et forskningsintervju kan være mer eller mindre strukturert. En streng struktur fordrer at spørsmål og rekkefølge er satt opp på forhånd slik at sammenligning mellom informantenes svar gjøres enklere (Thagaard 2009).

Det mest vanlige innenfor kvalitative intervjuer er en semistrukturert tilnærming der intervjuet baserer seg på en utarbeidet intervjuguide der generelle spørsmål og temaer som skal tas opp i intervjuet er listet opp, men der spørsmålsrekkefølgen kan endres og tilpasses etter hvert som intervjuet utvikler seg (Johannessen, Tufte et al. 2010). Min intervjuguide (vedlegg C) er bygget opp slik at jeg innledningsvis har fortalt om meg selv og oppgaven min, samt intervjuets oppbygning. Informantenes rettigheter under og etter intervjuet har jeg informert om i invitasjonsbrevet til intervjuet (vedlegg D). Videre har jeg stilt noen faktaspørsmål om informanten og dens utgangspunkt for planprosessen før jeg har gått over til hoveddelen der jeg spør mer åpne spørsmål om informantenes holdninger til planprosessen og planen. Dette følger til stor grad anbefalingene gitt i Johannessen, Tufte et al (2010).

I min studie har jeg gjort en strategisk utvelgelse av informanter (Johannessen, Tufte et al (2010). Det vil si at jeg har rekruttert informanter som jeg mente kunne gi meg mest mulig informasjon om den regionale planprosessen i Rondane-Sølnkletten og forholdene mellom forvaltningsnivåene. Jeg har derfor valgt å intervju en politisk og en administrativ informant fra lokalt og regionalt nivå, samt en representant fra fylkesmannen (administrativ) og en representant fra villreinnemnda (politisk) fra statlig nivå. Dette bygger på forståelsen av at forskeren først må finne ut hvilke målgruppe som må delta for å inn nødvendig data før han velger ut personer fra målgruppene som kan delta i studien (Johannessen, Tufte et al. 2010). På bakgrunn av mine data, ser jeg i ettertid at det hadde vært interessant å intervju informanter fra Miljøverndepartementet for å få bedre perspektiver på det som skjedde i sluttprosessen. Grunnen til at jeg ikke gjorde dette, var igjen at hovedfokus i starten av studien var å studere implementering på kommunalt nivå.

Johannessen, Tufte et al (2009) peker på rammen rundt intervjusituasjonen som en faktor som kan påvirke intervjuet. Atmosfæren påvirkes av stedet intervjuet utføres på, både i forhold til relasjonen mellom forsker og informant, samt hensynet til støy og forstyrrelser. For å sikre at informanten føler seg komfortabel med intervjustedet anbefaler Johannessen, Tufte et al (2010) at informanten selv foreslår hvor man skal møtes. Dette har jeg tatt hensyn til i min studie, og har derfor reist dit informantene selv har foreslått at vi skulle møtes. I de fleste tilfellene har dette vært møterom på

informantenes arbeidsplass. Etter samtykke fra informantene har det blitt benyttet båndopptaker slik at alle intervjuene kunne transkriberes.

3.5. Dokumenter

I dette studiet har jeg basert meg på dokumenter fra planprosessen og kvalitative forskningsintervjuer. Jeg brukt dokumenter fra planprosessen å få et inntrykk av prosessen og aktørene i den, og har brukt dette videre i utformingen av spørsmål til intervjuguiden, samt i den videre analysen. Disse dokumentene består av høringsuttalelser offentlige brev mellom nivåene, samt andre dokumenter (for eksempel plandokumenter og protokoller). Disse har jeg fått gjennom bestillinger fra offentlig postjournal og ved å kreve innsyn i saken hos Stor-Elvdal kommune. Til sammen er 8 høringsuttalelser, 13 offentlige brev og 4 andre dokumenter brukt i analysen av planprosessen, men langt flere ble gjennomlest og analysert. Dokumentliste finnes i vedlegg A.

3.6. Analyse

Alle intervjuene mine ble transkribert og analysert. Ut fra problemstillingen brukte jeg fargekoder og kategoriserte etter tema. For hvert tema lagde jeg en sammenstilling av intervjuene og så nærmere på hva hver informant sa om hvert tema. Selv om et spørsmål handlet om et spesifikt tema, kunne informanten skifte til et annet tema. Dette måtte jeg ta hensyn til i mine analyser, noe fargekodene hjalp til med. Siden sammenstilte jeg intervjuene mine i forskjellige dokumenter etter tema, slik at jeg enklere kunne analysere hva de forskjellige mente innenfor hvert saksområde.

3.7. Etiske problemstillinger

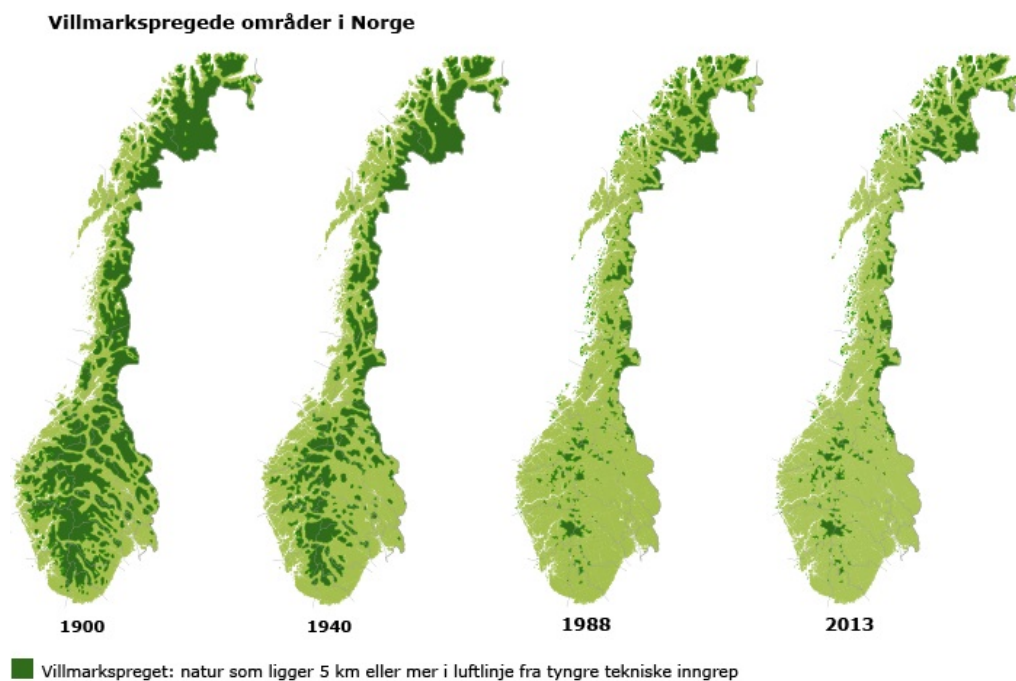
I denne oppgaven er alle informantene anonymisert slik at det eneste som fremkommer er alder, kjønn og stilling. Liste over informanter er i vedlegg B. For å gjøre oppgaven mer leservennlig har jeg endret noen av sitatene fra muntlig til en mer skriftlig fremstilling i teksten. Jeg har likevel vært nøye med at meningsinnholdet i sitatene ikke har blitt endret. Informantene har blitt gjort kjent med at de vil bli anonymisert i fremstillingen av prosjektet. REINMAN-prosjektet (som oppgaven er en del av) er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS og etter at prosjektet er avsluttet vil all informasjon om hvem som er intervjuet slettes.

4. Nasjonale vernemål og lokale utviklingsbehov

Det er et nasjonalt mål å bevare villreinens leveområder for fremtiden, et mål som til tider kan kollidere med lokale mål om næringsutvikling. I det videre vil jeg belyse utfordringene i den norske villreinforvaltningen, kort redegjøre for den regionale planprosessen i Rondane-Sølnkletten og presentere Stor-Elvdal kommune, som er min case-kommune.

4.1. Behov for en helhetlig planlegging for å bevare villreinens leveområder

Villreinen er en art som overlever i et ekstremt høyfjellsmiljø med tøft klima og skrinne beiteressurser. Beiteområdene er spredt utover enorme fjellarealer, noe som fordrer at dyrene må legge ut på kontinuerlige vandringer for å overleve (Andersen og Hustad 2004). 1900-tallets samfunnsutvikling med en økende utbygging av infrastruktur i fjellet, slik som vei, jernbane, kraftlinjer, vannkraftverk og fritidsboliger kommer i konflikt med en arealkrevende art som villreinen. Fra 1900 til i dag har andelen inngrepsfrie områder i Norge sunket fra om lag 50 til 11,6 prosent (Miljøstatus.no 2014) (figur 4.1.1.), noe som også har gjort seg utslag i villrein fjellene.



Figur 4.1.1: Forekomsten av villmarkspregede områder i Norge fra 1900 til 2013. Med villmarkspregede områder menes områder som ligger mer enn 5 kilometer i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep. Eksempler på dette er jernbane, vei, vassdragsreguleringer og bebyggelse (Miljøstatus.no 2014).

Denne utviklingen med tiltagende konkurranse mellom villreinen og andre samfunnsinteresser har ført til en økende erkjennelse av at dagens villreinforvaltning med et ensidig fokus på bestandsforvaltning og jegere ikke holder mål for å sikre villreinens leveområder for fremtiden. I rapporten "Villrein og samfunn" som har blitt utarbeidet av Norsk institutt for naturforskning, brukes uttrykket å "løfte villreinforvaltningen fra menighet til samfunn" for å beskrive endringen fra artsfokuset forvaltning til villrein som en del av en mer helhetlig arealforvaltning (Andersen og Hustad 2004).

Til nå har arealforvaltningen i forbindelse med villrein stort sett vært tilknyttet verneområder med utgangspunkt i naturvernloven (nå naturmangfoldloven) (Andersen og Hustad 2004). Et unntak er blant andre fylkesdelplanen for Rondane som jeg vil komme tilbake til senere i kapittelet. For at et område skal få status som verneområde krever det en stor grad av urørthet, noe som ikke er tilfellet for store deler av villreinens habitat (Andersen og Hustad 2004). I "Villrein og samfunn" anbefalte derfor rådgivningsgruppa bak rapporten at det skulle tas i bruk regionale planer som kunne sammenkoble villreininteresser med lokale utviklingsinteresser på tvers av administrative grenser. For at villreinens interesser i størst mulig grad skulle hensyntas og for å sikre gode lokale prosesser som minsket konflikten mellom villrein og andre interesser, ble det pekt på rikspolitiske retningslinjer i form av klare og tydelige bestillinger fra sentralt nivå som en løsning.

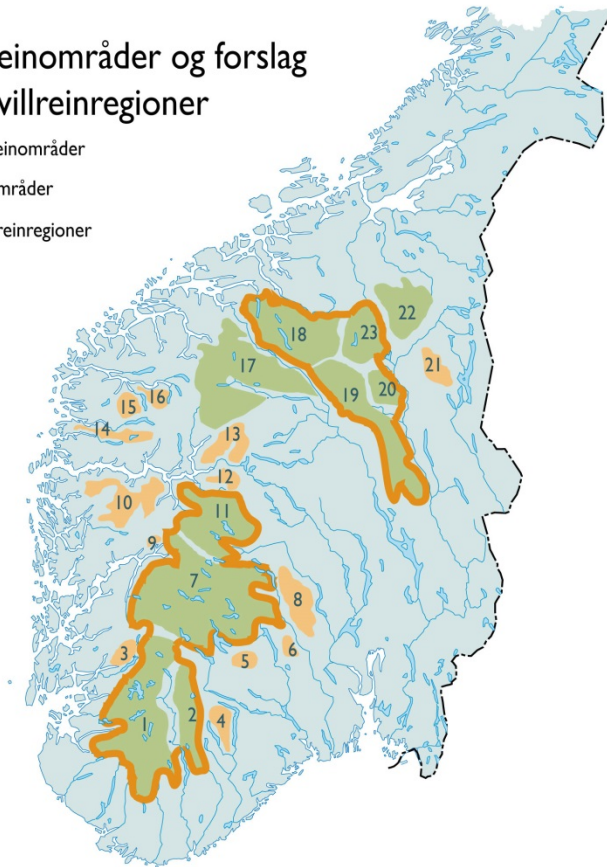
4.2. Bestillingsbrevet: Miljøverndepartementets føringer for planprosess og planinnhold

I april 2007 mottok 11 av Norges fylker et bestillingsbrev fra Miljøverndepartementet om utarbeidelse av fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder og fastsetting av nasjonale villreinområder (Miljøverndepartementet 2007) (bilde 4.2.1). Dette følger opp anbefalingene gitt i Villrein og Samfunn om rikspolitiske retningslinjer i form av bestillinger fra nasjonalt nivå og bygger også på stortingsmelding nr. 21 (2004-2005) «Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand» der det fastslås at etableringen av nasjonale villreinområder og europeiske villreinregioner skal skje gjennom utarbeidelsen av regionale planer (St.meld nr. 21 (2004-2005)). Bestillingen følger i det videre også opp oppfordringer gitt under Stortingets behandling av stortingsmeldingen om at økt ansvar til den kommunale miljøforvaltningen må medføre tydeligere nasjonale føringer (Miljøverndepartementet 2007).

Nasjonale villreinområder og forslag til europeiske villreinregioner

- Nasjonale villreinområder
- Andre villreinområder
- Europeiske villreinregioner

- 1 Setesdal Ryfylke
- 2 Setesdal Austhei
- 3 Skaulen Etnesfjell
- 4 Våmur - Roan
- 5 Brattefjell - Vindeggen
- 6 Blefjell
- 7 Hardangervidda
- 8 Norefjell - Reinsjøfjell
- 9 Oksenhalvøya
- 10 Fjellheimen
- 11 Nordfjella
- 12 Lærdal - Årdal
- 13 Vest - Jotunheimen
- 14 Sunnfjord
- 15 Førdefjella
- 16 Svartebotnen
- 17 Ottadalsområdet
- 18 Snøhetta
- 19 Rondane
- 20 Sølnekletten
- 21 Tolga Østfjell
- 22 Forollhogna
- 23 Knutshø



Bilde 4.2.1: Nasjonale villreinområder og forslag til europeiske villreinregioner (Andersen og Hustad 2004)

I bestillingsbrevet legger regjeringen altså opp til en etablering og fastsetting av nasjonale villreinområder og en helhetlig forvaltning av omkringliggende områder der bærekraftig bruk og vern balanseres (Miljøverndepartementet 2007). Etter at de nasjonale villreinområdene er endelig fastsatt, skal det skje en inndeling av to europeiske villreinregioner som understreker det internasjonale perspektivet, behovet for helhetstenking, samt tar i betraktning villreinbestandenes innvandringshistorie (Miljøverndepartementet 2007). Miljøverndepartementet ville ha en etablering av ti nasjonale villreinområder, noe som gjennom vurderinger gjort tidlig i planarbeidet har resultert i syv forskjellige regionale planprosesser (tabell 4.2.1).

Tabell 4.2.1: Viser nasjonale villreinområder fordelt på regionale planer og europeiske villreinregioner.

Nasjonalt villreinområde	Regional plan	Europeisk villreinregion
Forollhogna	Forollhogna	
Snøhetta	Snøhetta-Knutshø	Nord
Knutshø		
Rondane	Rondane-Sølnkletten	
Sølnkletten		
Ottadalsområdet	Ottadalsområdet	
Nordfjella	Nordfjella	Sør
Hardangervidda	Hardangervidda	
Setesdal Ryfylke	Setesdalsheiene	
Setesdal Austhei		

I bestillingsbrevet gis det i det videre føringer for planprosessene, blant annet for å legge til rette for bred deltakelse fra kommunene og deres medvirkning i planarbeidet. Det listes også opp kriterier for planens innhold og form, hovedsakelig for å sikre villreininteressene i planen. Departementet understreker også viktigheten av at de avgrensningene som gjøres for å skille ut nasjonale villreinområder må gjøres på bakgrunn av et oppdatert faglig kunnskapsgrunnlag (Miljøverndepartementet 2007).

4.3. Regionale villreinplaner: Ikke noe nytt for Rondane

Rondane er et av villreinområdene som hadde fylkesdelplan for villrein før bestillingsbrevet fra regjeringen i 2007. Denne ble sist vedtatt av fylkestingene i Oppland og Hedmark henholdsvis i 1998 og 1999 og godkjent av Miljøverndepartementet i 2000 (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2000). Dette var resultat av rullering av den opprinnelige Rondaneplanen som ble vedtatt av fylkeskommunene i 1991.

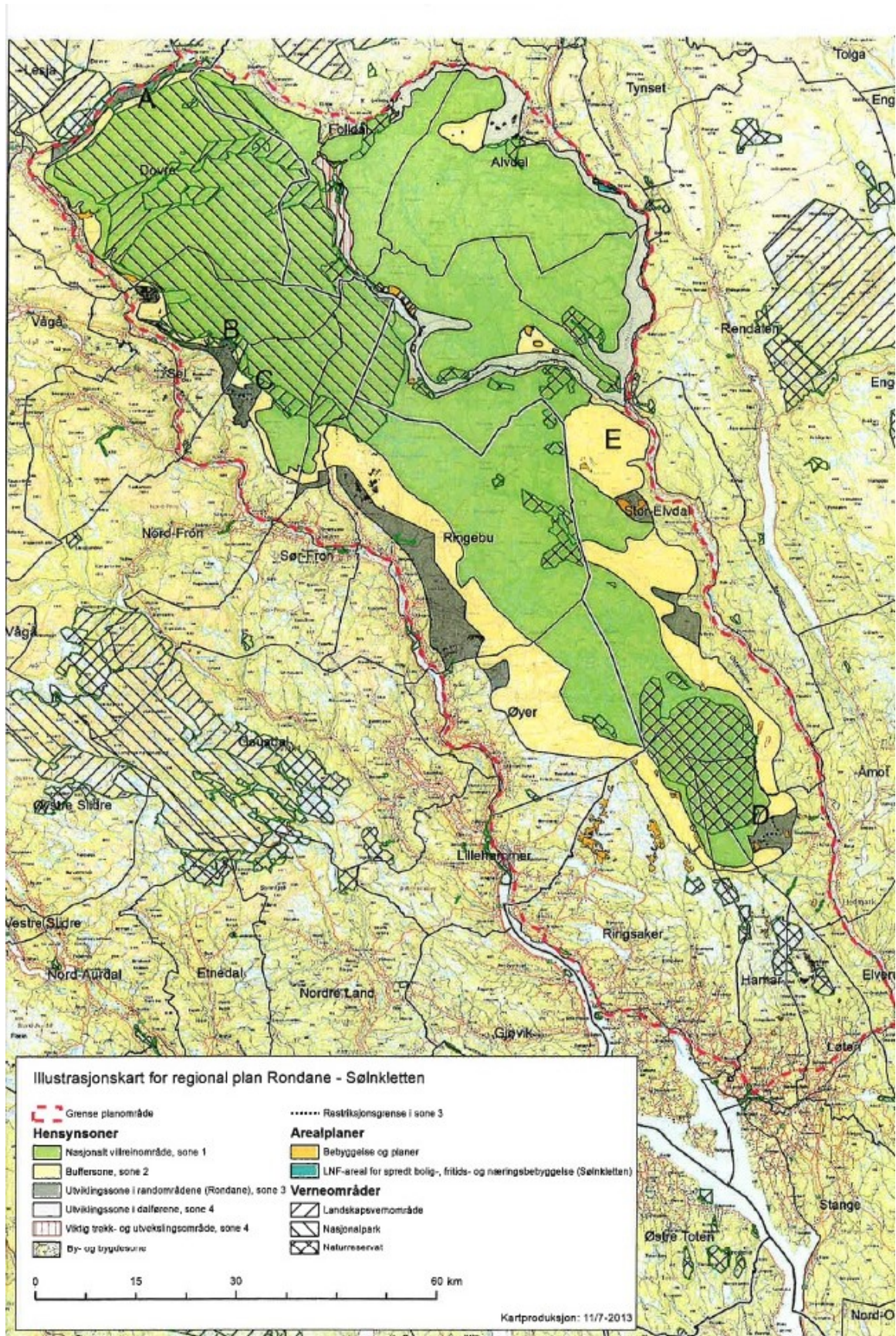
Den første fylkesdelsplanen for Rondane kom til etter initiativ fra en Arbeiderpartiordfører i en av Rondanekommunene i Oppland som i 1987 så nødvendigheten av å sikre villreinens habitat mot utbygging (Bråtå 2006). Ordføreren tok kontakt med andre Arbeiderpartiordførere og sammen fikk de engasjert fylkeskommunene og fylkesmennenes miljøvernavdelinger til å sette i gang en

planprosess. Bråtå (2006) peker på at forbindelsen mellom disse ordførerne innad i Arbeiderpartiet til en viss grad kan ha vært viktig for å sette i gang planarbeidet, samt at ordføreren spilte en rolle som bindeledd mellom villreinforvaltning og arealplanlegging. Dette var med andre ord en lokalt initiert plan som i starten kun skulle dekke deler av Rondane. Etter at Miljøverndepartementet involverte seg i planleggingen ble det imidlertid bestemt at alle kommunene skulle delta i planprosessen.

Oppfølgingen av planen har vært varierende. Et planråd bestående av representanter fra fylkeskommunene, fylkesmennene og kommunene ble etablert for å bidra til den kommunale implementeringen av planen og sikre en mer homogen planlegging i de forskjellige kommunene (Bråtå 2006). I følge Bråtå (2006) har planrådet langt på vei fungert fordi det har bidratt til å skape en mer lik planlegging på tvers av kommunegrensene, men det er likevel varierende i hvor stor grad fylkesdelplanen har hatt noen effekt på utvikling i områdene. Det har vært få nye utviklingsprosjekter som har vært fremmet i planområdet, noe som etter alt å dømme skyldes planen. Imidlertid har det ikke vært noen endring i planforslag fremmet i planens influensområde, noe som kan bety at planen ikke har ført til noen følelse av felles forpliktelse i kommunene (Bråtå 2006). Fylkesmannens miljøvern avdeling brukte imidlertid innsigelsesretten aktivt i kommunenes plansaker, noe som førte til mange konflikter mellom dem og kommunene. Dette viser at aktørene forut for prosessen for regional plan for Rondane-Sølnkletten kjente hverandre godt fra før og hadde velkjente posisjoner, noe som ga dem et annet utgangspunkt enn andre regionale planprosesser.

4.4. Regional plan for Rondane-Sølnkletten

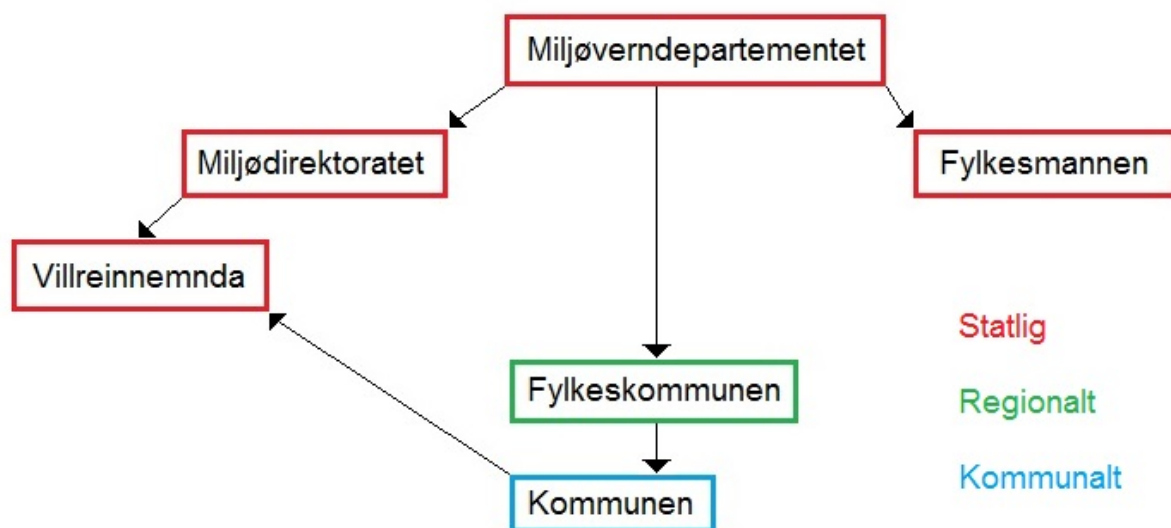
Proessen for å utarbeide en regional plan for Rondane-Sølnkletten startet med bestillingsbrevet fra Miljøverndepartementet i april 2007 og ble avsluttet da den endelige planen ble godkjent av Miljøverndepartementet i september 2013. I Rondane og Sølnkletten ble det gjennomført to ulike, men parallelle planprosesser, som til sist resulterte i et felles plandokument. For Sølnkletten ble det utarbeidet en ny plan, mens for Rondane ble planprosessen en revidering av allerede eksisterende plan (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2013a). Planen omfatter 16 kommuner (bilde 4.4.1) som har deltatt i varierende grad ut fra hvor mye de berøres av planen.



Bilde 4.4.1: Illustrasjonskart for regional plan for Rondane-Sølknletten (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2013)

Prosessene i Rondane og Sølknletten har vært organisert med hver sine styringsgrupper, prosjektgrupper og prosjektledere. I Sølknletten har det blitt utført en tradisjonell planprosess med åpne møter, mens det i Rondane ble gjort scenariewarbeid for å vurdere ulike utviklingsstrategier (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2013a). Disse har fungert slik at man har tatt for seg fire hovedtemaer der kommunale arbeidsgrupper fra hver kommune har representert de ulike interessene og jobbet frem mulige scenarier innenfor hvert tema. Scenariene hadde et tidsperspektiv frem til 2030 og gruppene skulle blant annet foreslå konsekvenser og avbøtende tiltak for de ulike scenariene.

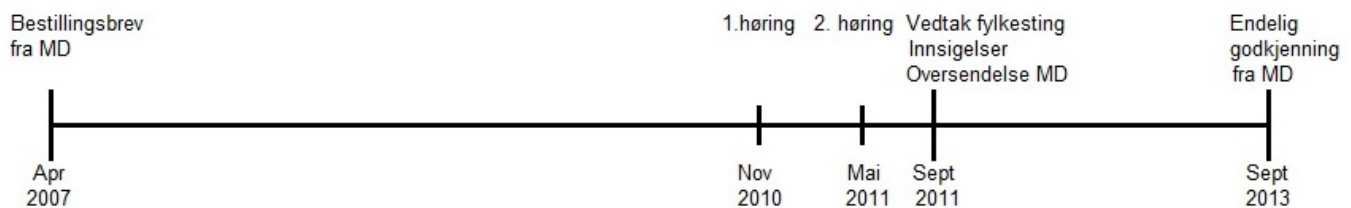
Fylkeskommunen hadde det koordinerende ansvaret i planprosessen og stod som prosjekteiere gjennom fylkesrådet i Hedmark og fylkesutvalget i Oppland. Miljøverndepartementet hadde rollen som initiativtaker for planleggingen, men fulgte også opp planleggingen gjennom presiserende brev og møter (se for eksempel Miljøverndepartementet 2007 og Miljøverndepartementet 2008) Scenariegruppene har vært gjennomført på kommunalt nivå, men fylkeskommunene har vært representert i styringsgruppene både i Rondane og Sølknletten. I prosjektgruppene satt også fylkesmennene og villreinnemnda og sistnevnte var også inne i styringsgruppa i Sølknletten. I figur 4.4.1 viser jeg hvordan nivåene i flernivådemokratiet har forholdt seg til hverandre i planprosessen.



Figur 4.4.1: Forenklet fremstilling av aktørene på statlig, regionalt og kommunalt nivå i den regionale planprosessen.

Det første planforslaget ble sendt ut på høring i november 2010 og andre gangs høring i mai 2011 før planen ble enstemmig endelig vedtatt i felles fylkesting i september samme år. På grunn av innsigelser fra fylkesmennene i Hedmark og Oppland i den andre høringsrunden, ble planen sendt videre til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2011). Fra departementets side ble den endelig godkjent i september 2013 (Miljøverndepartementet 2013). En tidslinje som viser en forenklet fremstilling av planprosessen er vist i figur 4.4.2.

Figur 4.4.2: Tidslinje over planprosessen fra Miljøverndepartementets bestillingsbrev i april 2007 og til den endelige godkjenningen i september 2013.



4.5. Stor-Elvdal kommune: Fraflyttingskommune med behov for næringsutvikling

Stor-Elvdal kommune, som er case-kommunen i denne oppgaven, ligger midt i Østerdalen i Hedmark fylke (se bilde 4.4.1) og er en geografisk sett relativt stor kommune med et areal på 2.166 km² hvorav skog og fjell utgjør en betydelig del av arealene (Kartverket 2014). Kommunen er preget av fraflytting og hadde ved inngangen til år 2014 2.698 innbyggere, et tall som har gått stadig nedover siden 1965 da det bodde 4.164 personer i kommunen (Statistisk sentralbyrå 2014). Befolkningsnedgangen skyldes i all hovedsak et negativt fødselsoverskudd og blir i den kommunale planstrategien pekt på som en av hovedutfordringene for kommunen (Stor-Elvdal kommune 2012). 2/3 av innbyggerne bor i Koppang, som er kommunenes administrasjonssenter (Stor-Elvdal.kommune.no).

På kommunens nettsider presenteres Stor-Elvdal som en kommune med bredt næringsliv med både trelastvirksomhet, tapping av Imsdal kildevann, håndverksbedrifter og butikker (Stor-Elvdal.kommune.no). Utviklingen av dette næringslivet er et av de viktigste satsningsområdene for kommunen og knytter seg til en stor grad av kommunens arealressurser i form av for eksempel hyttebygging (Stor-Elvdal kommune 2012). Kommunen fremhever også den rike naturen med

mulighet for friluftsliv, jakt og fiske både i skogen og til fjells. Det kommer tydelig frem at naturen blir sett på som en ressurs for kommunen og Rondane blir trukket frem som turistmål.

Stor-Elvdals ordfører kommer fra Senterpartiet og sitter med støtte fra Høyre, Venstre, Fremskrittspartiet og Bygdelista i kommunestyret. Kommunens arealplan ble sist vedtatt i 2005 og det er meningen at oppstart av planrullering skal være før samfunnsdelen er ferdig rullert (Stor-Elvdal kommune 2012). Arbeidet med denne skulle begynne i januar 2013, men i følge min informant i kommunens administrasjon henger kommunen etter på grunn av ressursmangel.

5. Ulike perspektiver på planprosessen: Forholdet mellom nivåer, konfliktlinjer og videre gjennomføring av regional plan for Rondane-Sølnkletten

For bedre å kunne belyse forholdet mellom forvaltningsnivåene og deres syn på planprosessen, har jeg intervjuet personer som har vært sentralt inne i den regionale planprosessen i Rondane-Sølnkletten både fra statlig, regionalt og kommunalt forvaltningsnivå. I dette kapitlet presenterer jeg disse intervjuene og komplementerer dem med dokumenter fra planprosessen. Kapitlet er bygget opp slik at jeg tar for meg hvert forvaltningsnivås rolle i planprosessen, hvilke innvendinger de har hatt til planen før jeg belyser hvordan de selv beskriver planprosessen og sin egen rolle i den, samt hvordan de andre nivåene har oppfattet forholdet til dem. Helt til slutt presenterer jeg noen av de tankene de har hatt om gjennomføring av planen.

5.1. Relasjon mellom de forskjellige nivåene gjennom den regionale planprosessen

Jeg vil her presentere hvordan Stor-Elvdal kommune, Hedmark fylkeskommune, miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Hedmark og Villreinnemnda i Rondane og Sølnklettens rolle i den regionale planprosessen, samt hvordan de ser på relasjonene til de andre aktørene. Jeg refererer også kort til punktene de har spilt inn under høringsrundene, noe som er med på å skape et bilde av posisjonene de har hatt gjennom prosessen. Dette danner et viktig grunnlag for i neste kapittel å kunne vurdere konfliktlinjene og bruken av styringskanaler, samt se på hvilke konsekvenser disse har fått for aktørenes syn på planresultatet. Her besvarer jeg forskningsspørsmålene:

1. Hvordan har forholdet mellom Stor-Elvdal kommune, Hedmark fylkeskommune, Villreinnemnda for Rondane-Sølnkletten, Fylkesmannen i Hamar og Miljøverndepartementet utartet seg gjennom de forskjellige fasene i den regionale planprosessen?
2. Hvordan og hvorfor har samspillet mellom nivåene i planprosessen betydning for det endelige planresultatet?

5.1.1. Stor-Elvdal kommunes rolle i planprosessen

Stor-Elvdal kommune har deltatt i prosessene både i Rondane og Sølnkletten, da kommunen har arealer innenfor begge planområdene. I Rondane har de vært representert i prosjektgruppa og i Sølnkletten har en formannskapspolitiker fra kommunen deltatt i styringsgruppa (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2013a). Ellers har kommunen vært aktivt med i

høringsrundene og har kommet med uttalelser både ved første- og andregangs høring (Stor-Elvdal kommune 2010, Stor-Elvdal kommune 2011a), samt kommunisert sine standpunkter overfor Fylkeskommunen underveis i planleggingen (Stor-Elvdal kommune 2011b). Etter at den regionale planen ble oversendt Miljøverndepartementet for endelig godkjenning har kommunen deltatt i fellesmøter med departementet og andre kommuner, samt hatt drøftingsmøter med Miljøverndepartementet (Miljøverndepartementet 2013a, Miljøverndepartementet 2013b) om soneinndelinger i plankartet.

Gjennom hele planprosessen har bygging av fritidsboliger vært fokus for Stor-Elvdals innspill. Ved første gangs høring fremhevet kommunen viktigheten av sine skog- og utmarksressurser for den lokale næringsutviklingen og muligheter for hyttebygging. Kommunens anmerkninger til planen handlet derfor stort sett om soneinndelinger og retningslinjer for hytter (Stor-Elvdal kommune 2010). Med noen mindre merknader til de samme punktene som ved første gangs høring, sluttet Stor-Elvdal kommune seg til planforslaget slik det forelå ved andre gangs høring (Stor-Elvdal kommune 2011a). Etter at departementet overtok planen og forhandlet med kommunene om soneinndelinger i plankartet, var Stor-Elvdal den eneste de ikke kom til enighet med. Dette skyldtes at et område som i utgangspunktet var tiltenkt hytteutbygging fra kommunenes side, ble omgjort til observasjonsområde for villreinkalving (Miljøverndepartementet 2013a).

Gjennom mine intervjuer kommer det frem at Stor-Elvdal kommune stort sett var positive til å sette i gang planleggingen av den regionale planen for Rondane-Sølnkletten og selv mener at de har vært aktivt med gjennom hele planprosessen. Det er tydelig at prosessen har skapt et bredt engasjement både blant politikere og administrasjon, men at det likevel har vært vanskelig å få i gang det lokale engasjementet rundt planen. Ordføreren i kommunen er også grunneier, og beskriver sine tanker om planprosessen slik:

”Som grunneier tenkte jeg: ”Hvorfor sette i gang en så bred prosess når det på en måte er bestemt hvor dette skal ende?” (...) Men som politiker så jeg jo at det var fornuftig siden dette skulle være en revidering av planen for Rondane. Og jeg tror jo at prosjektutøverne mente det de sa om at vi skulle ha en god prosess, og jeg føler jo at vi hadde en god prosess til et visst punkt.” (Pers. komm. ordfører i Stor-Elvdal kommune 06.02.14)

Dette understreker den lokale skepsisen til planprosessen som også bekreftes i prosesskapittelet i den endelige planen. I mine intervjuer med informantene på kommunalt nivå kommer det likevel frem at dette ble snudd til lokalt engasjement og en positiv planprosess, noe de mener er på grunn av kommunens ”markedsføringsinnsats” inn mot grunneierne, samt lokalbefolkningens genuine interesse i å bevare villrein. Sitatet over gjenspeiler også kommunens positive syn på å skulle lage en

ny plan for å kunne revidere den allerede eksisterende Rondaneplanen, samt innlemme Sølknletten og på den måten skape en mer helhetlig plan. Med at prosessen var "god til et visst punkt" refererer informanten her til fylkesmannens miljøvernnavdelings merknader til planen og oversendelsen til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse.

Prosesen videre der Miljøverndepartementet fikk inn planen opplever informantene hos kommunen som uryddig. De oppfattet det slik at departementet ønsket å trekke kommunene mer inn i avslutningsprosessen enn det de gjorde, og det er tydelig at det har vært forskjell i forventningene kommunen hadde til sin deltakelse i siste fase av planprosessen og den rollen de faktisk fikk. Dette vil komme tydeligere frem i kapittelet om Miljøverndepartementets rolle i planprosessen (kap 5.1.4.).

Informantene på statlig og regionalt nivå er ikke samstemte om sitt inntrykk av kommunenes rolle i planprosessen. Informanten fra fylkesmannens miljøvernnavdeling mener at mange av kommunene brukte planprosessen som et verktøy for å trekke inn gamle innsigelsessaker som de hadde tapt før, mens arealplanlegger hos fylkeskommunen på sin side trekker frem utfordringen med å sette i gang scenarieprosessene i Rondane fordi kommunene var skeptiske til hvor mye deres deltakelse ville få å si for den ferdige planen.

"Det var nok tungt å dra i gang i noen kommuner. Vi kan jo ikke stikke under en stol at de har følt at de har deltatt i prosesser med litt sånn "spill for galleriet-følelse» tidligere." (Pers. komm. arealplanlegger hos Hedmark fylkeskommune 14.02.14)

Med dette mener informanten at kommunene tidligere har deltatt i verneplanprosesser der de har blitt bedt om å delta aktivt, men likevel har opplevd at de ikke har blitt hørt og at det i bunn og grunn har vært bestemt fra starten av hva som skulle bli resultatet. Dette understreker også inntrykkene fra informantene hos kommunen.

5.1.2. Hedmark fylkeskommunes rolle i planprosessen

Hedmark fylkeskommune har, sammen med Oppland fylkeskommune, vært driver av planprosessen fra bestillingsbrevet kom i 2007 og frem til Miljøverndepartementet overtok planen i 2011.

Fylkesrådet har vært prosjekteiere sammen med fylkesutvalget i Oppland og Fylkeskommunen har også vært fagansvarlig gjennom sin fylkesdirektør (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2013a). Fylkespolitikere fra Hedmark har deltatt i styringsgruppa både i Rondane og Sølknletten og fylkeskommunen har i tillegg hatt prosjektlederen i Sølknletten.

I intervjuene med arealplanlegger og fylkesrådspolitiker fra Hedmark fylkeskommune uttaler begge at de gikk inn i planprosessen med positivitet og et ønske om å utarbeide en omforent plan. Samtidig trekkes det frem at fylkeskommunen er vant til å drive planlegging og at denne planprosessen i det store og det hele ikke nevneverdig skilte seg fra tidligere planer. Det er her viktig å huske på at fylkeskommunen har vært dypt involvert i utarbeidelsen og rulleringen av tidligere fylkesdelplan for Rondane.

”Vi har lang tradisjon for å drive med regional planlegging og dette er i god gate i forhold til det vi har gjort før, men det var oppløpssida som ble helt annerledes.” (Pers. komm. arealplanlegger hos Hedmark fylkeskommune 14.02.14)

Også informanten hos fylkeskommune refererer til et skifte i planprosessen da departementet overtok planen. Dette er noe vi kan kjenne igjen fra Stor-Elvdal kommunes syn på planprosessen.

De andre aktørene i planprosessen er noe splittet i synet på forholdet til fylkeskommunen. Informanten hos fylkesmannens miljøvernavdeling mener at fylkeskommunen generelt har vært for lite involvert i planprosessen, mens arealplanlegger i kommunen trekker frem at forholdet til kommunen har endret seg underveis.

”Det er ofte sånn at kommunen kjemper mot en overordnet myndighet. Før fylkesmannen kom med sin innsigelse, så var det egentlig fylkeskommunen som var vår motstander mot å få utvikling her og der, men der kom vi til enighet, så vi var jo enige i det siste utkastet som fylkeskommunen kom med. Så kom det vendepunktet hvor de kom på vårt lag da.” (Pers. komm. arealplanlegger hos Stor-Elvdal kommune 05.02.14)

Her beskrives igjen vendepunktet i planprosessen da Miljøverndepartementet overtok planen, men enda viktigere er det at det viser at forholdet mellom regionalt og kommunalt nivå endret seg underveis i planprosessen. Fra å være mot hverandre i den ordinære planprosessen til å stå sammen mot departementet i avslutningsfasen. Dette er et tema som vil bli diskutert nærmere i neste kapittel.

5.1.3. Miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Hedmark sin rolle i planprosessen

Fylkesmannen i Hedmark hadde ingen representanter i styringsgruppa verken i Rondane eller Sølknletten, men var representert i prosjektgruppa begge steder. Ellers har fylkesmannen deltatt i høringsrundene og kommet med uttalelser til både første- og andre gangs høring. Som tidligere nevnt var det innsigelsene fra fylkesmennene i Hedmark og Oppland i den andre høringsrunden som førte til at planen ble sendt til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse.

I begge høringsrundene sendte fylkesmennene i Hedmark og Oppland en felles uttalelse. Grunnlaget for høringsuttalelsene ligger i et felles grunnlagsdokument som er utarbeidet i samarbeid med Villreinnemnda for Rondane og Sølknletten. Her tok de blant annet for seg utfordringer for villrein knyttet til utvikling i planområdet og kom med merknader til planforslaget i forhold til tidligere planpraksis, samt kritikk til bruken av konsekvensutredninger og mangelen på kunnskap (Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Oppland et al. 2011) Ved første høring hadde fylkesmennene flere merknader til planen og var av den generelle oppfatning at den ikke balanserte bruk og vern på en god måte i disfavør for villreinen (Fylkesmannen i Hedmark og Fylkesmannen i Oppland 2011b). Ved andre høring mente de at det ikke var gjort vesentlige endringer av planen i forhold til hva de hadde bemerket ved første høring, så innsigelsene ble opprettholdt (Fylkesmannen i Hedmark og Fylkesmannen i Oppland 2011a).

Etter at de fikk inn planen til avgjørelse, støttet Miljøverndepartementet langt på vei fylkesmennenes vurderinger av planen (Miljøverndepartementet 2012). Departementet bestilte en totalfaglig rapport fra Direktoratet for naturforvaltning (Miljøverndepartementet 2011) som langt på vei hadde de samme innvendingene mot planen som fylkesmennene (Direktoratet for naturforvaltning 2012). Dette kommer også frem i direktoratets to høringsuttalelser til planen (Direktoratet for naturforvaltning 2011a, Direktoratet for naturforvaltning 2011b). Forenklet sagt kan vi si at alle de statlige forvaltningsnivåene som har vært involvert i planprosessen på et tidspunkt har ment at planen var et for svakt verktøy for å ivareta villreinens leveområder i Rondane-Sølknletten.

Informanten hos fylkesmannens miljøvern avdeling i Hedmark er den mest kritiske til planprosessen som utspilte seg før Miljøverndepartementet tok inn planen. Han sier at fylkeskommunen holdt dem utenfor planprosessen og at deres rolle stort sett har vært å skrive høringsuttalelser til et ferdig planforslag. Denne oppfatningen kommer også til uttrykk i fylkesmennenes første høringsuttalelse, der de hevder at høringsrunden er den første anledningen fylkesmannen har hatt til å foreta en helhetlig vurdering av planforslaget.

Informant hos fylkeskommunen deler fylkesmennenes oppfatning av at de var lite deltagende i prosessen, men er ikke enig i hvorfor. I starten av planprosessen fikk fylkeskommunene nemlig et presiserende brev fra Miljøverndepartementet som sa at villreinnemndene måtte gis en sentral plass i planarbeidet for å sikre villreinens interesser i planen (Miljøverndepartementet 2008). I følge informanten hos fylkeskommunens planavdeling tolket de det slik at villreinnemndene dermed skulle ha en mer sentral posisjon enn fylkesmannen.

”Jeg tror ikke at fylkesmannen var bekvem med den posisjonen man var gitt i planarbeidet.(...) Den formelle rollen knyttet vi mer opp til Villreinnemnda enn til

fylkesmannen, men som sagt ble de invitert til møter på samme måte som alle andre. Problemet var bare at de ikke var der.” (Pers. komm. arealplanlegger i Hedmark fylkeskommune 14.02.14).

Dette sitatet viser at det er en ulik virkelighetsoppfatning mellom fylkeskommunen og fylkesmannen om hvorfor de ikke var mer med i planprosessen.

Miljøvernavdelingene hos fylkesmennene får mye av skylden fra informantene både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå for at planprosessen trakk ut i tid og blir kritisert for å ha involvert seg for lite tidlig i planprosessen, samt for å ha misbrukt innsigelsesmyndigheten sin.

”16 kommuner, 16 kommunestyre, 2 fylkeskommuner, 5 år. Vi snakker fort om 3-400 politikere som har vært innom denne planen. Noe mer demokratisk tror jeg ikke du klarer å få det. Og når det da litt på overtid kommer enn innsigelse fra fylkesmannen.. Den burde fylkesmannen tatt før.” (Pers. komm. ordfører i Stor-Elvdal kommune 06.02.14).

Innsigelsen fra fylkesmennene skapte reaksjoner både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Den tidligere ordføreren i Stor-Elvdal kommune, sendte blant annet et brev til Hedmark fylkeskommune som en kommentar til fylkesmennenes høringsuttalelse. Her kritiserte han den måten innsigelsene hadde kommet på og beskrev fylkesmennenes rolle i planprosessen som et demokratisk problem i det at de alene kunne stoppe en plan som var utarbeidet gjennom en mangeårig prosess med bredt engasjement og medvirkning på mange nivåer (Stor-Elvdal kommune 2011b). Informanten fra fylkesmannen kjenner seg ikke igjen i denne fremstillingen:

”Det har blitt fremstilt sånn at vi trakk oss ut av prosessen for å kunne bruke innsigelsesretten vår og overkjøre lokaldemokratiet. Det er jo en forvrenging og nærmest en løgn.” (Pers. komm. saksbehandler hos Fylkesmannen i Hedmark 13.02.14).

Fra kommunalt og fylkeskommunalt nivå deler de til en stor grad oppfatningene til den tidligere ordføreren og det uttrykkes misnøye med at planen ble stoppet etter endelig behandling i felles fylkesting. Informantene er enige om at det er en utfordring for planprosessen at det er et byråkratisk statlig ledd som gjennom innsigelser kan stoppe planen. Fra politisk hold i fylkeskommunen legges det imidlertid også vekt på at fylkesmannen ikke har noen vetorett i planprosessen i og med at det til syvende og sist er den politiske behandlingen hos Miljøverndepartementet som avgjør planens skjebne.

”Det er en utfordring for demokratiet at fylkesmannens avdelinger kan legge så klare vedtak fra folkevalgte organer til side. Derfor er det viktig at man har regjeringen som tar det øverste ansvaret for vurderingen rundt det i den type saker, slik at fylkesmennene ikke har noen vetorett på noen måte. For da hadde jeg følt at man hadde hatt et demokratisk problem.” (Pers. komm. fylkesrådsleder i Hedmark fylkeskommune 14.02.14).

I tillegg til å vise at man fra øverste politiske hold i fylkeskommunen er kritiske til fylkesmannens rolle i planprosessen, reflekterer dette sitatet også deres tiltro til Miljøverndepartementets politiske behandling av plansaker.

Avslutningsvis er det viktig å få med seg at informantene fra lokalt og regionalt nivå er tydelige på at de har forståelse for den rollen fylkesmannen skal spille i den regionale planprosessen og at de i større grad må se helheten og villreins utfordringer enn det man gjør fra lokalt nivå. Kritikken går i størst grad ut på at de har kommet for sent inn i prosessen og at de har vært lite samarbeidsvillige. I følge den ene informanten i kommunen har fylkesmannen tatt tak i dette og er mer aktiv i de andre planprosessene.

5.1.4. Miljøverndepartementets rolle i planprosessen

Miljøverndepartementet hadde rollen som initiativtaker til planprosessen og la premissene for planleggingen og den ferdige planen både i bestillingsbrevet, samt gjennom presiserende brev og oppfølgingsmøter underveis i planleggingen. Etter at planen ble vedtatt av fylkestingene i 2011 med påfølgende innsigelser fra fylkesmennene, fikk Miljøverndepartementet en mer direkte rolle i planprosessen i det at de nå stod ansvarlig for revidering og endelig godkjenning av planen.

Informantene på de forskjellige nivåene har ingen større innvendinger til måten Miljøverndepartementet har opptrådt på i første del av planleggingen. Det kan likevel trekkes frem at informantene fra kommunene reagerer noe på det de mener er for strenge føringer i bestillingsbrevet, en oppfatning som ikke deles av informantene fra fylkeskommunen.

Det endelige vedtaket i felles fylkesting 27. september 2011 og oversendelse av planen til Miljøverndepartementet innledet den delen av planprosessen der departementet ble stående ansvarlig for å kjøre prosessen videre. I mai 2013 inviterte administrasjonen i Miljøverndepartementet sammen med fylkeskommunene de berørte kommunene til dialog- og informasjonsmøte på Hamar (Hedmark fylkeskommune 2013). I invitasjonen het det at Miljøverndepartementet ønsket å presentere endringene i planen for å kunne få tilbakemeldinger fra kommunene før endelig vedtak. Dette møtet vakte sterke reaksjoner fra regionalt og kommunalt nivå. Heller enn et dialogmøte ble det oppfattet som en overkjøring fra departementets side der de presenterte det informantene fra kommunen og fylkeskommunen betraktet som forholdsvis store endringer i planen.

”Hvis vi prater om at regional planlegging er prosess, så var ikke dette regional planlegging. Her hadde det vært en lang prosess som ledet frem til et planforslag, også er det da deler av departementet som kjører sin egen greie. Kun med sine egne villreinbriller. Og den der samfunnshensyn og regionale hensyn, ”bruk- og vernbiten”, for å si det sånn. Den var veldig fraværende.” (Pers. komm. arealplanlegger i Hedmark fylkeskommune 14.02.14).

Arealplanleggeren gir her uttrykk for mye av den frustrasjonen som oppstod hos fylkeskommunene og kommunene etter dette møtet og sitatet er også representativt for reaksjonene hos mine andre informanter på regionalt og kommunalt nivå.

Fylkeskommune uttrykker i brev til departementet forundring over at møtet kun ble et informasjonsmøte og ikke en start på den brede dialogen som Miljøverndepartementet ved flere anledninger hadde forespeilet både kommuner og fylkeskommuner (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2013b). Fylkeskommunene vektlegger viktigheten av den lange planprosessen som har vært med bred medvirkning på mange nivåer og hvordan departementets sluttbehandling av planen rokker ved tilliten til lokal medvirkning. Dette støttes også av Stor-Elvdal kommune som i sitt brev til Miljøverndepartementet i likhet med fylkeskommunene også understreker at den regionale planen skal gjelde bruk så vel som vern i planområdet og viser til store endringer som er gjort i kommunens utviklingssoner (Stor-Elvdal kommune 2013a). I et oppfølgingsbrev til departementet understreker ordføreren denne frustrasjonen og krever at kommunen må få større utviklingsarealer til hyttebygging (Stor-Elvdal kommune 2013b)

Departementets håndtering av planprosessen skapte også reaksjoner på nasjonalt plan. Under spørretimen i Stortinget 5. juni 2013 stilte Høyres representant Gunnar Gundersen spørsmål til miljøvernministeren der han først understreket bredden i prosessen som har ligget til grunn for planvedtaket i fylkestingene for så å stille spørsmål ved det han kaller departementets overstyring av prosessen (Gundersen 2011). Statsråd Solhjell sa i sitt svar at departementet måtte være bevisst på sitt ansvar for å ta vare på villreininteressene, men var også opptatt av å balansere dette med vern. Han beskrev også hvordan han ville fortsette å gå i dialog med kommunene og fylkeskommunene (Miljøvernministeren 2013). Det ble i det videre kommunisert mellom politikere på regionalt nivå og politikere i regjering og storting, noe som førte til at planprosessen fikk en ny vending fra en prosess styrt av byråkratiet til en mer politisk styrt prosess med mål om en mer omforent plan. Kommunal- og regionalminister Liv-Signe Navarsete (Senterpartiet) involverte seg også i saken, og lovet i mediene å ”ta tak i Rondane-planen” og legge til rette for mer utvikling (Haugerud 2013).

”Vi følte at byråkratiet styrte prosessen frem til vi hadde et møtet på Stortinget med statsrådene og etter det så hadde jeg inntrykk av at det ble gitt klare politiske føringer fra regjeringen som da statsråden selvsagt fulgte opp overfor byråkratiet i MD. Det var ikke sånn

at de gikk vekk fra alt de hadde sagt, men de hadde en helt annen åpenhet til å komme oss i møte på noen viktige punkter. Så der har det skjedd noe politisk i forhold til embetsverket. Det er ingen tvil om det.” (Pers. komm. fylkesrådslederen i Hedmark kommune 14.02.14).

På bakgrunn av de tilbakemeldingene Miljøverndepartementet fikk etter informasjonsmøtet i mai, inviterte de til et nytt informasjonsmøte i juni der representanter fra begge fylkeskommuner, samt ni av kommunene deltok i tillegg til administrasjon og politisk ledelse i departementet (Miljøverndepartementet 2013). Her gikk Miljøverndepartementet tilbake på mange av endringene som ble foreslått på møtet i mai og inviterte i tillegg til tett dialog med kommunene angående soneinndelingene. Som tidligere nevnte førte dette til at de kom til omforente løsninger med alle kommunene unntatt Stor-Elvdal.

5.1.5. Villreinnemndas rolle i planprosessen

Som tidligere forklart ble villreinnemnda gitt en sentral posisjon i planprosessen på grunn av et presiserende brev fra Miljøverndepartementet angående planprosessens organisering.

Villreinnemnda har derfor sittet med medlemmer både i styringsgruppa og prosjektgruppa i Sølknletten, samt prosjektgruppa i Rondane. Nemnda har ellers vært aktiv på høringsnivå og som tidligere nevnt utarbeidet de et felles grunnlagsdokument med fylkesmennene i Hedmark og Oppland i forbindelse med førstegangs høring. I begge høringsrundene kom villreinnemnda og fylkesmennene med separate uttalelser.

Ved førstegangs høring var villreinnemnda, på lik linje med fylkesmennene, sterkt kritiske til planen og har stort sett de samme innvendingene (Villreinnemnda for Rondane og Sølknletten 2011c). Nemnda konkluderte i sin første høringsuttalelse med at planen ikke fulgte opp bestillingsbrevet fra Miljøverndepartementet og derfor ikke kunne godkjennes.

I motsetning til fylkesmennene, som opprettholdt sine anmerkninger fra første- til andregangs høring, snudde villreinnemnda og skrev i sitt andre høringssvar at planen slik den forelå var et godt redskap for å ivareta villreinsens interesser i fjellet og dermed var i tråd med Miljøverndepartementets bestillingsbrev (Villreinnemnda for Rondane og Sølknletten 2011b). Denne konklusjonen kommer fra ei delt nemnd etter motforslag mot styrets innstilling (Villreinnemnda for Rondane og Sølknletten 2011a). Mindretallet i nemnda hadde store innvendinger til planen og ønsket å konkludere med at anmerkningene fra første høring stort sett skulle opprettholdes.

”Det var veldig uheldig for det Villreinnemnda står for i og med at det nesten ble en snuoperasjon. Det føler jeg veldig på.” (Pers. komm. leder Villreinnemnda i Rondane-Sølknletten 06.02.14)

Denne "snuoperasjonen" er oppsiktsvekkende i og med at de to forslagene til vedtak var så vidt forskjellige og hvorfor dette skiftet kom er derfor interessant. Selv om måten de velger å ordlegge seg på er ulik, er det bred enighet både på kommunalt og statlig nivå om at kommunene rundt om kring spilte en viktig rolle i prosessen med å snu villreinnemndas uttalelse til planen. Ordføreren i Stor-Elvdal beskriver årsaken til at nemnda snudde slik:

"Jeg tror at vi som kommuner tok tak i villreinnemnda og forklarte dem litt hvem som var arbeidsgiver her." (Pers. komm. ordfører i Stor-Elvdal kommune 06.02.14.)

Informanten hos fylkesmannen på sin side brukte begrepet "partipisk" for å beskrive forholdet mellom kommunen og medlemmene i nemnda. På regionalt nivå trekkes det frem at villreinnemnda fungerte dårlig tidlig i prosessen og at det i realiteten kun var sekretær og leder som skrev innspill og høringsuttalelser uten noen reell behandling fra alle representantene i nemnda, men at dette endret seg frem mot andre gangs høring.

5.2. Gjennomføring av regional plan for Rondane-Sølnkletten

I min oppgave har jeg et ønske om å se på hvordan de forskjellige forvaltningsnivåene ser for seg den videre gjennomføringen av planen og peke på hva som er viktig for vellykket gjennomføring. I hvor stor grad denne planen gjennomføres på lokalt nivå gjennom kommunal planlegging er tidlig å si noe om da planen ikke forelå før i februar i år, men gjennom intervjuer, høringsuttalelser og annen kommunikasjon mellom forvaltningsnivåene kan det være mulig å si noe om lokal forankring til planen, samt den gjennomføringen kommune og fylkeskommune ser for seg videre. Dette delkapittelet besvarer forskningsspørsmålet:

3. Hvordan har planprosessen virket inn på de ulike aktørenes tanker om videre gjennomføring av regional plan for Rondane-Sølnkletten?

5.2.1. Prosess og lokal forankring

En bred prosess med høy grad av medvirkning har vært viktig helt fra starten av planprosessen for å sikre at det ble utarbeidet en så kunnskapsbasert plan som mulig, men også for at planen skulle være godt forankret lokalt. Allerede ved oppstartsmøtet i 2007 gjorde fylkeskommunene og kommune en avveining mellom rask fremdrift og lokal forankring gjennom bred medvirkning og kom til at det var ønskelig at man brukte lengre tid for å sikre høy grad av lokal involvering (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2013a). Viktigheten av en bred prosess som grunnlag for lokal forankring blir også understreket av informanten hos fylkesrådet i Hedmark.

”Involvering var riktig i forhold til å få det best mulige grunnlaget for de valgene som skulle gjøres, men også forankre planen slik at det ikke bare ble noen miljøavdelinger på enkelt plasser som hadde et forhold til den, men også samfunnet ute. Et eierforhold til planen.”
(Pers. komm. fylkesrådsleder i Hedmark fylkeskommune, 14.02.14).

Både i Rondane og Sølnkletten har det blitt lagt opp til bred medvirkning helt fra starten av, men med scenarieprosessene i Rondane opplevde planeier at kommunene i utgangspunktet hadde en skepsis til de ressursene de måtte stille med og liten tro på hvor mye innflytelse de ville komme til å få på det endelige plandokumentet (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2013a). Mange fryktet at dette kom til å bli som en verneplanprosess uten reell medvirkning og det har derfor blitt lagt ned mye ressurser for å skape lokalt engasjement og tillitt til planen. Dette kommer frem både i brev fra fylkeskommunene til Miljøverndepartementet (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2011) og gjennom mine intervjuer.

I den endelige planen står det om prosessen at det i ettertid har kommet positive tilbakemeldinger fra kommunene for den måten de har blitt involvert i prosessen og at de føler seg hørt i det endelige planforslaget. Fra Stor-Elvdal kommune sin side uttrykkes det at det var mye positivitet og fremdrift i planprosessen frem til fylkeskommunene vedtok planen i 2011.

«Det var veldig driv i prosessen fra starten og frem til den ble behandlet i fylkestinget. Det var lokalt engasjement og folk støttet opp om planen» (Pers. komm. arealplanlegger hos Stor-Elval kommune 05.02.14).

Som tidligere nevnt ble prosessen etter at Miljøverndepartementet overtok planen, oppfattet ganske annerledes enn den første fasen fra kommunenes og fylkeskommunenes side. Kommunene følte seg overkjørt og urettferdig behandlet av departementet og spørsmålet er i hvilken grad dette kan ha skadet den lokale forankringen som ble skapt gjennom den brede medvirkningen i planens første fase. Arealplanleggeren hos Stor-Elvdal kommune forklarer hvordan planprosessen har preget hans syn på planen slik:

”Villreinen var i utgangspunktet veldig positivt for meg, men i løpet av prosessen så har den fått et litt negativt fortegn. Det har litt med at det har vært mye jobb og problemer rundt denne prosessen. Hvor mye det sitter i befolkningen generelt og hos næringslivet, er jeg litt usikker på, men hvert fall i kommunen her både politisk og hos administrasjonen har det blitt et negativt fortegn på villrein.” (Pers. komm. arealplanlegger i Stor-Elvdal kommune 05.02.14).

5.2.2. Tanker om gjennomføring

Det kan synes som om siste fase av den regionale planprosessen har gjort skade på planens omdømme og svekket den lokale forankringen. Grunneierforeningen i Stor-Elvdal krevde i et brev til departementet, da planen ble sendt til Miljøverndepartementet for endelig godkjenning, at det ble satt i verk en ny planprosess dersom departementet ikke støttet planen slik den forelå og gjorde endringer i denne (Stor-Elvdal grunneierforening 2011). Dette fordi de fryktet å måtte forholde seg til en plan som de selv ikke hadde vært med på å utforme og som de derfor ikke støttet innholdet i. De fryktet at de nå ikke ville få noen innflytelse på den endelige planen og støttet derfor den planen som de hadde bidratt til å utarbeide etter det de selv mener var en god planprosess. Arealplanleggeren i Stor-Elvdal trekker også frem mangelen på innflytelse i det endelige plandokumentet som en faktor som kan være med på å svekke den videre gjennomføringen.

”Jeg tror politisk her, så kommer vi til å hele tiden tøyne grensene, for nå føler vi at vi ikke kom frem med det vi ønsket. Dispensasjoner vil bli stoppet av fylkesmannen og planer vil bli fremmet og stoppet av fylkesmannen, og det tror jeg er et resultat av at vi ikke fikk komme helt frem. Hvis vi hadde fått litt mer gjennomslag hadde vi sagt: ”Greit når har vi gjort opp

det vi har gjort opp og da prøver vi å gjøre utviklingen av de områdene her”.” (Pers. komm. arealplanlegger i Stor-Elvdal kommune, 05.02.14).

På kommunalt nivå frykter man altså at det vil bli mye usikkerhet rundt den lokale planleggingen fremover, og at innsigelsesinstituttet vil videreføres som følge av kommunens uvilje mot gjennomføring og mangelen på forvaltningspraksis som oppstår når en ny plan foreligger. Ut fra dette er det tydelig at Stor-Elvdals vilje til gjennomføring av planen er svekket i forhold til det som var situasjonen med den opprinnelige planen vedtatt av fylkestingene, der kommunen hadde fått mer gjennomslag for sine punkter. I sin tilbakemelding til Miljøverndepartementet etter informasjonsmøtet på Hamar i mai 2013 der departementets første endringer ble lagt frem, er kommunen også konkrete på at deres vilje til å implementere den regionale planen i det kommunale planverket ville bli svekket som følge av prosessens siste fase og kommunens dertil minskede eierskapsfølelse til planen (Stor-Elvdal kommune 2013a).

Vi ser her et skille mellom den forankringen til en plan som oppstår på grunn av bred deltakelse og følelse av eierskap til planen og det som handler om hvor mye gjennomslag man har fått i det endelige plandokumentet. Informanten hos fylkesmannen mener at prosessen i seg selv ikke har noe å si for den videre implementeringen av planen, men at det er kommunens grad av tilfredshet til dens innhold som betyr noe for hvor aktive de vil være på å implementere planen. Hvis det er slik at prosessen i seg selv og samspillet mellom de forskjellige nivåene ikke har så mye å si, men at det, som informanten hos fylkesmannen sier, kun er graden av tilfredshet med det faktiske innholdet i planen og hvor mye kommunen har fått gjennomslag for i det endelige plandokumentet som betyr noe for gjennomføringen av planen, så er det interessant å se hva de forskjellige aktørene mener om den godkjente planen.

Stor-Elvdal kommune var, som tidligere nevnt, den eneste kommunen som ikke kom til enighet med Miljøverndepartementet om de endelige soneinndelingene i plankartet og er sånn sett i en særstilling i forhold til de andre kommunene i planområdet. Kommunen gikk likevel ikke ut av forhandlingene med departementet uten noe og fikk endret en buffersone rundt det som i dag er et stort anlegg for tapping av drikkevann, noe kommunen tok som en selvfølge mer enn som en seier. Kommunen er også fornøyd med at det ble endringer i maksimalt bruksareal på hytter i buffersonene, så som informanten fra den politiske ledelsen sier var de sum av sumarum 50/50 fornøyd med det endelige planforslaget.

«Det er noen forandringer, blant annet de hadde tatt vekk utviklingssona i Imsdalen hvor vi har en av landets største vannkilder – altså Imsdalsvann. Departementet ble jo litt flau selvfølgelig for de var jo ikke helt klar over at Imsdalsvann kom derfra. Så de ble jo litt svar skyldig da vi sa: ”Er dere klar over at det finnes en ganske stor fabrikk inni der som taper mye vann?” Det var de ikke helt klar over.” (Pers. komm. ordfører i Stor-Elvdal kommune, 06.02.14).

Dette sitatet reflekterer også noe av den misnøyen som lå hos kommunen og fylkeskommunen om at byråkrater i Oslo ”satt og flyttet streker uten å vite hva de flyttet streker i forhold til” som arealplanleggeren i Hedmark fylkeskommune sa det. Ellers mener informanten fra den politiske ledelsen i Stor-Elvdal at den nye planen generelt gir for lite handlingsrom for næringsutvikling og at den derfor er dårligere enn den gamle Rondaneplanen. Han trekker likevel frem det positive ved at villreinen får bedre vilkår med denne planen.

Når det kommer til gjennomføringen av planen, så er informantene hos kommunen delt. Fra administrasjonens side er man forberedt på å kjempe videre mot fylkesmannen og prøve forvaltningspraksis inn mot vanskelige saker og tror at innsigelsesinstuttet vil bli videreført og forsterket med den nye planen. På politisk nivå er man egentlig ikke så opptatt av den kommunale forankringen og er saklige på at kommunen nå er forpliktet til å følge de retningslinjene som ligger i den regionale planen når de kommunale planene skal utarbeides.

”Jeg er helt sikker på det at hvis vi legger planen i en skuff, så kommer jeg til å sitte borte på Hamar mer eller mindre hver dag i noen dispensasjonssaker fordi vi ikke bruker veiledninga fra regional plan. Den må ligge i bunn når vi begynner med vår arealplan.” (Pers. komm. ordfører i Stor-Elvdal kommune, 06.02.14).

Informantene hos fylkeskommunen er stort sett fornøyd med den endelige planen slik den nå foreligger, da de oppfatter endringer som ble gjort av departementet som relativt små. For øvrig synes de ikke at den nye planen skiller seg så veldig fra den gamle, med unntak av at den nå også omfatter Sølnekletten. Fra fylkesmannens side er man ikke begeistret for den endelige planen og mener at den tar for lite hensyn til villreinens behov kontra de lokale utviklingsinteressene. Dette kommer også frem i grunnlagsdokumentet for førstegangs høring der de fremholder at retningslinjene til den nye planen langt på vei er en svekkelse i forhold til den gamle (Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Oppland et al. 2011). Det er således interessant å se at både kommunen og fylkesmennene er enig om at den gamle Rondaneplanen var bedre enn den nye, men på motsatt grunnlag.

I den videre implementeringen av planen er fylkeskommunen og fylkesmannen i intervjuene opptatt av at fylkeskommunene må ta jobben som planeier og hele tiden minne kommunene på den

regionale planen gjennom å komme med innspill til den kommunale planleggingen, noe informanten fra fylkesmannen mener at fylkeskommunen ikke har vært flink nok til med den gamle planen. Hos fylkesmannen er man også klar på sin oppgave om på vegne av staten å følge opp planen.

”Du binder ikke arealer gjennom en regional plan. Det må jo kommunen selv gjøre. Så slikt sett så holder vi den jo hele tiden varm når vi uttaler oss til plansaker i kommunene.” (Pers. komm. arealplanlegger hos Hedmark Fylkeskommune, 14.02.14)

Som arealplanleggeren hos fylkeskommunen her er inne på, er den regionale planen kun retningsgivende og den juridisk bindende arealplanleggingen må derfor skje på kommunalt nivå. Med ny plan- og bygningslov som kom i 2008, ble det gitt anledning til å knytte juridisk bindende bestemmelser til regionale planer, et virkemiddel som første gang ble vurdert i utredningen ”Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven” som et forarbeid til ny plan- og bygningslov (NOU 2003:14). Det kan derfor være interessant å vurdere om regionale planbestemmelser kunne gjort det enklere å implementere planen på kommunalt nivå.

I Regional plan for Rondane-Sølnkletten har man valgt å ikke benytte seg av regionale planbestemmelser. I bestillingsbrevet fra Miljøverndepartementet blir det fastslått at de regionale villreinplanene skal være retningsgivende for kommunal planlegging og være førende for statlig og fylkeskommunal sektorplanlegging. I følge arealplanlegger hos fylkeskommunen har det vært diskutert med departementet hvorvidt regionale planbestemmelser kunne være aktuelt, men at man valgte å kjøre en mer tradisjonell plan slik man alltid har gjort.

”Det var ingen som sa ”Nei, her er den eneste løsningen å benytte bestemmelser”, så da tror jeg nesten heller at det ble konkludert omvendt. Altså at det skulle veldig mye til for at det skulle være behov for bestemmelser.” (Pers. komm. arealplanlegger hos Hedmark Fylkeskommune, 14.02.14).

Informantene på politisk og administrativt nivå hos fylkeskommunen er enige om at planen har så klare føringer og avveininger at det rent praktisk ikke vil ha så mye å si at det ikke er knyttet bestemmelser til planen. Arealplanlegger hos kommunen støtter også denne oppfatningen og uttaler at man vil få stoppet utbygginger uansett om man har retningslinjer eller bestemmelser. Likevel mener han at det kanskje ville vært lettere for kommunene å forholde seg til bestemmelser da disse gir mindre rom for tolkning enn det retningslinjer gjør og at det derfor ville tatt kortere tid å etablere en forvaltningspraksis.

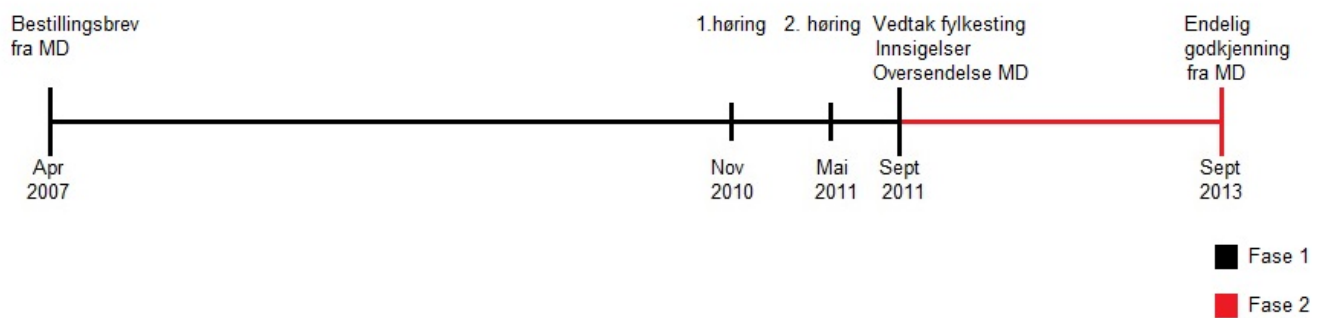
6. Diskusjon

I dette kapitlet vil jeg drøfte den regionale planprosessen for Rondane og Sølknkletten og belyse samspillet og konfliktene mellom nivåene, samt diskutere hvilke konsekvenser dette kan ha fått for den endelige planen og gjennomføringen av den. Jeg begynner med å presentere det som har vist seg å være en todeling av planprosessen både i form og innhold, før jeg diskuterer samspillet mellom nivåene og bruken av styringskanalene, samt hvilke konsekvenser dette fikk for planinnholdet. Videre peker jeg på noen av de konfliktlinjene som viste seg i prosessen før jeg drøfter noen av utfordringene knyttet til gjennomføringen av regional plan for Rondane-Sølknkletten med hovedfokus på Stor-Elvdal kommune.

6.1. Fra start til mål: En todelt planprosess

Den regionale planprosessen, fra fylkeskommunene mottok Miljøverndepartementets bestillingsbrev og til det endelige vedtak i felles fylkesting, tok nesten fire og et halvt år. Som mine informanter på kommunalt og regionalt nivå trekker frem, var det vanskelig å skape et lokalt engasjement for oppstartsarbeidet til planen. Mange fryktet at planprosessen ville bli et slags "spill for galleriet" og at planens innhold i bunn og grunn allerede var bestemt fra Miljøverndepartementets side. I Rondane ble det ble brukt mye ressurser på scenarieprosesser ute i kommunene og det ble etter hvert en god fremdrift med høy grad av medvirkning. Kommunene og fylkestingene kom til slutt frem til en omforent løsning med et planforslag som ble vedtatt av et enstemmig felles fylkesting.

Etter at Miljøverndepartementet overtok planen kommer det et klart skille i prosessen. Fra det informantene på kommunalt og regionalt nivå oppfattet som en bred prosess med høy grad av medvirkning som jeg har valgt å kalle "fase 1", til det de i noen grad mener var overkjøring fra departementets byråkrater og som jeg kaller "fase 2" (se figur 6.1.1). Det kan argumenteres med at denne todelingen var mest synlig fra kommunalt og regionalt nivå, noe som er naturlig siden de fikk mindre råderett over prosessen. Likevel viser dette at det gikk et skille i graden av medvirkning fra kommunalt nivå, noe som er relevant i den videre diskusjonen om statlig involvering i regional planlegging.



Figur 6.1.1: Forenklet fremstilling av fasene i planprosessen fra Miljøverndepartementets bestillingsbrev i april 2007 til endelig godkjenning i september 2013.

Før ny plan- og bygningslov i 2008, var det slik at fylkesdelplaner måtte godkjennes av Miljøverndepartementet som også kunne gjøre de endringer som de fant nødvendige (jf. § 19-4 i plan- og bygningsloven av 1985) (Plan- og bygningsloven 1985). Med ny lov ble dette endret til at Miljødepartementet kun skulle ta inn planer dersom det fremkom vesentlige innvendinger fra statlige organer eller kommuner med interesser innenfor planområdet (Plan- og bygningsloven 2008).

Uten fylkesmennenes innvendinger til planen, hadde dette vært en prosess med fjernstyring fra departementet, med liten grad av direkte involvering og planen ville vært endelig vedtatt to år tidligere. Fordi de måtte ta inn planen, ble Miljøverndepartementet i større grad nødt til å vurdere og ta standpunkter til planinnholdet. Dette skapte nye konflikter som understreket forskjellene mellom nasjonale vernemål og lokale utviklingsmål og gjorde at styringskanalene og politiseringen av naturforvaltningen ble mer synlig. Todelingen av prosessen danner derfor mye av bakteppet for den videre diskusjonen i neste delkapittel.

6.2. Politiske styringskanaler mellom forvaltningsnivåene og dreining av planresultatet

Når man ser på den regionale planprosessen for Rondane-Sølknletten i ettertid, er det interessant å studere hvordan samspillet mellom de forskjellige nivåene har utviklet seg underveis og vurdere hvilke konsekvenser dette har fått for den endelige planen. Det har vært flere mer eller mindre "snuoperasjoner" gjennom planprosessen, noe som har hatt betydning både for hvordan planresultatet ble, men kanskje også for hvordan de enkelte aktørene anser den endelige planen.

De politiske styringskanalene spilte en viktig rolle i begge faser av planprosessen. Dette ble først tydelig i villreinnemndas behandling av planforslagene i "fase 1". Som tidligere beskrevet stod villreinnemnda på linje med fylkesmennene ved førstegangshøring og mente at planforslaget inneholdt flere vesentlige mangler. Ved andregangshøring snudde nemnda og sluttet opp om planforslaget slik det forelå, selv om lite var blitt gjort fra første- til andregangshøring. Her hadde de politiske styringskanalene mellom kommunene og nemnda blitt tatt i bruk, noe informantene på kommunalt og statlig nivå er tydelige på. Dette bygger opp om Bråtå, Alnes et al. (2011) sine funn om at kommunene i større grad nå enn før forventer at villreinnemndene taler deres sak.

Villreinnemndas spesielle rolle som statlig organ sortert under Miljødirektoratet (da Direktoratet for naturforvaltning), men med representanter foreslått av kommunene, gir her utslag på prosessen. Siden representantene i nemnda er så sterkt tilknyttet kommunene, har det vært en åpen kanal for sistnevnte til å påvirke medlemmenes standpunkter innad i nemnda, noe de tydelig har benyttet seg av for å vri planresultatet i en mer utviklingsorientert retning. Det går her an å spekulere i om kommunene bevisst har fått inn medlemmer i nemnda som er mer utviklingsorienterte fordi de visste at nemndene ville ha en sentral plass i den regionale planprosessen.

Det kan være at Miljøverndepartementet her har gjort grep som har fått utilsiktede virkninger. For å sikre villreininteressene, bidro de til å gi villreinnemndene en sentral posisjon i planprosessen gjennom å sende presiserende brev til fylkeskommunene. Når da villreinnemndene, som en mer sentral aktør enn fylkesmennene, ved siste høringsrunde ga sin tilslutning til planen, kan dette ha vært med på å rettferdiggjøre planresultatet også sett fra et villreinfaglig ståsted. Dette brukte også fylkeskommunene som argument i sitt følgebrev da planen ble sendt til departementet (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2011).

Den faktiske betydningen det fikk for planresultatet at villreinnemnda snudde og anbefalte planen er det vanskelig å si noe om. Uansett kan det ha bidratt til å gjøre en plan som, sett fra et miljøfaglig standpunkt, ikke var så god, fikk den villreinfaglige legitimiteten den trengte før den ble vedtatt i

fylkestingene. Dette viser også hvordan medlemmene i villreinnemndene kan få et dilemma med å skille mellom rollen som medlemmer i en villreinfaglig instans og som innbyggere i et lokalsamfunn med behov for næringsutvikling.

Et annet eksempel på at bruken av partiorganisatoriske styringskanaler kan ha ført til en dreining av planresultatet, er skiftet i planleggingens "fase 2". Her gikk Miljøverndepartementet fra å endre planen med lite grad av medvirkning og mye faglig villreinfokus til å åpne opp og invitere kommunene og fylkeskommunene inn i en bredere prosess. Misfornøyde politikere på lokalt og regionalt nivå brukte styringskanalene for å sette agenda på nasjonalt nivå ved å påvirke sine partifeller i det øverste forvaltningsnivået. Det kan også argumenteres for at de partipolitiske styringskanalene bidro til konfliktløsning, da planprosessen tok en annen og mer omforent retning i slutfasen. Disse strukturene har hatt en "bottom-up"-funksjon og bygger opp under Reitan, Saglie et al. (2012) sine teoretiske perspektiver om styringskanalenes funksjon for å sette dagsorden og å løse konflikter. Dette var også tilfellet ved initieringen av den tidligere fylkesdelplanen for Rondane, som ble satt på dagsorden av en ordfører.

På bakgrunn av de endringene som ble gjort i slutten av "fase 2" av planprosessen, er det også mulig å diskutere om de partipolitiske skillelinjene rundt sentralisering og desentralisering kan ha fått noe å si for planresultatet. Da planen var inne til endelig avgjørelse hos departementet (fase 2), var det SV, med Erik Solheim og Bård-Vegard Solhjell, som hadde miljøvernministeren (Regjeringen 2014). SV er, sammen med Arbeiderpartiet, kjent for å være et sentralistisk parti og har også miljø høyt oppe på dagsorden (Sosialistisk Venstreparti 2013). Senterpartiet, som sammen med SV og Arbeiderpartiet satt i den rødgrønne regjeringen, er på sin side et parti der det lokaldemokratiske aspektet betyr mye. At daværende kommunal- og regionalminister Liv-Signe Navarsete (SP) involverte seg i prosessen kan derfor ha bidratt til å dreie planresultatet. Dette er for øvrig også et eksempel på at styringskanaler blir brukt "bottom-up" innad i partiet.

Ordføreren i Stor-Elvdal har i begge de siste periodene kommet fra Senterpartiet, noe som kan forklare den holdningen de har vist til fylkesmannens rolle i planprosessen. Dette kan likevel ikke ilegges for mye vekt da, som jeg har nevnt tidligere, de partipolitiske skillelinjene har en tendens til å viskes ut på de lavere forvaltningsnivåene. Dette underbygges også av at fylkesrådslederen i Hedmark fylkeskommune, som var en av de sentrale politikerne fra fylkeskommunens side i siste del av planprosessen, var fra det sentralistiske Arbeiderpartiet. Høyre er som nevnt også et parti som setter lokaldemokratiet høyt, og det er derfor ikke overraskende at de kritiske spørsmålene i Stortingets spørretime angående Miljøverndepartementets gjennomføring av siste del av planprosessen kom fra en av deres representanter på Stortinget. Disse sidene av planprosessen

kunne vært bedre belyst med intervjuer og med mer tilgang fra dokumenter innad i departementet. Likevel er dette relevante betraktninger ut fra partiskiller i den norske politikken.

Alle temaene som har blitt tatt opp så langt i dette delkapittelet har vært eksempler på politisering av naturforvaltningen. I villreinnemnda ble politiske kanaler benyttet og fokuset skiftet fra de villreinfaglige begrunnede vurderingene, til at nemnda stilte seg bak en omdiskutert plan som mange mente fokuserte for mye på utvikling og for lite på vern. Det samme skjedde i Miljøverndepartementet, der det var tydelig at den naturvernfaglige ekspertisen ønsket en ganske annen plan enn den som ble vedtatt. Inntrykket av at dette var en plan som i for liten grad tok hensyn til villrein, ble forsterket av Direktoratet for naturforvaltnings faglige råd i forbindelse med sluttbehandlingen av planen. Direktoratet var her sterkt kritisk til planens evne til å bevare villreins leveområder (Direktoratet for naturforvaltning 2011). Akkurat slik Reitan (2004) argumenterer for, har naturvernpolitikken her kommet inn i en større sammenheng med økonomiske interesser og etablert seg i den politiske skillelinjen mellom sentrum og periferi. Konsekvensen av dette er også fra dette perspektivet en plan som beveger seg lengre vekk fra det villreinfaglige fokuset.

6.3. Konfliktlinjer når naturforvaltning og arealplanlegging møtes

Hovedkonfliktlinjene i denne planprosessen har gått mellom nasjonale vernemål på den ene siden og lokal utvikling på den andre. Som jeg har argumentert for tidligere, er dette typisk for prosesser innenfor arealplanlegging og naturvern. Grovt sett har Miljøverndepartementet, fylkesmennene og delvis også villreinnemndene jobbet for en plan med høyest mulig grad av fokus på villrein, mens fylkeskommunene og kommunene har ønsket en mer utviklingsrettet plan. Det er likevel viktig å se at denne prosessen ikke er svart/hvit. Kommunen og fylkeskommunen ønsker også å bevare villreinen, og aktørene på statlig nivå er ikke imot lokal næringsutvikling. Det er gradene av vern og utvikling det strides om, samt hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å nå målene.

De nasjonale vernemålene og de lokale utviklingsinteressene er i tillegg eksempler på at koordinering mellom forvaltningsnivåene i flernivåsystemet vanskeliggjøres på grunn av divergerende mål og interesser. Dette er et typisk tilfelle av reguleringspolitikk der nasjonale hensyn går på bekostning av enkeltes økonomiske gevinst. Eksempelet fra denne planprosessen er Stor-Elvdal kommune som måtte gi opp hyttetomter på grunn av kalvingsområde for villrein. Ambisiøse bevaringsmål kombinert med et krav om bredere lokal deltakelse er typiske trekk ved reguleringspolitikk og fører oss over på konflikten mellom sentrum og periferi.

Denne konflikten mellom sentrum og periferi handler altså også mye om nasjonal måloppnåelse og lokal næringsutvikling. Som nevnt i diskusjonen over, gjorde dette seg utslag i de partipolitiske skillelinjene med Senterpartiet og Høyre på den ene siden og Arbeiderpartiet og SV på den andre. Konflikten bygger på at de forskjellige forvaltningsnivåene blir ulikt berørt av de nasjonale bevaringsmålene, og oppfatninger på kommunalt og regionalt nivå om at det sitter noen i Oslo og "flytter streker" gjør seg derfor raskt gjeldende. Dette bygger også på forskjeller i den bruksorienterte lokalkunnskapen og den urbant funderte biologiske ekspertisen som har dominert i Miljøverndepartementet.

6.4. Regional planlegging som lim og prosessens betydning for videre gjennomføring av planen

Jeg har nå vist hvordan styringskanaler mellom forvaltningsnivåene i det fragmenterte flernivådemokratiet og partipolitiske skillelinjer førte til endringer i planresultatet for Rondane-Sølnkletten. Jeg har også beskrevet hvordan naturvern og arealplanlegging er typiske konfliktområder på grunn av at aktørene påvirkes forskjellig av nasjonale mål. I kapittel 2.3. viste jeg hvordan regional planlegging søker å samordne forvaltningsnivåene på tvers av sektorielle og geografiske skillelinjer og belyste teoretiske perspektiver på at fylkeskommunens evne til samordning er svak på grunn av mangelen på intervensjonistiske virkemidler for å sikre gjennomføring.

Den endelige regionale planen for Rondane-Sølnkletten forelå ikke før februar i år, og det er derfor for tidlig å konkludere noe om hvordan den er gjennomført. Det er likevel mulig å gjøre noen vurderinger av prosessens betydning for aktørene på de forskjellige forvaltningsnivåenes tanker om videre implementering av planen, og da også i hvor stor grad regional planlegging har fungert som samordner.

Som jeg tidligere har vært inne på står mye av graden av gjennomføring på kommunenes vilje til å planlegge i henhold til regionalplan i sine arealplaner. I teoridelen har jeg vist at kommunens eierforhold styrkes gjennom gode prosesser med dialog og samarbeid (Higdem 2004). Det er derfor interessant å se på hvordan den todelte prosessen for Rondane-Sølnkletten har påvirket lokal forankring og tanker om videre implementering.

I prosessens første fase har det vært mye fokus på lokal forankring og eierskap, noe som ble tidlig etablert da kommunene og fylkeskommunene ble enige om å prioritere dette foran rask fremdrift i planarbeidet (Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune 2013). Dette har helt klart

bidratt til at kommunene følte at de fikk mer gjennomslag i prosessen. Fase 2 bar, som vist tidligere, mindre preg av fokus på dialog, og gjennom mine intervjuer og dokumentstudier kan det tyde på at dette har skadet den lokale forankringen til planen.

Higdem (2004) har pekt på konkretisering, forenkling av planarbeidet og at de temaene som blir tatt opp er genuint regionale, som faktorer for å sikre kommunenes interesse i å delta i planprosesser. I denne planprosessen har ikke forenkling vært prioritert, men de temaene som er tatt opp har i høyeste grad vært regionale og av kommunal interesse. Hovedproblemet har nok i denne prosessen vært at hovedformålet har vært å sikre nasjonale interesser på regionalt nivå. Dette gjenspeiles i grunneiernes avmaktsfølelse og mangelen på tro på at de ville bli hørt i planarbeidet. Dette bygger også opp under Helgøy og Aars' (2008) teoretiske perspektiver på flernivådemokratiets negative innvirkning på styringskapasitet og representativitet.

Spørsmålet er hvor mye den siste fasen av prosessen har påvirket den lokale forankringen og hvilke konsekvenser dette får for gjennomføringen. Her er det viktig å ha i minne at den endelige planen ikke skilte seg vesentlig fra den som ble vedtatt av fylkestingene, og at kommunenes negative innstilling til planen derfor kan endres etter hvert. Da jeg intervjuet mine informanter var det bare et drøyt halvt år siden konflikten var på sitt verste, og det kan derfor være at aktørene på lokalt nivå blir mer positive til planen med tiden. Det er også viktig å få med at Stor-Elvdal kommune var den eneste kommunen som ikke kom til enighet med departementet, og derfor har større grunn til å være misfornøyd enn de andre kommunene.

Informanten hos fylkesmannens miljøvern avdeling mente at det ikke var planprosessen, men planresultatet som var viktig for kommunenes gjennomføringsvilje til planen. I forrige kapittel trakk jeg derfor frem hva de forskjellige aktørene syntes om den nye planen. Det kom her frem at informantene på kommunalt nivå foretrakk den tidligere Rondaneplassen fremfor den nye. Fylkesmannens miljøvern avdeling har i sitt grunnlagsdokument sagt at planen var en svekkelse av villreininteressene fra tidligere plan. Aktørene på fylkeskommunalt nivå på sin side så ikke så den store forskjellen mellom planene. Det er således interessant å merke seg at man både fra kommunen og fylkesmannen foretrekker den gamle Rondaneplassen, men på forskjellig grunnlag. Det er da grunn til å spørre seg hva som kan være bakenforliggende årsaker til at den gamle villreinplanen ble bedre likt enn den nye. Hva har man da egentlig oppnådd med syv års planlegging?

En viktig forskjell mellom ny og gammel plan er at den gamle planen var lokalt initiert. I den gamle planen kom altså tankene om et behov for å utarbeide en plan for bevaring av villreinens leveområde fra lokalt nivå og ikke fra staten. Det kan være mulig å tenke seg at dette kan ha bidratt til at kommunene så med mer positive øyne på denne planen, eller i alle fall hadde en større følelse av

eierskap til den. På den andre siden kan man argumentere for at det at det allerede eksisterte en plan, som i tillegg hadde vært rullert før, skulle gjøre at det ikke burde by på noen større problemer å rullere denne en gang til. Her trekker jeg inn informanten fra fylkesmannens uttalelse om at kommunene så på denne rulleringen som en mulighet til å ta opp igjen gamle dispensasjonssaker som de tidligere hadde tapt som følge av innsigelser fra fylkesmannen. Dette kan være med på å forklare det høye konfliktnivået i denne rulleringsrunden da tidligere konfliktsaker ble samlet inn i én planprosess.

Utover lokal forankring og kommunal vilje til implementering, har fylkeskommunene og fylkesmennene mulighet til å påvirke den kommunale planleggingen gjennom å veilede og komme med innspill. Det å "holde planen varm" var da også noe fylkeskommunens informant fra planavdelingen pekte på, og siktet da til veiledning og bruk av innsigelsesmyndigheten. Fra fylkesmannens side var dette også noe som ble trukket frem for å sikre implementering av planen. Det er i så måte interessant å se hvordan dette etter hvert innvirker på planpraksis, da det er vist at disse to aktørene har forskjellig syn og ulikt utgangspunkt for å uttale seg om planen.

Gjennom ny plan- og bygningslov ble det anledning til å knytte juridisk bindende bestemmelser til regionale planer. Det ville være naturlig å tenke at dette kunne vært en måte å sikre gjennomføring av regionale planer, men i følge informanten på regionalt nivå var ikke dette et stort tema under planprosessen. Det ble tidlig enighet om at det ikke skulle knytte regionale planbestemmelser til denne planen og argumentet både på regionalt og kommunalt nivå er at dette ikke ville utgjort noen større forskjell da retningslinjene som er gitt i planen uansett gir grunnlag for innsigelse fra berørte offentlige myndigheter.

Så hva er det mulig å si om regional planlegging som samordner eller "lim" på grunnlag av informantenes tanker om gjennomføring av planen? Basert på Stor-Elvdal kommunes uttalelser om at deres eierforhold til planen var ødelagt kan det synes som om den regionale planen har fått en ripe i lakken som følge av prosessens siste fase. Uansett kan det sies planprosessen skapt en felles arena for aktørene i naturforvaltningen, noe som har gitt dem mulighet til å kommunisere alle sine standpunkter inn i én prosess. Slike konflikter kan skape avstand mellom aktørene, men har nok helt sikkert også ført til at en del uenigheter har blitt avklart.

6.5. Statlig styring fra avstand?

I kapittel 2.2 la jeg frem teoretiske perspektiver om bevegelsen fra "government til governance", samt flernivåstyring (multi-level governance) og presenterte påstanden fra Helgøy og Aars (2008) om at staten ikke nødvendigvis styrer mindre nå enn før, men at den styrer på en annen måte. Med dette som utgangspunkt er det interessant å diskutere hvordan staten har styrt i den regionale prosessen for Rondane-Sølknletten.

Helt fra starten av har Miljøverndepartementet lagt premisser for hvordan planprosessen skulle gjennomføres, hvem som skulle delta og hvilke temaer som skulle tas opp. Disse føringene ble gitt i bestillingsbrevet og videre gjennom oppfølgende brev og møter med fylkeskommunene. Dette viser et trekk fra "government" til "multi-level governance" av at staten ikke selv bestemmer hvordan planen skal se ut, men overlater det til de andre aktørene å avgjøre planinnholdet. Likevel ser vi at staten, gjennom sine føringer, styrer fra avstand. Således kan det argumenteres for at staten faktisk ikke styrer mindre, men på en annen måte.

Så kan det videre diskuteres hvor førende bestillingsbrevet og Miljøverndepartementets involvering har vært. Arealplanleggeren i kommunen ga uttrykk for at føringene var for sterke, mens de fra fylkeskommunen og fylkesmannen mente bestillingsbrevet var klart og tydelig. Planprosessens andre fase var mer toppstyrt, noe som er naturlig siden departementet er ansvarlig planmyndighet når det er vesentlige merknader til en plan. Miljøverndepartementet har fått mye av skylden for konfliktene som oppstod i sluttfasen av planprosessen, men det er viktig å huske på at de befant seg i en klemme mellom Fylkesmannens merknader og Direktoratet for naturforvaltnings naturfaglige vurderinger på den ene siden og hensynet til lokaldemokratiet på den andre. Departementet kan ikke overse sterke naturfaglige argumenter om at planen må endres, men må samtidig balansere dette på en slik måte at kommunene ikke føler seg overkjørt. Det var her Miljøverndepartementet fikk problemer og endte opp med å justere planinnholdet.

Som jeg forklarte innledningsvis i dette kapittelet har det skjedd en endring med ny plan- og bygningslov der regionale planer må godkjennes av Miljødepartementet kun dersom det er vesentlige innvendinger til planen fra en berørt myndighet. Dette gjør at staten styrer enda mindre direkte, og det kan derfor argumenteres for at staten faktisk ikke styrer mindre nå enn før, men på en annen måte. Som jeg skal komme tilbake til avslutningsvis, virker det som at det i alle fall for Miljøverndepartementets del ikke er slik at staten som styrer mindre, men at den byråkratiske delen av departementet har fått mindre å si.

6.6. Konklusjon

Gjennom dette diskusjonskapittelet har jeg argumentert for at konfliktlinjene i den regionale planprosessen for Rondane-Sølnkletten i bunn og grunn handlet om nasjonale vernemål på den ene siden mot lokale utviklingsmål på den andre. Dette er tilfellet enten vi snakker om konflikter innenfor sentrum-periferi eller om reguleringspolitikk som fører til at kommuner må unnlate å bygge hytter. Aktørene på de forskjellige forvaltningsnivåene berøres ulikt av de nasjonale bevaringsmålene, noe som i dette tilfellet har åpnet opp de politiske styringskanalene og ført til en politisering av naturforvaltningen og arealplanleggingen. Enkelt forklart har dette gjort at planresultatet først har gått i en utviklingsretning i fase 1, over til å bli mer villreinfaglig i fase 2, før de politiske styringskanalene igjen dreide planen over i en utviklingspositiv retning til slutt.

Den delen av planprosessen som var mest toppstyrt, var også den delen der det villreinfaglige fikk mest fokus. Fordi villreinens leveområder som her skal bevares er på utsiden av verneområdene, kan ikke staten bestemme alene, men er avhengig av bred deltakelse fra blant andre kommunene. Det som kan virke som et valg mellom bred prosess med et noe utviklingsorientert resultat og en toppstyrt planlegging med et naturvitenskaplig basert resultat, er egentlig ikke reell. I et flernivådemokrati kan ikke staten styre alene og er avhengig av de andre aktørene for å skape gode prosesser til å balansere bruk og vern.

Dette var en prosess som strakk seg utover vedtaket på regionalt nivå, og det som utspilte seg etter dette var derfor viktig for den videre gjennomføringen. Den toppstyrte prosessen hadde som mål å gjøre planen mer villreinfaglig, men endte i stedet opp med en plan som ikke var veldig forskjellig fra den departementet hadde mottatt to år tidligere. Planprosessen frem til vedtak i fylkestingene var bred og førte til en mer utviklingsrettet plan med god lokal forankring. Denne forankringen ble svekket gjennom prosessens andre fase, og en plan som ikke skilte seg så mye fra den opprinnelige planen står derfor nå dårligere rustet for gjennomføring. Mine funn støtter langt på vei opp om Falleth og Hoviks (2013) funn om at regionale planer har en utfordring i forhold til det villreinfaglige innholdet og bekrefter også Hongslo og Lundbergs (2012) perspektiver om politisering og planenes lave legitimitet på grunn av manglende virkemidler for implementering.

Referanser

- Andersen, R. og H. Hustad (2004). Villrein & Samfunn - En veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villrein fjell. NINA Temahefte 27. Trondheim: 77 s.
- Arbo, P. (2005). Fylkesplanlegging og regional samstyring - Evaluering av felles fylkesplan for Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Trondheim. Arbeidsnotat 2005:1002 Norut NIBR Finnmark. Alta: 36 s.
- Baldersheim, H. og K. Ståhlberg (2002). "From guided democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries." Local Government Studies **28**(3): s 74-90.
- Bråtå, H. O. (2006). The Rondane Region, Norway: Common pool resource management through statutory management. Networks and institutions in natural resource management. Y. Rydin og E. Falleth. Cheltenham Massachusetts, Edward Elgar Publishing Limited Edward Elgar Publishing, Inc.: s 90-106.
- Bråtå, H. O., et al. (2011). Villreinnemndene - En evaluering av deres struktur og funksjon. ØF-rapport nr. 11/2011: 234 s.
- Direktoratet for naturforvaltning (2011a) Regional plan for Rondane-Sølnkletten - Høring av planforslag.
- Direktoratet for naturforvaltning (2011b) Regional plan for Rondane-Sølnkletten - 2. gangs offentlig ettersyn.
- Direktoratet for naturforvaltning (2012). Regional plan for Rondane og Sølnkletten – Totalfaglig vurdering.
- Falleth, E. I. og V. Johnsen (1996). Samordning eller retorikk? - Evaluering av fylkesplanene 1996-1999. NIBR-rapport 1996:20. Oslo: 115 s.
- Falleth, E. og S. Hovik (2013). "Regional planlegging i villreinens rike i Setesdalsheiene". Utmark – tidsskrift for utmarksforskning (2)
- Fylkesmannen i Hedmark og Fylkesmannen i Oppland (2011a). Regional plan for Rondane-Sølnkletten - 2. høring av planforslag.
- Fylkesmannen i Hedmark og Fylkesmannen i Oppland (2011b). "Regional plan for Rondane-Sølnkletten - Høring av planforslag."
- Fylkesmannen i Hedmark, et al. (2011). Høring av regional plan for Rondane-Sølnkletten: Felles grunnlagsdokument for Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Hedmark og Villreinnemnda for Rondane-Sølnkletten.
- Fylkesmannen.no. "Om Fylkesmannen." Retrieved 04.05.2014, from <http://www.fylkesmannen.no/Om-Fylkesmannen/>.
- Gundersen, G. (2011). Stortingets spørretime: Spørsmål nr 1960. Oslo.
- Haugerud, K. (2013, 21. mai) "Tar tak i Rondane-planen" Gudbrandsdølen Dagingen - Nettutgaven
- Hedmark fylkeskommune (2013). "Informasjonsmøte vedr. Regional plan for Rondane-Sølnkletten."

- Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune (2000). Fylkesdelplan for Rondane.
- Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune (2011). "Regional plan for Rondane Sølknletten - Sluttbehandling."
- Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune (2013a). Regional plan for Rondane-Sølknletten - Planbeskrivelse - felles hoveddokument Rondane-Sølknletten: 92 s.
- Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune (2013b). "Tilbakemelding til Miljøverndepartementet etter møte om Regional plan for Rondane-Sølknletten 13.05.13."
- Helgøy, I. og J. Aars (2008). Introduksjon. Flernivåstyring og demokrati. I. Helgøy og J. Aars. Bergen, Fagbokforlaget: s 5-24.
- Higdem, U. (2004). Samspillet mellom nivåer i fylkesplanleggingen. Det regionalpolitiske regimeskiftet - tilfellet Noreg. R. Amdam og O. Bukve. Trondheim, Tapir Akademisk Forlag: s 147-160.
- Higdem, U. (2012). Regional planlegging. Utfordringer for norsk planlegging. N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth og R. Kristiansen. Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget - Norwegian Academic Press: s 102-120.
- Hongslo, E. og A. K. A. Lundberg (2012). "Regional planlegging i villreinområder – arealplanlegging som nytt virkemiddel?" Kart og plan(4): s 255-265.
- Hooghe, L. og G. Marks (2010). Types of multi-level governance. Handbook on Multi-level Governance. H. Enderlein, S. Wälti og M. Zürn. Cheltenham Massachusetts, Edward Elgar Publishing Limited Edward Elgar Publishing, Inc. : 1.
- Johannessen, A., et al. (2010). Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode. Oslo, Abstrak forlag.
- Kartverket (2014). "Arealstatistikk for Norge." Retrieved 24.04.2014, from: <http://www.kartverket.no/Kunnskap/Fakta-om-Norge/Arealstatistikk/Oversikt/>.
- Kjær, A. M. (2004). Governance in Public Administration and Public Policy: Steering Inter Organizational Networks. Governance. A. M. Kjær, Polity Press: s 19-58.
- Miljøstatus.no (2014). "Areal inngrepsfrie naturområder." Retrieved 22.04.2014, from <http://www.miljostatus.no/miljomal/Mal-og-nokkeltall/Fjell/Ta-vare-pa-naturmangfaldet/Utvikling-i-areal-av-inngrepsfrie-naturomrade-INON/Areal-av-inngrepsfrie-naturomrade-INON/>.
- Miljøverndepartementet (2007). Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder - fastsetting av nasjonale villreinområder.
- Miljøverndepartementet (2008). Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder - ivaretagelse av villreininteressene.
- Miljøverndepartementet (2009). Veileder: Planlegging etter Plan- og bygningsloven: 19 s.
- Miljøverndepartementet (2011). Regional plan for Rondane-Sølknletten – Totalfaglig vurdering.
- Miljøverndepartementet (2012). Invitasjon til drøftingsmøte vedrørende Miljøverndepartementets sluttbehandling av regional plan for Rondane/Sølknletten

Miljøverndepartementet (2013a). Godkjenning av regional plan for Rondane-Sølnkletten.

Miljøverndepartementet (2013b Referat): Drøftingsmøte vedrørende regional plan for Rondane-Sølnkletten.

Miljøvernministeren (2013). Svar på spørsmål nr.1. Dato til spørretimen 5. juni. Fra representanten Gunnar Gundersen.

NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning. Oslo, Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning: 330 s.

NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II - Planlovutvalgets utredning med lovforslag. Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning: 378 s.

Plan- og bygningsloven (1985). "Lov 14. juni 1985 nr 77 plan- og bygninglov.

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

Regjeringen (1998). Veileder: Fredrikstaderklæringen. Miljøverndepartementet. Oslo.

Regjeringen (2005). Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09: 73 s.

Regjeringen (2013). "Pressemelding 16.10.2013, Nr. 124/2013: Endringer i departementsstrukturen." Retrieved 27.04.2014., from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/presSESenter/pressemeldinger/2013/endringer-i-departementsstrukturen.html?id=742964>.

Regjeringen (2014): "Klima og miljødepartementet – Statsråd 1972 –" Retrieved 30.04.2014., from http://www.regjeringen.no/nb/om_regjeringen/tidligere/oversikt/departementer_embeter/regjeringssekr_dep/dep/miljoverndepartementet.html?id=426283

Reitan, M. (2004). "Politicisation and professional expertise in the policy of nature conservation." Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability 9(5): s 437-450.

Reitan, M. og F. E. Holm (2012). Staten, kommunene og Trillemarka: lokal mobilisering forankret i nasjonale politiske konfliktlinjer. Det norske flernivådemokratiet. M. Reitan, J. Saglie og E. Smith. Oslo, Abstrakt forlag AS: s 167-195.

Reitan, M., et al. (2012). Det norske flernivådemokratiet - sett ovenfra og nedenfra. Det norske flernivådemokratiet. M. Reitan og J. S. E. Smith. Oslo, Abstrakt forlag AS: s 9-27.

Saglie, I.-L. (2006). Fragmented institutions: The problem facing natural resource management. Networks and institutions in natural resource management. Y. Rydin og E. Falleth. Cheltenham Massachusetts, Edward Elgar Publishing Limited Edward Elgar Publishing, Inc.: s 1-14.

Silverman, David (2006). Interpreting Qualitative Data. Methods for Analazing Talk,

Text and Interaction. London, Sage.

Sosialistisk venstreparti (2013) Arbeidsprogram for Sosialistisk Venstreparti 2013-2017: 134s

St.meld nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, Miljøverndepartementet: 179 s.

Statistisk sentralbyrå (2014). "Folkemengde og befolkningsendringer, 4. kvartal 2013." Retrieved 24.04.2014, from <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/2014-02-20?fane=tabell&sort=nummer&tabell=164147>.

Stor-Elvdal grunneierforening (2011). Ad. Regionalplan for Rondane og Sølknletten – endelig behandling i MD. Koppang.

Stor-Elvdal kommune (2010). Høringsuttalelse - planforslag regional plan for Rondane-Sølknletten.

Stor-Elvdal kommune (2011a). "2. gangs høring av regional plan for Rondane-Sølknletten."

Stor-Elvdal kommune (2011b). Fylkesmennes uttalelse til 2. gangs høring av regional plan for Rondane-Sølknletten.

Stor-Elvdal kommune (2012). Kommunal planstrategi 2011-2015: 9.

Stor-Elvdal kommune (2013a). Tilbakemelding etter møte om Regional plan for Rondane og Sølknletten 13.05.2013 - Stor-Elvdal kommune.

Stor-Elvdal kommune (2013b). Regional plan for Rondane – Sølknletten – tilbakemelding og protest på Miljøverndepartementets beslutning.

Stor-Elvdal.kommune.no. "Her er det fint å bo!". Retrieved 24.04.2014, from: <http://www.stor-elvdal.kommune.no/om-Stor-Elvdal/Sider/side.aspx>.

Thagaard, T. (2009). Systematikk og innlevelse - En innføring i kvalitativ metode. Bergen, Fagbokforlaget.

Tranøy, B. S. and Ø. Østerud (2001). Den fragmenterte staten - Reformen, makt og styring. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

Villrein.no. "Villreinnemndene." Retrieved 04.05.2014, from <http://www.villrein.no/Nemndene/tabid/5257/Default.aspx>

Villreinnemnda for Rondane og Sølknletten (2011a). Protokoll for møtet 04.07.2011. Dombås.

Villreinnemnda for Rondane og Sølknletten (2011b). "Regional plan for Rondane og Sølknletten - Uttalelse annen gangs høring."

Villreinnemnda for Rondane og Sølknletten (2011c). "Regional plan Rondane og Sølknletten - Høringsuttalelse."

Vold, M. H. og M. Reitan (2012). Strid i strandsonen - en analyse av konfliktlinjene mellom nasjonalt og kommunalt nivå i naturvernpolitikken. Det norske flernivådemokratiet. M. Reitan, J. Saglie og E. Smith. Trondheim, Abstrakt Forlag A/S: s 197-223.

Vedlegg A: Dokumentoversikt

I oversikten vises kun dokumenter som har hatt relevans for oppgaven og som er sitert i tekst og referanselisten.

Høringsuttalelser

Dato	Avsender	Tittel
26.01.2011	Fylkesmannen i Hedmark Fylkesmannen i Oppland	Regional plan for Rondane-Sølknletten – Høring av planforslag
12.07.2011	Fylkesmannen i Hedmark Fylkesmannen i Oppland	Regional plan for Rondane-Sølknletten – 2. høring av planforslag
17.12.2010	Stor-Elvdal kommune	Høringsuttalelse – planforslag regional plan for Rondane-Sølknletten
28.07.2011	Stor-Elvdal kommune	2. gangs høring av regional plan for Rondane-Sølknletten
31.01.2011	Direktoratet for naturforvaltning	Regional plan for Rondane-Sølknletten – Høring av planforslag
01.08.2011	Direktoratet for naturforvaltning	Regional plan for Rondane-Sølknletten – 2. gangs offentlig ettersyn
09.02.2011	Villreinemnda for Rondane-Sølknletten	Regional plan Rondane og Sølknletten – Høringsuttalelse
28.07.2011	Villreinemnda for Rondane-Sølknletten	Regional plan for Rondane og Sølknletten – Uttalelse annen gangs høring

Offentlig korrespondanse

Dato	Avsender	Tittel	Mottaker
07.02.2012	Direktoratet for naturforvaltning	Regional plan for Rondane-Sølknletten – Totalfaglig vurdering	Miljøverndepartementet
10.01.2011	Hedmark fylkeskommune Oppland fylkeskommune	Regional plan for Rondane-Sølknletten - Sluttbehandling	Miljøverndepartementet
24.04.2013	Hedmark fylkeskommune	Informasjonsmøte vedr. Regional plan for Rondane-Sølknletten	16 kommuner og 2 fylkeskommuner berørt av regional plan for Rondane-Sølknletten.
22.05.2013	Hedmark fylkeskommune Oppland fylkeskommune	Tilbakemelding til Miljøverndepartementet etter møte om regional plan for Rondane-Sølknletten 13.05.13.	Miljøverndepartementet
12.04.2007	Miljøverndepartementet	Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder – fastsetting av nasjonale villreinområder	Alle fylkeskommuner og kommuner berørt av regionale villreinplaner.

02.04.2008	Miljøverndepartementet	Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder – ivaretagelse av villreininteressene	Alle fylkeskommuner og kommuner berørt av regionale villreinplaner.
20.12.2011	Miljøverndepartementet	Regional plan for Rondane-Sølnkletten – Totalfaglig vurdering	Direktoratet for naturforvaltning
18.09.2012	Miljøverndepartementet	Invitasjon til drøftingsmøte vedrørende Miljøverndepartementets sluttbehandling av regional plan for Rondane/Sølnkletten	Hedmark fylkeskommune Oppland fylkeskommune
17.09.2013	Miljøverndepartementet	Godkjenning av regional plan for Rondane-Sølnkletten	16 kommuner og 2 fylkeskommuner berørt av regional plan for Rondane-Sølnkletten.
05.12.2011	Stor-Elvdal grunneierforening	Ad. Regional plan for Rondane og Sølnkletten – Endelig behandling i MD	Miljøverndepartementet
Uten dato	Stor-Elvdal kommune	Fylkesmennesenes uttalelse til 2. gangs høring av regional plan for Rondane-Sølnkletten	Hedmark fylkeskommune
22.05.2013	Stor-Elvdal kommune	Tilbakemelding til Miljøverndepartementet etter møte om Regional plan for Rondane-Sølnkletten 13.05.13.	Miljøverndepartementet
15.07.2013	Stor-Elvdal kommune	Regional plan for Rondane-Sølnkletten - Tilbakemelding og protest på Miljøverndepartementets beslutning	Miljøverndepartementet

Andre dokumenter

Dato	Forvaltningsnivå	Beskrivelse
18.05.2000	Hedmark fylkeskommune Oppland fylkeskommune	Fylkesdelplan for Rondane
17.09.2013	Hedmark fylkeskommune Oppland fylkeskommune	Regional plan for Rondane-Sølnkletten
18.06.2013	Miljøverndepartementet	Referat: Drøftingsmøte vedrørende regional plan for Rondane-Sølnkletten.
04.07.2011	Villreinnemnda for Rondane-Sølnkletten	Protokoll: Møte i Villreinnemnda for Rondane-Sølnkletten

Vedlegg B: Liste over informanter

Dato	Kjønn	Stilling
05.02.2014	Mann	Arealplanlegger i Stor-Elvdal kommune
06.02.2014	Mann	Ordfører i Stor-Elvdal kommune
06.02.2014	Mann	Leder i Villreinnemnda for Rondane-Sølnkletten
13.02.2014.	Mann	Saksbehandler hos Fylkesmannen i Hedmark
14.02.2014	Kvinne	Arealplanlegger hos Hedmark fylkeskommune
14.02.2014	Mann	Fylkesrådsleder i Hedmark fylkeskommune

Vedlegg C: Intervjuguide

1. Innledning

Fortelle om meg selv og oppgaven min, samt prosjektet det er en del av .

Fortelle om intervjuets oppbygning.

2. Bakgrunnsspørsmål

Kan du si litt om bakgrunnen din?

- Hvilken utdanning har du?
- Hvor lenge har du vært ansatt hos din nåværende arbeidsgiver/hvor lenge er det siden du ble valgt?

Hvilken rolle har du hatt i den regionale planprosessen?

Har du andre ansvarsområder eller oppgaver i tilknytning til planområdet?

Hvorfor er det viktig at man tar vare på den norske villreinstammen og dens leveområder?

3. Om prosessen

Beskriv hvilken innstilling du gikk inn i planprosessen med.

Har din holdning til planleggingen endret seg noe underveis? I så fall: Hvorfor/hvorfor ikke?

På hvilken måte har den gamle Rondaneplanen hatt betydning for planprosessen?

I et brev fra den forrige ordføreren i Stor-Elvdal til Hedmark fylkeskommune hevder han at Fylkesmannens rolle i planprosessen viser et demokratisk problem.

- Deler du denne oppfatningen? (Ja/nei)
- På hvilken måte da?

Miljøverndepartementets rolle i planleggingen

- Beskriv hvordan du opplever MDs rolle i planleggingen.
- Opplever du at Miljøverndepartementets tilnærming til kommunene og fylkeskommunene endret seg underveis i planprosessen? På hvilken måte?
- Hvilke konsekvenser fikk dette i så fall for planleggingen?
- Hva synes du om retningslinjene MD har gitt? Har disse vært for strenge eller for generelle? På hvilken måte?

- Miljøverndepartementet trakk tilbake mange av endringene som ble presentert i planen i mai 2013.
 - Hva tror du var årsakene til dette?
 - Hvilke konsekvenser har dette hatt?

Stor-Elvdals /kommunenes rolle i planleggingen

- Hvordan vil du beskrive Stor-Elvdals deltakelse gjennom de ulike fasene i planprosessen?
- Hvordan opplever du generelt kommunenes deltakelse gjennom de ulike fasene i planprosessen?
- Opplever du at Stor-Elvdals tilnærming til planprosessen har endret seg underveis? På hvilken måte?
- Stor-Elvdal kommune ser ut til å være den eneste kommunen som MD ikke klarte å komme til enighet med før endelig godkjenning av planen. Hvorfor det?

Hedmark fylkeskommunes rolle i planleggingen

- Har Hedmark fylkeskommune vært aktivt med gjennom hele planprosessen? Hvordan?
- Opplever du at Hedmark fylkeskommunes tilnærming til planprosessen har endret seg underveis? På hvilken måte?

Fylkesmannen i Hedmark sin rolle i planleggingen

- Har Fylkesmannen i Hedmark vært aktivt med gjennom hele planprosessen? Hvordan?
- Opplever du at Fylkesmannens tilnærming til planprosessen har endret seg underveis? På hvilken måte?

Villreinnemndas rolle i planleggingen

- Har villreinnemnda vært aktivt med gjennom hele planprosessen? Hvordan?
- Opplever du at villreinnemndas tilnærming til planprosessen har endret seg underveis? På hvilken måte?

Har andre aktører vært aktivt med i planleggingen?

4. Om den ferdige planen

På hvilken måte skiller den nye planen seg fra den gamle Rondaneplanen? (Er den bedre/dårligere? På hvilken måte? Og på hvilke tema/områder?)

Er du fornøyd med den endelige planen? Hvorfor/Hvorfor ikke?

På hvilken måte mener du den kunne vært gjort bedre/annereledes?

Er dette en plan som etter din mening balanserer utvikling og vern? Hvorfor/Hvorfor ikke?

Føler du at dine/deres interesser har fått gjennomslagskraft i planen? Hvordan/Hvorfor/Hvorfor ikke?

5. Om videre implementering

Hva tror du er viktig for at en regional plan effektivt skal kunne implementeres på lokalt nivå?

Hvilken rolle tror du at kommunal forankring i planen har å si for den videre implementeringen på lokalt nivå?

Hva sier graden av lokal implementering av en regional plan om den regionale planprosessen?

Med ny plan og bygningslov ble det gitt anledning til å legge bestemmelser inn i regionale planer. Dette har ikke blitt gjort i Regional plan for Rondane- Sølknletten. Har du noen tanker om hvorfor?

- Hvilke konsekvenser vil dette få for hvordan kommunen forholder seg til planen?

Hva har det å si for de nasjonale villreininteressene og de lokale utviklingsinteressene at den juridisk bindende arealplanleggingen skjer på lokalt nivå?

Har du noen tanker om hva som skal til for at planen blir aktivt brukt og ikke bare blir «liggende i en skuff»?

Hvilke interesser er etter din mening best i varetatt gjennom den regionale planen for Rondane-Sølknletten? Hvorfor?

6. Avslutning

Er det noe du synes jeg har glemt å spørre om?

Vedlegg D: Følg brev



NORGES MILJØ- OG BIOVITENSKAPELIGE
UNIVERSITET
INSTITUTT FOR LANDSKAPSPANLEGGING
POSTBOKS 5003
1430 ÅS

TELEFON: 928 38 616
E-POST: JOSTEIN.TOSTRUP@NMBU.NO

DATO 28.01.14

Masteroppgave om regional plan for Rondane-Sølnkletten: Prosess og implementering.

Jeg studerer master i naturforvaltning ved Norges miljø og biovitenskapelige universitet (NMBU) og skriver masteroppgaven min ved Institutt for landskapsplanlegging (ILP). Oppgaven er en del av REIMANN-prosjektet som har fokus på regional planlegging og villreinforvaltning. Prosjektet finansieres av Norges forskningsråd og gjennomføres av ILP.

I prosjektet er man spesielt opptatt av om regional planlegging er et bærekraftig virkemiddel for villreinen og for bygdene der villreinen har sine leveområder. I min oppgave ønsker jeg derfor å fokusere på samspillet mellom lokale, regionale og nasjonale myndigheter i planprosessen og om mulig se på hvilke konsekvenser dette kan få for videre implementering av den regionale planen på lokalt nivå.

Jeg har valgt å se nærmere på Regional plan for Rondane-Sølnkletten og ønsker å bruke Stor-Elvdal kommune som case i min oppgave. I den forbindelse ønsker jeg å intervju deg. *Deltakelsen er frivillig* og det er anledning til å trekke seg fra undersøkelsen uten begrunnelse. Intervjuet er basert på spørsmål med åpne svar.

Referat fra intervjuet og eventuelle opptak vil bli renskrevet og lagret på låst datamaskin på universitetet i prosjektperioden. Etter prosjektavslutning vil rådata bli lagret av universitetet på låste områder på ubestemt tid som sikkerhet mot forskningsjuks. Dette materialet er ikke tilgjengelig for noen, og vil kun kunne bli åpnet av universitets ledelse ved mistanke om forskningsjuks.

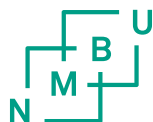
Etter at prosjektet er avsluttet vil all informasjonen om hvem som er intervjuet slettes. Det er kun prosjektmedarbeidere som har tilgang på informasjonen i prosjektperioden. Disse er underlagt taushetsplikt og behandler data konfidensielt. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Alle informantene vil være anonymisert i formidling av prosjektet.

Med vennlig hilsen

Jostein Tostrup
Student

Aase Kristine Aasen Lundberg
Veileder



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

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