

Fagfelleurdert/ Peer reviewed article

Fritidsbygg, friluftsliv og ferdsel i villreinområder: Sonering som forvaltningsredskap?

Marianne Singsaas¹ og Vegard Gundersen²

¹Telemarksforskning, Bø i Telemark, ²Norsk institutt for naturforskning, Trondheim

Engelsk tittel

Second homes, outdoor recreation and trekking in wild reindeer areas: Zoning as a management tool?

Ingress

Politiske signaler fremhever at fjell- og verneområder skal utnyttas som kilde til naturbasert reiselivsutvikling og verdiskaping i distriktene. Samtidig står man ovenfor store utfordringer knyttet til fragmentering av, og ferdsel i, fjellområdene. Dette er særlig problematisk for villreinen, som Norge har internasjonale forpliktelser til å ivareta. En god styring og samordning av arealbruk og ferdsel er nødvendig for å nå begge mål. I perioden 2007-2017 ble det vedtatt i alt 7 planer for 10 nasjonale villreinområder i Sør-Norge. Regional planlegging etter plan- og bygningsloven er ment som en felles arena for avveining av ulike interesser knyttet til arealbruk. I artikkelen gjennomfører vi en sammenlignende studie av alle regionale planene, og vi spør: I hvilken grad legger regional planføring for styring og samordning av fritidsbygg, friluftsliv og ferdsel? Vi undersøker spesifikt hvordan dette nedfelles i den regulative planleggingen. Den regulative planleggingen setter rammer for framtidig arealbruk, med sonering som et sentralt virkemiddel. Vi finner at randsonene er en nøkkel i dette arbeidet, men også et område hvor problemstillingene er særlig fortettet. Vi foreslår derfor at randsoneregnet bør utvides fra en økologisk definisjon som tar utgangspunkt i forstyrrelser på verneverdiene, til en sosio-økologisk definisjon der konflikter mellom økologiske forhold og menneskelig aktivitet danner grunnlaget for definisjonen. Dette vil da legge føringer for videre oppfølging av randsonene i norske verne- og villreinområder.

Abstract

The mountain areas are under pressure of large-scale second-home development, increased investment and commercialism of tourism and areas important for leisure activities. At the same time, the mountains in southern Norway host the last wild reindeer populations in Europe. In this article, we analyse and discuss the possibilities for coordinating use and protection through the regional wild reindeer plans. The comparative analyses of the use of different zones and how the different interests are regulated/prioritized in the zones, include all 10 national wild reindeer ranges (altogether 7 plans). The analyses states that the different zones are used very different in the respective ranges, and we discuss reasons for this regarding aims, context, and operational solutions of each plan. Finally, we discuss the possibilities for uniform management across administrative borders, and the implementation of different measurements to balance local development interests and the protection of wild reindeer herds.

Key words

Land use planning, zoning, recreation, regional planning

Introduksjon

Norge er det eneste landet i Europa med høyfjellsøkosystemer med gjenlevende bestander av tundrarein – *Rangifer tarandus tarandus* (Kjørstad et al. 2017). Gjennom ratifiseringen av konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen) i 1986 og av konvensjonen om biologisk mangfold (Biomangfoldkonvensjonen) i 1993 har Norge tatt på seg et internasjonalt ansvar for å bevare villreinen og dens leveområder. Villrein er verneformål i mange av de største verneområdene i fjellområdene i Sør-Norge, men villreinen er svært arealkrevende, og bare deler av habitatene er vernet gjennom naturmangfoldloven (fig. 1). En samlet rådgivningsgruppe i Villrein og samfunn (VISA)-prosjektet foreslo derfor i 2004 å opprette fylkesdelplaner for å sikre villreininteressene i Sør-Norge (Andersen and Hustad 2004).

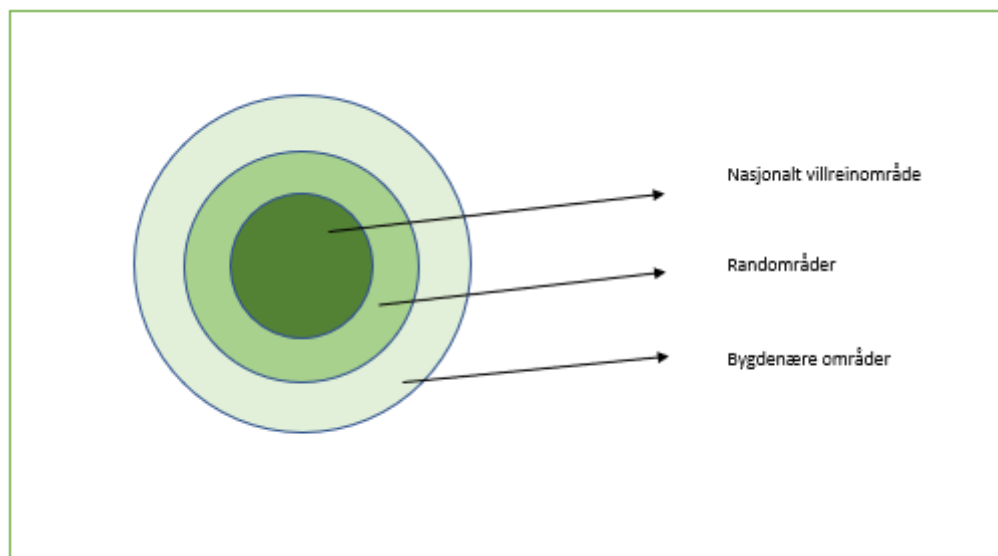
Siden 2000-tallet har skiftende regjeringer lagt til grunn en vernepolitikk som skal fremme naturbasert verdiskaping. Tanken om at fritidsutviklingen i fjellområdene også skal styrke lokalt næringsliv og bosetting er ikke ny, men kan spores tilbake til Aksel Sømmes «Fjellplanteam» som i 1962-1965 arbeidet med reguleringsmodeller for utvalgte fjellområder som var viktige for fritid og friluftsliv (Skjeggedal et al. 2011). I nyere tid har «Fjellteksten» (St.prp. nr. 65 (2002-2003)) opphevet forbudet mot kommersiell virksomhet i tilknytning til nasjonalparker, og signalisert økte muligheter for lokal verdiskaping og kommersiell reiselivsvirksomhet (Fedreheim 2013). Dette er fulgt opp i flere stortingsmeldinger innen naturvern og -forvaltning (se f.eks. Klima- og Miljødepartementet 2015a), men også i stortingsmeldinger om friluftsliv (Klima- og Miljødepartementet 2015b) og om reiseliv (Nærings- og fiskeridepartementet 2017) understrekes det at regjeringen vil bidra til bedre tilrettelegging for både friluftslivet og for en bærekraftig verdiskaping i nasjonalparkene. Nyere forskning påpeker at også det regionale nivået i økende grad ser på turisme og reiseliv basert på fjellområdene som ressurs for regional utvikling (Overvåg, Skjeggedal, and Sandström 2016).

Parallelt har det vært en økende bekymring for arealutviklingen i fjellområdene, særlig knyttet til økt fritidsbruk og hyttebygging (Arnesen 2018). Utbygging av hytter endrer ferdselen i fjellområdene, idet den bidrar til lettere tilgang til og mer intensiv bruk av hyttenære områder. Selve friluftslivsaktivitetene er også i endring; tradisjonelle aktiviteter suppleres og erstattes delvis av mer moderne og spesialiserte aktiviteter, som krever større grad av infrastruktur for besøkende (Odden 2006). Begge disse prosessene bidrar til at antall besøkende øker og samtidig konsentreres rundt utbyggingsområdene, der ferdselen i sterkere grad knyttes til den etablerte «myke» infrastrukturen av merka stier og løyper. Verdt å merke seg er at Riksrevisjonen allerede i 2007 konkluderte med at dagens arealforvaltning bidrar til en nedbygging av områder som Stortinget har vektlagt skal ivaretas (Riksrevisjonen 2007). Det pekes især på ferdsel i villreins leveområder: «Det er særlig aktivitetene i områdene som følge av bebyggelsen som skaper vanskelige levekår for villreinen. Det bygges også mer i nærområdene til de vernede områdene enn tidligere. Denne randsonen er vesentlig for ivaretagelse av verdiene i verneområdene, og utbyggingsmønsteret her influerer på de vernede områdene» (ibid, p.10).

For å møte utfordringene knyttet til vern og bruk av fjellområder med villrein, satte det daværende Miljøverndepartementet i 2007 i gang et femårig program der fylkeskommunene innen 2012 skulle vedta fylkesdelplaner, fra 2008 kalt regionale planer, etter plan- og bygningsloven. Dette for å oppnå en helhetlig forvaltning av fjellområder som er spesielt viktige for villreins framtid i Norge (Miljøverndepartementet 2007b). Planene skulle «**fastsette en langsiktig arealforvaltning som balanserer bruk og vern for de aktuelle fjellområdene med influensområder**» (ibid, p. 1, original utheving). Brevet viser til ambisjonene om økt naturbasert verdiskaping, blant annet i St. Meld. 21 (2005-2006), «Eit hjarte for heile landet», og erklærte at planene skal «forene målene for lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og beskyttelse av villreinhabitater» (ibid). Omfattende og stedvis konfliktfylte planprosesser ble gjennomført, og først i 2017 ble den siste planen vedtatt. I alt er det vedtatt sju planer, som dekker de 10 nasjonale villreinområdene: Setesdalsheiene (Setesdal-Ryfylke, Setesdal Austhei), Hardangervidda, Nordfjella, Ottadalsområdet (Reinheimen-Breheimen), Rondane-Sølnkletten, Dovrefjell (Snøhetta-Knutshø) og Forollhogna.

Miljøverndepartementet trekker fram soneinndeling som et sentralt verktøy. I bestillingsbrevet står det at det skal «kartfestes en klar grense for de nasjonale villreinområdene, som skal danne den langsiktige grensen mot utbygging» (Miljøverndepartementet 2007b, 6). I tillegg var Miljøverndepartementet tydelige på at

influensoområdet også skulle tas med i planene: Departementet krevde at det skulle gjøres «en avgrensning mellom randområdet, der utbygging, ferdsel og annen aktivitet vil kunne påvirke leveområdet direkte, og bygdenære områder, der slik direkte påvirkning er mindre framtreddende» (ibid, se figur 1). Inndelingen i denne tredelte soneringsmodellen skulle skje på bakgrunn av *grad av påvirkning* på villreinens leveområder. Vår tolkning er at modellen baseres på et fundament av økologiske kriterier, men at man gjennom en gradert forvaltning søker å balansere dette mot behov for menneskelig aktivitet.



Figur 1. Modell av soneinndelingen i Miljøverndepartementets bestillingsbrev fra 2007.

Det kan være store målkonflikter i naturområder knyttet til allmennhetens og friluftslivets ønske om tilrettelegging for ferdsel og friluftsliv, reiselivets ønsker om sterk tilrettelegging av attraksjoner, næringslivets ønsker om utbygging av fritidsbygg og tyngre infrastruktur, og naturvernmyndighetenes forvaltningsmål for sårbar natur (Hagen et al. 2019). Hovik og Hongslo (2017) er blant flere som påpeker to sentrale konfliktakser i norsk naturforvaltning: Avveiningen mellom bruk og vern, og mellom lokal og sentral styring. Å håndtere disse målkonfliktene, vil være ekstra utfordrende i randsoner rundt verneområder, der den menneskelige aktiviteten potensielt vil kunne ha svært stor innvirkning på verneverdiene. Samtidig er det særlig randsonen som blir framhevet som grunnlag for verdiskapingen, blant annet i Fjellteksten:

Lokalisering av tyngre kommersiell aktivitet bør skje i disse områdene - utenfor verneområdene, men hvor verneområdene kan fungere som trekkplaster (...) Det er viktig at kommunene benytter seg av handlingsrommet som plan- og bygningsloven gir når det gjelder bruk av arealene inntil verneområdene, slik at disse kommunene i større grad utnytter den muligheten til økt turistmessig bruk som et verneområde kan gi. (St.prp. Nr. 65 (2002-2003), p.14)

I Norge har vi få eksempler på sonering som forvaltningsverktøy utenfor verneområder (Gundersen, Andersen, et al. 2011, Kaltenborn 2012). Mange nasjonalparker, som for eksempel Hardangervidda, etablert i 1981 og Forollhogna, etablert i 2001 har tilgrensende landskapsvernområder, begge områder etablert gjennom den daværende naturvernloven. Det er også gjennomført to kombinerte verne- og arealplanleggingsprosesser; en for Dovrefjell-Sunnalsfjella i 2002 og en for Sjunghatten i 2010. Her ble vern av et kjerneområde gjennom naturvernloven kombinert med fylkesdelplaner med basis i plan- og bygningsloven for randområdene. Dovrefjell-Sunnalsfjella verneområde består av nasjonalpark, landskapsvernområder, naturreservat og biotopvernområder opprettet gjennom naturvernloven. Randområdet rundt verneområdet ble sonert gjennom retningslinjer knyttet til LNF (landbruk, natur og friluftsliv) -områder etter plan- og bygningslovens §11-7 (pbl 1985). Det ble delt i en sone E hvor utbygging ikke er tillatt, og en sone F som gjelder «Dalbotn og øvrige randområder der det kan tillates spredt utbygging på nærmere vilkår» (Møre og Romsdal fylkeskommune et al. 1999/2002, 18). Sone G utgjør områder omfattet av eksisterende kommunedelplan og sone H dekker 7 utpekte områder der slik plan anbefales igangsatt. Av de 6300 km² som fylkesdelplanen omhandlet, er ca. 1900 km² randområder utenfor verneområder.

Fylkeskommunene har også i to fjellområder opprettet fylkesdelplaner med basis i pbl 1985 uavhengig av verneprosesser; Rondane i 1992 og Hardangervidda Aust i 1998. Også i Hardangervidda Aust ble soneringen i randområdet rundt nasjonalparken gjennomført gjennom å knytte særlige retningslinjer til LNF-områdene der det er arealbrukskonflikter.

Alle de tre ovennevnte fylkesdelplanene brukte sonering for en gradert arealforvaltning. Rondane skiller seg imidlertid ut gjennom å operere med en forholdsvis vid sone kalt «bufferzone», som omkranser det utpekte leveområdet for villreinen, dog smalere i nord-øst. Det var denne modellen Miljøverndepartementet valgte som mal for de regionale planene (Singsaas 2014b). Hverken naturvernloven av 1954 eller pbl 1985 hadde redskaper for særskilt sonering av randområder rundt verneområder, ut over sonering som LNF-områder. Temaet ble diskutert i revideringen av begge lovverk, og til slutt lovfestet i pbl 2008 §11-8c om hensynssoner blant annet i randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder. Naturmangfoldloven (nml) av 2009 §34 stadfester eksplisitt at verneområdets geografiske utstrekning skal samsvare med verneformålet, og dermed ikke omfatte eventuelle bufferzoner. I forarbeidene til loven (NOU 2004:28) kommer det tydelig fram at det var sterk motstand fra flere enkeltkommuner, jordbruksorganisasjoner og Utmarkskommunenes Sammenslutning mot et tilleggsværn utenfor verneområder, noe som ville flyttet beslutningsmakt i disse områdene fra kommuner med plan- og bygningsloven som redskap over til statlig nivå med naturmangfoldloven som redskap.

Internasjonalt er bufferzonebegrepet mye brukt for å redusere den menneskelige påvirkningen fra randområder rundt verneområder. UNESCO's satsning på Biosfæreområder gjennom «Man and the biosphere» (MAB) - programmet fra 70-tallet, var viktig for å spre bruken av sonering som konsept og verktøy for naturforvaltning. Biosfæreområder skal sikre langsiktig bærekraftig bruk av naturressurser, gjennom aktiv medvirkning fra lokalbefolkningen og gjennom en tredelt sonering av naturområdet i 1) biosfæreområdet, designet for å bevare intakte habitater og gi grunnlag for forskning og opplæring, 2) bufferzonen, med et mindre strengt vern, utformet for å beskytte verneområdet fra ytre effekter, og 3) overgangssonen, som tillater nær normal menneskelig aktivitet, så lenge dette ikke forurenser eller påvirker kjerneområdet i særlig grad (Heinen and Mehta 2000). Hensikten med modellen er å beskytte en kjerne ved etablering av soner som tillater økende intensitet i arealbruken med økende avstand fra kjernen. På tross av stor utbredelse internasjonalt, har *bufferzoner* ikke vært integrert i lovverk i Norge, og heller ikke brukt i praksis annet enn i Rondane-planen. Et betimelig spørsmål er om Miljøverndepartementets visjon for de regionale planene var inspirert av internasjonale trender heller enn norsk forvaltningspraksis? «Randområder», «randsoner» eller «influensområder» har ingen enhetlig status i norsk forvaltning, og den omfattende evalueringen av de regionale planene for villrein fjella i 2014, peker da også på at «mange diskusjoner har dreid seg om bruk av, i større sammenheng, marginale områder i ytterkantene av sonene / planområdene» (Bråtå et al. 2014, 161). Denne observasjonen er i samsvar med funn i Singsaas (2014a, 2014b), som viser at reguleringen av randsonen var blant de mest omstridte, opphetede og politiserte emnene i de regionale villreinplanene.

I denne artikkelen gjennomfører vi en sammenlignende studie av den tredelte soneringen med tilhørende retningslinjer for alle de 7 regionale planene for bruk og vern av villrein fjell. Vi fokuserer særlig på det regulative aspektet ved regional planlegging, og spør i hvilken grad regionale planer legger til rette for samordning og styring av utbygging, friluftsliv og ferdsel, med bakgrunn i formålet om å forene målene for lokal omstilling og utvikling med ivaretagelse av villreinbestandene.

Med dette som utgangspunkt representerer artikkelen tre viktige bidrag: (1) tidligere studier av de regionale planer i villrein fjell har fokusert på enkeltplaner (Hongslo 2017, Lundberg, Richardson, and Hongslo 2019, Kaltenborn et al. 2015, Hongslo and Aasen 2012, Singsaas 2014a, 2014b, Bråtå 2020, 2008, Skjeggedal, Flemsaeter, and Gundersen 2020) eller et utvalg planer (Bråtå et al. 2014, Kaltenborn, Andersen, and Gundersen 2014), dette er derfor den første sammenlignende studien av alle de 7 regionale planene. (2) Mens de ovennevnte bidragene hovedsakelig har fokusert på planprosessene, med unntak av Bråtå et al (2014) som også ser på soneringer og retningslinjer, vil denne artikkelens fokus på det regulative resultatet av planprosessene gi et nytt grunnlag for oppfølging, videre studier og vurderinger av hvorvidt planene oppfyller intensjonene. (3) Vi kombinerer materialet fra casestudiene med en teoretisk diskusjon som start på en faglig debatt om sonering som verktøy for å balansere bruk og vern i norsk naturforvaltning, og gi innspill til framtidig forvaltning av randområdene rundt verne- og villreinområder.

Dette gir følgende struktur: For å sette de regionale planene i kontekst starter vi med en teoretisk beskrivelse av regional planlegging i spennet mellom strategisk og regulativ planlegging, og vår forståelse av sonering som både metodikk og politisk handling. Deretter beskriver vi kort de metodiske grepene i artikkelen før vi presenterer resultatene fra analysen av planrapporter og plankart. Analysen konsentrerer seg først om sonering og tilhørende retningslinjer knyttet vern og bruk i de ulike planene, og deretter om hvordan ferdsel og friluftsliv håndteres. På bakgrunn av dette diskuterer vi til slutt i hvilken grad de regionale planene styrer og samordner utbygging, friluftsliv og ferdsel, og setter også et spesielt fokus på ulike tolkninger av randområdene og mangelen på formelle arealsoner for regional planlegging. I konklusjonen gir vi til slutt anbefalinger til videre oppfølging av regionale planer.

Regional planlegging, arealplanlegging og sonering

Norge har lang tradisjon for planmessig arealdisponering i byer og tettsteder, men arealplanleggingen ble landsdekkende først gjennom bygningsloven 1965. Inkluderingen av naturområder førte til at miljøambisjonene knyttet til arealplanlegging økte, og i 1972 ble planleggingen flyttet fra Kommunal- og arbeidsdepartementet til det nyopprettede Miljøverndepartementet (Kleven 2010), der den lå til den ble flyttet tilbake til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2013. I dag deler plan- og bygningsloven fra 2008 planoppgavene mellom de tre folkevalgte nivåene, og selv om kommunene har hovedansvaret for å utarbeide arealplaner etter pbl 2008, skal disse følge opp føringer, retningslinjer og bestemmelser gitt på regionalt og nasjonalt nivå.

Siden fylkesplaner ble innført i 1973, har denne typen planlegging jevnlig blitt framholdt som det mest løfterike redskapet for en bærekraftig arealforvaltning, gjennom horisontal og vertikal samordning av kommuner, sektorer og forvaltningsnivå (Falleth and Johnsen 1996b, a). Stortingsmelding nr. 31 (1992-93) «Den regionale planleggingen og arealpolitikken» (Miljøverndepartementet 1993), la grunnlaget for overgangen til det som ble kalt en «helhetlig arealpolitikk», hvor arealbruk skulle forvaltes ut fra en samlet tverrsektoriell vurdering. Målet var en «helhetlig, bærekraftig arealpolitikk for utbygging og vern» (p. 43). Dette målet ble fulgt opp i en rekke stortingsmeldinger, blant annet Stortingsmelding nr. 29 (1996-97) «Regional planlegging og arealpolitikk» (Miljøverndepartementet 1997), og i det som kalles «RM-ene» – rapporteringen på regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (se Stortingsmelding nr. 8 (1999-2000), nr. 24 (2000-2001), nr. 25 (2002-2003), nr. 21 (2004-2005) og nr. 26 (2006-2007)). Ambisjonene ble styrket i prosessen med revidering av pbl 1985, hvor planlovutvalget (2003) ønsket at regional planlegging skulle være redskap for å avklare spørsmål knyttet til arealdisponering og utbyggingsspørsmål på tvers av kommunegrenser. Dette er gjenkjennbart fra ambisjonene i Miljøverndepartementets bestillingsbrev (2007a) som la grunnlaget for de regionale planene for villreinfjella. Planlovutvalgets forslag om regionale planer for arealbruk med særskilt rettsvirkning ble imidlertid nedskalert til pbl 2008 §8-5 om regionale planbestemmelser, som vil være gjeldende i ti år med mulighet for forlengelse i fem år av gangen.

Fylkesplanleggingen har også blitt utsatt for mye kritikk, særlig knyttet til gjennomføringen av planene (Miljøverndepartementet 2001). Fylkesdelplaner for tematiske eller geografisk avgrensede områder, som for eksempel areal- og transportplaner, kystsoneplaner og folkehelseplaner ble innført for å øke fleksibiliteten til fylkesplanleggingen, og er ansett som mer vellykket (Higdem 2012). Likevel har også disse vært under sterk kritikk for å ha liten effekt på koordinering eller avklaring av målsetting som inkluderer store interessekonflikter (Falleth and Johnsen 1996a, 1996b) og har blitt beskrevet som å ro uten årer (Frisvoll and Rønningen 2012). Peter Arbo (2005, 20) hevder at fylkesplanleggingen kan karakteriseres som en «møteplass for målkonflikter, plassert i spenningsfeltet mellom territoriell og funksjonell myndighet». De regionale planene for villreinfjella er et illustrerende eksempel på en møteplass mellom sektormyndigheter og forvaltningsnivåer, og i denne artikkelen ser vi spesifikt på hvordan forhandlinger og konflikter gjenspeiler seg i det endelige regulative resultatet; plankartene og retningslinjene.

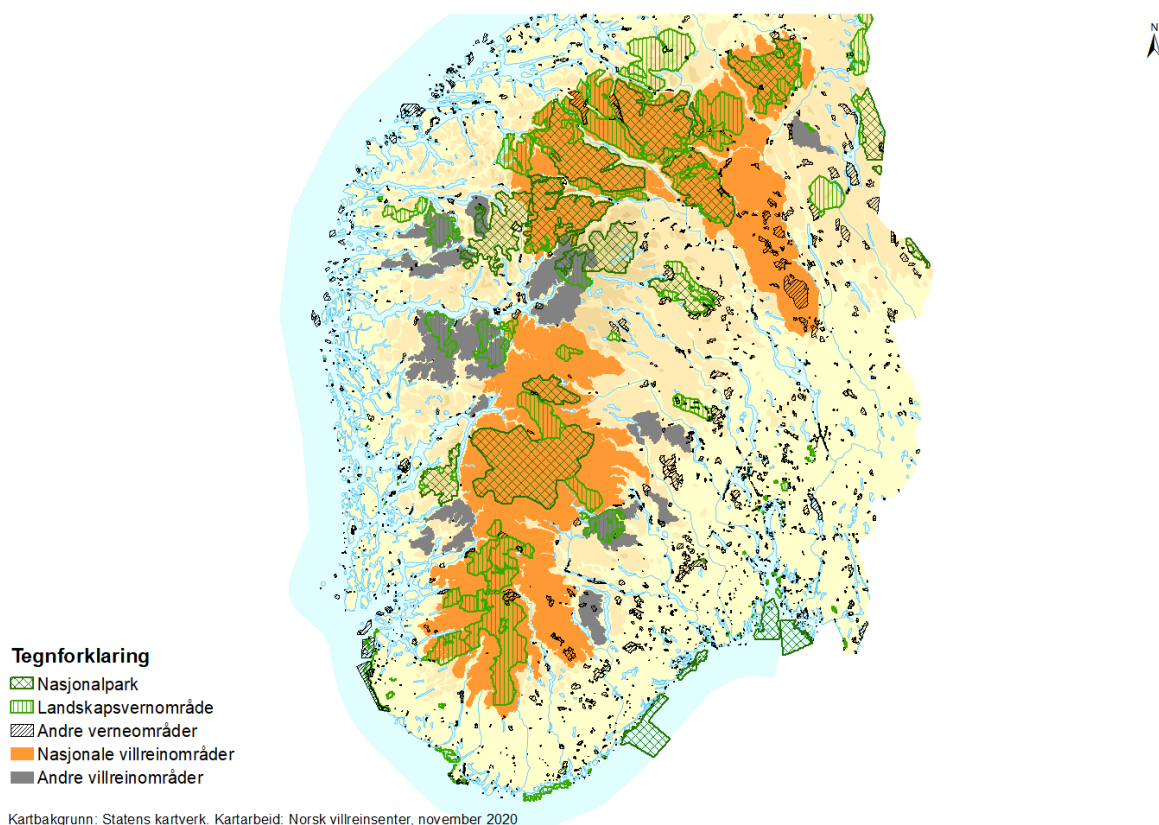
Ulike typer planlegging gir ulike offentlige virkemidler for å regulere arealbruk. For regionale planer med arealdel er Krabben og Halleux (2011) sitt skille mellom strategisk og regulativ planlegging et fruktbart utgangspunkt for videre analyse. *Strategisk planlegging* omhandler etter deres definisjon en utdyping av politiske målsettinger for arealbruk, som for eksempel jordvern, samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging, eller økt naturbasert verdiskaping i og rundt verneområdene. Det kan sies å handle mer om hva som skal gjøres enn hvordan, og fungerer

ofte som et politisk beslutningsgrunnlag. *Regulativ planlegging* handler derimot om kontroll med og styring av arealbruk, i hovedsak gjennom sonering av tillatte arealformål, men også gjennom bestemmelser knyttet til eksempelvis volum, høyder, grøntstruktur og infrastruktur. Regulativ planlegging er det sentrale elementet i arealplanlegging (Holsen 2020), og der planlegging i mer tematiske regionale planer kan sette opp overordnede mål, må regionale planer med arealdel gjennom regulativ planlegging finne løsninger som balanserer ulike interesser i konkret arealplanlegging.

De regulative virkemidlene kan deles inn i prosessuelle virkemidler knyttet til ulike krav til gjennomføring av planprosessen og materielle virkemidler knyttet til soneinndeling, bestemmelser til arealformål og rettsvirkning (Holsen 2017). Sonering er derfor et materielt virkemiddel for regulativ planlegging; sonene vil i teorien styre og kontrollere framtidig aktivitet i et område. Sonering er en metode for romlig segmentering av et territorium i arealenheter, som hver er omfattet av ulike regler og forskrifter for arealbruk. Sonering kan imidlertid også sees som en politisk handling, på samme måte som planlegging kan tolkes både som metode og handling (Amdam and Amdam 2005). Laerhoven og Andersson (2006, 3) hevder at sonering er et populært verktøy for å «fysisk skille forskjellig ressursbruk (og brukere) fra hverandre», som et konfliktdependende tiltak i arealplanlegging, basert på antagelsen om at en fordeling av motstridende arealbruksinteresser på ulike område vil redusere konfliktnivået. Agardys (2010, 9) mye siterte definisjon av sonering hevder at rasjonålet er «to foster uses appropriate to particular places and minimize conflicts between incompatible uses». Konfliktløsning er sentralt også i denne beskrivelsen av sonering, men i tillegg påpeker forfatteren at sonering også handler om å tilrettelegge for passende aktiviteter på utvalgte steder. Denne mye brukte definisjonen kan imidlertid problematiseres: Det er ikke gitt at de ulike aktørene i en planprosess er enige om hva som er passende aktiviteter i områdene. Et kjennetegn ved aktører i ulike organisasjoner og institusjoner er nettopp at de har ulike «passendelogikker». Innad i en organisasjon eller institusjon har man ofte felles strukturer av holdninger, verdier og tanke-, handlings- og adferdsmønstre, som er stabile, «trege» og motstandsdyktige overfor endringer og reformer (March and Olsen 1989). Hvordan norsk utmarksforvaltning er preget av institusjonelle konflikter er vist i rapporten «Regimenes slagmark» (Skjeggedal et al. 2001). Det er også vist hvor forskjellige meninger og holdninger ulike grupper i befolkningen har til villreinen og forvaltningen av denne, og at dette også varierer stort fra område til område, for eksempel mellom Rondane og Setesdal-Ryfylke (Kaltenborn, Andersen, and Gundersen 2014, Kaltenborn et al. 2015). I Setesdal viser Lundberg, Richardson og Hongslo (2019) hvordan store konflikter førte til et hovedfokus på å etablere nasjonalt villreinområde, og at soneringen i randområdet var preget av store uenigheter om hvor sårbar villreinen der var for forstyrrelser. Varierende aksept for vern av villrein, kombinert med lite tradisjon for sonering utenfor verneområder, et regionalt nivå i klem mellom styring og samordning og et nasjonalt ønske om å både legge til rette for mer næringsutvikling og bedre vern av villreinens leveområder, er alle viktige faktorer som gjør det svært interessant å studere det planmessige sluttresultatet i selve planrapporten og plankartet. «The proof is in the pudding» som de engelsktalende sier: hensikten med arealplanleggingen er ifølge loven å legge til rette for en bærekraftig utvikling og gi grunnlag for samordnede vedtak om bruk og vern av ressurser. Gjennom regionale planer med tilhørende arealdel kreves det at strategier for bærekraftig bruk og vern i fjellområder med villrein må konkretiseres gjennom regulativ planlegging.

Metodisk tilnærming

Vi har gjennomført en dokumentanalyse av vedtatte planrapporter og plankart i alle de 10 nasjonale villreinområdene (se figur 2). Vi brukte dataprogrammet Nvivo, til å sortere og kode datamaterialet (Nvivo 12 QSR International, 2019). I Nvivo skjer kodingen ved at aktuelle deler av teksten merkes og legges i emnemapper (noder). Som eksempel var en node «ferdsel», hvor alle tekstdeler som omhandler friluftsliv, løyper, stier, tilrettelegging, turer/arrangementer og tilsvarende beslektede begreper ble sortert under. Disse emnemappene tilsvarer analysekategoriene, og når alle dokumenter er grundig gjennomgått med tanke på koding, sitter en igjen med data sortert i kategorier og merket med hvilket dokument de stammer fra. Når kodings- og kategoriseringsprosessen er avsluttet, danner materialet grunnlaget for den videre presentasjonen av resultater samt drøfting og videre tolking av funn i studien. I tillegg ble GIS-verktøy (Geographical Information Systems) brukt til å produsere kart og beregninger av arealdata. Dataene fra planene ble levert av fylkeskommunene. Noe av materialet var i formfilformat, og noe i SOSI-format. Programmet ArcMap (fra Esri) ble brukt, og siden dette programmet ikke støtter SOSI-filer, ble konverteringsprogrammet SOSI Shape brukt til å konvertere disse filene til shapefile-format. Arealberegningene ble gjort gjennom funksjonen «beregnet geometri» direkte i attributt-tabellene.



Figur 2. En oversikt over villreinområder og verneområder i Sør-Norge.

Analyse

Miljøverndepartementet ba i sitt bestillingsbrev fra 2007 om at planene tok utgangspunkt i en «naturfaglig begrunnet avgrensning av villreinsens leveområde» (p. 1). Denne arealavgrensningen ble gjennomført av Norsk Institutt for Naturforskning (NINA) og Stiftelsen Norsk villreinsenter, og arealene blir i det videre kalt «biologisk leveområde» (tabell 1).

Nasjonalt villreinområde: En langsiktig utbyggingsgrense mot fritidsboliger

Departementet ba videre om at man med utgangspunkt i biologisk leveområde skulle foreta «en avveining mot andre samfunnsinteresser før det kan kartfestes en klar grense for de nasjonale villreinområdene, som skal danne den langsiktige grensen mot utbygging i planen» (Miljøverndepartementet 2007b, 6). Ut fra en sammenligning av *biologisk leveområde* og *nasjonalt villreinområde*, kan man trekke konklusjonen at det er stor variasjon hvor stor grad nasjonalt villreinområde dekker det biologiske leveområdet; på Hardangervidda og i Snøhetta (Dovre) ble henholdsvis 97,1 % og 93,1 % av det biologiske leveområdet klassifisert som nasjonalt villreinområde, mens i Setesdalsheiane og i Rondane ligger tilsvarende på henholdsvis 70 % og 63 % (tabell 1). På Hardangervidda og i Snøhetta følger altså den ytre plangrensa for nasjonalt villreinområde stort sett det kartlagte biologiske leveområdet, mens i Setesdalsheiane og i Rondane er store deler av det biologiske leveområdet utenfor sonen «nasjonalt villreinområde». Departementet ba i tillegg om at tilstrekkelige arealer *utenfor* villreinens leveområde også måtte inngå i planområdet, «slik at det kan foretas en helhetlig og samlet avveining av de ulike brukerinteresser» (Miljøverndepartementet 2007b, 5). I alle områdene er det *totale planområdet* større enn det *biologiske leveområdet*, selv om det er ulikt hvor store arealer som er tatt med: I Nordfjella følger plangrensa omtrentlig yttergrensa for biologiske leveområde, det skiller kun 31 km² på de to. I de fleste planer ligger plangrensa imidlertid godt utenfor biologisk leveområde.

Tabell 1. Biologisk leveområde, regionale planer og andre plansoner, kilde: Norsk Villreinsenter

| Navn | Areal biologisk leveområde (km²) | Areal nasjonalt villreinområde (km ²) | %-vis forskjell | Areal andre plansoner * (km ²) | Totalt planområde |
|--|--|---|-----------------|--|--------------------------|
| Setesdalsheiene (Setesdal-Ryfylke og Setesdal Austhei) | 9409 | 6663 | -29,2 | 4737 | 11400 |
| Hardangervidda | 8612 | 8360 | -2,9 | 1098 | 9458** |
| Nordfjella | 3725 | 3222 | -13,5 | 534 | 3756 |
| Ottadalen (Reinheimen-Breheimen) | 5779 | 5128 | -11,3 | 2423 | 7551 |
| Rondane | 4837 | 3047 | -37,0 | 3742 | 6789 |
| Sølknletten | 1494 | 1303 | -12,8 | 372 | 1675 |
| Dovrefjell | Knutshø | 1753 | -15,2 | 2234*** | 7451 |
| | Snøhetta | | -6,9 | | |
| Forollhogna | 2338 | 1698 | -27,4 | 1981 | 3679 |

* Andre plansoner utgjør områder dekket av regional plan ut over nasjonalt villreinområde, f.eks. buffer- og utviklingssoner

** Noe usikkerhet knyttet til enkelte vann og vassdrag i ytterkantene av nasjonalt villreinområde

***Andre plansoner i Dovrefjellområder henger sammen

Alle planene har kartfestet en langsiktig utbyggingsgrense gjennom nasjonale villreinområder. Retningslinjene for de nasjonale villreinområdene er i plandokumentene samstemte i at nye fritidsbygg ikke tillates. Det er også stor grad av samstemthet i retningslinjene for unntak. Det tillates mindre uthus, tilbygg og oppgradering til nyere standard for fritidsbygg og turisthytter i alle planene. Felles for planene er også at det er fokus på å opprettholde mulighetene til å drive landbruk og utmarksnæringer, og planene legger få føringer for denne sektoren.

Andre plansoner: Mellom vern og bruk

For områdene *utenfor* nasjonale villreinområder, var føringen fra departementet todelt: for det første skulle det gjøres en avgrensning mellom randområder og bygdenære områder, med grunnlag i grad av påvirkning. Randområdet skal etter departementets bestilling omfatte områder der «utbygging, ferdsel og annen aktivitet vil kunne påvirke leveområdet direkte» (Miljøverndepartementet 2007b, 6), og bygdenære områder omfatter områder «der slik direkte påvirkning er mindre framtreddende» (ibid). Sammenligner vi med UNESCO-modellen har randområde-sonen likhetstrekk med UNESCO sone 2, buffersone, som er utformet for å beskytte verneområdet fra ytre påvirkning. Sonen bygdenære områder har likhetstrekk med UNESCO sone 3, overgangssone, som tillater nær normal menneskelig aktivitet så lenge dette ikke påvirker verneverdiene i særlig grad. Tabell 2 viser de ulike lokale tilpasningene av den tre-delte soneringen Miljøverndepartementet bestilte, og vi ser at sonene varierer sterkt i benevnelse og i innhold. Alle planene har minst tre soner, slik Miljøverndepartementet etterspurte, men flere av planene har tatt i bruk andre og flere arealkategorier enn bestillingen omfattet, som f.eks. «fjell og annen utmark», «stølsdaler og annen utmark», «fjell- og fjordbygder» og «utviklingsområde sommerskianlegg».

Kategorien *andre plansoner* varierer også sterkt i omfang, fra 372 km² i Sølnekletten til 3742 km² i Setesdal (tabell 1). Andre plansoner omfatter både det man kan kalle randområder og bygdenære områder, slik at omfanget av andre plansoner ikke nødvendigvis sier noe om hvorvidt det er villreininteresser eller bygdeutvikling som prioriteres, eller hvorvidt de er «forent». Det er også forskjeller i hvorvidt «andre plansoner» ligger innenfor eller utenfor det kartlagte biologiske leveområdet.

Det er ikke gjort arealutregninger for de enkelte sonene for nasjonalt villreinområde i alle planene, men der det er gjort, viser det svært ulike tilnærminger: data fra planrapportene viser at i Nordfjella utgjør nasjonalt villreinområde 85,5 %, randområder 11,4 %, stasjonssteder 0,3 % og forsvarsområder: 2,6 %. I Forollhogna utgjør nasjonalt villreinområde 46 %, randområder 19 % og bygdenære områder 35 %, og her er det gjort konkrete vurderinger av områder for, og omfang av, videre utvikling i randområdet.

Det er vanskelig, ut fra kategoriens betegnelser, å avgjøre hvorvidt kategoriene svarer på Miljøverndepartementets bestillingsbrev fra 2007. Det er stor variasjon i soneinndelingen i de ulike planområdene, og selv der det er brukt samme begrep, varierer tilhørende retningslinjer betydelig. I den andre delen av Miljøverndepartementets bestilling for områdene utenfor nasjonalt villreinområde, altså «andre plansoner», skulle det også «avklares omfang og lokalisering av virksomhet og tiltak i influensområdet til de nasjonale villreinområdene» (Miljøverndepartementet 2007b, 6). Her er det mest nærliggende å forstå influensområdet som tilsvarende randområdet, selv om en vid tolkning også vil kunne inkludere mer bygdenære områder der hvor aktivitet vil kunne ha innvirkning på leveområdet.

Tabell 2. Soner i regionale planer. Kilde: Regionale plandokumenter. En oversikt over plandokumenter og plankart finnes på [www.villrein.no/regionale planer](http://www.villrein.no/regionale%20planer)

| | Setesdals-heiene | Hardangervidda | Nordfjella | Otradalsområdet (Reinheimen og Breheimen) | Rondane-Sølnkletten | Doverfjellområdet (Snøhetta og Knutshø) | Forollhogna |
|-------------------------------------|------------------|----------------|------------|--|---------------------|--|-------------|
| Nasjonalt villreinområde | x | x | x | x | x | x | x |
| Hensynssone villrein | x | | | | | | |
| Fjell og annen utmark | | x | | | | | |
| Buffersone | | | | | x | x | |
| Randområde | | | x | x | | | x |
| Utviklingszone i randområde | | | | | x* | | |
| Stølsdaler og annen utmark | | x | | | | | |
| Hensynssone bygdeutvikling | x | x | | | | | |
| Fritidsbebyggelse | | x | | | | | |
| Reiseliv | | x | | | | | |
| Utviklingsområde sommerskianlegg | | | | x | | | |
| Hensynssone friluftsliv | | | | x | | | |
| Utviklingszone i dalførene | | | | | x | | |
| Fjell og fjordbygder | | x | | x | | | |
| Bydenære områder | | | | | | x | x |
| By og bygdesone | | | | | | | |
| Stasjonssteder | | | x | | | | |
| Forsvarets øvingsområder | | | x | | | | |
| Tamreinområde | | | | | | | |
| Trekkområder/utvekslingsområder | x | | | x | x | | |

*Gjelder kun i Rondane

Hardangervidda opererer med hele 7 ulike soner. 97,1 % av biologisk leveområde ble her nasjonalt villreinområde, så de 5 sonene som utgjør resten av planområdet omfatter områder utenfor biologisk leveområde, i all hovedsak mot de store hyttekonsentrasjonene øst på vidda. I sonen «Fjell og annen utmark» (hensynssone randsoner) tillates det ikke nye fritidsbygg. Det kan gis tillatelse til ombygg og mindre tilbygg på eksisterende bygg, samt riving av gamle for oppføring av nye bygg med liknende størrelse. Planen fokuserer ellers på å skaffe handlingsrom for «annen utmarksnæring», næringer som faller utenfor det tradisjonelle landbruksbegrepet, i hele planområdet (Telemark Fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, and Buskerud fylkeskommune 2011).

I Nordfjella med Raudafjell er 86,5 % av de biologiske leveområder inkludert i nasjonale villreinområder. «Randområdene» omfatter der de biologiske leveområdene som ikke ble inkludert, på turiststedene Voss, Hol og Hemsedal. Her åpnes det for å videreføre eksisterende rammer for fritidsbygg i gjeldende kommuneplaner, men ikke nye bygg utover dette. Retningslinjene åpner for at nye stier og løypestraséer kan anlegges, «ut fra friluftslivets og reiselivets behov» (Buskerud fylkeskommune, fylkeskommune, and fylkeskommune 2014, 61), men understreker at dette må skje etter helhetlige sti- og løypeplaner for å kanalisere ferdselen «slik at villreinens behov og opplevelseskvaliteten ivaretas» (ibid). Som før påpekt omfatter ikke planen områder utenfor villreinens biologiske leveområde. Randområdebegrepet er derfor her brukt for å dekke de biologiske leveområdene som ikke ble inkludert i nasjonale villreinområder. Planen svarer derfor ikke på bestillingen om å inkludere områder utenfor leveområdene. Den er heller ikke styrende eller samordnende for aktiviteten utenfor leveområdene, og kan sies å være en negativt avgrensende plan, som har fokusert kun på en sikring av villreinens leveområder. Den samme tankegangen finner vi i «buffersonen» i Dovrefjellområdet, som også har arealer som avviker mellom leveområde og nasjonalt villreinområde, og omfatter områder med «stor samfunnsmessig betydning» (Hedmark fylkeskommune et al. 2017, 8). Ifølge retningslinjene blir det her «lagt stor vekt på samfunnsmessig utvikling, samtidig som det blir teke omsyn til villreinen ved at det er krav om avbøtende tiltak og kanalisering av ferdsel og annen aktivitet for å redusere ferdsel og aktiviteter inn i NVO. Fortetting og utviding av eksisterende byggeområde blir prioritert» (ibid).

En kontrast til Nordfjella og Dovrefjellområdet, finner vi i Forollhogna; her er store deler av nasjonalt villreinområde omringet av et «randområde», som en egen sone mellom nasjonalt villreinområde og «bygdenært område» (Sør-Trøndelag fylkeskommune and Hedmark fylkeskommune 2013). Bare 72,6 % av det biologiske leveområdet ble inkludert i nasjonalt villreinområde. Man har her imidlertid valgt å legge eksisterende landskapsvernområder, med unntak av Endalen, i sone 2, randområdet, til forskjell fra Setesdal, der landskapsvernområdet er lagt ut som sone 1, nasjonalt villreinområde. I Forollhogna er man restriktiv til videre hytteutvikling i randsonen, men peker på denne sonen som et sted for tilrettelegging og kanalisering av ferdsel og friluftsliv, til tross for at sonen omfatter villreinens biologiske leveområder. Det er gjort konkrete vurderinger av «omfang og lokalisering av virksomheter og tiltak» i influensområdet jamfør bestillingsbrevet fra 2007, og Forollhogna-planen kan derfor beskrives som en positivt avgrenset plan, og den som på mange måter er mest tro mot Miljøverndepartementets oppdragsbeskrivelse.

I Ottadalen (Reinheimen-Breheimen) har man, som i Nordfjella, gjort minimalt bruk av sonen «randområde», men i motsetning til Nordfjella er nasjonalt villreinområde her omkranset av en bred sone kalt «fjell- og fjordbygder». Det er imidlertid ingen egne retningslinjer for denne sonen, utover de generelle retningslinjene for planområdet. Bakgrunnen for å trekke yttergrensene så vidt, var å fange opp «alle problemstillingene som kan vera viktige for villreinen sitt leveområde» (Sogn og Fjordane fylkeskommune, Oppland fylkeskommune, and Møre og Romsdal fylkeskommune 2011, 23), men spørsmålet er om denne sonen «fjell- og fjordbygder» vil utgjøre en reell forskjell sammenlignet med fraværet av en slik sone i Nordfjella. «Randområdet», som utgjør kun 74,9 km² av et planområde på totalt 7554,5 km² (p. 25), omtales som en buffersone, men med en slik minimal bruk av sonen, vil det i praksis være «fjell og fjordbygder» som ivaretar en bufferfunksjon, selv om det gjenstår å se hvor tungt man vil vekte hensyn til villrein i denne sonen.

Setesdalsheiane og Rondane var de områdene som ekskluderte størst andel av biologiske leveområder, og bare henholdsvis 70 % og 63 % ble inkluderte i de nasjonale villreinområdene. I begge områdene er det særlig skogområder i sør som ble ekskludert fra nasjonalt villreinområde. Setesdal er imidlertid det område med størst omfang av «hensynssone villrein». Denne sonen dekker deler av leveområder som ikke ble inkludert i nasjonalt villreinområde. Hele området er også omkranset av «hensynssone bygdeutvikling», slik at et svært omfattende planområde er dekket. Det er imidlertid store forskjeller innad blant kommunene i retningslinjene for «hensynssone villrein»: I kommunene Vinje, Tokke, Fyresdal, Åseral, Hægebostad, Kvinesdal, Sirdal, Gjesdal, Strand, Forsand, Hjelmeland, Suldal og Odda er spredt boligbygging tillatt i denne sonen. Det åpnes også for nye fritidsbygg gjennom kommunal plan. I kommunene Åmli, Bygland, Valle og Bykle er hverken spredt boligbygging eller nye fritidsbygg tillatt. Det åpnes for en differensiert bruk gjennom året, men tyngre tilretteleggingstiltak skal legges i «hensynssone bygdeutvikling». I motsetning til Ottadalen regner man her i «hensynssone bygdeutvikling» at «villreinens interesser er avklart» (Aust-Agder fylkeskommune et al. 2014, 22) og at det framover vil være bygdeutvikling som prioriteres over villreinens interesser.

I Rondane og Sølknletten har man delt inn «andre plansoner» i sonene «bufferzone», «utviklingszone i randområdene» (kun Rondane) og «utviklingszone i dalførene». I Sølknletten er bufferzonen lite brukt, men en stor del av området er omkranset av en «utviklingszone i dalføret», i likhet med Ottadalen. I Rondane har man imidlertid delt bufferzonen inn i to kategorier: én der villrein prioriteres, og én der utvikling prioriteres. «Bufferzonen» inkluderer biologiske leveområder for villrein som ikke ble inkludert i nasjonale villreinområder. Her tillates ikke nye hyttefelt, utvidelse eller fortetting av eksisterende hyttefelt ut over det som er godkjent i plan. Tilrettelegging for friluftsliv og ferdsel prioriteres i likhet med i Forollhogna innenfor denne sonen, altså en kanalisering med hensikt å begrense ferdsel inn i nasjonalt villreinområde. Sonen «utviklingsområde i randsonen» er også innenfor de kartlagte biologiske leveområdene for villrein. Dette er det tydeligste eksempelet på at det er gjort klare politiske prioriteringer av næringsutvikling innenfor villreinens biologiske leveområde. I planen viser man til at «ideelt sett så skal det innerste området være nasjonalt villreinområde, sone 1, med en bufferzone, sone 2, utenfor, og deretter utviklingszone, sone 3, nærmest bygdene og byene» (Oppland Fylkeskommune and Hedmark fylkeskommune 2013, 27), men man argumenterer for at utviklingssonen har stor samfunnsmessig betydning, og består av «etablerte hytte- og/eller reiselivsområder som har vært i utvikling i årevis» (ibid). Planen stiller krav om avbøtende tiltak for å dempe ferdsel og aktivitet inn i nasjonalt villreinområde, men vurderer ikke omfang av utbyggingen. Rondaneplanen har store områder i skogområdene i sør som er omfattet av de kartlagte biologiske leveområdene, men som i planen er uten sonering og retningslinjer til utviklingen. Likevel er Rondaneplanen den planen som har gått lengst i å vurdere «målene for lokal omstilling og utvikling» opp mot en «sikring av villreinens leveområder» (Miljøverndepartementet 2007a, 2) idet de har gjennomført kommunevise scenarioprosesser og konsekvensvurderinger for lokale næringsinteresser.

Felles for alle planene er at det er få eller ingen retningslinjer for sonene der samfunnsutvikling er prioritert over villreininteressene. I Rondane defineres «by- og bygdesone» som «området mellom plangrensa og villreinsonene» (Oppland Fylkeskommune and Hedmark fylkeskommune 2013, 67). Den regionale planen gir ingen spesielle føringer i denne sonen. I de fleste områdene er bygdeutviklingssonen stor, og begrepet «totalt planområde» kan derfor gi et feilaktig inntrykk av den regionale planens reelle virkeområde. I flere områder er det motsatte tilfelle, som i hensynssone bygdeutvikling i Setesdalplanen: «Villreinens interesser regnes å være avklart for denne sonen ved at Heiplanens intensjoner og mål gjennomføres» (Aust-Agder fylkeskommune et al. 2014, 22). Intensjonen om å forene bruk og vern, og særlig ønsket om å stimulere til lokal omstilling og utvikling synes i mange planer å ha blitt nedskalert til en øvelse der man har «avklart» forholdet til villreinen. For sone 3 er det felles for planene at den videre utviklingen av reiseliv, turisme, friluftsliv og ferdsel overlates til kommunal planlegging. Det regionale perspektivet benyttes ikke for samfunnsutviklingen på samme måte som det gjøres på villreinens interesser.

De fleste fylkeskommuner er planeier for flere planer. Den nye Vestland fylkeskommune skal som eksempel følge opp planene for Nordfjella med Raudafjell, Ottadalsområdet, Hardangervidda og Setesdal, og det er sannsynlig at det vil være kompliserende for oppfølgingen at alle disse planene har hvert sitt sett med soner, og i tilfeller der sonenes navn sammenfaller, er planretningslinjene, og dermed konsekvensene for den kommunale planleggingen, ofte forskjellig. Dette gjelder også på kommunenivå; Vinje kommune har eksempelvis arealer i både Setesdal og på Hardangervidda, og vil måtte forholde seg til ulik tolkning av soneringen, særlig i randsonene. I Vinje kan det gjennom Setesdal-planen søkes om arealbruk med grunnlag i plan- og bygningslovens §11-11 nr. 2, altså spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse som ikke anses å være en del av landbruket, i hensynssone villrein, mens det i Hardangervidda-planen hverken tillates nye boligbygg eller fritidsbygg. I tillegg kan kanaliseringstiltak for friluftsliv legges i denne hensynssonen i Setesdal, mens det ikke foreligger slike retningslinjer i Hardangervidda-planen. I tillegg nærmest umuliggjør dette mangfoldet en evaluering av om regional plan fungerer etter intensjonen som styringsredskap for utviklingen i randområdene. En slik analyse vil måtte se på hver enkelt av de 60 kommunene (etter kommunesammenslåingen) som er omfattet av regionale planer, opp mot plankart og retningslinjer for de ulike sonene.

Friluftsliv og ferdsel

Departementet fastslår i bestillingsbrevet at en forutsetning for å bli inkludert som et «nasjonalt villreinområde», er en størrelse og kvalitet på området som vil kunne sikre en villreinbestand over tid. Departementet framhever videre at områdets kvalitet også innebærer «fravær av menneskelig aktivitet som virker forstyrrende på villreinen, for eksempel ferdsel på kritiske steder eller tidspunkt» (Miljøverndepartementet 2007b, 3). Bestillingsbrevet legger ikke føringer for arbeid med ferdsel i planprosessen, men trekker fram friluftsliv og menneskelig ferdsel, inkludert utfartsparkering, turløyper, skiløyper og motorferdsel i utmark som et av flere temaer som må vurderes og avklares i forhold til situasjonen i det enkelte planområde (ibid, p. 6-7).

Selv om alle planene tar for seg ferdsel og forstyrrelser, viser de ulik vektning av forholdet mellom forstyrrelser fra ferdsel og tilrettelegging for friluftsliv. Flere har utviklet temakart for ferdsel som et grunnlag for planarbeidet. I alle områdene er det en restriktiv holdning til ny tilrettelegging for ferdsel i nasjonalt villreinområde: her skal det ikke utvikles nye stier og løyper, unntatt når sti- og løypeomlegging er nødvendig av hensyn til villreinen. Slik sett fungerer nasjonale villreinområder også som en langsiktig grense mot ny tilrettelegging for ferdsel og aktivitet. De fleste planene har en generell anbefaling om omlegging av løyper og stier som er problematiske for villreinen, som for eksempel Ottadalen: (p. 37) «Etablerte stigar og løyper (merka av DNT eller andre) som kjem i konflikt med sårbare villreinområde skal, der dette er føremålstenleg, leggjast om med sikte på mindre konfliktfylte trasear». Det er imidlertid lite fokus på omlegging og nedlegging av konkrete konfliktfylte stier, løyper og hytter. Hardangerviddaplanen er en av de som går lengst i å anbefale tiltak, idet de spesifikt trekker fram DNT-stien fra Haukeliseter til Hellevassebu og vinterløype over Lufsjåtangen som problematiske for villreinen. Her legges det i tillegg til at der omlegging «er vanskelig å få til, bør det gjennomføres oppfølgingsprosjekter som søker å få avklart konfliktgrad og mulighet for andre avbøtende tiltak» (p. 49). Rondane og Setesdal utpeker seg i dette selskapet med å ønske om en aktiv og adaptiv sti og løypeplanlegging, der man vurderer tiltak og aktiviteter i forhold til villreinens varierte områdebruk og sårbarhet til ulike tider av året, og åpner for å opprettholde konfliktfylte løyper i nasjonalt villreinområde, mot at de kan stenges i perioder hvor ferdsel er problematisk for villreinen.

De fleste planene peker i tillegg, som Rondaneplanen, på at det «bør legges til rette for gode muligheter for friluftsliv og natur- og kulturbaserte aktiviteter og opplevelser utenfor nasjonalt villreinområde for å styre aktiviteter bort fra mer sårbare områder». (p. 24). Også i Forollhogna fokuserer planen på at «det skal legges til rette for gode muligheter for friluftsliv og natur- og kulturbaserte aktiviteter og opplevelser spesielt i randområdene og i bygdenære områder» (p. 52). Ottadalen utmerker seg særlig med en intensjon om å legge til rette for friluftsliv: et formål med planen for Ottadalen er å «legge til rette for idrett, friluftsliv og rekreasjon som grunnlag for bolyst og gode opplevelser» (p. 23) noe som også reflekteres i en egen sone for friluftsliv (sone A3) inne i nasjonalt villreinområde. På Hardangervidda er det til sammenligning en mer restriktiv holdning til ferdsel, idet at retningslinjene for nasjonalt villreinområde videreføres ut i randområdene.

I nasjonalt villreinområde vil den regionale planen kunne være sterkt styrende for friluftsliv og ferdsel. Dette gjelder ikke i like stor grad for randområdene. De fleste planene gjør i begrenset grad bruk av en sonering med begrensninger i randområdet, selv om dette i all hovedsak dekker de deler av de biologiske leveområdene som ikke omfattes av nasjonale villreinområder. I svært store deler av planområdene, de bygdenære områdene, legges det få eller ingen føringer for friluftsliv og ferdsel, selv om disse ofte grenser direkte mot de biologiske leveområdene. Felles for alle planene, er at videre konflikter knyttet til ferdsel og villrein forslås løst gjennom at kommunene utarbeider sti- og løypeplaner. Her er ikke det regionale perspektivet alltid videreført: i Setesdal nevnes interkommunale sti- og løypeplaner, og Nordfjella-planen sier at kommunene bør samordne disse, mens Hardangervidda og Ottadalen med flere, kun peker på kommunevise planer.

Diskusjon

Regional planlegging etter plan- og bygningsloven er ment som en felles arena for avveining av ulike interesser knyttet til arealbruk. Regionale planer for fjellområder med villrein er et eksempel på regionale planer med arealdel, og vi tolker målsettingen for de regionale planene for villrein fjella som en samordning og styring av fritidsbygg, friluftsliv og ferdsel. I analysen har vi undersøkt hvordan dette er nedfelt i den regulative planleggingen. Den regulative planleggingen setter rammer for framtidig arealbruk, med sonering som et sentralt virkemiddel (Holsen 2020), og artikkelen spør: i hvilken grad legger soneringen i regional plan føringer for styring og samordning av hytter, friluftsliv og ferdsel?

Styring og samordning av utbygging

Regional planlegging for fjellområdene er arealplanlegging i et allerede utbygd landskap. En intensivt fritidsbruk av, og kommersielle satsninger i, utmarka krever en aktiv håndtering av brukskonflikter, og en arealplanlegging som tar inn over seg eksisterende bruk og problemstillinger knyttet til denne.

Gjennomgangen av de ulike sonene viser oppsummert at nasjonalt villreinområde, som dekker store deler av villreinens biologiske leveområder, utgjør en langsiktig utbyggingsgrense for fritidsbygg i alle områdene. Det legges imidlertid ingen begrensninger på landbruksdrift, og både tradisjonelle og moderne utmarks næringer gir grunnlag for oppføring av driftsbygg, med tilhørende muligheter til å søke løyver for motorisert ferdsel. Det er altså hovedsakelig framtidig utbygging av fritidsboliger som begrenses av grensen for nasjonalt villreinområde. Grensen går de fleste steder i fjellbandet, altså ovenfor tregrensa. Man kan argumentere for at det allerede er lav aksept for utbygging over tregrensa, mens det samme ikke gjelder for fjellskogbandet som i all hovedsak ligger utenfor nasjonalt villreinområde.

Slik gjennomgangen av plandokumentenes retningslinjer for «andre plansoner» viser, har de regionale planene i liten grad lyktes med å samordne og styre utviklingen av fritidsboliger i randområdet. Departementet ba om at det skulle «avklares omfang og lokalisering av virksomhet og tiltak i influensområdet til de nasjonale villreinområdene» (Miljøverndepartementet 2007b, 6). Kommunene har i svært liten grad vært villige til å begrense utbyggingsaktivitet i disse områdene. Grensen for nasjonalt villreinområde er i alle områder trukket utenom eksisterende utbyggingsområder, og i de områder hvor man har brukt buffersoner er også disse i stor grad lagt utenom eksisterende utviklingsområder. Der man har brukt buffersoner som omfatter utviklingsområder, er det i alle områder en forutsetning at eksisterende planer for utbygging kan videreføres. Eksisterende tomterese i disse områdene er imidlertid ikke vurdert hverken i planarbeidet eller i analysen vår, og dette kan utgjøre et betydelig volum slik det er påvist i Rondane villreinområde (Strand and Gundersen 2019). Dette betyr at selv om lokalisering av utbyggingsområder til en viss grad er konkretisert i buffersonene, gjelder dette ikke for omfanget av allerede godkjente utbygginger.

Det er ikke gjennomført beregninger for alle planene som viser i hvor stor utstrekning de ulike planene har benyttet seg av ulike plansoner. Som vi så av tabell 1, utgjør kategorien «andre arealsoner» en stor andel av planområdene. De utregningen som er gjort bekrefter imidlertid inntrykket som gjennomgangen av plankartene har gitt; jevnt over er buffersonekategorien lite brukt, og den brukes i svært lite grad for å dekke områder utenfor det kartlagte biologiske leveområdet. I praktisk planlegging ser vi derfor at randsonen hovedsakelig blir brukt for de deler av villreinens biologiske leveområde som ikke er inkludert i nasjonalt villreinområde, men der man har konkludert med at menneskelig bruk veier tyngre enn villreinens behov. Det er svært få eksempler på at buffersonen er lagt utenfor det biologiske leveområdet for villreinen, med intensjon om å fungere som en økologisk buffer. Miljøverndepartementets begrepsbruk og den praktiske bruken av buffersonen synes altså her å skille seg fra hverandre, og dette kan tolkes som at grepet med en økologisk bufferson møter stor motstand hos kommunene. I praksis brukes buffersonen heller «omvendt»: for de deler av villreinens leveområder som er for viktige for samfunnet får ikke villreinen en sterk prioritering. I praktisk planlegging blir derfor randsonen definert ut fra et samfunnsmessig perspektiv. Dette kan være med å forklare hvorfor de regionale planene i liten grad har samordnet og styrt utviklingen i randområdene, og også forklare opprettelsen av sonen «utviklingszone i randområdet» i Rondane. Forståelsen av randområdet som utviklingsområde støtter seg på Fjelltekstens definisjon av randområdet

som et sted for tyngre utbygging og tilrettelegging, for å utnytte det økonomiske verdiskapingspotensialet i randsonen til verneområder. Dette kan også være med å forklare hvorfor det i mange kommuner har vært sterk motstand mot å definere en slik sone. Flere steder der nasjonalt villreinområde grenser direkte til bygdeutviklingsområder tolkes randområdet som et område for utvikling på grunnlag av verneverdiene, ikke som en sone for «tilleggsvern» ut fra en økologisk tankegang. Ulike aktører har ulike logikker knyttet til hvilke aktiviteter som er passende i randsonene, og i randsonen må disse balanseres gjennom kommunal planlegging. «Planlegging» kan forklares som en prosess som knytter kunnskap til handling (Friedman 1987), men med en politisk tilleggsdimensjon der man må «treffe politiske valg mellom ulike mål og verdier» (NOU 2003:14 2003, 60). Motstridende statlige signaler for randsonene fører nødvendigvis til ulik politisk tolkning av hvilken aktivitet det skal tilrettelegges for i disse områdene, og dette gir kommunene et vidt handlingsrom.

Styring og samordning av friluftsliv og ferdsel

Man har med de nasjonale villreinområdene innført en langsiktig grense mot *ny* tilrettelegging for friluftsliv og ferdsel i forhold til villrein. Ingen av planene åpner for ny tilrettelegging for ferdsel i fjellet, med unntak av omlegging av eksisterende infrastruktur som er forstyrrende for villreinen. Det er i de fleste områdene lagt opp til at friluftsliv, ferdsel og andre aktiviteter skal legges til randområdet eller buffersonen i de områdene hvor sonen brukes aktivt, til dels med tung tilrettelegging, for å hindre ferdsel inn i nasjonalt villreinområde. Når det gjelder håndtering av *eksisterende* infrastruktur som hytter, stier og åpne veier, gir de regionale planene få føringer utover å anbefale at disse blir omlagt der anleggene fører til stor forstyrrelse av villreinen. Slik sett kan man hevde at de regionale planene ikke rokker ved friluftslivets sentrale plass i villreinområdene, både ved at tilrettelegging for friluftsliv fremmes som et eget mål i alle de regionale planene, og ved å i stor grad unngå å ta konkret tak i de problematiske sidene ved ferdselen. Planene stiller imidlertid krav til aktiv deltakelse fra friluftslivsorganisasjoner og andre aktører i kommende planprosesser.

Det sentrale grepet knyttet til ferdsel er i alle planene å oppfordre kommunene til å legge til rette for en planmessig styring av ferdsel, spesielt i de ytre delene av villreinens leveområde. Her blir det tatt til orde for sti- og løypeplaner og styring av motorferdsel. Disse virkemidlene vil kunne bidra til en bedre kanalisering bort fra viktige leveområder for villrein. Friluftsliv og ferdsel er i økende grad knyttet til infrastruktur, så det ligger store styringsmuligheter i en aktiv kanalisering av de besøkende. De besøkende til verneområdene er ikke jevnt fordelt på arealet, men er mange steder konsentrert til innfallsporter, kjente attraksjoner og langs merkede stier (Gundersen et al. 2015). Kanalisering som avbøtende tiltak kan imidlertid også bli et argument for å tilrettelegge ukritisk for økende kommersialisering av randområdene, og man kan også havne i en tilretteleggingsspiral der økt tilrettelegging medfører flere besøkende som igjen fordrer økt tilrettelegging. I slike områder kan det oppstå trengsel, som i sin tur kan føre til at visse brukergrupper søker seg til nye områder som kan være problematiske for villreinen. Tilrettelegging og konsentrasjon av besøkende kan også ha svært uheldige konsekvenser for villreinen da dette gir barriereeffekter og kan hindre trekk. Mange av de viktigste trekkområdene for villreinen må krysse randområder med konsentrasjon av infrastruktur og tilrettelegging, for eksempel langs veier (E6, Rv7, E134, Fv27, Fv45) og kanalisering av ferdsel til disse områdene vil forsterke den negative effekten på villreinen (Strand et al. 2015).

De siste tiårene har det skjedd en stor utvikling i studier av friluftsatferd og segmentering av besøkende som metoder for å håndtere konflikter mellom ulike brukere av natur (Gundersen and Singsaas 2020). Mye av teorien og metodikken for å håndtere ferdsel er hentet fra internasjonal atferdsforskning (Gundersen et al. 2015). Dimensjonene som ofte er inkludert i disse modellene handler om egenskaper til det fysiske landskapet (grad av urørthet), det sosiale (antall brukere, type bruk) og det forvaltningsmessige (tilretteleggingsgrad). Soneringen definerer gradienter av en lang rekke faktorer innenfor hver av dimensjonene og det er vanlig å dele disse inn i 3 til 7 klasser. I villreinområder er det for eksempel foreslått 3 klasser (Gundersen and Singsaas 2020): innfallsporter, enkelt tilrettelagte områder og villmarksområder. Prinsippet bygger på at villrein og folk skal bruke området mest mulig atskilt i tid og rom. Metodikken brukes både for å opprette forvaltningssoner for å kontrollere bruken og for å definere områdets egnethet for friluftsliv og turisme (Riungu et al. 2019). Sonering i områder med ulik grad av tilrettelegging og ulikt antall besøkende vil derfor være et godt verktøy for å regulere ferdsel i sensitive villreinområder og samtidig gi de besøkende de opplevelser de etterspør. Det er imidlertid ikke mange eksempler der sonering av ferdsel er tatt i bruk innad i verneområder i Norge (Gundersen, Skår, et al. 2011). Denne diskusjonen

viser at det er potensiale for å inkludere virkemidler og tiltak i de regionale villreinplanene for å håndtere ferdsel og menneskelig påvirkning, og spesielt gjelder dette i de oppfølgende handlingsplanene. Vi vil imidlertid påpeke at det regionale perspektivet må ivaretas, og at ferdsel ut fra et perspektiv om å bevare villreinen ikke bør håndteres gjennom kommunevise sti- og løypeplaner uten et samordnende perspektiv.

Det må imidlertid bemerkes at selv om regional plan har retningslinjer for ferdsel i nasjonalt villreinområder, og stedvis i randsonen, finnes det ingen søknadsprosedyrer eller sanksjoner ved brudd. I motsetning til verneområder, der man har bygget opp forvaltningsfunksjoner og -organisasjoner med rutiner og prosedyrer knyttet til overholdelse av regelverket, vil dette være en stor svakhet ved regional plan som styringsverktøy for ferdsel. Det vil også være uklart om det er det regionale nivået som er søknadsmyndighet i LNFR-områder utenfor verneområder. Som Reusch (2013) påpeker vil vedtakskompetansen i utmark etter sektorlovgivning ofte ligge til ulike organer, men ferdselsregulering vil i de fleste tilfeller kunne avgjøres av kommunen. Utvalget som fremmet forslag til forenkling av utmarksforvaltningen i 2014 (Falleth 2014) peker også på behovet for ett kontaktpunkt og foreslår at kommunen bør ha førstelinjeansvar for alle saker i utmarksforvaltningen.

Regional planlegging som regulativ planlegging?

I dette studiet av regionale planer som regulativ planlegging, må det også påpekes at fraværet av tegneregler, altså regler for hvordan innholdet i arealplanen skal presenteres på plankartet, og fravær av egne arealkategorier for regionale planer var kompliserende for prosessen. Hongslo (2017, 354) sin analyse av kart og kartproduksjon i den regionale planprosessen i Setesdal viser at kart, og plankart, «both represent and precede territories or landscapes». Kart brukes altså både til å representere og til å skape og markere territorier. Som regional plan med arealdel hadde planene en klar regional territoriell dimensjon, men man manglet tegneregler for å synliggjøre denne i plankartene. Som Bråtå et al. (2014) også påpeker startet departementet tidlig et eget arbeid med SOSI-koder for regional planlegging, fordi bruken av kommunale tegneregler gjorde det vanskelig å skille mellom arealdisponering gitt i regionale planer og rettslig bindende arealdisponering i kommuneplanens arealdel. Dette arbeidet er i skrivende stund enda ikke fullført (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet 2021), og i mellomtiden er anbefalingen fra departementet til fylkeskommunene å bruke begrepet arealsoner for regionale planer med arealdimensjon (ibid). I evalueringen av plan- og bygningslovens plandel (EVAPLAN) (Hanssen and Aarsæther 2018a, b) blir det ansett som et fornuftig grep å bruke arealsoner i regional plan. I Hanssen og Aarsæther (2018b) blir prinsippene, praksisen og tegnereglene som brukes ved fremstillingen av de ulike plantypene, gjennomgått, og det hevdes at arealsoner «[...] egner seg til en mer fleksibel diagrammatisk fremstilling uten å gi de juridiske bindingene som arealformål gjør. De kan f.eks. vise prioriterte utviklingsområder i kombinasjon med transportforbindelser, og etablere overordnede sammenhenger i organiseringen av fremtidig utbyggingsmønster, etter prinsipper for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging» (ibid.: 202). I prp. 169 L (2020-2021) foreslår Kommunal- og Moderniseringsdepartementet en endring i pbl 2008 § 8-1, i form av et nytt tredje ledd, som gir hjemmel til å gi forskrift om bruk av arealsoner i regionale planer med arealdimensjon (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet 2021). I dag har kartfesting av regionale planer ingen krav om standardisert fremstilling. Registrering av regionale planer i kommunens digitale planregister byr derfor på utfordringer, og vi vil påpeke, med grunnlag i vår studie av plandokumenter og plankart, at dette vil kunne ha stor hemmende effekt på kommunenes oppfølging av soneringen med tilhørende retningslinjer i den kommunale arealplanleggingen.

Krabben og Halleux (2011) trekker også fram et tredje virkemiddel for arealplanleggingen, operasjonell planlegging, som beskriver de virkemidler man har for gjennomføring av vedtatte arealplaner. Plan og bygningsloven åpner for å styre gjennomføringen ved å gjøre de regionale planene juridisk bindende gjennom §8-5 om regionale planbestemmelser. I vårt studium har ingen av fylkeskommunene valgt å bruke muligheten til å gjøre de regionale planene for villrein fjella juridisk bindende. Dette kan leses som et eksempel på spenningen mellom ambisjonen om å styre og ambisjonen om å samordne: Higdem (2012) påpeker utfordringen i å skulle kombinere sterke vertikale styringssignaler med horisontale partnerskap der enighet må oppnås gjennom forhandlinger. Evalueringen av den nye plandelen i pbl 2008 (Hanssen and Aarsæther 2018a, b) påpeker at kombinasjonen av virkemidler for vertikal styring og horisontal koordinering gir styringsmessig fleksibilitet, men at man risikerer at styringsmekanismene er på kollisjonskurs. Samspillet mellom styring og samordning er derfor avgjørende for hvorvidt regionale planer oppfyller intensjonene. En mye brukt forståelse av politiske virkemidler deler dem inn gulrot, pisk og preken

(Vedung, Bemelmans-Videc, and Rist 1998). I mangel på vilje til å bruke pisk, må regionale planer i stor grad måtte lene seg på de to andre kategoriene. Dette er ikke unikt for villreinplanene. Hovik og Stokke (2007) viser at det er en slående mangel på virkemidler for hierarkisk styring når det gjelder fylkeskommunenes påtenkte rolle i integrert kystsoneforvaltning. Indset et al. (2010, 9) konkluderer med at det i de regionale utvalgene for vanndirektivet må investeres «i gode konsensusbyggende prosesser» i mangel av andre redskaper. Den operasjonelle planleggingen ligger i sin helhet hos kommunene som arealplanmyndighet, og det er betimelig å stille spørsmål ved hvor sterkt regional planlegging egentlig står som regulativ planlegging. Vi vil imidlertid peke på de regionale planenes lovpålagte handlingsprogram, som etter plan og bygningslovens §8-1 skal vurderes rullert årlig. Fylkeskommunene, som planeier, har her i samarbeid med departementene store muligheter for å legge til rette for et videre samarbeid med kommunene om både videre utvikling av fritidsboliger og håndtering av friluftsliv og ferdsel som følger denne, og med arbeidet med å skape regionale strategier for omstilling og utvikling for bygdene rundt villrein fjella.

Konklusjon og anbefalinger

Politiske signaler fremhever at fjell- og verneområder skal utnyttes som kilde til naturbasert reiselivsutvikling og verdiskaping i distriktene. I landbruket blir tilleggsnæringer knyttet til reiseliv stadig viktigere og står mange steder for en stor andel av verdiskapingen. Salg av tomter og hytter er en viktig inntektskilde for mange i distriktene. Samtidig står man ovenfor store utfordringer knyttet til fragmentering av, og ferdsel i, fjellområdene. Dette er særlig problematisk for villreinen, som Norge har internasjonale forpliktelser for å ivareta. En god styring og samordning av arealbruk og ferdsel er nødvendig for å nå begge mål. Randsonene er en nøkkel i dette arbeidet, men også et område hvor problemstillingene er særlig fortettet. Mye av utfordringen knyttet til styring og samordning av utbygging og ferdsel i randsonen henger sammen med denne sonens uklare stilling i politikk og forvaltning. Randsonen skal både fungere som en økologisk buffer og som basis for reiselivsutvikling, og det gis få nasjonale signaler om hva som skal prioriteres når disse målene ikke lar seg forene.

Den innfløkte bruken av ulike soneringer gjør det svært vanskelig å skulle utarbeide generelle retningslinjer på tvers av kommunene som omfattes av regional plan, for ikke å snakke om på tvers av de regionale planene. Dette vil kunne vanskeliggjøre arbeid med både å følge opp utbyggingsområdene i randsonen, og å harmonisere kommunale sti og løypeplaner på tvers av kommunegrenser. Dette forsterkes av mangelen på nasjonale tegneregler for kartfesting av regionale planer.

Artikkelen viser to motstridende tolkninger av hva som er passende aktiviteter i randsonen; økologisk bufring av verneverdiene eller verdiskaping og utvikling på grunnlag av verneverdiene. Diskusjonene synes ikke å bevege seg ut over denne dikotomien i søken etter felles handlingsrom eller vinn-vinn-situasjoner. Vi vil derfor anbefale å erstatte den opprinnelige definisjon av et randområde, basert på et økologisk utgangspunkt der grad av påvirkning på verneverdiene styrer soneringen, med en definisjon av randområdet som et område der det er stor konflikt mellom natur og menneskelig aktivitet. Da tar vi utgangspunkt i en sosio-økologisk, heller enn en rent økologisk eller en rent sosio-økonomisk definisjon av området. Dette vil ha konsekvenser for tiltakene som settes inn. Sosio-økologiske konflikter kan ikke løses ved annet enn samfunnsmessige prosesser i en ramme av økologisk bærekraft. Vi vil anbefale at man i et videre arbeid jobber mer operativt i en spesifikk kontekst og lar seg inspirere av en metodikk som allerede er i bruk i villreinområdene – fokusområdearbeid. «Fokusområder» er geografiske områder med konflikter mellom hensynet til villrein og menneskelig utbygging/aktivitet. Disse områdene er i all hovedsak identifisert gjennom bredt sammensatte brukerstyrte FoU-prosjekter, og målsetningen er at man gjennom målstyrt/adaptiv forvaltning på sikt kan løse noen av konfliktene (www.villrein.no 2018). De regionale planenes fokus på sti- og løypeplaner som verktøy for å håndtere forstyrrelser fra ferdsel bør legges inn under en slik overordnet paraply. Vi mener at med en høyintensiv fritidsbruk av utmark og fjell, må ny adaptiv og målrettet forvaltning til, som er mer spesifikk og stedsorientert enn en generell tre-delt sonering. Arbeidet med kunnskapsbaserte og lokalt forankrede løsninger vil være et avgjørende tiltak for å håndtere konflikter mellom bruk og vern og fremme naturbasert verdiskaping i årene framover. Vi vil derfor anbefale et løft i arbeidet med å utvikle gode arenaer og sterke operasjonelle verktøy gjennom de regionale handlingsprogrammene i årene framover, slik man de senere årene har løftet forvaltningen av verneområder gjennom forvaltningsplaner og besøksstrategier.

Litteratur

- Agardy, Tundi. 2010. *Ocean zoning: making marine management more effective*. London: Earthscan.
- Amdam, Roar, and Jørgen Amdam. 2005. *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andersen, Reidar, and Håkon Hustad. 2004. *Villrein & Samfunn. En veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villrein fjell*: Norsk institutt for naturforskning (NINA).
- Arbo, Peter. 2005. "Fylkesplanlegging og regional samstyring." *Arbeidsnotat. Alta: Norut NIBR Finnmark*.
- Arnesen, Tor; Kvamme, Stine; Skjeggedal, Terje. 2018. *Fritidsboliger og friluftsliv i fjellområdene, ØF-rapport 14/2018*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Aust-Agder fylkeskommune, Vest-Agder fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, and Rogaland fylkeskommune. 2014. *Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiene og Setesdal Austhei (Heiplanen). Planrapport*.
- Bråtå, Hans Olav. 2008. "Partial county development plans as a means for preserving wild reindeer habitats in Norway." *Rangifer* 28 (1):89-102.
- Bråtå, Hans Olav. 2020. "From Local Initiative to National State Process: The Case of Rondane National Park, Norway." *Environmental History* 25 (4):736-758.
- Bråtå, Hans Olav, Birgitta Ericsson, Egil Reimers, and Terje Skjeggedal. 2014. *Regionale planer for bruk og vern av villrein fjellene. Evaluering av prosess og planer, ØF-rapport 2/2014*. Lillehammer: Østlandsforskning. 2.
- Buskerud fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, and Sogn og fjordane fylkeskommune. 2014. *Regional plan for Nordfjella med Raudafjell 2014-2025. Planrapport*.
- Falleth, Eva Irene. 2014. *Forenkling av utmarksforvaltningen, Rapport fra faggruppe*. Oslo: Kommunal og Moderniseringsdepartementet.
- Falleth, Eva Irene, and Vibeke Johnsen. 1996a. *En evaluering av Fylkesdelplanene 1996-1999. NIBR-rapport 1996:20*. Oslo: NIBR.
- Falleth, Eva Irene, and Vibeke Johnsen. 1996b. "Fylkesdelplanene: Samordning eller retorikk?" *Plan - tidsskrift for samfunnsplanlegging, regional- og byutvikling* 6:13-17.
- Fedreheim, Gunn Elin. 2013. *Value creation on Norway's green gold. An analysis of policy formulation and implementation in the field of nature conservation.*, PhD in Sociology no. 12-2013. Bodø: University of Nordland.
- Friedman, John. 1987. *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Frisvoll, Svein, and Katrina Rønningen. 2012. "Å ro uten årer. Om fylkeskommunens nye rolle i kystsoneforvaltningen." In *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanleggingen*, edited by Bjørn Hersoug and Jahn Petter Johnsen, 121-137. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gundersen, Vegard, Oddgeir Andersen, Bjørn Petter Kaltenborn, Odd Inge Vistad, and Line Camilla Wold. 2011. *Målstyrt forvaltning. Metoder for håndtering av ferdsel i verneområder. NINA rapport 615*. Lillehammer: NINA.
- Gundersen, Vegard, Mehmet Mehmetoglu, Odd Inge Vistad, and Oddgeir Andersen. 2015. "Linking visitor motivation with attitude towards management restrictions on use in a national park." *Journal of outdoor recreation and tourism* 9:77-86. doi: 10.1016/j.jort.2015.04.004.
- Gundersen, Vegard, and Marianne Singsaas. 2020. "Forvaltning av hensynsfull ferdsel i villreinområder." *Tidsskrift for utmarksforskning* 1/2020.
- Gundersen, Vegard, Margrete Skår, Torvald Tangeland, and Odd Inge Vistad. 2011. *Særskilt vern av friluftsområder i Oslomarka etter markalovens §11. Kunnskapsgrunnlag, kriterier og registreringsmetode, NINA Rapport 664*. Lillehammer: Norsk Institutt for Naturforskning (NINA).
- Hagen, Dagmar, Nina E. Eide, Marianne Evju, Vegard Gundersen, Bård G. Stokke, Odd Inge Vistad, Lars Rød-Eriksen, Siri Lie Olsen, and Kirstin Fangel. 2019. *Håndbok. Sårbarhetsvurdering av ferdselslokalteter i verneområder, for vegetasjon og dyreliv*: Norsk Institutt for Naturforskning (NINA).
- Hanssen, Gro Sandkjær, and Nils Aarsæther. 2018a. *Pbl (2008) – en lov for vår tid? Plan. Tidsskrift for samfunnsplanlegging, region- og byutvikling 3 - 2018*. Oslo.
- Hanssen, Gro Sandkjær, and Nils Aarsæther. 2018b. *Plan-og bygningsloven 2008: fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hedmark fylkeskommune, Oppland fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune, and Møre og Romsdal fylkeskommune. 2017. *Regional plan for Dovrefjellområdet. Mål og retningslinjer (B)*.
- Heinen, J. T., and J. N. Mehta. 2000. "Emerging issues in legal and procedural aspects of buffer zone management with case studies from Nepal." *Journal of Environment and Development*, 45-67.
- Higdem, Ulla. 2012. "Regional planlegging." In *Utfordringer for Norsk Planlegging. Kunnskap, Bærekraft, Demokrati.*, edited by Nils Aarsæther, Falleth Eva Irene, Torill Nyseth and Ronny Kristiansen. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Holsen, Terje. 2017. "Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring." *KART OG PLAN* Vol. 77:237-249.
- Holsen, Terje. 2020. "Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold." *Kart og Plan* 113 (2):68-86. doi: 10.18261/issn.2535-6003-2020-02-02.
- Hongslo, Eirin. 2017. "Background information or future vision? Mapping wild reindeer landscapes in a planning process." *Landscape Research* 42 (4):349-360. doi: 10.1080/01426397.2017.1290224.
- Hongslo, Eirin, and Aase Kristine Aasen. 2012. "Rein eller vind? Når kraftproduksjon og naturinteresser møtes." *Plan. Tidsskrift for samfunnsplanlegging, regional- og byutvikling* 44 (3-4):48-52.

-
- Hovik, Sissel, and Eirin Hongslo. 2017. "Balancing local interests and national conservation obligations in nature protection. The case of local management boards in Norway." *Journal of Environmental Planning and Management* 60 (4):708-724. doi: 10.1080/09640568.2016.1176556.
- Hovik, Sissel, and Knut Bjørn Stokke. 2007. "Fylkeskommunen som tilrettelegger eller pådriver for integrert kystsoneforvaltning." *Plan* 39 (3-04):68-72. doi: 10.18261/ISSN1504-3045-2007-03-04-14 ER.
- Indset, Marthe, Jon Naustdalslid, and Knut Bjørn Stokke. 2010. *Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt? Pilotstudie om iverksetting av helhetlig vannforvaltning, NIBR-rapport 3 - 2010*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kaltenborn, Bjørn Petter. 2012. *Bruk og vern i utmarksområder. Sluttrapport. Strategisk instituttprogram for perioden 2009-2011*. Edited by NINA. Vol. 50, *Temahefte*. Lillehammer: Norsk institutt for naturforskning (NINA).
- Kaltenborn, Bjørn Petter, Oddgeir Andersen, and Vegard Gundersen. 2014. "The role of wild reindeer as a flagship species in new management models in Norway." *Norsk geografisk tidsskrift* 68 (3):168-177. doi: 10.1080/00291951.2014.904400.
- Kaltenborn, Bjørn Petter, Eirin Hongslo, Vegard Gundersen, and Oddgeir Andersen. 2015. "Public perceptions of planning objectives for regional level management of wild reindeer in Norway." *Journal of Environmental Planning and Management* 58 (5):819-836. doi: 10.1080/09640568.2014.898204.
- Kjørstad, Morten, Siri Wølneberg Bøthun, Vegard Gundersen, Øystein Holand, Knut Madslie, Atle Mysterud, Ingrid Nerhoel Myren, Tor Punsvik, Knut H. Røed, Olav Strand, Torkild Tveraa, Hans Tømmervik, Bjørnar Ytrehus, and Vebjørn Veiberg. 2017. *Miljøkvalitetsnorm for villrein. Forslag fra en ekspertgruppe*. Edited by NINA. Vol. 1400, *Rapport*. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning (NINA).
- Kleven, Terje. 2010. *Plandiskursen i PLAN, del 2*. Vol. 42: Plan. Tidsskrift for samfunnsplanlegging, region- og byutvikling 42 - 2010.
- Klima- og Miljødepartementet. 2015a. Meld. St. 14 (2015-2016) Natur for livet -Norsk handlingsplan for naturmangfold.
- Klima- og Miljødepartementet. 2015b. Mid. St. 18 (2015-2016) Friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet.
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. 2021. Prop. 169 L (2020-2021) Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.).
- Krabben, Erwin van der, and Jean-Marie Halleux. 2011. "Choosing the right land management strategy: innovation in land management tools." In *Land management for urban dynamics. Innovative methods and practices in a changing Europe*, edited by Maurizio Tira, Erwin van der Krabben and Bruno Zanon. Santarcangelo di Romagna: Maggiolo Editore.
- Laerhoven, Frank van, and Krister Andersson. 2006. "The Virtue of Conflict in Local Resource Governance: An Institutional Approach to the Study of Heterogeneous Preferences." 11th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP), Bali, Indonesia, June.
- Lundberg, Aase Kristine, Tim Richardson, and Eirin Hongslo. 2019. "The consequences of avoiding conflict: lessons from conservation planning for Europe's last wild reindeer." *Journal of Environmental Planning and Management* 62 (2):266-285. doi: 10.1080/09640568.2017.1409197.
- March, James G, and Johan P Olsen. 1989. *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Miljøverndepartementet. 1993. St.meld. nr. 31 (1992-93) Den regionale planleggingen og arealpolitikken
- Miljøverndepartementet. 1997. St.meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk.
- Miljøverndepartementet. 2007a. Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder - fastsetting av nasjonale villreinområder. Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. 2007b. *Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder - fastsetting av nasjonale villreinområder, "Bestillingsbrevet"*. Oslo.
- Miljøverndepartementet. 2001. NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.
- Møre og Romsdal fylkeskommune, Oppland fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune, and Hedmark fylkeskommune. 1999/2002. *Fylkesdelplan for Dovrefjellområdet*.
- NOU 2003:14. 2003. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II — Planlovutvalgets utredning med lovforslag. edited by Miljøverndepartementet. Oslo: Miljøverndepartementet.
- NOU 2004:28. 2004. *NOU 2004:28. Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven)*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Nærings- og fiskeridepartementet. 2017. Meld. St. 19 (2016–2017) Opplev Norge – unikt og eventyrlig.
- Odden, Alf. 2006. "Endringer og stabilitet i norsk ungdoms friluftslivsutøvelse 1970-2004." In *Rapport fra konferansen Forskning i friluft 2005*, 68-87. Oslo: Friluftslivets fellesorganisasjon.
- Oppland fylkeskommune, and Hedmark fylkeskommune. 2013. *Regional plan for Rondane og Sjøkkletten. Planrapport*.
- Overvåg, Kjell, Terje Skjeggedal, and Camilla Sandström. 2016. "Management of mountain areas in Norway and the persistence of local–national conflicts." *Journal of Environmental Planning and Management* 59 (7):1186-1204. doi: 10.1080/09640568.2015.1062747.
- Reusch, Marianne. 2013. "Forholdet mellom friluftsløven og plan og bygningsloven." *KART OG PLAN* 73:276-287.
- Riksrevisjonen. 2007. *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge. Dokument nr. 3:11 (2006-2007)*. Oslo: Riksrevisjonen.

-
- Riungu, Geoffrey K., Brian A. Peterson, John A. Beeco, and Greg Brown. 2019. "Understanding visitors' spatial behavior: a review of spatial applications in parks." *Tourism geographies* 20 (5):833-857. doi: 10.1080/14616688.2018.1519720.
- Singsaas, Marianne. 2014a. "Regional planlegging som institusjon for kollektiv handling i fjellområdene." *Utmark*.
- Singsaas, Marianne. 2014b. "Villrein i politiske landskap: Regional planlegging i Rondane." *Kart og Plan*, 247-265.
- Skjeggedal, Terje, Tor Arnesen, G. Markhus, Inger Lise Saglie, and P. G. Thingstad. 2001. *Regimenes slagmark. Om arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF-områder*. Vol. NTF-rapport 2001 - 3. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Skjeggedal, Terje, Frode Flemsaeter, and Vegard Gundersen. 2020. "Land use planning in disputed mountain areas: conflicting interests and common arenas." *Journal of Environmental Planning and Management*:1-23. doi: 10.1080/09640568.2020.1812379.
- Skjeggedal, Terje, Kjell Overvaag, Birgitta Ericsson, and Tor Arnesen. 2011. "Utfordringer til en fjellpolitikk." *Tidsskrift for Utmarksforskning* (01).
- Sogn og Fjordane fylkeskommune, Oppland fylkeskommune, and Møre og Romsdal fylkeskommune. 2011. *Regional plan for Ottadalsområdet 2013-2025. Planrapport*.
- St.prp. nr. 65 (2002-2003). 2002. *St.prp. nr. 65 (2002-2003) "Fjellteksten"*. Oslo.
- Strand, Olav, and Vegard Gundersen. 2019. *Silhuett Rondane – Hvordan bevare villreinen*. Norsk institutt for naturforskning (NINA).
- Strand, Olav, Per Jordhøy, Manuela Panzacchi, and Bram Van Moorter. 2015. *Veger og villrein. Oppsummering – overvåking av Rv7 over Hardangervidda*. Vol. 1121, *NINA-rapport*. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning.
- Sør-Trøndelag fylkeskommune, and Hedmark fylkeskommune. 2013. *Regional plan Forollhogna villreinområde 2013-2025. Planbeskrivelse, plankart med retningslinjer og handlingsprogram*.
- Telemark Fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, and Buskerud fylkeskommune. 2011. *Regional plan for Hardangervidda 2011-2025. Planrapport*.
- Vedung, Evert, M Bemelmans-Videc, and R Rist. 1998. "Policy instruments: typologies and theories." In *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*, edited by M. L. Bemelmans, R. C. Rist and E. Vedung, 21-58. New York: Routledge.
- www.villrein.no. 2018. *Fokusområder, Kartfortellinger*.
<https://villrein.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=8c87fa846a864cc6892b5079e416282b>.