

Bruk av scenariogrupper ved utarbeidelse av regionalplan for Rondane-området

En evalueringsrapport

Line Camilla Wold
Odd Inge Vistad



LAGSPILL



ENTUSIASME



INTEGRITET



KVALITET

NINAs publikasjoner

NINA Rapport

Dette er en elektronisk serie fra 2005 som erstatter de tidligere seriene NINA Fagrapport, NINA Oppdragsmelding og NINA Project Report. Normalt er dette NINAs rapportering til oppdragsgiver etter gjennomført forsknings-, overvåkings- eller utredningsarbeid. I tillegg vil serien favne mye av instituttets øvrige rapportering, for eksempel fra seminarer og konferanser, resultater av eget forsknings- og utredningsarbeid og litteraturstudier. NINA Rapport kan også utgis på annet språk når det er hensiktsmessig.

NINA Temahefte

Som navnet angir behandler temaheftene spesielle emner. Heftene utarbeides etter behov og serien favner svært vidt; fra systematiske bestemmelsesnøkler til informasjon om viktige problemstillinger i samfunnet. NINA Temahefte gis vanligvis en populærvitenskapelig form med mer vekt på illustrasjoner enn NINA Rapport.

NINA Fakta

Faktaarkene har som mål å gjøre NINAs forskningsresultater raskt og enkelt tilgjengelig for et større publikum. De sendes til presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivå, politikere og andre spesielt interesserte. Faktaarkene gir en kort framstilling av noen av våre viktigste forskningstema.

Annen publisering

I tillegg til rapporteringen i NINAs egne serier publiserer instituttets ansatte en stor del av sine vitenskapelige resultater i internasjonale journaler, populærfaglige bøker og tidsskrifter.

Norsk institutt for naturforskning

Bruk av scenariogrupper ved utarbeidelse av regionalplan for Rondane-området

En evalueringsrapport

Line Camilla Wold
Odd Inge Vistad

Wold L.C. og Vistad O.I. 2010. Bruk av scenariogrupper ved utarbeidelse av regionalplan for Rondane-området – en evalueringsrapport – NINA Rapport 641. 53 s.

Lillehammer, november 2010

ISSN: 1504-3312

ISBN: 978-82-426-2221-1

RETTIGHETSHAVER

© Norsk institutt for naturforskning

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

TILGJENGELIGHET

Åpen

PUBLISERINGSTYPE

Digitalt dokument (pdf)

KVALITETSSIKRET AV

Øystein Aas

ANSVARLIG SIGNATUR

Forskningssjef Børre K. Dervo

OPPDRAGSGIVER(E)

NINAs strategiske instituttprogram REMA 2010

KONTAKTPERSON(ER) HOS OPPDRAGSGIVER

FORSIDEBILDER

Foto: Åse Kraabøl, Bjørn P. Kaltenborn, Vegard Gundersen, Odd Inge Vistad.

NØKKELOD

Rondane, Villrein, Evaluering, Scenario, Planprosess, Regionalplan

KEY WORDS

Rondane, Wild reindeer, Evaluation, Scenario, Planning process, Regional plan

KONTAKTOPPLYSNINGER

NINA hovedkontor

Postboks 5685 Sluppen
7485 Trondheim
Telefon: 73 80 14 00
Telefaks: 73 80 14 01

NINA Oslo

Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Telefon: 73 80 14 00
Telefaks: 22 60 04 24

NINA Tromsø

Polarmiljøsenteret
9296 Tromsø
Telefon: 77 75 04 00
Telefaks: 77 75 04 01

NINA Lillehammer

Fakkeltgården
2624 Lillehammer
Telefon: 73 80 14 00
Telefaks: 61 22 22 15

www.nina.no

Sammendrag

Wold L.C. og Vistad O.I. 2010. Bruk av scenariogrupper ved utarbeidelse av regionalplan for Rondane-området – en evalueringsrapport – NINA Rapport 641. 53 s.

Fylkeskommunene for de berørte villreinkommunene fikk i 2007 oppdrag fra Miljøverndepartementet om å utarbeide fylkesdelplaner for villreinområdene. Hovedformålet med planene var å integrere ivaretagelse av leveområdene med tilrettelegging for næringsutvikling og levedyktige lokalsamfunn. I Rondane består arbeidet i å revidere eksisterende plan, og den nye regionalplanen skal være ferdigstilt forsommeren 2011. Deler av planarbeidet i Rondane har foregått med kommunale arbeidsgrupper som har jobbet frem scenarioer for fremtidig utvikling i respektive kommuner. Scenariobeskrivelsene skulle vise "null-utvikling", moderat og sterk utvikling i kommunene 20 år fram i tid. Forhold som skulle inkluderes i scenarioene var hensynet til villrein, næringsutvikling, landbruk, reiseliv og andre relevante forhold. Scenarioene skulle benyttes som innspill til utarbeidelse av regionalplanen. Denne rapporten evaluerer selve prosessgrepet med scenariofremstillinger.

Fokus for evalueringen har vært å se på følgende tre forhold:

1. Hvordan ble kunnskap brukt i prosessen og hva lærte deltakerne underveis
2. Hvordan gruppene har balansert bruk og vern
3. Hvorvidt scenariogrepet som sådan har vært vellykket.

Vi har i hovedsak tatt utgangspunkt i deltakernes erfaringer gjennom to fokusgrupper (til sammen 7 personer) og enkeltintervjuer av de som har vært involvert i de kommunale arbeidsgruppene (5 personer), og intervju med prosjektledelsen (4 personer).

Det fremkommer at det er benyttet ulike kunnskapskilder i arbeidet. Det har vært to standardiserte, faglige innspill; et om villrein og et om økonomiske ringvirkninger av hyttebygging. Andre formaliserte faglige innspill har ikke blitt benyttet i regi av prosjektledelsen og gruppene har heller ikke innhentet slik kunnskap selv. Vi mener at det faglige grunnlaget burde ha innbefattet flere temaer enn de to nevnte, for eksempel knyttet til reiseliv/næringsutvikling og friluftsliv. Deltakerne har en noe varierende oppfatning av kunnskapsgrunnlaget som ble brukt i prosessen. En del kan ikke rekapitulere hvilke faglige innspill som ble presentert. Blant de som husker er vurderingen av relevans og kvalitet varierende. Det er også flere som uttrykte at de savnet innspill på temaer som blant annet reiseliv, bruk/ferdsel og landbruk. De aller fleste av informantene trekker frem erfaringsbasert kunnskap som viktig i tillegg til vitenskapelig kunnskap. De viser til at gruppedeltakerne besitter mye uformell kunnskap som også er nyttig i en sammenheng som scenarioarbeid. Det at gruppene har vært sammensatt av aktører fra mange ulike interessefelt anses som positivt av alle. En del mener de har fått et økt kunnskapsutbytte gjennom prosessen, mens andre sier de ikke sitter igjen med noe utbytte i det hele tatt.

Prosjektledelsen mener at alle gruppene har balansert de ulike hensynene bra. Blant gruppedeltakerne er det en tendens til at de vurderer at deres egen gruppe har balansert ulike hensyn bra. Imidlertid er mange av den oppfatning at de andre gruppene har gjort dette på en mindre god måte. I slike tilfeller anså de ofte at villreinhensynene ble nedprioritert på bekostning av utvikling. Imidlertid kan det være slik at hensynet til villreinen ligger som en ubestridt base i bunn slik at den i mindre grad anses som relevant å diskutere, dette ble også uttrykt av flere respondenter. En annen tolkning kan være at en fremhever at villreinhensynene ligger i bunn, men at dette egentlig er en "unnskyldning" for å styre unna diskusjonen om hva hensyn til villrein faktisk innebærer.

På spørsmål til respondentene om de anså scenarioprosessen som vellykket eller ikke, svarte tre (av totalt 11) av respondentene nei. Flere var åpenbart positive til prosessen, men mange la inn det forbeholdet at det avhang av hvordan det endelige planutkastet vil bli seendes ut. De

skilte således ikke mellom prosess og resultat. Vi har sammenlignet prosessen i Rondane opp mot en ideell scenarioprosess (Jäger et al. 2010) og finner varierende grad av sammenfall. Med utgangspunkt i en ideell prosess og gjennomføringen i Rondane har vi utledet et sett med kriterier som vi mener bør ligge til grunn for å kunne vurdere hvor vellykket scenarioprosessen var, se tabellen under.

Tabell 1 Suksesskriterier for scenarioprosesser i fbm planarbeid og gjennomføringen i Rondane.

Suksesskriterium	I Rondane
1. Klart mandat og klargjøring av hvordan scenarioer skal benyttes som innspill i planarbeidet	Mangelfullt
2. Tydelige rammer og spesifisering av innhold i de ulike scenarioene	Mangelfullt Lagt opp for selvstendig
3. (a) Inkludering av mange ulike interessegrupper (b) Erfaringsbasert kunnskap må inn i prosessen, dette sikres gjennom valg av deltakere.	(a) Gjennomført på en god måte (b) Stort sett vært tilfelle
4. Retningslinjer for hvem arbeidsgruppene skal bestå av	I liten grad vært tilfelle
5. Måltrettet og bearbeidet kunnskapsgrunnlag i startfasen av arbeidet.	Mangelfull bredde For lite bearbeidet
6. Konsentrert tidsmessig gjennomføring	For lenge mellom møtene?
7. Engasjement og forståelse for andre interessenters ønsker og behov	Stort sett vært tilfelle
8. Gruppedynamikk og deltakelse	Variabelt
9. Balansere ulike hensyn	Gjennomført på en god måte
10. Opplevd læring	Variabelt

Vår konklusjon er at scenarioprosessen i Rondane har vært delvis vellykket. I forhold til målsetninger om bred involvering og bruk av ulike typer kunnskap, kunne andre deltakende prosesser enn en scenarioprosess kanskje være både enklere og like gode/bedre; ikke minst i forhold til å tilfredsstille et spekter av lokale deltakere, i tråd med gode "governance" prinsipper.

Line Camilla Wold, NINA, Fakkeltgården 2426 Lillehammer, line.wold@nina.no
 Odd Inge Vistad, NINA, Fakkeltgården 2426 Lillehammer, odd.inge.vistad@nina.no

Abstract

Wold, L.C. and Vistad O.I. 2010. Use of scenario groups in preparation of the Rondane Area regional plan: an evaluation. NINA Report 641, 53 p.

In 2007, the Norwegian Ministry of Environment commissioned counties for municipalities that have wild reindeer populations to prepare county sub-plans for their natural areas. The main purpose of the plans was to integrate the protection of reindeer habitat with commercial development and viable communities. For the Rondane area in southeastern Norway, the work involved revising the existing plan, with the new regional plan to be completed in early summer, 2011. Part of the planning process in Rondane has been to work with local governments to develop scenarios for future development in the respective municipalities that were to project zero, moderate and strong development in local municipalities 20 years ahead. Scenario descriptions were to consider wild reindeer habitat needs in addition to business, agriculture, tourism and other relevant factors. The scenarios were used as input for the preparation of regional plan.

This report evaluates how the process proceeded with scenario representations. Our evaluation's focus was to consider the following three conditions:

1. How the process used knowledge and what participants learned along the way
2. How groups balanced land use with protection
3. Whether the scenario approach has been successful.

Our evaluation is based primarily on information participants' experiences that we collected through two focus groups (to 7 persons per group), interviews with individuals involved in municipal working groups (5 persons), and interviews with project management (4 persons).

Scenario work used different sources of knowledge, with two standardized categories of information input: one for wild reindeer and one for the economic impact of building vacation cottages. Other formal informational input was not used under the direction of the project management groups, nor have the groups have sought such knowledge themselves. We contend that the scientific basis used for planning should have included more topics, such as tourism and economic development related to outdoor recreation. Participants had a varied understanding of the knowledge base that was used in the process. Some participants were not able to recall the professional input that was presented, and those who could remember had varying assessments of presentations' relevance and quality. Several individuals also expressed that they wanted input on other topics including tourism, use / traffic and agriculture. Most of the respondents viewed experience-based knowledge as an important component in addition to scientific knowledge. They referred to group participants who have a lot of informal knowledge that also was useful in a scenario work context. All participants thought it was positive that groups were composed of individuals from many different fields of interest. Some believe they have learned quite a bit through the process, while others say they are left with no benefit at all.

Project leaders believed that all groups had balanced the various considerations well. There was also a tendency among group participants to believe that their own group balanced various considerations equally. Yet many believed that *other* groups were not able to do this as well, and frequently thought that wild reindeer habitat needs were given lower priority than development. Several respondents reasoned that because reindeer interests were the undisputed basis for the process, that participants might have considered it less important to discuss these interests explicitly. An alternative interpretation could be that while some individuals maintained that reindeer considerations were the basis for planning work, they actually used this position as an excuse to steer the discussion away from what respect for reindeer actually entails.

When asked if they considered the scenario process successful, only three out of 11 respon-

dents said they thought it was unsuccessful. Several were clearly positive about the process, but with the caveat that their opinion will depend on how the final draft plan will look—not distinguishing between the process and the result. We have compared the planning process for Rondane with an “ideal scenario process” (Jäger et al. 2010), and found varying degrees of overlap. Using the ideal process as a basis, we derived criteria for assessing how successful the implementation of Rondane scenario process was (Table 1).

Table 1. An ideal scenario process used to evaluate of the scenario processes for planning and implementation in management of wild reindeer areas in Rondane.

Criteria for success in an ideal scenario process	Rondane process
1. Clear mandate and instructions on how the scenarios will be used as input in the planning process	Lacking
2. Clear framework and specifics for the content of the different scenarios	Lacking Lagt opp for selvstendig
3. (a) Inclusion of many dissimilar interest groups (b) Experience based knowledge needs to be incorporated in the process, which is insured through the choice of participants	(a) Carried out in a good way (b) Largely the case
4. Directions for the composition of working groups.	True to a small degree
5. Goal oriented and processed knowledge base at the beginning of the work	Lacking breadth Too little processing
6. Concentrated implementation, with respect to time	Too long between meetings?
7. Engagement with and understanding of other interested parties' needs and desires	Largely the case
8. Group dynamics and participation	Variable
9. Balance of different considerations	Implemented in a good way
10. Participants learned things	Variable

Our conclusion is that the scenario process in Rondane has been partially successful. That said, other participation processes might be both easier and equally or more effective than scenario representation processes with respect to the goals of broad involvement, participation and use of different types of knowledge—and especially with respect to satisfying a range of local participants and being in line with good governance principles.

Line Camilla Wold, NINA, Fakkeltgården 2426 Lillehammer, line.wold@nina.no
Odd Inge Vistad, NINA, Fakkeltgården 2426 Lillehammer, odd.inge.vistad@nina.no

Innhold

Sammendrag	3
Abstract	5
Forord	8
1 Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Prosjektets formål	10
2 Scenarioarbeid.....	13
2.1 Scenarioarbeid i planprogrammet	13
2.2 Hva er scenarioer?	13
3 Om regionalplanarbeidet	16
3.1 Planområdet og villreinen	16
3.2 Aktører knyttet til plan- og scenarioarbeidet i Rondane	18
3.3 Fylkesdelplaner for villreinområder – bestillingen fra Miljøverndepartementet.....	18
3.4 Planprogrammets føringer for revideringen	19
3.5 Organiseringen av arbeidet i kommunene	20
3.6 Verdigrunnlag for scenarioarbeidet	20
3.7 Oppsummering av arbeidsprosessen.....	21
4 Metode	23
4.1 Design og data.....	23
4.2 Utvalg av respondenter	24
4.3 Intervjuguide og gjennomføring.....	25
4.4 Datamateriale og analyse.....	25
5 Resultat.....	26
5.1 Arbeidsgruppens sammensetning, deltakelse og dynamikk.....	26
5.1.1 Gruppesammensetning	26
5.1.2 Deltakelse	27
5.1.3 Gruppedynamikk.....	28
5.2 Organisering og klargjøring av mandatet for prosessen	28
5.3 Ressursbruk.....	30
5.4 Scenarionivåene og balansering av hensyn	32
5.5 Benyttelse, besittelse og produksjon av faglig kunnskap.....	34
5.5.1 Kunnskap inn i prosessen.....	34
5.5.2 Kunnskapsproduksjon som følge av prosessen.....	36
5.6 Endelig planutkast	37
5.7 Involvering.....	38
6 Oppsummerende diskusjon	40
6.1 Kunnskap	40
6.1.1 Kunnskap inn i prosessen.....	40
6.1.2 Kunnskapsproduksjon gjennom scenarioarbeidet	41
6.2 Balansering av ulike hensyn	42
6.3 Vellykket scenarioprosess?	43
6.3.1 Deltakernes vurdering.....	49
6.4 Suksesskriterier	49
7 Referanser	52
Vedlegg.....	54

Forord

Norsk institutt for naturforskning (NINA) (www.nina.no) gjennomfører og leder i perioden 2006-2010 et strategisk instituttprogram (SIP) med tittelen *Research tools for the management of biodiversity to meet the 2010 objectives*. Instituttprogrammet finansieres av Norsk Forskningsråd. Programmet omfatter en rekke ulike forskningsprosjekt, men alle har som hovedhensikt å bidra til å utvikle kunnskap og verktøy som kan stanse eller redusere tap av biologisk mangfold.

I 2007 ba regjeringen alle fylkeskommuner med store villreinareal innenfor sin fylkesgrense og utarbeide fylkesdelplaner (i den nye planloven kalt regionalplaner) for villreinområdene. Planene skulle forene målet om bevaring av villreinenes leveområder samtidig som den også la til rette for næringsutvikling og bærekraftige lokalsamfunn. I Rondane har en hatt to tidligere fylkesdelplaner, og det har fra oktober 2008 vært arbeidet med revideringen av den gamle planen (planprogrammet for revideringen ble godkjent på det tidspunktet).

Denne rapporten evaluerer en del av revideringsarbeidet med ny regionalplan for Rondane. Hovedformålet var å se på det prosessuelle arbeidsgrepet med å bruke kommunale scenario-grupper som en del av arbeidet. Samtidig er rapporten også knyttet til å vurdere ivaretagelse av biologisk mangfold gjennom regionale planprosesser. Utkastet til ny regionalplan for Rondane var ennå ikke lagt ut til høring da denne rapporten ble sluttstilt og derfor er evalueringen ikke knyttet et konkret planforslag.

Vi ønsker å takke alle informantene som har bidratt med innspill til rapporten.

Lillehammer 6. oktober 2010

Line Camilla Wold

Odd Inge Vistad

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det biologiske mangfoldet i verden tapes i dag raskere enn noen gang tidligere. En av de viktigste årsakene er arealbruksendringer som fører til forringelse og tap av leveområder (UNEP 2010). I et forsøk på å ta denne utviklingen på alvor har en rekke land gjennom utarbeidelse og ratifisering av biomangfoldkonvensjonen forpliktet seg til å forsøke å minske tapet av biologisk mangfold¹. Norge ratifiserte konvensjonen i 2001 og har videre også ytret et mål om å stanse tapet innen 2010. Dette kommer til uttrykk i stortingsmelding nr 21 (2004 – 2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. I meldingen beskrives hovedformålet når det gjelder bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold slik:

*"Naturen skal forvaltes slik at arter som finnes naturlig sikres i levedyktige bestander, og slik at variasjonen av naturtyper og landskap opprettholdes og gjør det mulig å sikre det biologiske mangfoldets fortsatte utviklingsmuligheter. **Norge har som mål å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010**" (St.meld. nr 21 (2004-2005))*

Norge har bestander av den siste resten av den ville reinstammen som en gang fantes i store deler av Europa. I så måte har vi både et nasjonalt og internasjonalt ansvar for å ta vare på denne sårbare arten. Ivaretagelse av villreinen faller derfor spesielt tydelig innunder et mål om bevaring av biologisk mangfold. Den norske regjeringen har erkjent dette og har erklært Rondane (blant flere) både som et viktig nasjonalt villreinområde, og også som del av et av to europeiske villreinregioner i landet (Miljøverndepartementet 2007).

Miljøverndepartementet (MD) ba i 2007 fylkeskommunene om å utarbeide fylkesdelplaner³ for de fjellområdene som er spesielt viktige for villreinens framtid (i det såkalte "bestillingsbrevet") (Miljøverndepartementet 2007). Mange villreinområder har ikke hatt plan tidligere, mens det for enkelte områder i praksis betød revidering av en eksisterende plan. For Rondane sin del er en nå inne i arbeidet med den tredje planen, og altså en revidering av den gamle. Endelig ny regionalplan for Rondane skal være klar i første halvår 2011. Den første planen for området ble godkjent av MD i 1992 og gjeldende plan i 2000. Planområdet for Rondane omfatter 2 fylker og 13 kommuner⁴.

Denne rapporten er en evaluering av deler av arbeidet med revidering av regionalplanen for Rondane. Rapporten er også del av det strategiske instituttprogrammet (SIP) *Research tools for the management of biodiversity to meet the 2010 objectives* som gjennomføres av Norsk institutt for naturforskning (NINA). Programmet finansieres av Norges forskningsråd (NFR). Instituttprogrammets hovedformål er å evaluere den vitenskapelige basisen som dagens forvaltningspraksis bygger på i forhold til målet om ivaretagelse av biologisk mangfold. Et viktig bakgrunnsargument for programmet er nettopp Norges mål om å stanse alt tap av biologisk mangfold innen 2010.

Et av delmålene i instituttprogrammet er å evaluere hvorvidt ulike forvaltningspraksiser er vellykkede eller ikke. Hovedpremisset bak fylkesdelplanen for Rondane er ivaretagelse av viktige områder for villrein. Dette er i tråd med et av satsingsområdene som presiseres i instituttprogrambeskrivelsen, der plan- og bygningsloven blir trukket fram som et aktuelt evalueringsobjekt i forhold til planens mulighet for ivaretagelse av biologisk mangfold.

¹ for mer informasjon om biomangfoldkonvensjonen se <http://www.cbd.int/>

² Uthevet av forfatterne

³ Etter at ny plan og bygningslov trådte i kraft 1.juli 2008 har fylkesdelplan endret navn til regionalplan. Vi benytter i det videre regionalplan ved omtale av den nye planen og fylkesdelplan om den gamle. I sitatet etc. benytter enkelte respondenter fylkesdelplan også om den kommende regionalplanen.

⁴ Dette er Hedmark og Oppland fylker og kommunene Stor-Elvdal, Elverum, Hamar, Løten, Åmot, Ringsaker, Lillehammer, Øyer, Ringebu, Sør-Fron, Nord-Fron, Sel og Dovre.

Regjeringen har de siste par årene fått på plass to nye lovverk som er av høy relevans i denne sammenheng; ny plan- og bygningslov trådte i kraft 1. juli 2008 og den nye naturmangfoldloven⁵ et år senere. Den nye plan- og bygningsloven legger nye rammer i forhold til regional planlegging, og i motsetning til tidligere kan planene bli gjort juridisk bindende i enkelte sammenhenger. Dette vil blant annet kunne medføre stans av planlagt utbygging dersom det strider mot regionalplanen. Med naturmangfoldloven er en naturlig nok inne i selve kjernen av ivaretagelse av biologiske mangfold, og hovedformålet med loven er nettopp at naturen skal tas vare på både i dag og for fremtidige generasjoner. Imidlertid er også virkemiddelet for å oppnå dette vel så interessant i denne sammenheng; presisert i naturmangfoldloven som *bærekraftig bruk og vern* (jamfør §1).

Planarbeidet i forbindelse med revideringen av regionalplanen for Rondane gjennomføres på en noe utradisjonell måte. De berørte kommunene ble bedt av prosjektledelsen i fylkeskommunen om å nedsette arbeidsgrupper for å jobbe fram scenarioer for ulik utvikling i respektive kommuner 20 år fram i tid. Disse scenarioene skal så benyttes som grunnlag for å utvikle et planutkast, som deretter følges av en tradisjonell prosess med høringsrunder etc.. Denne arbeidsorganiseringen sammenfaller sterkt med flere av målene i Malawi-prinsippene som ble utformet i forbindelse med biomangfoldkonvensjonen. I prinsippene vektlegges blant annet involvering av aktuelle samfunnsaktører, lokalt eierskap, bruk av tilgjengelig kunnskap; herunder både lokalkunnskap og vitenskapelig kunnskap, og desentralisering av forvaltningen (Thomassen et al. 2009a).

1.2 Prosjektets formål

Vi har forsøkt å se nærmere på det som skiller denne prosessen fra en mer tradisjonell planprosess; nemlig arbeidet i de kommunale gruppene som har jobbet fram scenarioer. Scenarioarbeid er så vidt oss bekjent ikke tidligere blitt benyttet i en slik sammenheng. Nettopp derfor mener vi at en evaluering av dette arbeidsgrepet er interessant og nyttig. Både for de som har deltatt i planprosessen og i forhold til hvorvidt dette er en arbeidsmåte som er egnet og bør benyttes i andre og lignende plansammenhenger.

På grunn av SIP-prosjektets omfang og tidsramme har det ikke vært mulig å evaluere hele prosessen fram til vedtatt plan. Det ville gitt et bedre og mer helhetlig bilde av planprosessen i Rondane. Imidlertid er fokuset for SIP-prosjektet knyttet til ivaretagelse av biologisk mangfold; herunder villrein, og vi mener derfor at en evaluering av scenarioarbeidet alene også vil gi interessant informasjon. Det er i de kommunale arbeidsgruppene og i diskusjonen og utviklingen av scenarioene at mye av vilkårene, føringene og hensyntaken til villreinen og dens leveområder gjøres. Det er i scenarioene at grunnlaget for det endelige planutkastet legges. Dessuten vil en vedtatt plan sannsynligvis også være sterkt preget av den politiske behandlingen før endelig planvedtak blir gjort. Dette evalueringsprosjektet ble avsluttet da de framlagte scenarioene var ferdig konsekvensvurdert (Ericsson and Bråtå 2010); endelig planutkast var da ikke klart. Hovedformålene med prosjektet er:

Å evaluere scenarioprosess som arbeidsgrep i forbindelse med planarbeid knyttet til plan- og bygningsloven.

Å forsøke å vurdere hvorvidt biologisk mangfold (her: primært hensynet til villrein) søkes ivare tatt gjennom en slik planprosess.

Vi har kommet frem til tre forhold som vi ønsker å belyse nærmere; 1) kunnskapsbruk og kunnskapsproduksjon, 2) balansering av ulike hensyn – bruk/vern og 3) suksesskriterier for gjennomføring av scenarioarbeid.

⁵ Naturmangfoldloven erstatter blant annet lover som naturvernloven, laks- og innlandsfiskeloven og villtloven.

Når en skal evaluere revideringen av denne planen kommer en ikke utenom prosessen som sådan (altså arbeidet med scenarioer). Vi tenker ikke å vurdere scenarioprosessen opp mot en tradisjonell/annen planprosess i så måte, men vi ønsker å understreke at arbeidsmåte og prosess kan ha betydning for innhold og rammer i forhold til hvordan en jobber med og reviderer planen. Når det gjelder all forvaltning, inkludert ivaretagelse av villreinen, synes det forholdsvis åpenbart at det er vesentlig å basere dette på kunnskap. Denne kunnskapen bør også ligge til grunn for en avveining mellom ulike interesser og hensyn – altså bruk og vern. Avveiningen av ulike hensyn er nettopp kjernen i plan- og bygningsloven, jamfør formålet med loven:

”Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. (Plan og bygningsloven; §1-1)

Til tross for at det ikke uttrykkes eksplisitt i plan- og bygningsloven, synes det å ligge klare implikasjoner i forhold til at det å foreta disse avveiningene på en fornuftig måte krever god og oppdatert kunnskap. Kunnskapsbasert forvaltning understrekes også klart i naturmangfoldloven:

”Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger (Naturmangfoldloven; §8)

Når det gjelder bruk/vern og avveining av ulike interesser er dette et omfattende tema. En rekke ulike interesser er til stede i planområdet; fritidsbebyggelse, reiseliv og turistaktiviteter, friluftsliv, landbruk, skogbruk, annet næringsliv, veiutbygging/veibrøyting og kulturminnevern (oppramsingen er ikke nødvendigvis uttømmende). Det påpekes i planprogrammet for arbeidet at konfliktene i influensområdet i all hovedsak er knyttet til fritidsbebyggelse og reiselivsutvikling. Videre foreslås det der at en fokuserer på noen bruksinteresser for å gjøre arbeidet mer håndterlig. De foreslåtte bruksinteressene er hyttebygging, reiselivsbygging og ferdsel (motorisert og til fots.)

Med bakgrunn i overnevnte forhold har vi presisert følgende tre problemstillinger for prosjektet:

- 1) I hvilken grad benyttes og produseres kunnskap når scenariogrupper blir brukt som arbeidsverktøy i en planprosess knyttet til plan- og bygningsloven?... og hva slags kunnskap?**
- 2) Hvordan har kommunene – gjennom scenarioarbeidet – balansert hensynet til villreinen i forhold til å planlegge for ny vekst og næringsutvikling?**
- 3) Har scenarioprosessen vært vellykket? Hva mener aktørene er viktig organisatorisk og faglig for å få til en ”vellykket scenarioprosess”, og hvordan har den aktuelle gjennomføringen vært i forhold til disse suksesskriteriene?**

Under vises definisjoner av noen begreper som vi benytter i rapporten.

Definisjoner

Arbeidsgruppelkommunal arbeidsgruppescenariogruppe – disse begrepene brukes om hverandre om de kommunale gruppene og deres arbeid med å utvikle scenarioer.

Intervju benyttes som fellesbetegnelse for både enkeltintervju/personintervju og fokusgruppe (gruppeintervju). Dersom det er snakk om en av de to respektive benyttes termene *enkeltintervju* og *fokusgruppe* (evt. gruppeintervju)

Planområdet benyttes om Rondane dersom ikke annet er spesifisert (det vil si at Sølnekletten ikke er med.)

Scenarioarbeid/scenarioprosess/scenariogrep benyttes om hverandre, men refererer altså til arbeidet med utvikling av scenarioer i kommunene.

Tradisjonell planprosess henviser på en vanlig kommunal planprosess som på "enkleste måte" følger vilkårene for utforming av regionalplan (og tidligere fylkesdelplan) med planutkast, utleggelse av planutkastet på offentlig høring, mulighet for innsigelser osv. (Jamfør også (Plan og bygningsloven).

2 Scenarioarbeid

2.1 Scenarioarbeid i planprogrammet

Som tidligere nevnt var det ikke spesifisert tydelig i planprogrammet hva et scenario er eller hvilke kriterier som skulle ligge til grunn for gjennomføring av scenarioprosessen (se også kap. 3.). Det mest spesifikke knyttet til scenarioarbeidet er beskrevet slik i planprogrammet:

"Det foreslås et opplegg der de kommunale arbeidsgruppene jobber fram to ulike scenarioer for videre utbygging, et scenario med lite/moderat utbygging og et scenario med noe sterkere utbygging, i tillegg til 0-alternativet som referanse for utbyggingsalternativene. Scenarioene skal vurdere omfang av utbygging og geografisk lokalisering. Konsekvensene av de ulike utbyggingsalternativene vurderes i forhold til dagens situasjon. Avbøtende tiltak vurderes også... Formålet med arbeidet i gruppene er å se på ulike framtidige utbyggingsstrategier og effekter av disse, valg av løsninger må foretas når en ser scenarioene fra kommunene i sammenheng." (Planprogram for revisjon av fylkesdelplan Rondane 2008)

Det ble altså i liten grad uttrykt både hva som ligger i scenarioarbeid generelt og også hva som skulle ligge i de respektive scenarionivåene.

2.2 Hva er scenarioer?

Scenariotenkning er et grep som i utgangspunktet stammer fra krigstaktiske vurderinger under 2. verdenskrig. Etter hvert ble grepet adoptert av bedriftsledere i forbindelse med strategisk arbeid i konkurranse med andre bedrifter (Schwartz 1991). I dag benyttes scenarioer i en rekke ulike sammenhenger. Dersom vi skal forsøke å beskrive hva et scenario er finner vi en rekke mer eller mindre lignende definisjoner i ulik litteratur. Under vises tre av disse:

"[a scenario is]...a tool for ordering one's perceptions about alternative future environments in which one's decisions might be played out." (Schwartz, 1991)

"A scenario is a coherent, internally consistent and plausible description of a possible future state of the world. It is not a forecast: rather, each scenario is one alternative image of how the future can unfold." (Mahmoud et al., 2009)

"A scenario...is not a prediction of what the future will be. Rather it is a description about how the future might unfold. Scenarios explore the possible, not just the probable, and challenge their users to think beyond conventional wisdom." (Jäger et al., 2010)

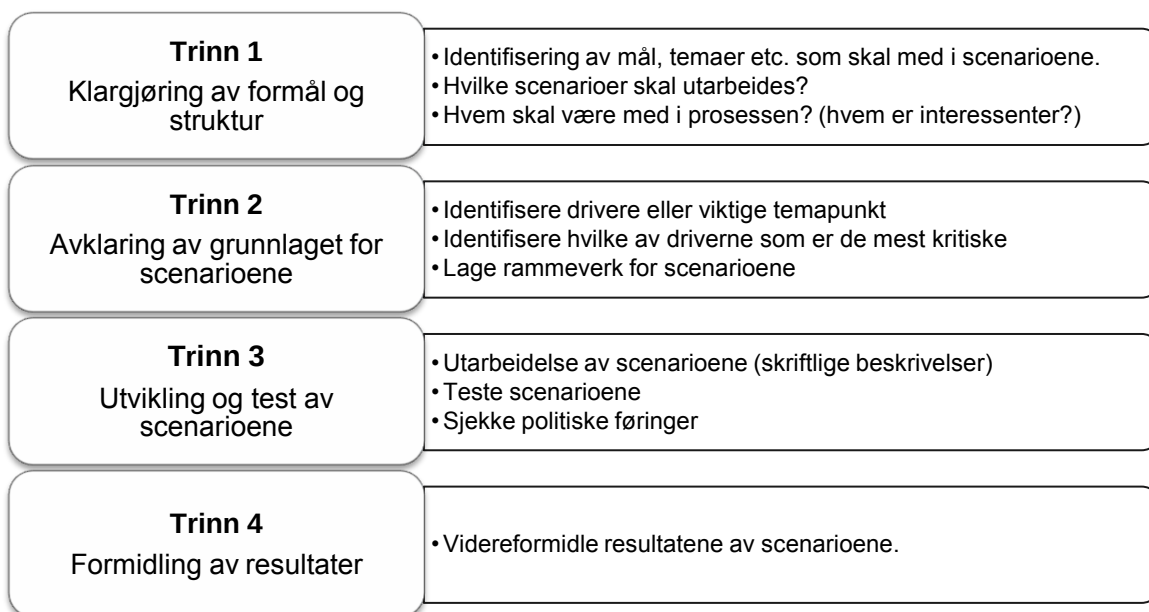
Ut i fra de tre definisjonene over kan vi altså trekke ut følgende: et scenario sier noe om en mulig framtidssituasjon, men det inneholder ikke prediksjoner basert på sannsynlighet. I stedet beskriver scenarioer mulige alternativer for framtiden og det gis rom for at deltakerne i en scenarioprosess kan frigjøre seg fra "tradisjonell" tankegang. At scenarioene ikke er sannsynliggjorte prediksjoner innebærer ikke at de ikke skal være realistiske, men de åpner for å tenke annerledes og nærmest fantasere om framtiden. Mahmoud et al. (2009) uttrykker at scenariotenking ofte benyttes i sammenhenger der en skal planlegge på lang sikt, eller i tilfeller der avgjørelser i dag kan få store konsekvenser på langt sikt.

Volkery & Ribeiro (2009) peker også på den fordelene scenarioarbeid har i forhold til å bringe konflikter og uenigheter mellom ulike sosiale interessenter og deres verdier til overflaten. Dette kan bidra til å skape en felles plattform for framtidige avgjørelser og tiltak. Børjeson et al. (2006) viser til ulike teknikker for scenarioprosesser, der en *workshop* har mange likhetstrekk

med scenarioprosessen i Rondane. De fremhever at fordelene med en workshop⁶-gjennomføring er at den legger til rette for økt perspektivbredde fordi flere ulike aktører kan delta i prosessen; myndigheter, interessenter og eksperter. Denne bredden gir også større muligheter for aksept og enighet blant deltakerne (Börjeson et al. 2006). Deltakelse fra ulike interessegrupper vektlegges også som viktig i forbindelse med miljøplanlegging og forvaltning generelt (se blant annet (Baker et al. 2004) og (Wiesmann et al. 2005)). Det at ulike interessenter kan jobbe sammen mot et felles mål kan bidra til at det oppstår økt forståelse og konsensus blant deltakerne.

Van der Heijden (2005) vektlegger også at læring er en stor del av scenarioprosessen. Gjennom erkjennelse av at fremtiden er usikker, vil en hele tiden måtte benytte seg av ny kunnskap og nye innspill som dukker opp fordi det aldri vil være et rett svar. Da Van der Heijden i vesentlig grad beskriver scenarioarbeid som et verktøy for økt konkurransedyktighet i bedrifter, er hans vektlegging av læring i stor grad knyttet til organisatorisk læring innad i en bedrift. Denne type læring kan synes noe fremmed å knytte direkte til læring i en scenarioprosess som et ledd i offentlig planlegging. Men det kan for eksempel være parallelle og relevante utfordringer i bedrifter, kommuner og regioner. Kunnskapservvervelse blir også trukket frem og knyttet til andre scenario-bruksområder (se blant andre (Chermack and van der Merwe 2003; O'Neill et al. 2008). Chermack & van der Merwe (2003) viser til at scenarioarbeid bidrar med læring på tre ulike områder; kartlegging, utfordring og forbedring av menneskets mentale modeller. Denne prosessen i de mentale modellene sammenligner forfatterne med Piagets⁷ likevektskonsept, og de viser til store likheter mellom de ulike prosessene knyttet til de mentale modellene og Piagets teorier innenfor kognitiv psykologi.

Vanligvis består et scenarioarbeid av en trinnlagt prosess (se blant annet (Jäger et al. 2010; Mahmoud et al. 2009)). Grovt skissert kan disse beskrives som (1) klargjøring av formål og struktur, (2) klargjøring av grunnlaget for scenarioene, (3) utvikling og test scenarioene og (4) formidling av resultater. Trinnene blir grovt skissert i figur 1.



Figur 1 Trinn i en scenarioprosess (etter (Jäger et al. 2010))

⁶ "In the development of organizations, concepts, products or services **workshops** are meetings in which groups apply methodologies for problem analysis, creative problem solving or decision making in order to cooperatively achieve a result."

Kilde: www.wikipedia.com

⁷ Piaget er anerkjent for sine teorier om kognitiv psykologi.

Figuren beskriver en ideell prosess, men i mange tilfeller vil det ikke være nødvendig og gå igjennom alle trinnene. Det kan også være slik at trinnene gradvis glir over i hverandre heller enn å være klart distinktivt adskilt (Jäger et al. 2010). Når det kommer til hvor mange scenarioer en skal utvikle sier Peterson et al. (2003) at tre til fire er et passelig antall. To kan bli for få og flere enn fire gjør at det blir vanskelig å være kreativ og lage distinkt adskilte scenarioer.

NINA har ganske lang erfaring med å bruke scenarioteknikker, særlig i forbindelse med prosjekter der det er behov for konflikthåndtering og konfliktreduksjon. Da dreier det seg om å skape arenaer og kommunikasjons-muligheter for de ulike aktørene bak konfliktene. Deltakende prosesser og dialog har vist seg som nyttige verktøy i slikt arbeid. Suksessen i dialogprosesser avhenger av hvilken tilnærming eller metodikk som velges. NINA har mer enn 15 års erfaring i bruken av deltakende prosesser, dialogarbeid og scenarioteknikker (se Hagen m.fl. 2007, Thomassen m.fl. 2009b, 2008a,b).

3 Om regionalplanarbeidet

Aller først gis et innblikk i hvordan planarbeidet i Rondane har foregått. Utgangspunktet er de delene av prosessen som er relevante i forhold til selve scenarioarbeidet. Vi lister derfor opp sentrale aktører i planarbeidet, gjengir kortfattet bestillingen fra MD, trekker ut essensen i planprogrammet som revideringen skulle ta utgangspunkt i og beskriver kort organiseringen av scenarioarbeidet. Først en kort beskrivelse av planområdet og villreinen i Rondane.

3.1 Planområdet og villreinen

Hele planområdet Rondane-Sølnkletten defineres med avgrensning i hovedveiene rundt området. Disse er E6 fra Hamar til Hjerkin, riksvei 29 mellom Hjerkin og Alvdal, riksvei 3 fra Alvdal til Elverum og riksvei 25 fra Elverum til Hamar. Sølnkletten-området lengst nordøst er ikke en del av planområdet for Rondane. Rondane-planen berører til sammen 13 kommuner i de to fylkene Oppland og Hedmark. Gjeldende planområdet vises i figur 2 og figur 3.



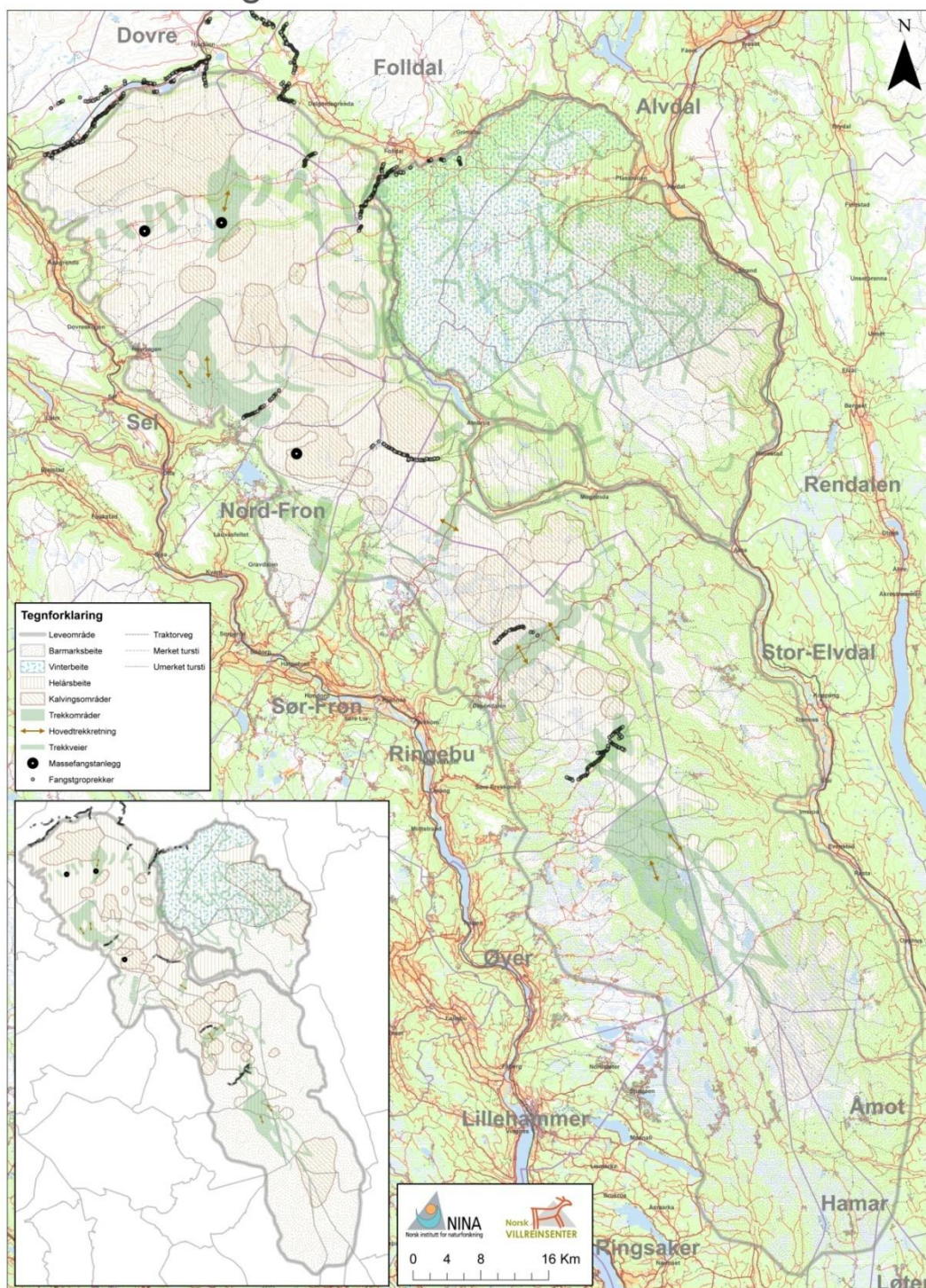
Figur 2 Oversiktskart over planområdet for revidering av regionalplan for Rondane. Planområdet markert med rødt (inkludert Sølnkletten innenfor rødstripet område i nord-øst). Kartutsnitt hentet fra: <http://maps.google.no/>



Figur 3 Nærutsnitt over planområdet for revidering av regionalplan for Rondane. Planområdet markert med rødt (inkludert Sølnkletten innenfor rødstripet område i nord-øst). Kartutsnitt hentet fra: <http://maps.google.no>

Villreinstammen i Rondane er i praksis delt i to mer eller mindre adskilte populasjoner; en i sør og en i nord. Til sammen er bestandsmålet omtrent 3-4500 vinterdyr i Rondane (Fylkesdelplan for Rondane 2000). Leveområdet for reinen i Rondane er også vist, se figur 4. Som det fremgår av kartet er vinter-/helårsbeitene hovedsakelig i nord, mens de sørligere områdene er sommerbeiter. Kalvingsområdene er noe spredt i leveområdet, men de fleste er lokalisert fra midten av leveområdet og nordvestover. I utgangspunktet var reinen i Snøhettaområdet og i Rondane del av en og samme populasjon som i hovedsak hadde sine vinterbeiter på Rondane-siden og sommerbeiter i Snøhettaområdet. På grunn av endret og intensivt arealbruk langs E6 og Hjerkin er det i dag ikke lenger trekk mellom disse områdene og den opprinnelige populasjonen er delt. Dette har medført at reinen i Rondane har forholdsvis gode vinterbeiter, mens sommerbeitene er av dårligere kvalitet og fungerer som en begrensende faktor. I Snøhetta-området er situasjonen motsatt.

Rondane og Sølnekletten villreinområder - 2008



For nærmere kartforklaring se: Jordhøy, P. (red.). 2008. Villreinen i Rondane - Sølnekletten. Status og leveområde. NINA Rapport 339. 67s.
 Alle villreindataene finnes også digitalt på Direktoratet for naturforvaltning's villreinklient: <http://dnweb12.din.no/wmsdn/villrein.asp>
 Kilde: © Norge digitalt

Figur 4 Rondane og Sølnekletten villreinområder. Hentet fra <http://www.villrein.no/Kartogdatabaser/tabid/5004/Default.aspx#Fylkesdelplaner>

3.2 Aktører knyttet til plan- og scenarioarbeidet i Rondane

Under følger en oversikt over de viktigste aktørene og deres rolle i forbindelse med scenarioarbeidet knyttet til revideringen av regionalplanen i Rondane:

- **Prosjektleder:** er knyttet til Oppland fylkeskommune. Vedkommende leder hele prosjektet med revideringen av regionalplanen og scenarioarbeidet i kommunene.
- **Kommunale arbeidsgrupper:** hver kommune har nedsatt en arbeidsgruppe bestående av fra fire til 16 personer, disse personene representerer ulike interessegrupper. Gruppene skulle jobbe med å lage scenarioer for utvikling i respektive kommuner 20 år fram i tid.
- **Prosessleder:** Innhyret via et kompetansesenter som jobber med kommunikasjon, arbeidsmiljø og gruppeprosesser. Vedkommende bistod i meget stor grad prosjektleder med å legge til rette og lede møter i de lokale arbeidsgruppene.

3.3 Fylkesdelplaner for villreinområder – bestillingen fra Miljøverndepartementet

Gjennom det såkalte "*bestillingsbrevet*" (se vedlegg 1) ba MD fylkeskommunene om å utarbeide fylkesdelplaner for alle fjellområdene som er av vesentlig betydning for villreinen. Planene skal fungere som grunnlag for både kommunal, regional og statlige planlegging. Hovedformålet med fylkesdelplanene for villreinområdene er:

"..å komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for forvaltningen av prioriterte fjellområder som er spesielt viktige for villreinens framtid i Norge. Planene skal forene målene om lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder" (Miljøverndepartementet 2007)

"Planene skal fastsette en langsiktig arealforvaltning som balanserer bruk og vern for de aktuelle fjellområdene med influensområder" (Miljøverndepartementet 2007)

Det fremgår tydelig i brevet at en mener at ivaretagelse av villreinens leveområder og lokal utvikling kan skje på samme tid. Villreinen blir trukket frem som et element som kan bidra i positiv retning med tanke på nettopp verdiskaping og lokal utvikling. I bestillingsbrevet påpekes også de utfordringene vi i dag står overfor når det gjelder ivaretagelse av biologisk mangfold og at mange av nasjonalparkene våre er opprettet nettopp med formål om å ivareta villreinens leveområder. Dette er også tilfelle for Rondane nasjonalpark, som utgjør en stor del av planområdet. Utdrag fra parkens verneforskrift lyder:

"Formålet med opprettelsen av Rondane nasjonalpark er å:

- *Ta vare på et høyfjellsøkosystem med et egenartet og variert biologisk mangfold*
- *Ta vare på sentrale leveområder til villreinstammen i Rondane" (FOR 2003-10-24 nr 1266)*

Men som presisert i bestillingsbrevet utgjør leveområdene for villrein ofte vesentlig større arealer enn de som inngår i verneområdene, slik at det er nødvendig også med utfyllende "vern"/retningslinjer, eksempelvis gjennom plan- og bygningslov.

I forhold til regionalplanenes innhold trekkes det opp en rekke kriterier i bestillingsbrevet. Et av disse er at arealer også utenfor leveområdet skal inngå i planområdet. Det understrekes at selve *leveområdet* bør avgrenses og at avgrensingen bør fundamenteres på faglig kunnskap om villreinens bruk av områdene. I tillegg til *leveområdet* skal ytterligere to områdekategorier defineres; *randområder* og *bygdenære områder*. Førstnevnte er de områdene der ulike aktiviteter på ulikt vis også kan berøre og få betydning inne i leveområdet, mens sistnevnte viser til områder der aktivitet antas å ha liten betydning.

Videre henvises det også i bestillingsbrevet til den relevans regionalplanene har i forhold til både nasjonale villreinområder og Europeiske villreinregioner. Formell etablering av de Europeiske regionene vil først skje etter at regionalplanene for de nasjonale områdene er på plass. I brevet fremgår det også at MD har prioritert økonomisk støtte til tre områder, der i blant Rondane-Sølnkletten.

Det skal utarbeides en felles plan for Rondane og Sølnkletten, men planprosessene foregår separat. Det er således to ulike planprogram for de to områdene.

3.4 Planprogrammets føringer for revideringen

Som basis for revideringen av fylkesdelplanen ligger planprogrammet (vedlegg 2). Dette ble godkjent av fylkestingene i de to respektive fylkene; Oppland og Hedmark, i oktober 2008 (Planprogram for revisjon av fylkesdelplan Rondane 2008). Planprogrammet omhandler en rekke forhold knyttet til revideringsprosessen, blant annet mål og premisser, nasjonale føringer, fokus for planarbeidet, kunnskapsinnhenting og organisering.

I planprogrammet beskrives målet for arbeidet gjennom sitering av deler av bestillingsbrevet: *"Fylkesdelplanen skal fastlegge en langsiktig og helhetlig strategi for arealforvaltningen i planområdet. Planen skal forene målene om lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreins leveområder"* (Miljøverndepartementet 2007)

Det ligger altså helt klare føringer for at ivaretagelse av villreinstammen, samtidig som en skal inkludere mulighetene for utvikling og levedyktige bygdesamfunn, i bestillingen. Dette utdypes i tre delmål som kan oppsummeres slik:

- Villreinen skal sikres tilstrekkelig leveområder for på lang sikt å kunne opprettholde en levedyktig bestand.
- Grunneier- og næringsinteresser, samt kommunene skal kunne ha forutsigbare rammer for utvikling i influensområdene
- Det skal sikres likebehandling i forbindelse med planforslag i planområdet.

Som nevnt innledningsvis skisseres det i planprogrammet en gjennomføring som skiller seg fra en mer tradisjonell planprosess, med kommunale høringsuttalelser til et allerede skissert forslag fra en plangruppe. For Rondane skisseres en prosess der kommunale arbeidsgrupper skal utarbeide scenarioer for å framtidvisualisere muligheter, effekter og konsekvenser av ulik utvikling i respektive kommune. Deretter skal scenarioene sammenstilles for planområdet som helhet. Til slutt skal styringsgruppen for arbeidet utarbeide et endelig planforslag basert på scenarioskisseringene fra kommunene. Når dette er gjort fortsetter prosessen som en tradisjonell planprosess med planutkast, høringsrunder osv.

Scenarioarbeidet er beskrevet forholdsvis kort i planprogrammet. Begrunnelsen for bruk av scenarioer er knyttet til å få bedre forståelse for konsekvenser av ulike tiltak og utbyggingsmønstre. Dette kan være konsekvenser for villreinen og dens leveområde, så vel som samfunnsmessige konsekvenser for lokalbefolkning eller lokaløkonomien. Det var ikke hensikten at kommunene skulle velge hvilke av scenarioene de anså som det mest aktuelle, det skal først gjøres når styringsgruppa får sammenstilt alle de ulike scenarioene samlet for hele området. Hovedhensikten for å arbeide i scenariogrupper oppgis i planprogrammet å være: *"... å vurdere konsekvensene (både for villreinen og lokalsamfunnsutvikling) av ulike langsiktige utbyggingsstrategier, før en låser seg til bestemte løsninger lokalt og regionalt"* (Planprogram for revisjon av fylkesdelplan Rondane 2008).

Scenarioarbeidet skulle i følge planprogrammet visualisere kommunens tilstand om 40-50 år, men i praksis har en jobbet med 20 års scenarioer (de konkrete scenariobeskrivelsene fra de respektive kommunene viser til år 2030.) Det skulle i hovedsak utvikles to scenarioer, et for

liten/middels/moderat utvikling⁸ og et for sterk utvikling. I tillegg skulle en skissere et null-scenario⁹ som i praksis tilsa dagens situasjon inkludert alle godkjente planer. Det er noe uklart hvorvidt null-scenarioet skulle være et selvstendig scenario eller kun fungere som et referansegrunnlag for utvikling av de to øvrige scenarioene. I planprogrammet beskrives nullscenarioet som et referansegrunnlag, mens det fra prosessledelsen sies at det var et scenario på lik linje med de to øvrige.

Planprogrammet forslø også hvilke aktører som burde være med i de kommunale arbeidsgruppene, dette var; leder av kommunens planutvalg, medlem fra villreinnemnd, representanter fra grunneierside og fra reiselivsnæringen.

Før full igangsetting ble scenarioarbeidet testet ut i en pilotkommune i første kvartal 2009. Denne pilotkommunen var Sel. Etter å ha konkludert med at arbeidet i Sel hadde fungert forholdsvis bra, gjorde man noen justeringer før man satte en i gang for fullt med informasjonsmøter om planprosessen til de øvrige 12 berørte kommunene på vårparten 2009 (kilde: prosjektleder.)

3.5 Organiseringen av arbeidet i kommunene

Prosjektleder og prosessleder gjennomførte både innledende informasjonsmøter og oppfølgingsmøter med alle de berørte kommunene. I forkant av disse innledende møtene hadde det vært orientering i ordførermøter og kommunene hadde satt sammen arbeidsgrupper. Møtene mellom kommunene og prosjektledelsen ble organisert slik at tre kommuner hadde møte sammen. På det første innledende møtet ble det informert om prosessen, planprogrammet og hvordan en skulle jobbe med scenarioer. I tillegg til dette var det også ulike innspill av mer faglig karakter. Et om kunnskapsstatus for villrein og et om hyttebygging i fjellområder. Disse innspillene var ment å skulle gi kommunene et innblikk i interessene i området og også for å gi balansert informasjon. Det ble i tillegg delt ut en rekke skriftlig materiale og rapporter.

Etter det innledende møtet var det to-tre mellommøter underveis i arbeidsprosessen. Det fremgår av møtereferat at disse i hovedsak gikk med til oppklaringer, idé-myldring, diskusjon og presisering av innhold og framdrift, samt beskrivelse av scenarioene. Mellom disse fellesmøtene jobbet arbeidsgruppene selvstendig med å utvikle og beskrive scenarioene for respektive kommuner. Akkurat hvordan de ulike arbeidsgruppene jobbet mellom de organiserte møtene var mye opp til den enkelte kommune. Dette medførte naturlig nok at det ble en viss variasjon i hvor mye arbeidsinnsats kommunene har lagt i arbeidet med scenariobeskrivelsene.

3.6 Verdigrunnlag for scenarioarbeidet

I alle de kommunale arbeidsgruppene ble det lagt til grunn et verdigrunnlag for arbeidet med scenarioene. For alle gruppene utgjorde verdigrunnlaget de fire punktene:

- Rekreasjon/friluftsliv
- Ta vare på naturen
- Bevare distrikts-Norge
- Økt kunnskap, opplæring, informasjon, samarbeid, ansvar og engasjement

Verdigrunnlaget ble jobbet fram i de enkelte arbeidsgruppene der kommunene var samlet tre og tre. Punktene ble utarbeidet ved at prosessleder intervjuet 3-4 ulike interesserepresentanter høyt mens resterende deltakere lyttet. Temaet var knyttet til hva som var viktig for vedkommende i revideringsprosessen. De andre deltakerne kunne også komme med innspill og det

⁸ Disse adjektivene benyttes om hverandre i dokumenter og tale. I det videre benytter vi *moderat* utvikling. Noen sitat kan imidlertid inneholde termen *middels* som synonym for moderat.

⁹ Dette blir også kalt minimal utvikling i enkelte dokumenter. I det videre benytter vi null-scenario.

ble diskutert slik at gruppene kom fram til noen punkt som de kunne enes om, det var altså de fire overnevnte punkter. De samme hovedpunktene fremkom i alle gruppene.

3.7 Oppsummering av arbeidsprosessen

Arbeidsprosessen i Rondane

(det er i hovedsak punkt 3 og 4 som er utgangspunkt for denne rapporten.)

1. **Miljøverndepartementet sender ut bestillingsbrev til alle fylkekommuner som har leveområder for villrein innenfor sine arealgrenser og pålegger utarbeidelse av regionalplaner. Det vektlegges at planene skal forene de to målene om ivaretagelse av villreinens leveområder og levedyktige lokalsamfunn med mulighet for utvikling (vedlegg 1).**
2. **Planprogram for revidering av regionalplan for Rondane utarbeides: programmet har tre delmål som inkluderer sikring av villreinens leveområder, etablering av forutsigbare rammer for grunneiere og næringsinteresser og likebehandling knyttet til planforslag (vedlegg 2). Det skal etableres kommunale arbeidsgrupper bestående av aktuelle interessenter. Disse gruppene skal hver for seg utarbeide 3 ulike scenarier for utvikling i sin kommune 20 år fram i tid. De tre scenarioene skal beskrive nivåene:**
 - null scenario (= fremskriving av dagens situasjon)
 - middels utvikling
 - sterk utvikling

Figur I under viser malen for hvordan scenarioene skulle utarbeides.

I: Scenariebeskrivelse 2030, Generell del:		
0-scenario	Forsiktig utvikling	Sterk utvikling
Sett at fylkesdelplanen fra 2011 legger ei "osteklokke" over Rondane, og legger opp til en svært restriktiv linje overfor all utvikling i området. Målet med dette er å ta vare på villrein.	Sett at fylkesdelplanen fra 2011 gir rom for en forsiktig utvikling av bygging, ferdsel og aktiviteter. Planen skiller klart mellom randsonen og kjerneområder, med betydelig større handlingsrom i randsonen.	Sett at fylkesdelplanen fra 2011 gir rom for en sterk utvikling av bygging, ferdsel og aktiviteter. Vernebestemmelsene for nasjonalparken/verneområde ligger fast.
Beskrivelse av situasjonen i 2030:	Beskrivelse av situasjonen i 2030:	Beskrivelse av situasjonen i 2030:

II: Scenariebeskrivelser 2030, Konkret del:		
Forsiktig utvikling		
Område:		
Beskrivelse av utvikling/tiltak	Konsekvenser	Løsningsforslag/Avbøtende tiltak
Sterk utvikling		
Område:		
Beskrivelse av utvikling/tiltak	Konsekvenser	Løsningsforslag/Avbøtende tiltak

III: Verdigrunnlag:
Deltakernes viktigste verdier, sammenfattet og sortert, maks 1 A4 side

IV: Kart med inntegnede forslag til grenser for kjerneområde for villrein og evt. randsoner.

Figur I Viser hvordan scenariebeskrivelsene skulle utformes. Kommunene skulle gi en generell beskrivelse av utviklingen i kommunene for de tre scenarioene. Videre skulle de beskrive konkret hva som ville skje ved henholdsvis moderat og sterk utvikling. Tiltak eller utvikling skulle beskrives, konsekvensene av tiltaket skulle utdypes og avbøtende tiltak skulle foreslås for scenarioene moderat og sterk utvikling. Det skulle også lages et forslag til grenser for villreinområdene og influensområder skulle nedtegnes på kommunale kart.

3. **Scenarioarbeidet startes opp i pilotkommunen Sel. Gruppen består av representanter fra flere ulike interessegrupper (se tabell I). Prosjektleder og prosessleder (med kompetanse innen kommunikasjon) bistår pilotkommunen i arbeidet gjennom møter der innhold og prosess diskuteres/beskrives.**

Tabell 1 Tabellen viser antall representanter i de ulike kommunale arbeidsgruppene vi har hatt informanter fra.

Representanter i de kommunale arbeidsgruppene					
Representant:	Stor-Elvdal	Ringsaker	Ringebu	Nord-Fron	Sel
Ordfører/varaordfører	X	X	X	X	X
Kommunal representant	X	XXXX	X	XXX	X
Reiseliv/næringsaktør ¹	X		XX	XXXX	XXXX
Grunneier ²	XXXXX	XXX	XX	XXX	XXX
Politiker	X		XX	X	X
Faglige innstanser (inkl. fjellstyret)	X		X	XXX	XXX

4. **Scenarioarbeidet startes opp i de øvrige kommunene. Arbeidet gjennomføres på samme måte som i Sel.**
5. **De tre kommunale scenariobeskrivelsene sammenstilles av prosjektledelsen for hele storområdet. Til sammen er det altså tre scenarioer for hele villreinområdet, et for hvert av de tre nivåene.**
6. **De tre scenariobeskrivelsene benyttes som innspill til utarbeidelsen av endelig planutkast. Deretter følger en tradisjonell planprosess med høringsrunder etc.**

4 Metode

4.1 Design og data

For å kunne si noe om forholdene ved selve scenarioarbeidet er det åpenbart mest hensiktsmessig å få innsikt i de konkrete erfaringene fra arbeidsprosessen som sådan. Vi har derfor valgt å fokusere på erfaringer hos deltakerne i de kommunale arbeidsgruppene. Dataene som er benyttet i denne evalueringen består derfor i hovedsak av kvalitative data fra intervjuer med et utvalg representanter fra noen kommunale arbeidsgrupper, og intervjuer med prosessledelsen. Vi har også gjort noe dokumentanalyse av relevant skriftlig materiale.

I utgangspunktet ønsket vi å gjennomføre fokusgrupper med minst tre av de kommunale arbeidsgruppene. Rent metodisk kan en fokusgruppe defineres som et møte der flere mennesker – ideelt sett mellom fem og tolv – fokuserer på et gitt tema og diskuterer dette innad i gruppa. Fokusgruppen ledes av en eller to moderatorer (intervjuere) som skal rettlede fokusgruppen og sørge for at en kommer innom de temaene som er av interesse for problemstillingen(e). Interaksjonen mellom deltakerne blir derfor på sett og vis styrt, men samtidig medfører gruppedynamikken at diskusjonen delvis også får flyte fritt (Bjørklund 2005; McDaniel and Gates 2006). Ved bruk av fokusgrupper samler en altså inn kvalitative data. Det vil si at dataene ikke kan telles opp og gi standardiserte og representative svar på samme måte som eksempelvis et spørreskjema. Kvalitative data gir i stedet en dypere forståelse av opplevelser, vurderinger, holdninger og følelser hos respondentene. Vi inviterte til fokusgrupper med to av de kommunale arbeidsgruppene. Den ene fokusgruppen besto av fem deltakere, mens det i den andre endte med kun to. Den sistnevnte kan derfor strengt tatt ikke kalles en fokusgruppe, men heller et fellesintervju.

Vi ønsket å benytte fokusgrupper fordi vi ville få en dypere forståelse for gruppedynamikken og opplevelsen av scenarioarbeidet. En av hovedideene bak fokusgrupper er nettopp det at gruppens interaksjon og en deltakers uttalelse vil fungere som stimuli for øvrige deltakere slik at en til sammen får hentet ut mer informasjon omkring det gitte tema enn det en ville ha fått i eksempelvis et enkeltintervju (McDaniel and Gates 2006). Deltakerne i fokusgruppene ville i dette tilfellet ha erfaring fra samme scenariogruppe, men samtidig representere dels ulike interesser inn i scenariogruppen.

I utgangspunktet var det utbyttet fra fokusgruppene som skulle utgjøre vårt datamateriale. På grunn av et forholdsvis stort frafall fant vi det nødvendig å supplere med personintervjuer. Ved å gjøre dette fikk vi hentet inn både erfaringer representert gjennom andre interessegrupper og i andre kommuner. Begge arbeidsgruppelederne i de to respektive fokusgruppekommunene ble også intervjuet per telefon i forkant, dette for å få et overordnet innblikk i prosessen i kommunene. Vi hadde personintervju per telefon med ytterligere tre deltakere utenfor fokusgruppekommunene. Utenom disse intervjuet vi også prosjektleder, prosessleder og de to som hadde faglige innspill til de kommunale gruppene på innledende møter. Under vises definisjoner av ulike aktører tilknyttet prosessen.

Definisjoner av aktører knyttet til scenarioprosessen

Deltaker/aktør benyttes om personer som har sittet i kommunal arbeidsgruppe dersom ikke annet er spesifisert.

Prosessleder – representanten fra kompetansesenteret

Prosjektleder – leder for planprosjektet

Faglige representanter – to personer hadde fagbaserte innlegg om villrein og hyttebygging på det innledende møtet, også delvis engasjert til å bistå i videre møter.

Prosessledelsen¹⁰ benyttes som samlebetegnelse på de fire overnevnte; prosjektleder, prosessleder og de faglige representantene.

¹⁰ Dette er en noe uklar bruk av begrepet, men hensikten er å kunne skille de fire ut i fra de øvrige respondentene, i og med at de har hatt en annen rolle i scenarioprosessen enn deltakerne i arbeidsgruppene.

Fordelene med personintervju sammenlignet med fokusgrupper er at respondenten ikke kan utsettes for gruppepress i form av å svare i samsvar med gruppas konformitet og samtidig kan respondenten oppfatte at det er det vedkommende sier som er viktig, ikke det andre sier (McDaniel and Gates 2006). Det kan derfor være svært hensiktsmessig og kombinere de to intervjumåtene slik det gjøres i denne evalueringen.

Dokumenter som ble gjennomgått var bestillingsbrevet fra MD, planprogrammet, foreliggende fylkesdelplan for Rondane (godkjent av MD i 2000), scenariobeskrivelser fra de kommunale arbeidsgruppene, sammenstillingsoversikt over alle kommunenes scenarioer laget av prosjektleder, møtereferater, konsekvensutredning og power-point presentasjoner fra diverse møter.

4.2 Utvalg av respondenter

Av kapasitetshensyn hadde vi ikke anledning til å gjennomføre fokusgrupper eller intervju med alle de som har deltatt i scenario-arbeidsgruppene. Vi måtte derfor foreta utvalg. Vi hadde i begynnelsen av evalueringsprosjektet møte med prosjektleder for planen for å informere om prosjektet og få innspill i forhold til gjennomføring og utvelgelse av kommuner. Før valg av kommuner listet vi opp en rekke kriterier for utvelgelse, vist i figur 5. Det er verken mulig eller hensiktsmessig å forsøke å følge samtlige. Vi anser kriteriene 1, 3, og 7 som de viktigste.

<i>Kriterium 1</i> <i>Gudbrandsdalen/Østerdalen</i>	• Ulike forhold i de to dalførene? For eksempel turistutvikling, næringsstruktur etc.
<i>Kriterium 2</i> <i>Nord/Sør</i>	• Ulikt terreng/naturtype, mer/mindre rural/urban?
<i>Kriterium 3</i> <i>Hedmark/Oppland</i>	• Ulike forhold i de to fylkene? Kan delvis henge sammen med kriterium 1 og 2.
<i>Kriterium 4</i> <i>Tilfredshet med scenarioarbeidet</i>	• Hvor tilfredse er gruppen med scenarioarbeidet, basert på inntrykk fra prosjektledelsen
<i>Kriterium 5</i> <i>Arbeidsinnsats</i>	• Hvordan har arbeidsinnsatsen vært, basert på inntrykk fra prosjektledelsen
<i>Kriterium 6</i> <i>Befolkningsvekst/nedgang</i>	• Ulikt syn på utvikling/behov pga. befolkningsforhold?
<i>Kriterium 7</i> <i>Kommuneareal innenfor planområdet</i>	• Størrelsen på areal innenfor planområdet kan bety at regional planen har ulik betydning?
<i>Kriterium 8</i> <i>Type leveområde innenfor planomr.</i>	• Betydning for villrein (sommerbeite, kalvingsområder, vinterbeite – alle må ivaretas)
<i>Kriterium 9</i> <i>Villreinfokus</i>	• Hvor stort fokus har de lagt på bevaring av villreinen? Basert på scenariobeskrivelser
<i>Kriterium 10</i> <i>Grad av turistutvikling/hyttestruktur</i>	• Kan bety ulike behov for utvikling
<i>Kriterium 11</i> <i>Pragmatisme</i>	• Hva er mulig å gjennomføre?

Figur 5 Utvalgsriterier for valg av kommuner til fokusgrupper

Det mest avgjørende kriteriet ble likevel det siste, vi var avhengig av hvorvidt de vi hadde valgt ut faktisk kunne og/eller ønsket å delta. Vi henvendte oss også til to andre mulige fokusgruppekommuner, foruten de to vi har hatt fokusgrupper med. Den ene i utgangspunktet i stedet for

en av de valgte og den andre i tillegg til de valgte. Vi mente det var en viktig forutsetning at arbeidsgruppelederne var interesserte i en evaluering, noe som ikke var tilfelle i de to. Vi har likevel forsøkt å få med flest mulig av kriteriene i den endelige utvelgelsen av de to kommunene og også ved supplerings av deltakere til personintervju. Vi har helt eller delvis valgt de to fokusgruppekommunene etter kriteriene 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 og 11 (de to utvalgte kommunene blir anonymisert i rapporten.) I tillegg til de overnevnte kriteriene var det ved supplerings med personintervjuer også avgjørende å utvide representativiteten i form av å inkludere flere interessegrupper og flere kommuner. Kommuner og interessegrupper som er representert gjennom intervjuene vises i Tabell 1.

Tabell 1 Kommuner og interessegrupper totalt representert i intervjuene

Kommuner	Interessegrupper
Stor-Elvdal	Ordfører/varaordførere
Ringsaker	Reiseliv/næringsaktører
Ringebu	Grunneiere (landbruk/annen næring)
Nord-Fron	Politikere
Sel	Fjellstyrene
	Kommunalt ansatte representanter for arealforvaltning/plan/miljø
	Faglige instanser

4.3 Intervjuguide og gjennomføring

I forkant av intervjuene ble det utarbeidet intervjuguider. En intervjuguide fungerer som en slags sjekkliste for moderatoren/intervjueren slik at en sikrer at de temaene som er relevante kommer opp til diskusjon. Guiden er konstruert med utgangspunkt i forskningsprosjektets hovedformål og problemstillinger (McDaniel and Gates 2006). Guidene var i utgangspunktet temmelig like til både fokusgruppene og enkeltintervjuene, og det ble benyttet så å si de samme spørsmålene (se vedlegg 3). Til de fire som representerer den organisatoriske siden var guiden utformet noe annerledes. En intervjuguide er nettopp som navnet impliserer kun en guide og i tillegg til de forhåndsdefinerte spørsmålene ble det også stilt oppfølgingsspørsmål underveis i intervjuene dersom interessante tema dukket opp eller vi ønsket mer utdyping eller oppklaring for å forstå hva respondenten mente.

Vi gjennomførte altså to fokusgrupper (til sammen 7 personer) og 9 enkeltintervjuer¹¹. Den ene fokusgruppen ble dessverre kraftig redusert på grunn av frafall. Med ett unntak ble enkeltintervjuene gjennomført per telefon, og varte mellom 30 og 90 minutter. Fokusgruppene varte omtrent 2 timer og disse foregikk ansikt-til-ansikt. I begge situasjonene ble det gjort lydopptak av intervjuene. I alle tilfellene hadde respondentene på forhånd godkjent bruk av båndopptaker. Lydopptak er hensiktsmessig fordi en slipper å notere, kan konsentrere seg om det som ble sagt og en sikrer at en oppfatter respondentene korrekt. Lydopptakene er i ettertid slettet. Respondentene ble forhåndsinformert om at de ville bli anonymisert i rapporten.

4.4 Datamateriale og analyse

Da alle intervjuene var gjennomført satt vi igjen med over 11 timer med lydopptak fra intervjuene. Opptakene ble transkribert, det vil si at all informasjon ble nedskrevet. Det skriftelige materialet er i etterkant tolket og analysert i forhold til prosjektets formål og problemstillinger.

¹¹ En respondent (gruppeleder) ble intervjuet både per telefon og deltok i fokusgruppe.

5 Resultat

Mye av informasjonen som framkom gjennom intervjuene er ikke nødvendigvis direkte svar på de tre hovedspørsmålene våre. De beskriver også andre forhold rundt temaet. På den måten bidrar de likevel med informasjon om de tre problemstillingene. Det som kom fram gjennom intervjuene belyses tematisk i følgende delkapittel:

1. Arbeidsgruppenes sammensetning, deltakelse og dynamikk
2. Organisering og mandatet for scenarioprosessen
3. Benyttelse, besittelse og produksjon av kunnskap
4. Ressursbruk
5. Balansering av hensyn
6. Endelig planutkast
7. Involvering

Hvert delkapittel innledes med et sitat som illustrerer et sentralt poeng knyttet til det aktuelle temapunktet. Det oppfordres likevel sterkt til å lese i gjennom hele delkapitlet for å få et mer utdypet og korrekt bilde enn det sitatene alene gir.

5.1 Arbeidsgruppenes sammensetning, deltakelse og dynamikk

Men for å si det; så syns jeg det arbeidet som har vært i arbeidsgruppa, det har vært bra” (respondent 2)

Hensikten med organiseringsmåten i form av kommunale arbeidsgrupper er presisert i planprogrammet og også utdypet av prosjektleder; en forventer at bred deltakelse og involvering sikres på en bedre måte gjennom en slik prosess kontra en mer tradisjonell prosess. I arbeidsgruppene skulle ulike interessenter være med. Valg av deltakere var mye opp til kommunene selv. Hvor store gruppene var varierte fra fire til 16. i vårt materiale besto respondentenes grupper av åtte til 14 deltakere.

5.1.1 Gruppesammensetning

Mange ulike representanter var involvert i de kommunale arbeidsgruppene. Interessegroppene som respondentene representerer er vist i tabell 1. De fem arbeidsgruppene som de vi har intervjuet representerer, besto i alle tilfellene av ordførere/varaordførere, reiselivs- og grunneier-interesser og representanter fra den kommunale administrasjonen (i de fleste tilfellene fra plansiden, men også andre divisjoner). Utenom ordførere var også politikere representert i fire av kommunene, mens to av gruppene hadde representanter fra fjellstyret. For ytterligere informasjon om interessenter i arbeidsgruppene, se kap 3.7 (tabell I).

I forhold til utvelgelse av representanter til gruppene var praksisen noe forskjellig i de ulike kommunene. Prosessledelsen hadde orientert om hvilke interessegrupper som kunne være aktuelle å inkludere i gruppene, men kommunene sto selv fritt til å sette sammen gruppene. Dette medførte at den faktiske gruppesammensetningen varierte fra kommune til kommune. Det fremkommer at arbeidsgruppelederne opplevde at de hadde stor valgfrihet i forhold til hvem de ønsket å inkludere i gruppene: *”Det de¹² har sagt i forhold til organiseringen av gruppene er jo hvem som bør være representert – med både næring og velforeninger og fjellstyrer – så en hadde stor mulighet til å velge representanter” (respondent 3).*

¹² De = prosessledelsen

I en kommune har de fulgt "malen fra Sel" og i stor grad forsøkt å inkludere de samme interessentene som i pilotkommunen. I en annen har de valgt med basis i hva prosessledelsen har sagt om at alle aktuelle interessegrupper burde være representert – noe som i praksis betyr interessenter som kommunen anser som aktuelle. En tredje respondent oppfattet utvelgelsen av representanter i sin gruppe som lite gjennomtenkt. Respondenten hadde på forhånd ikke fått avklaring i om h*n stilte som privatperson eller representant for sitt arbeidssted. H*n forslo å representere sitt arbeidssted og utdyper forholdene rundt dette slik: *"Og da tenker jeg at det er ikke gjennomtenkt hvem som er med, for da burde jeg jo ha vært tiltenkt den rollen på forhånd"* (respondent 5).

Det blir fra noen påpekt at det har vært en noe skjev alders- og kjønnsfordeling i respektive grupper. En respondent uttrykker; *"det var en ganske så voksen gruppe som var her, bestående av menn og noen få kvinner"* (respondent 1). Relativt sett er det likevel få som uttrykker seg om gruppenes alders- og kjønnsfordeling. Prosessledelsen utdyper: *"Vi sa ingenting om verken kjønn eller alder og vi hadde jo 120 totalt sett som var oppnevnt [som representanter i de kommunale arbeidsgruppene], og 18 var kvinner og 102 var menn, og gjennomsnittsalderen var vel kanskje 50 år"* (respondent 8). I ettertid ser prosessledelsen at de kanskje burde ha lagt noen premisser i forhold til kjønns- og aldersfordeling i gruppene. For å kompensere denne skjevheten noe, engasjerte prosessledelsen to "ungdomsgrupper" inn i scenarioprosessen. Disse skulle utvikle scenarioer på samme måte som de kommunale arbeidsgruppene. Gruppene besto av elever/studenter fra henholdsvis Sel videregående skole og fra Høgskolen i Hedmark.

De fleste respondentene synes at alle aktuelle interessegrupper har vært representert og de har få forslag på andre interessenter som burde ha vært med; *"... jeg vet egentlig ikke hvem andre eller hvem flere vi skulle ha involvert i arbeidsgruppa"* (respondent 2). Et par av respondentene har dog noen innvendinger utenom dette med alder/kjønn og savner enkelte aktører, et eksempel lød: *"Ja, jeg mener selvfølgelig at i kommunen som sådan så burde jo flere ha vært med, sånn som når vi lagde scenarioene ... Det bar vel egentlig preg av at det var næringsaktører og politikere som var med og ikke nødvendigvis noen med miljøinteresser eller ungdommer eller andre brukere av naturressursene"* (respondent 5). Til tross for enkelte negative utsagn er det generelle inntrykket at respondentene stort sett er fornøyd med gruppesammensetningene.

5.1.2 Deltakelse

Det synes å variere noe fra kommune til kommune hvor vidt deltakelsen og oppmøte i prosessen har vært god eller mindre god. Begge arbeidsgruppelederne i fokusgruppene og en enkelt-respondent rapporterer om god deltakelse på møtene. De to sitatene illustrerer dette: *"Ja, de som skulle være til stede var stort sett til stede"* (respondent 3) og *"Ja, vi har ikke hatt noe problem med det"*¹³ (respondent 2).

Fra to av de øvrige arbeidsgruppene sier respektive respondenter at deltakelsen har vært mindre god. Den ene mener at dette er knyttet sammen med uklart mandat for og styring av prosessen (mer om dette i punkt 5.2.) Den andre påpeker at det eksisterer en generell mistillit mot all sentral myndighetsinvolvering tilknyttet området. Motsvaret på dette blir en slags resignasjon og ikke-involvering fra de inviterte aktørene. Vedkommende uttrykker: *"... vi fikk en litt dårlig prosess og det var litt manglende interesse fra de som var oppnevnt i gruppa, de møtte rett og slett ikke opp. ... det er en veldig utbredt mistillit til det sentrale – enten det er fylkesmann eller fylkeskommune eller altså; alle sentrale forvaltningsorgan som har noe med området å gjøre – det er en veldig utbredt mistillit"*¹⁴. Så jeg tror nok det er hovedgrunnen til at de

¹³ På spørsmål om det har vært lett å få folk til å møte opp.

¹⁴ Årsaken til denne mistilliten utdypes av respondenten; vedkommende tror det skyldes at mange føler at det ikke nytter hva de gjør, at de uansett bare får tredd et eller annet over hodet fra sentrale myndighetsorgan.

ikke har prioritert det...” (respondent 7). Det samlede inntrykket er derfor at deltakelsen i gruppene har vært varierende.

5.1.3 Gruppedynamikk

Når det gjelder engasjementet og selve gruppedynamikken mener de fleste gruppedeltakerne at den har vært god. Respondentene fra fokusgruppene er enige om det, og også en av enkeltrepresentantene: *”ja den syns jeg har vært god, det var god stemning, ikke noen slik veldig krasse meningsutvekslinger og faglige diskusjoner, slik sett så var klimaet jevnt over godt”* (respondent 4) En annen sier: *”... og det som mange har nevnt her: jeg syns gruppa har fungert godt”* (respondent 1).

En av enkeltrepresentantene mener at gruppedynamikken ikke har vært spesielt god: *”Det kom ikke så mye ut av det ... vi var veldig usikre på hva vi egentlig skulle legge i dette her med sterk utvikling og moderat utvikling. Vi prøvde å tolke det best mulig, men jeg syns ikke det var noen veldig god gruppedynamikk i det arbeidet der”* (respondent 7). En annen har en delt oppfatning. Vedkommende sier gruppen har fungert relativt dårlig på grunn av labert oppmøte, uklare føringer og uklar rollefordeling innad i gruppa. Samtidig uttrykker h*n at gruppedynamikken mellom de få deltakerne som jobbet fram de endelige scenarioutkastene var god. *”Vi var tre stykker ... vi fant en anledning en ettermiddag, for vi var jo nødt til å levere ikke sant? Det var litt på det nivået der. Og altså; vi jobbet godt med det den dagen vi satte oss ned med det og fikk diskutert det da, men det blir jo..det er jo ikke som en del av en lengre prosess eller som en lengre tankeprosess og det var jo ingen andre som var med på det”* (respondent 5).

Under intervjuene erfarte vi at engasjement og innlevelsen naturlig nok varierte hos respondentene. Enkelte fremsto som tydelige ”ledere”, mens andre var mer tilbakeholdne og gjorde mindre av seg og sine meninger. Slike forhold spiller også en rolle i forhold til gruppedynamikken i arbeidsprosessen. Dynamikken i gruppene kan utdypes ytterligere ved å ta med innspill fra prosessledelsen: *”Proessen var veldig påvirket av enkeltpersoner og ikke minst av de mest sentrale personene i kommunene som jo var..ja ordførere eller sterke varaordførere som var meningsbærere, både i kraft av person og posisjon”* (respondent 13). Følgende uttalelse fra en annen i prosessledelsen understøtter også personavhengigheten: *”Det er en veldig ålreit prosess og det som har vært intensjonen – å engasjere folk – det har jo skjedd, folk har vært veldig engasjert stort sett. Men det er personavhengig”* (respondent 8). Disse uttalelsene underbygger variasjonene i bildet av engasjementet og gruppedynamikken i de ulike kommunene. Noen har hatt stort engasjement av samtlige deltakere, andre mindre og/eller enkelte har vært engasjert og andre ikke. Gruppedynamikken har vært varierende, men stort sett god.

Fra prosessledelsen påpekes det at det tidvis også var ganske store interessekonflikter i arbeidsgruppene. Det var frykt i begge leire – villrein- og næringsinteresser – for at deres interesse ikke vil bli prioritert i arbeidet eller i endelig plan. Interessekonfliktene vanskeliggjorde godt gruppearbeid i starten, men ofte løste det seg opp etter hvert og stemningen i gruppene snudde til konstruktivt arbeid. Det poengteres også at gruppene i en slik sammenheng (arbeid med fylkesdelplanen) blir veldig heterogene og at dette kan gjøre prosessen mer krevende. På spørsmål til en i prosessledelsen om vedkommende mener at det bør være en form for harmoni innad i en gruppe for at den skal kunne jobbe konstruktivt med scenarioer svarer vedkommende: *”kanskje harmoni er litt sterkt... det må ikke være harmoni, men det må ikke ligge under en gjensidig mistenksomhet som farger alt som skjer – det kan ikke være for konfliktfylt”* (respondent 13).

5.2 Organisering og klargjøring av mandatet for prosessen

”Jeg syns ikke jeg har hatt så veldig gode erfaringer med scenarioarbeidet, jeg syns det har vært rimelig uklart hva dette skal være for noe og litt uklare rammer for hva en skal se for seg av scenarioer” (respondent 7)

Organiseringen fra prosessledelsens hold ble oppfattet noe ulikt blant respondentene. Det er allikevel et fremtredende funn at de aller fleste i større eller mindre grad mente at det var forhold ved prosessen, mandatet og/eller innhold i scenarioalternativene som var uklare. Følgende uttalelse illustrerer dette: *"jeg følte meg litt bortkommen på det første møtet for det fikk jeg aldri noe drag på og jeg lurte på hvordan i all verden vi skulle komme noe vei med dette her.."* (respondent 11). Et annet, lignende utsagn lød: *"De¹⁵ hadde jo en gjennomgang, men jeg satt ikke med noe inntrykk av hvordan det her skulle organiseres eller hva sluttresultatet skulle bli eller gangen i det eller noen ting altså"* (respondent 5). Sistnevnte hadde en forholdsvis negativ oppfatning av hele scenarioprosessen.

Usikkerheten blant aktørene i forhold til scenarioarbeidet var knyttet til formålet med scenarioer som innspill til en regionalplan og dermed også hvordan scenarioene skulle brukes i planen. I tillegg var det usikkerhet knyttet til hva som skulle ligge i de ulike scenarionivåene. Flere av deltakerne uttrykte at det var vanskelig for dem å se for seg innholdet i de ulike scenarioene og hva som skulle vektlegges på hvert nivå. Følgende uttalelse illustrerer dette: *"Ja [jeg ønsket en] mye klarere definisjon av hva skal man legge i begrepet sterk utvikling og moderat utvikling"* (respondent 7). En tredje sier: *"Ja det jeg syns var vanskelig, var at en plutselig skulle tenke kraftig utbygging"* (respondent 11). Hvordan scenariobeskrivelsene skulle benyttes som et innspill til en regionalplan og dermed sammenhengen mellom scenarioene og planen var nok vanskelig for flere av deltakerne å se for seg. En uttalelse lyder: *"... så tror jeg nok at scenarioarbeidet for mange av deltakerne, og for så vidt også for meg, har følt at det knytter seg en stor usikkerhet til hvordan vi kan anvende dette i en plan, hvordan vi kan lande dette her. Fordi at en plan skal tross alt inneholde noen streker på et kart og det skal inneholde et betydelig antall retningslinjer"* (respondent 10).

For noen av deltakerne var uklarhet(e) spesielt tydelig i begynnelsen av prosessen, men forhold som var uklare ble løst underveis i prosessen eller alt etter det første møtet: *"Vi var veldig usikre på angrepspunktet; hva skal vi gjøre for noe egentlig? Men etter hvert så syns jeg vi dro det bra i land jeg altså"* (respondent 9). En annen uttaler seg på lignende vis: *"etter at vi hadde det første møtet så følte i hvert fall jeg at ting falt litt på plass"* (respondent 12).

Et moment som bidro til uklarhet og forvirring rundt scenarioarbeidet synes å være at det ble benyttet mange ulike begrep i forbindelse med arbeidet. En respondent fra prosessledelsen sier: *"det er brukt så mange betegnelser i oppstartsbrevet bakenom. Det er **randområder** og **influensområder** og **villreinområder** og **kjerneområder**, så folk skjønner ikke"* (respondent 10). Dette utdypes ytterligere fra prosessledelsen gjennom denne uttalelsen: *"også er det klart at her er det tuklet mye med begrepsbruken, fra mitt syn så har det vært på alle nivåer, helt i fra departementet og nedover har de rotet det til med forskjellige begreper. Det har vært veldig vanskelig for en menigmann – for en kommunepolitiker – å forholde seg til. Hva er det som er hva? Hva er det egentlig vi snakker om? Noen snakker om **kjerneområde**, noen om **leveområde**, noen om **nasjonalt villreinområde**... altså; det blir for mye"* (respondent 8). Forvirrende begrepsbruk bekreftes også direkte av en respondent, vedkommende uttrykker: *"og i hvert fall for meg som var litt uvant med sånn type prosjektarbeid så var det litt flytende begreper¹⁶, men jeg syns jo for så vidt at det ble avklart ganske greit underveis"* (respondent 14). Den forvirrende begrepsbruken sees tydelig i skriftlig materiale som i planprogrammet og i scenariofremstillingene, der mange ulike begrep brukes om hverandre.

Noen av respondentene mener at prosessledelsen selv har satt seg for dårlig inn i hva de skulle gjøre eller ikke har hatt god nok styring. En av respondentene sier: *"Jeg tror kanskje ikke at de som sto i prosessledelsen hadde helt klart for seg hva dette skulle ende opp i"* (respondent 7). En annen uttrykker seg i enda mer negativ retning: *"Jeg har sjelden vært borti noe som har vært så rotete på grunn av at de¹⁷ ikke har satt seg inn i hva de skal gjøre selv"* (respondent 6). Prosessledelsen bekrefter delvis dette; at det har vært noe uklart også for dem akkurat hvor-

¹⁵ De = prosessledelsen

¹⁶ Vedkommende refererer i hovedsak til uttrykkene generell og konkret del og null, moderat og sterk utvikling.

¹⁷ De = prosessledelsen

dan dette skal gjennomføres og slutføres, en uttalelse fra prosessledelsen lyder: *"Det er vanskelig fordi at de som er overordnet – Miljøverndepartementet – de har heller ikke noen fasit på dette her, og det er heller ingen fasit på hvordan planen skal være og hvordan retningslinjene skal være, så det er nybrottsarbeid"* (respondent 8). Planprogrammet ble også utarbeidet av andre enn de som har vært med i prosessledelsen, noe som kan ha bidratt til at begrunnelser og avgjørelser knyttet til gjennomføringen ikke er eksplisitt uttrykt i planprogrammet.

Det er også uttrykt fra prosessledelsens side at de har sett at usikkerheten underveis i prosjektet og at deltakerne i varierende grad har hatt en god forståelse av hva som skulle skje i prosessen: *"Og den viktigste grunnen til at det ikke er hundre prosent vellykket tror jeg ligger i forarbeidene og i sammensetningen av arbeidsgruppene, og forståelsen av hva arbeidsgruppene skulle gjøre"* (respondent 13). En i prosessledelsen antar at den varierende forståelsen delvis skyldes ulike forventninger i forhold til hvor tilrettelagt opplegget skulle være og hvor styrt det skulle være fra prosessledelsens hold: *"Jeg tror kanskje forventningene er forskjellige. For eksempel i (kommunenavn slettet) og (kommunenavn slettet) så var de veldig flinke, veldig engasjerte og hadde forslag og var kreative, men jeg tror kanskje de som var litt kritiske de hadde forventet at de fikk mer tilrettelagt og at vi skulle lage et opplegg som var nesten slik at de kunne sette kryss og... være veldig enkelt"* (respondent 8). Et annet forhold som trekkes frem er rett og slett det faktum at folk er forskjellige, at deltakerne legger ulikt innhold i det samme utviklingsnivået. En av respondentene uttaler: *"Det er jo et veldig spenn i hva slags oppfatning folk som er involvert har, i hva slags tanker dette arbeidet skal ende opp i. Noen tror jo at dette skal bli en slags anleggsplan – altså jamfør fjellteksten¹⁸ og det som er sagt der – at nå skal en legge til rette for litt mer utvikling i området, mens andre ser på det som en ren verneplan"* (respondent 7). Det fremkommer også fra prosessledelsen at en kunne ha lagt det opp på en litt klarere måte dersom en hele tiden hadde tenkt bevisst på planen og det arbeidet skal bunne i. Dersom en lignende prosess skulle organiseres igjen sier vedkommende: *"Jeg ville tenkt hvordan skal planen bli, hva slags informasjon må en ha for å kunne lage en plan. Jeg ville tenkt litt mer konkret når jeg laget scenarioene¹⁹ og gått mer målrettet mot retningslinjer og planen"* (respondent 8).

Enkelte av aktørene er mer positive og mener at prosessledelsen og informasjonen omkring arbeidet har vært bedre – dette kommer spesielt frem blant (vara) ordførere. På spørsmål om planarbeidet var godt organisert fra sentralt hold svarer en av dem: *"Ja det syns jeg. Vi ble godt informert om dette"* (respondent 2). Den andre uttrykker seg også positivt om prosessledelsens organisering: *"Nei jeg syns de hadde ganske klare formeninger om hva vi skulle gjøre og det sto i stil til det materiellet som ligger i bakkant²⁰"* (respondent 3). Det er også flere av respondentene som i utgangspunktet sier at styringen fra prosessledelsen har vært ok. På oppfølgingsspørsmål fremtrer likevel et mer nyansert bilde slik det er skissert over; at det for de aller fleste har vært uklarheter i forhold til mandat for prosjektet, gjennomføring og innhold i scenarioene.

5.3 Ressursbruk

***"Jeg er jo overrasket over ressursbruken, hvor mye folk som er engasjert... det er jo en enorm innsats. Får en til noe bra så er det bra det"* (respondent 14).**

For mange av deltakerne i gruppene har møtene i forbindelse med scenarioarbeidet foregått utenom arbeidstid eller ikke knyttet til daglig virke/arbeid. Dette betyr altså at deltakerne har måttet bruke sin fritid på arbeidet. Møtene ble igangsatt på vårcparten av 2009, og to eller tre kommuner hadde fellesmøter med prosessledelsen sammen. På spørsmål om samkjøringen

¹⁸ Med "Fjellteksten" refereres det til stortingsproposisjon nr 65 (2002-2003) der det fra politisk hold uttrykkes at det er ønske om en økt satsing på næringsutvikling og verdiskaping knyttet til fjellområdene i landet.

¹⁹ Inneforstått scenarionivåene

²⁰ Med materiellet som ligger i bakkant henviser respondenten, slik vi oppfattet det, til bestillingsbrevet og planprogrammet for revideringen.

av flere kommuner skyldtes praktiske hensyn svarer prosessledelsen: *"det var med hensyn til antall møter"*²¹ (respondent 8). Møteseriene var forholdsvis omfattende med minimum tre møter per storgruppe. Prosessledelsen sier videre om møtene: *"vi begynte med dette på våren, i mars, og så strakk det seg helt til oktober. Da er det sommerferie i mellom så det blir nesten to måneder opphold. Så da hadde vi kanskje to møter før ferien og to møter etter ferien og da måtte vi nesten begynne på nytt igjen. Så deltakerne etterlyste vel kanskje at det burde ha vært mer konsentrert slik at de ikke datt av lasset"* (respondent 8).

De fleste respondentene uttrykker en viss misnøye med ressursbruken, og da i hovedsak tidsbruken. Men hva som er negativt er forholdsvis sprikende. Noen mener det var for lite tid generelt, noen mener tiden ble brukt feil, mens andre syns det ble for langtekkelige og dermed at det brukes for mye tid. En mener at det er bortkastet tid å utvikle scenarioer som h*n mener er i strid med planprogrammet. Vedkommende mener at ivaretagelsen av villreinen er det grunnleggende hensynet i planarbeidet, og at dette blir neglisjert gjennom det å tenke utvikling på sterkt nivå og dermed er det ikke realistisk å utvikle scenarioer på det nivået: *"Ja er jeg skeptisk så er det fordi jeg liker ekstremt dårlig å kaste bort masse tid på noe som du omtrent vet resultatet av i stedet for å konsentrere seg om det som er mulig"* (respondent 6). En annen mener at tiden har vært for dårlig for å kunne gjennomarbeide scenarioene og legge opp til en god presentasjon slik at de i større grad kunne ha sikret seg å få gjennomslag for planen: *"Vi skulle ha hatt enda bedre tid til å gjennomarbeide det her og ikke minst presentert det slik at vi fikk gjennomslag for det vi har jobbet med"* (respondent 1).

Hva deltakerne mener om ressursbruken henger også sammen med deres tanker om resten av scenarioprosessen, og de som synes mandatet har vært uklart er også i større grad av den oppfatning av at det har gått med for mye tid eller at tiden ikke er benyttet godt nok. Et eksempel er følgende uttalelse: *"Jeg syns kanskje at du kunne ha klart å spare noe møtetid, for jeg syns det ble mye møter altså. Og det syns jeg for så vidt er greit, men for min del når jeg syns at det til tider ble litt vel svevende og lite konkret så sitter jeg kanskje igjen med en følelse av at det ikke var like matnyttig hver gang"* (respondent 4). En annen som var negativ til mandat og prosess sier: *"Når du først har tatt deg tid en kveld for å være med på et eller annet som oppfattes som ganske viktig og relevant arbeid og som du egentlig er ganske motivert for å være med på, og så brukes kanskje 40 % av tiden på sånn der "dælp" ²²!"* (respondent 5). Men enkelte er mer positive. På spørsmål om det at en slik prosess tar lengre tid enn en tradisjonell planprosess er noe en må akseptere, så svarer en av gruppelederne: *"ja, alle planer tar jo tid"* (respondent 2). En annen respondent uttrykker en oppfatning som deles av flere – hvorvidt ressursbruken er god eller dårlig henger sammen med resultatet av arbeidet, altså det endelige planforslaget: *"altså; det er greit at det koster, men da må en virkelig få noe ut av det"* (respondent 1).

I forhold til antall personer som deltar i prosessen så er de fleste positive fordi de anser involvering av ulike interessenter som viktig²³. Et par påpeker imidlertid at det kanskje ikke hadde vært nødvendig med så mange deltakere. En uttalelse lyder: *"Jo tidligere du kommer inn i en prosess jo større innflytelse og innvirkning og medvirkning får du, det er det ingen tvil om. Men for å heve seg fra 95 % presisjon til 100 så må du bruke veldig mye ressurser på den siste 5 %, og jeg sitter nok litt med følelsen at vi er der i scenarioarbeidet – at det brukes veldig mye ressurser for å kanskje oppnå de siste få prosentene i presisjonsnivå"* (respondent 12). I hovedsak er det altså tidsbruken og ikke personinvolveringen som anses som negativ i forhold til oppfattelsen av ressursbruk.

²¹ Det fremkommer også at samkjøringen av møter med flere kommuner hadde en annen effekt, mer om dette i kap. 5.7

²² Henviser til bli-kjent og teambuildingsaktiviteter på det første møtet.

²³ Mer om dette i kap. 5.7

5.4 Scenarionivåene og balansering av hensyn

"I den første planen fra -92 så er det kun villrein som er tema og nå er det lagt mer vekt på dette med utvikling – samfunnsbiten. Så det er både det å ta vare på villreinen og at det skal være levelige vilkår i bygdene, det er den balansen som er viktig" (respondent 8)

Som det delvis har fremkommet tidligere var det knyttet uklarheter til fokus og innhold på de ulike scenarionivåene. Dette henger også nøye sammen med balanseringen av ulike hensyn i scenariobeskrivelsene²⁴. Hvorvidt balanseringen av ulike interesser skulle gjøres innenfor hvert scenarionivå eller mellom nivåene ble oppfattet noe ulikt. Ved mer utvikling og/eller utbygging kan det synes nærliggende å tenke at utviklingshensyn favoriseres på bekostning av villreinhensyn. Men mer utvikling/utbygging behøver ikke overskygge villreinhensyn dersom en er flink med avbøtende tiltak, lokalisering eller sesongvariasjoner i bruken av et spesifikt område, og det var dette som var ambisjonen fra prosjektledelsen.

I utgangspunktet skulle scenarioene beskrive framtiden 40-50 år fram i tid. Dette gikk prosessledelsen bort i fra fordi de anså det som for fjernt for deltakerne å forholde seg til. Det ble derfor bestemt at perspektivet skulle være 20 år. Selv med et 20 års perspektiv opplevde ledelsen at mange av deltakerne hadde vanskelig for å sette seg inn framtidssituasjonen, de hadde rett og slett vanskelig for å framtidssvisualisere; *"Det som var noe av problemet med denne forsamlingen her var jo at den satt med en nåtidsoppmerksomhet og en veldig nær framtidsoppmerksomhet og hadde vel problemer med å tenke seg 20 år fram i tid. Det var et langt sprang mentalt når på en måte kampen for levebrødet er neste år; kommer det turister?" (respondent 13)* Dette kommer eksplisitt til uttrykk kun hos en respondent, vedkommende sier: *"å se for seg hva slags innvirkning ting vil få så og så langt fram i tid, det syns jeg var vanskelig" (respondent 4)*. Men uklarhetene knyttet til scenarioinnhold kan også være medvirkende til at det er vanskelig for deltakerne å visualisere framtiden (jmfør kap. 5.2.)

Fra prosessledelsens siden uttrykkes det at de i hovedsak oppfatter at gruppene har balansert hensynene ved både å se for seg utvikling, samtidig som de hele tiden har bevaring av villrein i bunnen. *"I hovedsak så vil jeg si at deltakerne i dette arbeidet har sluttet seg til den felles målsetningen [om ivaretagelse av villreins leveområder], men de mener at det er rom for mye mer utbygging" (respondent 13)*. En annen i prosessledelsen bekrefter dette med uttalelsen: *"Jeg føler jo at alle kommuner vil ta vare på villrein altså. Men det er kanskje sånn at målet er det samme, men middelet er litt ulikt" (respondent 8)*.

Et tema som kan ha bidratt til en viss forvirring i forhold til scenarionivåene og balansering av ulike hensyn er knyttet til begrepsbruk i planprogrammet. I planprogrammet ble det beskrevet at de kommunale gruppene skulle utarbeide scenarioer med ulike **utbyggingsgrad**. Prosessledelsen opplyser at det ikke burde ha vært definert som utbygging, men som **utvikling**: *"i planprogrammet som er godkjent står det utbyggingsscenarioer, og det tok vi opp med styringsgruppen – at det ikke kan være utbyggingsscenarioer. Det er jo helt feil for det er jo utvikling det er snakk om" (respondent 8)*. Dette ble visstnok endret i planprogrammet²⁵. På spørsmål om utvikling og utbygging allikevel kan ha blitt oppfattet som det samme svarer prosessledelsen: *"kanskje, men vi la jo stor vekt på å forklare at det ikke var likt" (respondent 8)*. Spesielt i en fokusgruppe uttrykkes det en bekymring og irritasjon rundt nettopp definisjonsrotet og gruppen er også misfornøyd med (den manglende) presiseringen av villreinhensynene fra prosjektledelse og gjennom planprogram. En uttaler: *"Jeg syns da at scenarioer er en helt feil metodikk, fordi at en da ikke har sett på hva som var grunnlaget – jo det er et veldig sterkt vern om villrein... og det står også i det såkalte bestillingsbrevet fra departementet, og jeg mente at det var det vi burde ha som grunnlag. Da er det bare tøv å kaste fram et scenario som sier det*

²⁴ Med hensyn menes eksempelvis villrein, reiselivsutvikling, hyttebygging, landbruksinteresser med mer.

²⁵ I den utgaven av planprogrammet vi har sett har denne endringen ikke funnet sted.

maksimale eller optimale – altså at vi kan pøse på med utbygging – for det ligger sånne føring-er der at de som brukte tid og krefter på det vil jo bare sittet tilbake å si 'hva pokker drev vi nå egentlig med når vi skulle kaste fram noe sånt, for det var det jo ingen realisme i' (respondent 6).

Som nevnt i forbindelse med oppfatningene av organisering og klargjøring av mandatet var det uklart for flere hva de ulike scenarionivåene skulle innebære og hva en skulle legge i de ulike utviklings(utbyggings?)gradene. En respondent sier h*n ikke fikk inntrykk av at det skulle være balansering innenfor hvert nivå, vedkommende sier: *"nei jeg har tro på at man ikke burde balansere de ulike scenarionivåene, jeg trodde at det lå i kortene at på sterk utvikling så skulle på en måte utviklingen ha fortrinn og ikke villreininteressene. Det var i hvert fall sånn jeg hadde oppfattet det, og jeg føler vel at det²⁶ ikke er balansert på hvert nivå" (respondent 7).* En respondent synes gruppens scenariobeskrivelser egentlig bare ble generelle uten egentlig å konkret vise hva som fikk prioritet og ikke; altså at det ikke kom så tydelig fram i scenarioene hvorvidt de var balanserte innenfor hvert nivå eller mellom nivåene. Vedkommende var også av den oppfatning at det var uklart hva som skulle ligge i de ulike nivåene og det er derfor ikke ulogisk at det blir vanskelig å lage klare scenarioer. En kommune refererer til at de har en slags tredeling av områder som er knyttet opp mot villreinområdene i kommuneplanen, og at dette også ble benyttet som grunnlag eller innspill ved utvikling av scenarioene. De tre områdene har ulik grad av tilrettelegging og vilkår for tilrettelegging, og således blir også ulike hensyn balansert også innenfor hvert scenarionivå mer enn fra et scenario til et annet. En deltaker i samme gruppe sier dette på spørsmål om vedkommende oppfattet det som en åpen invitasjon for å balansere villrein og utvikling: *"I utgangspunktet så tror jeg det er et ønske om å få til begge deler. Selvsagt er det jo sånn at all form for vern krever at du faktisk og avstår fra noe, og det er jo bestandig vanskelig for vi er jo litt sånn at vi helst skal gjøre alt. Men samtidig så er det sånn at vi òg har et ansvar for å ivareta villrein og da må vi faktisk og ta med det når vi planlegger. Jeg mener det er så mye annet du og kan gjøre innenfor området, men at du må tenke på hva du driver med" (respondent 3).* Utsagnet viser at vedkommende har tro på at en kan ivareta både villrein og utviklingshensyn i samme området på samme tid. En annen uttrykker at vedkommendes gruppe har hatt stor forståelse for det grunnleggende premisset om ivaretakelse av villreinen, vedkommende sier: *"prosessen i gruppa her etter hvert havnet ned på diskusjonen om det det egentlig skulle dreie seg om; hvordan forvalte villreinstammen i et areal som det skal være andre interesser inn i mot" (respondent 6).*

Det er ingen som oppfatter planen som en ren verneplan, alle respondentgruppene synes å se muligheter for utvikling gjennom utforming av scenarioene. Så å si alle gruppene mener at de har balansert hensynene i sine scenariobeskrivelser. Imidlertid er det noen som syns de opplevde at villreinhensynene mer eller mindre ble underordnet i andre grupper, en sier: *"Jeg oppfattet det på en del aktører som kom fram der at de trodde at den fylkesdelplanen skulle bli en slags ny næringsplan for området, og det er jo ikke det som var tanken" (respondent 7).* En annen uttalelse viser samme syn: *"Når vi laget scenarioene så var det udiskuterbart om vi skulle...altså ingenting skulle gå på bekostning av villrein så fremt det var mulig å unngå. Det er ingen som tror at man får gjennomført ting som går på bekostning av villrein i vesentlig grad her. Men på det fellesmøtet med de(n) andre kommunen(e), der var villreinen helt underordnet. Der var det kun næringsutvikling og hyttefolket, og ingen hadde tiltro til at villreinen ble forstyrt samme hva du driver med" (respondent 5).* Prosessledelsen har opplevd at deltakerne har vært mistenksomme til hvorvidt planen faktisk blir balansert: *"Skepsisen kom jo fram i mange møter og det er jo slik at det spørs hvem du snakker med, det er folk som er skeptiske på at dette blir mye villrein og lite utvikling. Og de som styrer med villrein de frykter motsatt – at det blir for mye muligheter og utvikling og for lite villrein" (respondent 8).* I intervjuene med de øvrige respondentene kommer dette ikke fram på samme vis, men generelt er det stor spenning

²⁶ Scenariobeskrivelsene til gruppen.

knyttet til resultatet av planen²⁷ som jo kan henge sammen med den skepsisen prosessledelsen referer til.

Gjennomgang av de kommunale scenariobeskrivelsene viser at det for så å si samtlige kommuner er størst mengde skriftlig materiale knyttet til moderat scenario. I planprogrammet er det vektlagt at kommunene ikke skulle velge hvilket av scenarioene de foretrakk eller anså som mest aktuelt. Prosessledelsen oppfattet likevel at gruppene hadde lagt mest arbeid i det scenarioet de mer eller mindre bevisst foretrakk. Hos samtlige grupper var dette moderat scenario: *"jeg tror at det med svak (null) utvikling det har ikke folk arbeidet så mye med, og de tenker at moderat er mest realistisk. Så når du ser på mengden materiale så er det moderat som har mest"* (respondent 8). Samme person uttrykker også tidligere i intervjuet at det å visualisere sterk utvikling var vanskelig for mange av deltakerne. Dette støttes jo også av flere av deltakerne (jamfør kap. 5.2)

5.5 Benyttelse, besittelse og produksjon av faglig kunnskap

***"Det er absolutt en form for personlig utvikling eller læring oppe i det hele. Det å delta i dette, det å møte andre, det å lytte til folk med annen erfaring, det å lytte til meningsbrytning, få tilgang til historier og meninger om feltet, om det som skjer i næringsutvikling, hva som skjer i naturen. Alt dette er potensielt kunnskapsoppbyggende og inspirerende tror jeg, litt avhengig av grunnlagsinnstillingen til den enkelte selvfølgelig. Men jeg tenker på det som en veldig positiv effekt av en sånn prosess og mye mer positivt enn en tradisjonell planprosess"* (respondent 13)**

5.5.1 Kunnskap inn i prosessen

På de innledende møtene ble det presentert faglig bakgrunnsmateriale i regi av prosessledelsen. To innlegg ble presentert muntlig, begge disse var basert på vitenskapelig forskning omkring respektiv tematikk. Det ene var et innlegg om villreinens levesett og leveområder. Det andre var om hyttebygging og lokaløkonomiske ringvirkninger av hyttebygging. Innleggene ble presentert av henholdsvis villreinnemnda og Østlandsforskning. I tillegg til disse presentasjonene ble det også delt ut skriftlig materiale om næringsutvikling og villrein²⁸.

Det er varierende hva deltakerne erindrer og tenker om faglig kunnskap som grunnlag inn i prosessen. Noen husker de to innspillene og rapportene, mens en del ikke direkte kan huske at det har vært faglige innspill, enkelte heller ikke da vi referer til respektive overnevnte innlegg. På spørsmål om for eksempel landbruk eller reiseliv hadde noe fokus som fag i starten svarer en: *"Det husker jeg ikke... altså; landbrukskontoret her har vel ikke deltatt veldig aktivt i prosessen ... og heller ikke reiselivs- eller næringskonsulenten tror jeg har deltatt aktivt i prosjektarbeidet"* (respondent 7) Mens en annen svarer dette på spørsmål om det var andre faglige innspill enn villrein: *"nei ikke som jeg husker, det kan godt hende jeg har glemt det altså"* (respondent 4). Det er altså en tendens til at deler av respondentgruppen ikke helt klarer å rekapitulere hva som skjedde på møtene og om de har/hvilke faglige innspill de har fått.

Alle de fire respondentene i prosessledelsen sitter i ettertid med en følelse av at det kanskje ble for mye informasjon til deltakerne i begynnelsen. Informasjonsmengden til sammen, i form av både faglige foredrag, dokumenter og gjennomgang av scenarioprosessen kan ha blitt for

²⁷ Mer om dette i kap. 5.6

²⁸ Dette materialet besto av:

1. Jordhøy, P. (2008). Villreinen i Rondane – Sølknkletten; kunnskapsstatus og leveområde. NINA Rapport 339: 67 pp. Norsk institutt for naturforskning (NINA), Trondheim.
2. Andersen, R. & Hustad, H. (2005). Villrein og samfunn – En veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villrein fjell. NINA Temahefte 27: 77 s.
3. "Fjellteksten." Stortingsproposisjon nr 65 (2002-2003).
4. Bråta, H.O. & Overvåg, K. (2006). Antall fritidsboliger over tid i Rondaneregionen. Østlandsforskning, notat 2006/11.

mye slik at deltakerne ikke evner å ta alt innover seg: *"Vi dro jo rundt med kilovis av dokumentasjon, rapporter og forskningsrapporter, men der er det også en flaskehals i deltakernes kapasitet til å ta det til seg. Du kan ikke forvente at folk skal bruke 100 timer på å lese forskningsrapporter"* (respondent 13). Det påpekes også at informasjonen som ble gitt i større grad burde ha vært bearbeidet på en måte som ville gjort den mer målrettet og egnet i forhold til scenario-prosessen og revideringen, og ikke så allmenngyldige.

Samtidig som en del av respondentene ikke riktig husker hva som var av faglige innspill, er det mange som bekrefter at de gjerne skulle hatt et bredere kunnskapsgrunnlag som basis. På spørsmål om det var annen faglig informasjon enn den de fikk som burde ha vært representert, er det flere som svarer bekreftende på det. Et eksempel er uttalelsen; *"jeg savner to innspill, den ene er grunneiersiden og arealdisposisjon og den andre er reiselivsutvikling"* (respondent 6). Respondentene nevner at reiseliv, landbruk, friluftsliv og bruk av naturen, ferdsel ut fra hytter og næringsfaglige tema kunne ha vært nyttige faginnspill. Det er også enkelte som anser de faglige innspillene å være mangelfulle. En respondent sier at den faglige kunnskapen ikke kommer til arbeidsgruppene, men til styringsgruppa. Det kan virke som om vedkommende ikke anser de innspillene som prosessledelsen regisserte inn på de første møtene som et faggrunnlag. En annen uttrykker med oppgitthet følgende om kunnskapsbruk i gruppemøtene: *"så det ble på en måte de store interessegruppene som styrte og ikke med bakgrunn i noe biologisk fundamentert i forhold til hva som er holdbart/ikke holdbart. ... og da sa jeg: det er jo her en kan si at en til neste møte skal lese så og så mye eller få noen linker på noen rapporter eller et eller annet, men det ble ikke noe av. Det skulle ikke være noe kunnskapsbasert det der, det skulle bare være "hva syns vi" og "hva mener jeg" og da mister det interessen da, for alle andre"* (respondent 5).

Ingen av gruppene som respondentene representerer har innhentet formell faglig kunnskap utenom det som ble presentert av prosessledelsen. Imidlertid påpeker flere at uformell kunnskap finnes i gruppa i form av gruppedeltakernes egne erfaringer og kunnskap: *"... for jeg vil heller si at (kommunenavn slettet)-gruppa var heldige i så måte fordi vi hadde NN som har vært med og deltatt. Så vi har med oss det i prosessen – det villreinfaglige"* (respondent 1). Erfaringsbasert villreinkunnskap var til stede i flere grupper, en annen respondent bemerker: *"... ellers så er det jo NN som ikke er her i dag, h*n sitter jo også med mye kunnskap om villrein..."* (respondent 14). På spørsmål om det eksempelvis er innhentet kompetanse innen reiseliv svarer en gruppeleder: *"Ja, vi har jo med folk fra reiselivet i gruppa"* (respondent 2). Det var flere av respondentene som uttalte seg på lignende vis som sistnevnte sitat. Uttalelsene over kan implisere at uformell kunnskap fra aktørene i gruppene også fungerer som vel så gode som forskningsbaserte faginnspill. Prosessledelsen støtter også opp om den erfaringsbaserte kunnskapen: *"... en del av reiselivsfolket, en del av grunneierne, de har jo vært veldig mye ute. De kjenner jo naturen og de har gjort seg sine observasjoner og det er ikke til å kimse av sånne mer praktiske naturvitere ... den erfaringsbaserte kunnskapen om naturen og den forskningsbaserte, de skulle ha møttes mer"* (respondent 13).

I scenarioprosessen ble det også benyttet et nytt kart der leveområdet til villreinen i Rondane/Sølnkletten var avmerket. Kartet skulle danne grunnlag for å diskutere og prioritere ulike områder i kommunene. Dette kartet var i stor grad grunnlag for diskusjon i de fleste gruppene, fordi leveområdet her var større enn i den eksisterende fylkesdelplanen. Det nye kartgrunnlaget var utarbeidet av NINA. Forskjellen mellom dette nye kartforslaget og det i eksisterende fylkesdelplan er at førstnevnte er et faglig innspill, mens sistnevnte er en politisk avgrensning vedtatt i den eksisterende planen. Diskusjonene rundt kartet viser at forståelsen for denne forskjellen ikke er spesielt god i gruppene og at forskjellen burde vært tydeliggjort. En i prosessledelsen uttaler om NINA-rapporten og kartet for villreinsens leveområde at: *"det skapte en del brudulje i diskusjonene og vi brukte mye tid på det for å roe ned og si at dette er en faglig vurdering – av de beste faglige vi har i landet – så skal det jobbes politisk ut i fra det. Det skjønnte ikke alle til å begynne med"* (respondent 10). Flere av respondentene fra arbeidsgruppene uttaler seg også om kartet i negative ordlag, en sier: *"På første møte syns jeg det var dårlig forklart dette med leveområdet for rein for oss som ikke er kjent med disse planene i det hele tatt. De*

presterte å komme med feil kart, altså leveområdet for villrein var jo utvidet på det kart vi fikk i forhold til hva det er i dag” (respondent 9). En annen uttalte seg i mer positive ordlag om kartgrunnlaget: ”vi satte oss ned å så på villreinarealet og det nye forslaget som har kommet – den NINA-rapporten – med villreinens leveområder. Og det var en slik konkret, god debatt der vi ble enig om at det kunne være lurt å beholde leveområdet i samme områdene som den er i dag. Det er et eksempel på en slik matnyttig debatt der en kan være enig om noe og så konkludere” (respondent 4). En annen gruppe hadde brukt kartforslaget slik det kom, uten en omfattende diskusjon. Det kan tyde på at forståelsen for hva som er fag og hva som er politikk var større i noen grupper enn i andre.

5.5.2 Kunnskapsproduksjon som følge av prosessen

Alle i prosessledelsen mener at en gjennom scenarioarbeidet også kan få produsert kunnskap, det vil si at det skjer noe i prosessen som medfører at deltakerne har mer kunnskap i etterkant av prosessen enn det de hadde da de gikk inn i den. På spørsmål om det skapes kunnskap gjennom en scenarioprosess svarer en i prosessledelsen: ”ja det tror jeg absolutt det gjør. Det skapes og deles og utvikles. Jeg tror det er en effekt av hele dette her som kanskje ikke var spesielt målsatt i utgangspunktet som en tydelig intensjon, men som rett og slett er en effekt som jeg tenker på som positiv” (respondent 13). En annen uttaler: ”det som er bra er at man kan sitte og jobbe flere brukerinteresser sammen og diskutere avveininger mellom brukerinteresser ut i fra forskjellige utbyggingsalternativer for eksempel, og jeg tror i en del kommuner så har det ført til at aktørene har fått en større forståelse for hverandres interesser” (respondent 10).

. Vi kan ikke måle det faktiske kunnskapsnivået før og etter prosessen og det er dermed respondentens grad av *opplevd læring* det tas utgangspunkt i. Det er åpenbart at flere har fått økt kunnskap om villrein gjennom prosessen. Dette fremkommer i flere av intervjuene, ikke bare gjennom direkte utsagn om økt villreinkunnskap, men indirekte gjennom hele samtaler/intervjuer. Det var jo også et faglig innspill om villrein på oppstartsmøtene. På direkte spørsmål om økt kunnskap er det et forholdsvis stort sprik i respondentenes oppfatning av kunnskapsutbyttet ved scenarioprosessen, og de polariseres til ytterpunktene; enten anser de læringsutbyttet å være minimalt eller så er det forholdsvis stort. En del av aktørene er enig med prosessledelsen, mens et par er helt uenige. En respondent syns læringsutbytte har vært minimalt: ”Det er mulig man lærer noe av hverandre, men jeg synes ikke at det er det jeg sitter igjen med, jeg må ta litt forebehold om at jeg har vært litt lite med i prosessen, men det jeg kjenner til så syns jeg vel ikke at det har vært noen veldig stor grad av gjensidig læring” (respondent 7). Også i en av de andre gruppene har den manglende dynamikken gruppe-medlemmene i mellom i liten grad medført læring, på spørsmål om det kom kunnskap ut av prosessen svarer respondenten ”Jeg har ikke oppfattet det. Jeg oppfattet heller ikke de foredragene som var underveis som veldig kunnskapsgivende på noen måte ... jeg sitter igjen med en følelse av at jeg tror det har vært veldig tilfeldig hvordan det har fungert i de ulike kommunene i de ulike områdene. Det kan godt hende at det sitter igjen masse kunnskap andre plasser” (respondent 5). På videre spørsmål kommer det likevel frem at vedkommende synes det er et læringsutbytte i det å visualisere en utvikling/utbygging som en ser vil få for store konsekvenser til at den vil gjennomføres – en lærer noe av det. Imidlertid mener vedkommende at da må flere være med på scenarioutformingen enn det som var tilfelle i gruppa, som hadde dårlig oppmøte.

Blant de som mener at det har vært et læringsutbytte i prosessen er uttalelsene også langt mer positive: ”Ingen tvil om noe annet” (respondent 12) svarer en respondent på spørsmål om det har vært læring, vedkommende fortsetter: ”Her har det vært en sammensetning mellom fagfolk, grunneiere, andre interessegrupper og politikere, ikke minst, og det gjør at du får meislet sammen ulike vinklinger og ulike hensyn, så jeg tror du skal være ganske spesiell hvis en ikke innrømmer at en har fått økt kompetanse på den ene eller den andre måten som følge av et slikt scenarioarbeid” (respondent 12) Et annet svar på spørsmål om en får kunnskap ut lyder: ”ja det gjør en helt sikkert, og muligheten til å beholde en god dialog, ha respekt for hverandre sitt ståsted og hva en driver med, fagkunnskapen til hverandre – det er jo viktig. Og det var òg vik-

tig for å kunne ha en forståelse for at vi har respekt for hverandre, vi er ikke enig om alt, men det er faktisk en god del vi kan være enige om" (respondent 4). Det er også en respondent som direkte uttrykker læringsutbytte i form av økt forståelse for planlegging og planavgjørelser, vedkommende sier: "Når vi innimellom stusser over at det er så vanskelig å få tillatelse til ting eller at det tar så lang tid å planlegge, men når du går det litt etter i sømmene og ser hvorfor, så er det kanskje ikke så galt allikevel. Så det er det med å få den litt større forståelsen for hvorfor det er nødvendig med langsiktig og riktig planlegging" (respondent 3). Et annet utsagn som bekrefter læringsutbytte er knyttet til balansering av ulike hensyn. På spørsmål om det er noe med scenario som gjør det lettere å balansere hensyn svarer en: "Ja det må jo være forståelsen innad i gruppa på hva det er som er viktig" (respondent 2).

Som tidligere nevnt kommer det tydelig fram i intervjuene at flere har fått økt villreinkunnskap gjennom prosessen. Imidlertid er villreinkunnskapen ikke enerådende; på spørsmål om en har fått økt villreinkunnskap gjennom prosessen svarer en: "ja men ikke bare det [villrein], ikke minst turisme og landbruk har jeg lært mye om og fått forståelse for at de må ha muligheter til utvikling – samtidig som en har hovedintensjonen bak seg: at en skal bevare villreinstammen og dens leveområde" (respondent 1).

Respondentene opplever altså å ha fått økt kunnskap på flere områder gjennom scenarioprosessen. Både økt fagkunnskap, forståelse for hverandres synspunkter/ståsted og forståelse for planprosesser generelt. For noen få ser læringsutbyttet ut til å ha vært lite.

5.6 Endelig planutkast

"Det er klart at vi er jo spente på å se avlutningen på dette da. For jeg håper ikke vi har vært med på dette nå, også blir det null ut av det, for å si det sånn" (respondent 9)

Så å si uten unntak er respondentene naturlig nok opptatt av hva som blir resultatet av scenarioarbeidet og hvordan det endelige planutkastet blir seende ut: "Så det er noe med det der 'ja hva er det det blir til slutt?' Vi er spent på det" (respondent 3). Flere sier at det er vanskelig å si om prosessen med scenarioarbeid har vært vellykket før de vet hva resultatet blir: "Resultatet av scenarioarbeidet det vet vi ikke enda, og det henger jo veldig nøye sammen med hvorvidt vi vurderer prosessen som vellykket eller ikke" (respondent 12). Flere av respondentene har også uttrykt en undring over at de blir spurt av oss om å evaluere prosessen når resultatet enda ikke foreligger.

Noen er bekymret for om de faktisk vil bli hørt, om scenarioforslagene vil bli tatt hensyn til i behandlingen mot første planutkast. Som en deltaker uttrykker: "Vi var flere som diskuterte verdien av dette her, altså; om dette bare er et spill for galleriet? Skal myndighetene bruke dette til noe? Blir det noe hensikt med det?" (respondent 5). En slik skepsis kan henge sammen med tidligere opplevelser og erfaring med sentrale myndigheter. Noen refererer til at det har vært slike konflikter i forbindelse med verneplaner og villreinen tidligere. En uttalelse illustrerer dette: "Vi hadde jo en utviding av Rondane nasjonalpark i 2003 og en prosess fram til det, hvor veldig mange var skuffet over hva som kom ut der. Så hadde vi en prosess med utarbeiding av forvaltningsplanen for Rondane og mange syns vel også at den la mye sterke restriksjoner ... Jeg hadde en veldig klar oppfatning av at mange så at denne fylkesdelplanen skulle bli en slags omkamp på forvaltningsplanen" (respondent 7).

Prosessledelsen synes å være veldig opptatt av at kommunene skal føle at det er deres plan og at innspillene deres skal tas hensyn til: "Så vi brukte en del tid på å overtale eller prøve å få inn det at det de kom med skulle bli hørt i prosessen, så derfor har vi hatt flere møter med gruppene enn det vi hadde tenkt, for å følge opp" (respondent 8). Prosessledelsen har også tro på at den brede deltakelsen skal sikre eierskap til planutkastet: "...jeg tror at kommunene føler et mer eierforhold når de får være med så aktivt og at det som har kommet fram det er deres produkt, det er ikke vårt. Det er ikke vi som har laget det, det er kommunene som har laget det" (respondent 8). Prosessledelsen er også veldig opptatt av at de skal få til tiltak når planen er

ferdig, nettopp for å vise at innspillene er tatt hensyn til og at kommunene ikke føler seg lurt: *"Også er det det å få dette inn i kommunene, vi må prøve å vise at vi får det til i noen kommuner i 2011, vise at vi får til det vi har lovet og skape litt optimisme"* (respondent 8).

Flere uttrykker også at det blir større forventninger til det endelige planutkastet når så mange aktører er direkte involvert: *"jeg tror det er en forventning om det litt rundt omkring, at det blir tatt hensyn til"* (respondent 4). En annen respondent sier: *"Det er klart jo større grad av involvering du legger opp til jo større forventning får du jo om involvering og medbestemmelse blant de aktørene som blir trukket inn, og jo større blir vel kanskje også fallhøyden når de skjønner at de ikke får gjennomslag for det de mener"* (respondent 7). Det synes derfor som om at det er et ønske om bred deltakelse og et godt utkast, samtidig blir kravene og forventningene til utkastet også større når så mange aktører er direkte involvert i prosessen: *"men så blir fallet desto større hvis dette her ender opp i noe som vi blir veldig provosert av, for å si det sånn"* (respondent 12).

5.7 Involvering

***"Det som er intensjonen med prosjektet, med å dra fram inkludering, involvering, forsøk på mer demokratiske prosesser og et forsøk på å samle ulike interessenter for å diskutere et konfliktfylt felt, det har jeg veldig tro på"* (respondent 13)**

Involvering ble trukket fram som fordel i prosessen av alle respondentene, en uttalelse lød: *"Jeg synes, i likhet med de fleste, at det å kunne få jobbe med en såpass bredt sammensatt gruppe var svært positivt"* (respondent 1). Det var ikke spørsmål i intervjuguiden som gikk direkte på involvering. Temaet kom opp av seg selv i alle intervjuene. Det at gruppene besto av ulike interessenter med ulike ståsted og syn på villreinområdet og hva som kunne tenkes å skje der bidro til gode meningsutvekslinger og det at deltakerne fikk innblikk i andres syn på saken: *"Jeg tror det er veldig lurt å gå bredt ut når en skal rullere planen, jeg tror det altså. Så det syns jeg er positivt tenkt og godt tenkt. For å prøve å forankre den mest mulige og ute lokalt, har jo kunnet gi folk fra ulike interessegrupper mulighet til å komme med innspill"* (respondent 4). Et lignende utsagn var: *"...det med at scenariogruppene er sammensatt av både politikere, administrasjonen²⁹ og grunneiere blant annet syns jeg har vært vellykket. Fordi en har fått satt ned en gruppe på tvers av både posisjoner og ansvarsforhold sånn at en har fått diskutert saken gjennomgående og godt, så det har vært positivt"* (respondent 3). Den brede deltakelsen kunne også bidra med økt eierskap og følelse av reell medvirkning, mente flere av respondentene. Dette til tross for at det også ble uttrykt noe misnøye i forhold til hvorvidt hele prosessen egentlig var "et spill for galleriet" der de fryktet at innspillene i stor grad ikke ville bli tatt i betraktning (jamfør kap. 5.6). I forhold til de positive sidene ved bred deltakelse og involvering var flere av respondentene inne på at dette ikke nødvendigvis behøvde å skyldes scenarioprosessen som sådan, men mer det at man møttes i en gruppe og diskuterte rundt et tema. Slik sett kunne effektene også oppnås gjennom andre prosesser enn scenarioarbeid. Det var allikevel også enkelte som mente at scenariogrepet i seg selv ikke var ubetydelig. At en jobbet med scenarioer medførte at en fikk gått ordentlig ned i dybden på temaer, noe en ikke nødvendigvis ville ha gjort dersom en bare hadde møttes i en gruppe. Også det eksplisitte, tydelige framtidsfokus som scenarioarbeid innebærer blir trukket frem av flere som positivt med prosessen.

Enkelte av respondentene ga uttrykk for at de var oppriktig glade over å ha blitt spurt om å være med i sin kommunale arbeidsgruppe. Som en deltaker uttrykte det: *"Jeg er ikke vant med slike planer i det hele tatt, men jeg ble fryktelig glad når jeg ble spurt, for da tenkte jeg som så at da har en jo en viss innflytelse til å være med å påvirke noe"* (respondent 9). Deltakerne mente det var viktig med bred involvering fordi det var dem det angikk. Ved å kunne være med å delta i en slik arbeidsgruppe hadde de en viss innflytelse og mulighet til å kunne påvirke i ut-

²⁹ Med administrasjon refereres det her til ulike aktører i kommunen (eksempelvis arealplanlegger, miljøvernrådgiver etc.)

forming av planen. Flere ga også uttrykk for at de skjønnte hvorfor det var viktig for andre gruppedeltakere å delta – at det var viktig for dem å representere sine respektive interesser. Enkelte av respondentene hadde tatt rollen sin som representant for en interessegruppe ganske seriøst ved at de også hadde informert og bedt om eventuelle innspill fra andre som var tilknyttet samme bruker- eller næringsinteresse i respektive kommune gjennom grunneierorganisasjoner, reiselivslag etc. Slik mente de at også andre innenfor deres felt til en viss grad følte at de var involvert de også. Vi oppfattet det dit hen at de tok rollene sine som representanter for den spesifikke næring alvorlig og anså det som deres "oppgave" å videreformidle innad i næringen. Dette ble også trukket fram av en av arbeidsgruppelederne som hensikten med å være representant for de respektive interessegrupper: *"Det var jo det som var meningen da de ble spurt, at de representerer noe, så det er opp til dem å ta det videre"* (respondent 2).

I enkeltintervjuene med begge arbeidsgruppelederne kom det også fram ganske tidlig at involvering var noe de anså som meget positivt og bra med scenarioarbeidet. En deltaker mente at arbeidsgruppene ikke nødvendigvis hadde sett så veldig annerledes ut dersom det hadde vært en vanlig kommunal plangruppe, dog noen få endringer ville det ha vært, innrømmet vedkommende. Arbeidsgruppeleder i respektive gruppe mente derimot at inkludering av ulike representanter nettopp var noe av det som var bra med en slik prosess, og det lå nok implisitt i utsagnet at gruppen ville ha sett noe annerledes ut dersom planen hadde blitt revidert mer tradisjonelt. Noen av de andre deltakerne uttrykte også at på grunn av organiseringen med scenariogrupper så hadde de fått mulighet til å være med, implisitt synes dette å være et uttrykk for at de ikke ville ha vært inkludert i planprosessen på samme vis dersom den hadde fulgt en mer tradisjonell gjennomføring.

En bi-effekt knyttet til bred deltakelse og involvering lå også i det at fellesmøtene ble gjennomført med flere kommuner samtidig. Opprinnelig var samkjøringen med flere kommuner en måte å effektivisere prosessen noe (jamfør kap. 5.3). Det er dog også tydelig at det hadde en annen fordel som for så vidt kan knyttes sammen med involvering: det å jobbe med nabokommunene og høre deres innspill var også nyttig mente mange av respondentene, inkludert prosessledelsen. *"Det som var interessant i fellesmøtene det var egentlig å kunne komme med innspill og høre hverandre, det synes jeg var positivt"* (respondent 1) lød et utsagn. I en annen gruppe hadde de jobbet med nabokommunen om et konkret tiltak/utvikling på tvers av kommunegrensen: *"samarbeidet kommunene i mellom det synes jeg gikk veldig bra, og vi har en felles tenkning i forhold til å lage en eventuell villmarkscamp i (stedsnavn fjernet) og hvor en da kunne se for seg et samarbeid mellom ulike aktører fra de ulike kommunene"* (respondent 12). Også en av respondentene som generelt har vært negativ til hele gjennomføringen av scenarioarbeidet er også enig i at det teoretisk er positivt å samles flere kommuner i en slik diskusjon: *"ja jeg tror jo det er viktig at man samler folk med ulike bakgrunn og ulike interesser i en sånn diskusjon ... også på kryss og tvers – det at det er flere kommuner sammen – fordi kommuner kan bli veldig små og veldig ... 'seg selv nærmest' de også"* (respondent 5).

6 Oppsummerende diskusjon

Innledningsvis formulerte vi tre problemstillinger for prosjektet. Disse var knyttet til kunnskapsbruk og kunnskapsproduksjon, til balansering av ulike hensyn og til suksesskriterier ved gjennomføring av scenarioprosessen. For å binde funnene klarere sammen med problemstillingene, diskuteres og oppsummeres nå resultatene nettopp i lys av problemstillingene.

6.1 Kunnskap

Den første problemstillingen lød:

I hvilken grad benyttes og produseres kunnskap når scenariogrupper benyttes som arbeidsverktøy i en planprosess knyttet til plan- og bygningsloven?...og hva slags kunnskap?

Vi var altså opptatt både av kunnskap som base og kunnskap som produkt. Læringsutbyttet som sådan kan vanskelig gjøres til gjenstand for måling ved hjelp av vår metodiske tilnærming. Med "produkt" må vi her forstå aktørenes *opplevelse* av læring, som et resultat av å ha vært med i scenarioprosessen.

6.1.1 Kunnskap inn i prosessen

Formell kunnskap i form av et grunnlag som utgangspunkt for å kunne utvikle og diskutere innhold i scenarioene har vært benyttet i Rondane. Kunnskapen har vært knyttet til to spesifikke felt, villrein og fritidsboliger. Flere av deltakerne kunne ikke rekapitulere hva som hadde vært av faglige innspill. Dette kan skyldes at vi intervjuet en god stund etter at de var aktivt med i scenariogruppene, eller at innspillene kanskje ikke ble oppfattet som spesielt gode eller relevante. En annen grunn kan være informasjonsmengden på første møtet, som prosessledelsen selv i etterkant påpeker, var altfor stor. Når det gjelder utvalget av faglige innspill mener vi det bør stilles spørsmålsteget ved om ikke den grunnleggende kunnskapsbasen burde ha vært bredere enn den var. Vi er også av den oppfatning at den burde ha vært spesifikt planlagt og bearbeidet i forhold til formålet: scenarioarbeid. Dette tatt i betraktning av at scenarioene skulle danne grunnlag for en regionalplan som skal ivareta villreinens leveområder og samtidig gi rom for næringsutvikling og levedyktige lokalsamfunn. Det er langt flere temaer enn hyttebygging som da kan være aktuelle. Flere av respondentene uttrykte også et ønske om formell kunnskap på flere felt enn de som ble presentert.

Det formelle kunnskapsgrunnlaget synes altså å ha hatt et noe smalt utgangspunkt. På den annen side fremkommer det gjennom intervjuene at mange av deltakerne i de kommunale arbeidsgruppene sitter på erfaringsbasert kunnskap innenfor mange av de feltene som kan være interessante i en slik sammenheng. Denne mer uformelle kunnskapen trekkes frem av flere av deltakerne som viktig, og indirekte som vel så god som den formelle kunnskapen. Når en også inkluderer den erfaringsbaserte kunnskapen har kunnskapsgrunnlaget inn i prosessen vært langt bredere enn det formelle kunnskapsgrunnlaget alene.

Fordi den erfaringsbaserte kunnskapen vurderes av mange som vesentlig, er det nærliggende å tenke seg at gruppesammensetningen har hatt betydning for hvorvidt deltakerne har savnet kunnskap eller ikke. Sammensetningen og interessegrupper representert har dels variert i gruppene (se kap 3.7, tabell I). De aller fleste respondentene var fornøyd med gruppesammensetningen. Likevel er det flere som savner kunnskap innen ulike felt. Både reiseliv, landbruk, næringsfag og naturbruk blir trukket frem. Tilfredshet med gruppas sammensetning samtidig som en savner kunnskap kan indikere flere ting;

(1) Enkelte gruppedeltakere bidrar ikke med kunnskap/erfaringer inn i gruppa.

(2) Noen eller flere gruppemedlemmer anser eller oppfatter ikke andre deltakeres erfaringer som kunnskap.

(3) Det savnes egentlig flere interessenter til tross for at en er fornøyd med gruppesammensetningen.

(4) Formelle og forskningsbaserte faginnspill anses som den mest troverdige kunnskapen.

Spesielt i forhold til de to førstnevnte punktene spiller også dynamikken innad i arbeidsgruppene en rolle; imidlertid mente de fleste at den var god. Prosessledelsen derimot opplevde dels store konflikter innad i enkelte grupper. Økt konfliktnivå i grupper som er veldig heterogene og består av personer fra en rekke ulike disipliner understrekes også av Mahmoud et al. (2009). Større konflikter kan tenkes å medføre at enkelte deltakere trekker seg tilbake eller at det de sier blir avfeid og dermed ikke oppfattet som kunnskap. Det var få som savnet interessegrupper og deltakere, så punkt 3 er trolig en mindre viktig årsak.

Et annet interessant moment er at til tross for at flere savner faglige innspill, er det ingen av gruppene som har innhentet formell kunnskap på egen hånd; verken i form av rapporter eller ved å kontakte eller foreslå fagpersoner. Hvilken interessegruppe deltakerne tilhørte kan spille en rolle; dersom en respondent har følt at hans/hennes eget felt var dekket kunnskapsmessig er det ikke usannsynlig at vedkommende i mindre grad etterspør andre innspill.

Et kunnskapsgrunnlag som base inn i arbeidsprosessen behøver ikke å bety at avgjørelsene som tas er kunnskapsbaserte. Men det gir i det minste muligheter for å kunne ta avgjørelser baserte på gode faglige begrunnelser. Også kvaliteten på den kunnskapen som blir presentert vil være av betydning. Dette er også noe Fylkesmannen i Oppland (FMOP) har vært opptatt av, spesielt når det gjelder det villreinfaglige. De har flere ganger gjennom prosessen blitt påpekt at villreinhensynene må ligge i bunn og at dette bør baseres på oppdatert villreinkunnskap. Der villreinen "nedprioriteres" bør det gis gode begrunnelser for hvorfor dette skjer. Dette ble for eksempel påpekt fra representant for villreinnemnda da KU'en ble presentert på møtet i september 2010.

Et eksempel illustrerer den kompliserte balansen mellom vektlegging av kunnskap og prioritering av "egne" interesser: På et informasjonsmøte der Konsekvensvurderingen av scenarioene og det første (utkast til) sammenstilt planutkast ble lagt fram (september 2010) ba en representant for villreininteressene om følgende: Der planen eventuelt går imot villtfaglige konklusjoner så trengs det spesielt god grunngeving for den prioriteringen som er gjort (altså om hvorfor en setter til side villreinens behov). Underforstått: Holder resonnementet faglig mål (det finnes andre "fag" enn de villtfaglige her) eller er det en klar utviklingspolitisk prioritering til tross for bedre vitende om konsekvenser for villreinen?

6.1.2 Kunnskapsproduksjon gjennom scenarioarbeidet

Læring blir av mange forfattere trukket frem som et mulig produkt av en scenarioprosess (Hulme and Dessai 2008; O'Neill et al. 2008; Schwartz 1991; Van der Heijden 2005). Det påpekes også at læring oftere er en antagelse enn en faktisk dokumentert effekt og at det i liten grad har vært gjort evalueringer av læringseffekter knyttet til scenarioprosesser (Chermack and van der Merwe 2003; Chermack et al. 2006). Vi finner varierende grad av opplevd læring hos deltakerne i Rondane.

I prosessledelsen er alle enig om at det er læringseffekter gjennom en scenarioprosess. At prosessledelsen enstemmig viser til læringsutbytte kan skyldes at de ser prosessen mer teoretisk og ideelt enn deltakerne. Bildet blant deltakerne var som tidligere vist noe mer variert. Det synes å være en forholdsvis klar sammenheng mellom opplevelsen av gjensidig læring gjennom prosessen og generelt inntrykk av mandat, prosess og gruppesammensetning. Jo mer fornøyd med prosessen generelt, jo større opplevd og uttalt læringsutbytte. Flere påpeker at det å høre på hverandre – se hverandres ståsted – gir en form for kunnskapsøkning. Dette understøttes også i litteraturen av blant andre McNeely (2005) og O'Neill et al. (2008). Det er vanskelig å peke ut en klar årsak til hvorfor noen grupper opplevde læringseffektene som store og andre dem som mindre eller fraværende. Det kan henge sammen med gruppedynamikken. Det er også naturlig å tenke at dette kan henge sammen med forhold som kunnskap, tidligere

erfaringer og forventninger. Hvilke erfaringer de ulike gruppene og deltakerne har i forhold til statlig styring og involvering i lokalspørsmål vil kunne påvirke engasjement og opplevelsen av hvordan prosessen skulle foregå, noe som igjen kan styre oppfattelsen av læring. Dette trekkes også spesifikt frem av en deltaker; mistillit til sentrale myndigheter styrer deltakernes oppfatning av scenarioprosessen. Forventninger kan henge sammen med tidligere erfaringer, men også med forventning om hva som er mulig å oppnå gjennom et scenarioarbeid mer generelt. Dersom en har lave forventninger vil en kanskje i mindre grad engasjere seg og bidra med egne erfaringer og egen kunnskap inn i prosessen. Det er også en tendens til at de som var positive til prosessen på forhånd i større grad også er positive i etterkant, og vice versa. Men det må understrekes at det også var unntak fra dette. Mennesker rasjonaliserer, det vil si at vi i stor grad begrunner og bekrefter våre valg og (forhånds-)oppfatninger.

Blant de som har opplevd økt kunnskapsutbytte gjennom prosessen er det et bredt spekter av felt som dekkes. Det kom tydelig frem at mange opplever at de hadde fått økt villreinkunnskap, økt kunnskap om turisme, landbruk, om planprosesser og om hverandres ståsted og utgangspunkt. Det fremkommer dermed tydelig at både formell og erfaringsbasert kunnskap har bidratt til økt grad av opplevd læring for flere av deltakerne.

6.2 Balansering av ulike hensyn

Den andre problemformuleringen fokuserte på balanseringen mellom villrein og samfunnsutvikling, og den lød:

Hvordan har kommunene – gjennom scenarioarbeidet – balansert hensynet til villreinen i forhold til å planlegge for ny vekst og næringsutvikling?

I stor grad knytter vi diskusjonen rundt dette til deltakernes egen oppfatning av tematikken. Det var meningen at alle relevante forhold i respektive kommune skulle sees i sammenheng *innenfor* hvert scenarionivå, og ikke bare på tvers av nivåene. Imidlertid kommer en ikke utenom det faktum at i et sterk-utvikling-scenario er næringshensyn, hyttebygging og lignende i større grad prioritert enn i moderat eller null-utvikling-scenario. Umiddelbart er det lett å se for seg at dette vil gå på bekostning av villreinen og leveområdene, men at de negative følgene blir store for villreinen er ikke nødvendigvis tilfelle. I det store og hele synes respondentene å være bevisst villreinen og foreslår avbøtende tiltak eller restriksjoner i forhold til utviklingen, og mener selv at de tar nødvendige villreinhensyn. Det kan likevel stilles spørsmål ved om villreinhensynene reelt blir ivaretatt godt nok gjennom forslagene til avbøtende tiltak. Generelt foreslår kommunene flere avbøtende tiltak, men hvor konkrete tiltakene er varierer. *Kanalisering av ferdsel og informasjon* er de tiltakene som hyppigst foreslås. Også for disse to varierer konkretiseringen.

En av respondentene oppfattet at balanseringen skulle skje på tvers av scenarionivåene og ikke innenfor hvert nivå. En annen oppga at scenarioene deres var veldig generelle uten klar balansering verken den ene eller andre veien. Dette kan kanskje henge sammen med uklarhetene knyttet til innhold i scenarioene. Disse to respondentene har generelt en noe negativ oppfatning av scenarioprosessen.

Respondentene oppfatter at deres egen gruppe i stor grad har balansert de ulike hensynene innenfor hvert scenarionivå i sine beskrivelser. Imidlertid er det enkelte som mener at andre grupper har vært mindre gode til dette. Prosessledelsen mener at balanseringen stort sett har vært meget god i gruppene generelt. Det ser ut til at respondentenes eventuelle negative vurdering av andre gruppers balanseringsevne i stor grad er basert på inntrykk fra fellesmøtene heller enn fra de konkrete, nedskrevne scenarioene. Den negative oppfatningen kan være en reaksjon på at det i diskusjonene og møtene har blitt framført et sterkt ønske om utvikling, tilpasning og utbygging i kommunene og at dette har kommet sterkere fram enn villreinhensyn. Kanskje er det slik at bevaring av villreinen er et mer eller mindre ubestridt tema som i liten grad trengs å tas opp og diskuteres? Det var flere av respondentene som bekreftet at villreinhensynene alltid skal ligge i bunn. Villreinhensynene kan være fanget opp i de skriftlige scenariobeskrivelsene uten at det kommer klart fram i diskusjonene. Et annet moment i forhold til at

flere uttrykker at villreinhensynene alltid ligger i bunn kan også være at dette benyttes som en unnskyldning og legitimering av at man ikke diskuterer villreinen i særlig grad. Dette blir kanskje også gjenspeilet i at det er få (og lite variasjon i) foreslåtte tiltak i favør av villreinen.

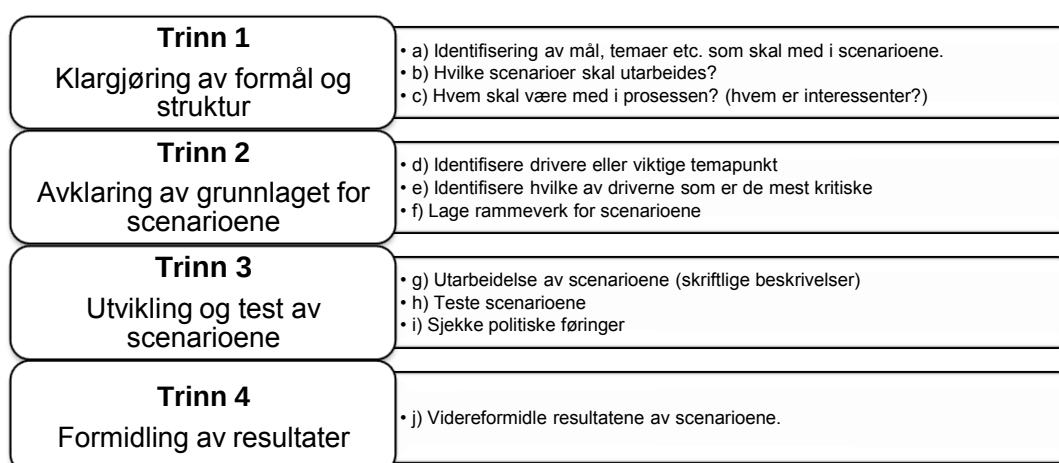
6.3 Vellykket scenarioprosess?

Den siste problemstillingen lød:

Har scenarioprosessen vært vellykket? Hva mener aktørene er viktig organisatorisk og faglig for å få til en "vellykket scenarioprosess", og hvordan har den aktuelle gjennomføringen vært i forhold til disse suksesskriteriene?

Problemstillingen er relevant i forhold til de aller fleste temaene som fremkom i resultatdelen. Mange av funnene blir derfor knyttet sammen i denne delen av rapporten. Flere aspekter ligger også til grunn for å vurdere hvorvidt scenarioprosessen i Rondane har vært vellykket. En kan ta utgangspunkt i en ideell prosess rent teoretisk, eller en kan ta utgangspunkt i prosessledelsens og gruppedeltakernes vurdering av arbeidsprosessen. Vi forsøker her å se disse aspektene i sammenheng. Vi trekker også noen linjer til tre andre prosjekter som har benyttet scenarioarbeid som arbeidsgrep (Thomassen et al. 2008a; Thomassen et al. 2008b; Thomassen et al. 2009b). Prosessene er de samme i disse tre prosjektene og de omtales heretter som VSF-prosjektene³⁰. Disse prosjektene har i mer eller mindre grad benyttet samme teoretiske tilnærming (til scenarioarbeidet) som vi viser til, og arbeidet er forankret til bruk, vern og friluftsliv/turisme i små kystkommuner. Selv om vårt studieområde er knyttet til fjell og utgjør en større regional enhet, kan utfordringene være ganske like.

Dersom vi starter med å se prosessen i Rondane opp mot den trinnvise prosessen skissert innledningsvis (Jäger et al. 2010) (se figur 6) ser vi at hele trinnstigen ikke kan benyttes for den delen av scenarioprosessen som evalueres her. Trinn 1 har i hovedsak blitt gjennomført før de kommunale arbeidsgruppene startet sitt arbeid, men det som ble gjort på dette trinnet får naturligvis betydning for hele prosessen. Vi kommer derfor også litt inn på dette senere. Trinn 2 og 3 er relevante for arbeidet i de kommunale gruppene (med unntak av det siste underpunktet i trinn 3). Trinn 4 (videreformidling) er naturlig nok heller ikke aktuelt.

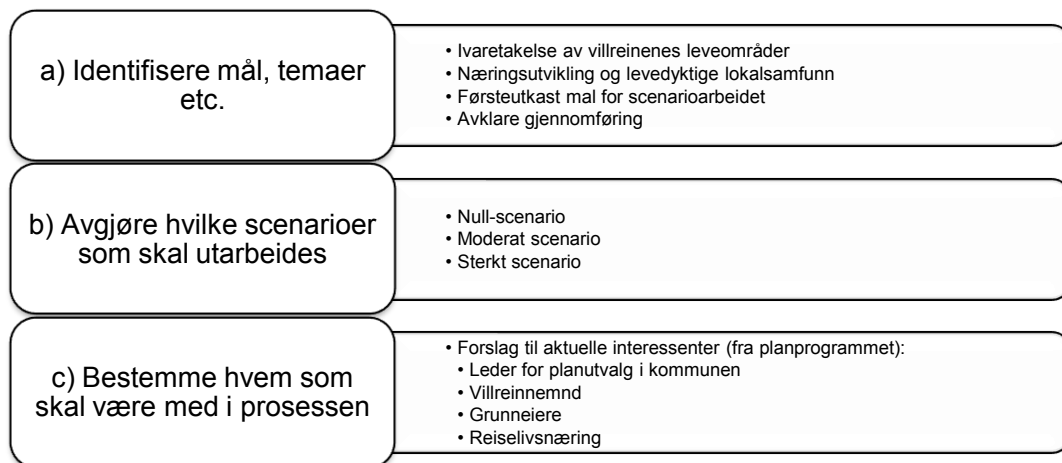


Figur 6 Trinn i en scenarioprosess (etter (Jäger et al. 2010))

Trinn 1

Vi starter med trinn 1 *klargjøring av formål og struktur*, knyttet til prosessen i Rondane i figur 7.

³⁰ Prosjektene foregikk på Vega, Smøla og Frøya, derav VSF.



Figur 7 Scenarioprosessens trinn 1 i Rondane

Punkt **a)** ser ut til å ha blitt fulgt relativt greit, det fremkommer av planprogrammet. Det er et klart formål for planen; bevaring av villreinens leveområder og lokal utvikling.. Planprogrammet peker også ut hvilke problemstillinger som finnes i planområdet og skisserer delvis hva som er formålet med både prosessen og regionalplanen (se vedlegg 2). Flere deltakere synes imidlertid det var uklart hvordan scenariobeskrivelsene skulle brukes som innspill til en regionalplan. Også prosessedelsen ser i ettertid at de kunne ha hatt et klarere fokus hele veien på at scenarioene skulle være grunnlag for en plan. Dersom dette hadde vært tydeligere kunne det trolig ha bidratt til en klarere forståelse for hensikten med scenarioarbeidet. Thomassen et al. (2008a) beskriver to ulike utgangspunkt for scenariobeskrivelser. Den ene typen er beskrivelser som skal skissere veien til et gitt framtidsscenario, den andre er beskrivelser som tar utgangspunkt i dagens situasjon og forsøker å visualisere hvordan fremtiden kan bli seendes ut. Det er ikke eksplisitt uttrykt for prosessen i Rondane hvilken tilnærming som er den aktuelle. På en side kan en ta utgangspunkt i at en ønsker en framtidssituasjon der lokalsamfunnene skal fungere godt, det skal være vilkår og muligheter for næringsutvikling samtidig som villreinen skal ha et leveområde. Dette gir et veldig spesifikt utgangspunkt der en skal forsøke å beskrive hvordan en kan oppnå en slik situasjon både ved å utvikle moderat og ved å utvikle mye. På den andre siden kan en ta utgangspunkt i dagens situasjon og beskrive moderat og sterk utvikling uten nødvendigvis å ha hovedfokus på at resultatet skal være balansert med gode forhold både for villrein og lokalsamfunnene. Slike scenarioer vil kanskje i større grad medføre at en ser hva ulike tiltak og ulik utvikling medfører. Dersom en ikke er låst til en målsituasjon vil en kanskje ha større fokus på de faktiske konsekvensene av ulik utvikling/endring. Vi tar ikke stilling til hvilken tilnærming som ville vært den beste i dette tilfelle, men det kan virke som om en i Rondane har valgt en slags både-og løsning. Kanskje kan det være hensiktsmessig med en presisering av utgangspunktet og tilnærmingen for å lette arbeidet med utvikling av scenarioene. I forhold til det siste underpunktet *ressursbruk* viste intervjuene at det var tidsbruken som eventuelt ble oppfattet som negativ. Sammenligner vi med VSF-prosjektene var disse prosessene lagt opp langt mer intensivt i form av todagers samlinger (Thomassen et al. 2008a; Thomassen et al. 2008b; Thomassen et al. 2009b). Fordelen med en konsentrert gjennomføring er at en ikke behøver å bruke tid på å gjenoppfriske det en tidligere har informert om/arbeidet med og at får satt seg grundig inn i arbeidet sammen med andre. Ulempen er at en trolig i mindre grad får anledning til å modne tankemessig. Det kan også være vanskelig for aktørene å sette av flere dager sammenhengende, da mange har vært med i prosessen utenom lønnet arbeidstid. En mellomløsning kunne ha vært mer konsentrert arbeid uten å gjennomføre heldags-sesjoner, eksempelvis 4-6 kvelder i løpet av 2-3 uker.

Basert på intervjuene våre kan det synes som om punkt **b)** ikke er godt nok gjennomarbeidet. De tre scenarionivåene er mangelfullt beskrevet i planprogrammet og i møtene med kommunene. Det er ikke forklart spesifikt og klart hva det respektive nivå skal inneholde eller ikke inneholde. Dette uttrykkes både direkte av respondentene og sees mer indirekte gjennom kommunenes respektive scenariobeskrivelser – innholdet er dels forskjellig innenfor samme nivå.

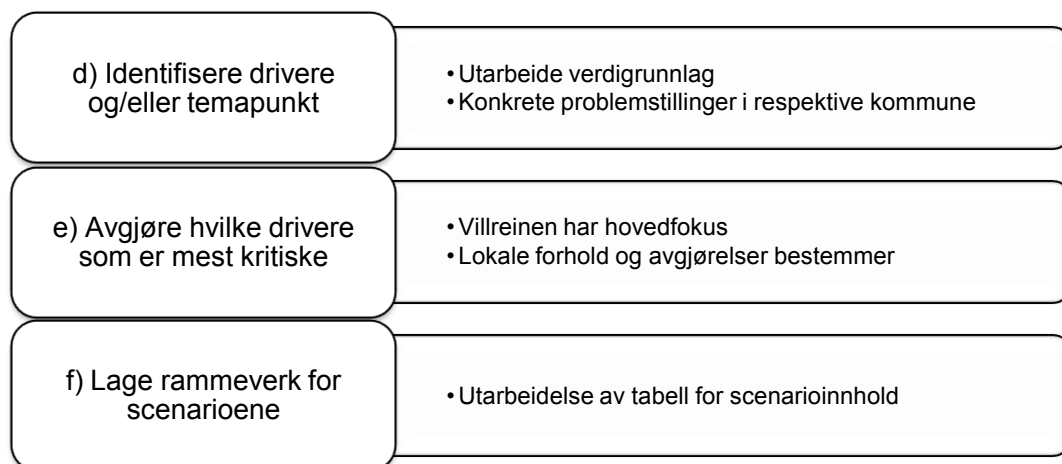
Også FMOP etterspurte en slik presisering allerede før oppstarten av selve planarbeidet (FMOP 2008). Det er også uklart hvorvidt nullscenarioet skulle benyttes kun som et grunnlag for de to andre scenarioene eller om det skulle fungere som et selvstendig scenario på lik linje med moderat og sterkt. I planprogrammet (se vedlegg 2) og i *førsteutkast mal for hva arbeidsgruppene skal jobbe med* (se vedlegg 4) fremstilles nullscenarioet som et referansegrunnlag, mens det i intervjuene omtales som et selvstendig scenario. Dette kan ha ført til forvirring i forhold til vektleggingen av innholdet i dette scenarioet.

Jamført med scenario-teori er det gjort et godt valg i forhold til antall scenarioer – tre er et anbefalt antall, dersom en antar at null-scenario skulle være et reelt scenario.

Punkt **c)** ble løst på den måten at det ble anbefalt til kommunene hvilke representanter som kunne være aktuelle. VSF-prosjektene har hatt en strammere mal for utvelgelse av representanter til gruppene. De har blant annet hatt klare mål om få en balansert kjønns- og alderssammensetning (Thomassen et al. 2008a; Thomassen et al. 2008b; Thomassen et al. 2009b). Det bidro til heterogene grupper i disse prosjektene. I Rondane ble det i praksis opp til kommunene selv å avgjøre hvem som skulle være med. Dette er demokratisk riktig, da det understøtter kommunenes selvbestemmelsesrett. Det ser også ut til at kommunene har verdsatt dette og respondentene har i stor grad vært fornøyd med gruppesammensetningene. Imidlertid har en fått en mindre balansert alders- og kjønnsammensetning når utvelgelsen foregikk på denne måten og prosessledelsen kritiserer seg selv fordi de ikke satte krav til kjønn og alder. Arbeidsgruppene har vært bredt sammensatt når det gjelder interessegrupper.

Trinn 2

Det neste trinnet i scenariostigen er *avklaring av grunnlaget for scenarioene*. Trinn 2 knyttes til scenarioprosessen i Rondane i figur 8.



Figur 8 Scenarioprosessens trinn 2 i Rondane³¹

Punkt **d)** og **e)** er her et eksempel på at trinnene ikke nødvendigvis er klart adskilte, slik det ble beskrevet innledningsvis i kap. 2.2. Identifiseringen av drivere og temapunkter for den respektive kommune (punkt **d)** skjer mer eller mindre samtidig med en avgjørelse om hva som er viktige problemstillinger i de ulike områdene/kommunene (punkt **e)**). Lokale forhold, erfaringer, historikk etc. i den enkelte kommune medfører at punktene bearbeides samtidig fordi de delvis er styrt av de samme faktorene. På den annen side er grunnlaget for scenarioene også delvis bestemt gjennom bestillingsbrevet og planprogrammet. Dette medfører også delvis et hopp i trinnprosessen, da disse to dokumentene la premisser for arbeidet allerede i trinn 1. Utarbeidelse av verdigrunnlag kan defineres som identifisering av viktige temapunkter. I tillegg blir lokale problemstillinger i de enkelte kommunene også vesentlig under dette punktet. Drivere blir i

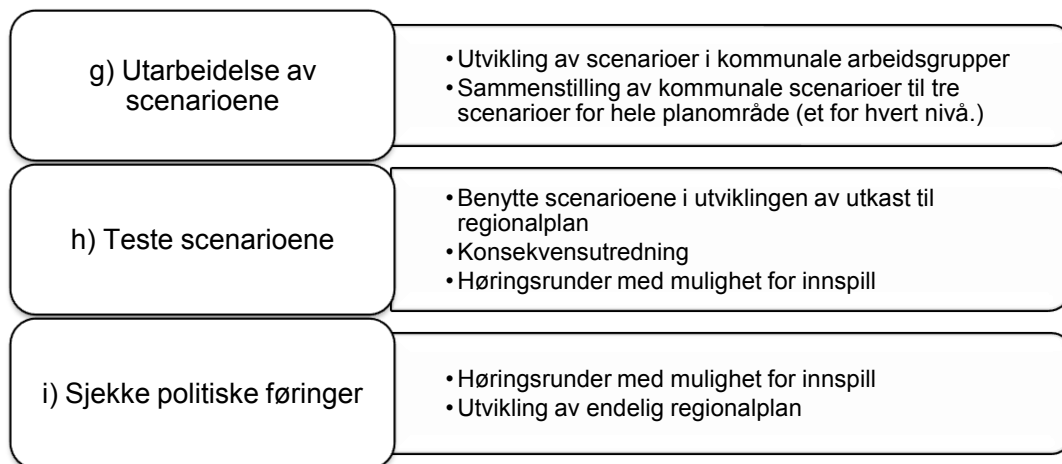
³¹ Utarbeidelse av mal for scenarioinnhold se kap 3.7 (Figur I). Skjemaet ble delt ut til alle kommunene.

VSF-prosjektene beskrevet som de drivkreftene som ligger bak dynamikken/endingene i de temapunktene en ønsker å ta utgangspunkt i; altså hva som styrer dem. De bakenforliggende faktorene synes i liten grad å være eksplisitt beskrevet og/eller diskutert i samspill med utvikling av verdigrunnlaget i Rondane.

Prosessledelsen utarbeidet en mal for hva scenarioene skulle inneholde (se kap 3.7, figur I). Malen legger løse rammer for hvordan scenariobeskrivelsene skal se ut og vi har dermed beveget oss over i punkt f). Rammeverket for scenarioene var altså der. Fordi det ikke var lagt inn forslag/eksempler på aktuell utvikling knyttet til scenarionivåene, ble kommunene i stor grad nødt til å jobbe selvstendig. På den annen side legger en slik åpenhet til rette for at deltakerne kunne være kreative og framtidvisjonære uten å være bundet, noe som er et av kjernemomentene ved scenarioarbeid. Da de fleste deltakerne etterlyste klarere definisjoner av hva de respektive scenarionivåene skulle innebære og dette ikke ble avklart tydelig nok i trinn 1, punkt b) kan det stilles spørsmålstegn ved om ikke rammeverket burde lagt klarere rammer for scenarioinnhold under punkt f).

Trinn 3

Proessen er nå inne i trinn 3 – utvikling og test av scenarioene. Trinn 3 knyttes til scenario-proessen i Rondane i figur 9.



Figur 9 Scenarioprosessens trinn 3 i Rondane

Punkt g) innbefatter altså å utarbeide scenarioene.. Punkt i) og hele trinn 4 blir ikke vurdert her da planproessen ikke er fullført. Det ser imidlertid ut til at punktene h) og i) dels går over i hverandre.

Mange av funnene fra resultatdelen kan knyttes til punkt g). Kunnskapsbruk og produksjon diskuteres ikke ytterligere her (se kap. 6.1.) Når det gjelder utgangspunktet for å kunne utvikle gode scenarioer er dette også tatt opp tidligere i forbindelse med avklaring av hvilke scenarioer som skulle utvikles og rammeverket for scenarioene (jamfør punkt b) og punkt f).).

Involveringen av ulike interessegrupper og parter ble også ansett som en stor fordel hos alle respondentene og noe som bidro til at mange relevante aktører ble brakt på banen. Imidlertid kan det være vanskeligere å oppnå konsensus dersom gruppen er veldig heterogen (jamfør Mahmoud et al. (2009).) Sett fra prosjektledelsens side var det eksempler på dette i scenario-gruppene i Rondane. De fleste respondentene mener likevel at gruppedynamikken har vært god, noe som kan tyde på at deltakerne selv ikke opplevde heterogeniteten som noe problem. Deltakelsen på gruppemøtene var derimot noe varierende, og dette kan ha bidratt i motsatt retning. Dersom noen har jobbet vesentlig mer enn andre med utarbeidelsen av scenarioene

vil deres meninger trolig i større grad speiles i scenariobeskrivelsene. Personavhengigheten ble også understreket av prosessledelsen.

Sammenstillingen av de kommunale scenarioene til tre regionale scenarioer (et for hvert nivå) ble gjort av prosjektleder og styringsgruppa. Denne delen av arbeidet er ikke gjenstand for diskusjon her.

Når det gjelder punkt **h)** er underpunktet om konsekvensutredning det eneste som vi per i dag kan si noe om. Østlandsforskning fikk i oppdrag å konsekvensvurdere de kommunale/regionale scenarioene og en rapport er lagt fram (Ericsson and Bråtå 2010).

En konsekvensutredning (KU) er en kartlegging av et tiltaks konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn:

"Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger (KU) er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres."(FOR 2009-06-26 nr 855:§1)

Hvor godt utredningen beskriver de faktiske konsekvensene vil i stor grad være basert på hvilket kunnskapsgrunnlag som ligger i bunn for vurderingene av de ulike scenarioene. Vi tar derfor utgangspunkt i kunnskapsgrunnlaget som er benyttet som grunnlag i KU'en (vi gjennomgår ikke alle kildene som sådan, men ser på hvilket/hvordan faglig kunnskap har blitt benyttet.) I forskriften heter det videre at:

"konsekvensvurderingen skal ta utgangspunkt i foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne. Der hvor slik kunnskap ikke foreligger om viktige forhold skal det i nødvendig grad innhentes ny kunnskap."(FOR 2009-06-26 nr 855:§9)

Figur 10 skisserer konsekvensene av de ulike scenarioene slik de ble beskrevet i konsekvensutredningen (hentet fra konsekvensutredningen):

Oppsummering av konsekvensvurderingene av de tre scenariene			
Tema	Aktiviteter		
	Svak utvikling	Middels utvikling	Sterk utvikling
Villreinen	+	-	--
Reiseliv og utmarksturisme	-/--	+	++
Fritidsboligutvikling	-/--	+	++
Landbruk	-/--	0/+	0/+

Skala: Stor (---), middels (--), liten (-) og ubetydelig (0) hhv. positiv og negativ konsekvens.

Figur 10 Konsekvenser av scenariobeskrivelsene for ulike tema. Kilde: (Ericsson and Bråtå 2010:5)

Tabellen blir naturligvis utdypet i KU'en. En punktvis fremstilling av viktige momenter for vurderingene som fremkommer i figuren over ble også gitt der. Vi har sammenfattet punktene slik: Ferdselen i området er hovedsak begrenset både område- og tidsmessig og de aller fleste følger merket sti/vei/løype. I områder der ferdsel på sti/løype/veg allerede utgjør en potensiell barriereeffekt, kan denne effekten bli større ved økt ferdsel. Samtidig skjer veksten i fritidsboliger hovedsakelig i områder som har liten eller ingen betydning for villreinen. En eventuell økt reiselivsutvikling vil i hovedsak øke belastning på områder som allerede brukes flittig, og organiserte aktiviteter vil ytterligere styrke mulighetene for kanalisering. Negativ virkning (ferdsel) innover i villreinens leveområde vil reduseres ved bevisst tilrettelegging. Samtidig kan lett tilgjengelige tilbud utenfor villreinområde medføre mindre bruk/forstyrrelse i disse områdene. Hele planom-

rådet, med unntak av Mjøs-området, vil stå ovenfor samfunnsmessig utfordringer i forhold til befolkningsutvikling og sysselsetting i 2030. Trolig vil kommunene Stor-Elvdal, Folldal og Dovre være dårligst stilt. Landbruket vil ha dårlige betingelser og det er behov for tiltak i sektoren. De avbøtende tiltak som foreslås i endelig plan og gjennomføres må følges opp for å få en bedre forståelse av hvilke effekter tiltakene har.

Det faglige grunnlaget som konsekvensutredningen bygger på omhandler følgende tematiske punkt (punktene er sammenslått av oss):

- Fritidsboliger – omfang, lokalisering, utbyggingstakt, bruk og ferdsel ut fra dem
- Kommersiell reiselivsvirksomhet, ferdsel og aktivitetspreferanser
- Villreinen og dens bruk av Rondane
- Samfunnstrender/samfunnsutvikling – generelle og spesifikke knyttet til området.

Antallet og tilveksten av fritidsboliger syns godt dokumentert og er basert på to rapporter om utviklingen de senere årene, begge fra Østlandsforskning (Bråtå and Overvåg 2006, 2010). Når det gjelder ferdselen ut fra fritidsboligene er vurderingene basert på en undersøkelse blant et utvalg eiere av fritidsboliger i Rondane midt og sør (Vorkinn 2003), og et underveis-notat fra FOU-prosjekt Rondane (Vorkinn and Andersen 2010) Bruksdøgn etc. er basert på undersøkelser fra andre områder (Ericsson and Grefsrud 2005), men vi har ingen grunn til å mistenke store avvik for Rondane sin del.

Øvrig ferdsel er knyttet til temaet *kommersiell reiselivsvirksomhet*. Denne delen har noen mangler på vesentlig punkter. Blant annet kunne overnattingsstatistikk bidratt til å gi et bilde av situasjonen, spesielt med tanke på DNT-hyttene inne i kjerneområdet. Et anslag på hvor mange overnattingsbedrifter som finnes i området hadde også vært et innspill. KU'en viser til at halvparten av ferdselen er konsentrert til to innfallsporter i Rondane nord, men det faktum at det ikke er gjennomført ferdselsregistreringer i de sørlige delene av området vies liten oppmerksomhet. Det er også kun barmarkssesong/sommertrafikken som er registrert. Det poengteres riktignok at sommersesongen er kort, men ikke at øvrige sesonger ikke er inkludert (f.eks påske.) I forhold til reiselivsutøvelse og - utvikling burde KU'en inkludert et knippe generelle trender for å beskrive hvordan reiselivet kan tenkes å endre seg framover. Dette ville ha gitt en god base som grunnlag for å skissere realistiske konsekvenser for reiselivet i området generelt sett.

Når det gjelder villreinenes bruk av området gjennom året er dette godt beskrevet og er basert på flere forskningsrapporter fra ulike instanser og forfattere (Bråtå 2001; Jordhøy 2008; Strand et al. 2010)). Det som i liten grad innlemmes i beskrivelsene er reinens reaksjon på forstyrrelser og hvilke konsekvenser menneskelig bruk i villreinområdene kan få for beitetid etc; kun en skjematisk skisse er med i sammendraget. Dette kunne ha vært utdypet ytterligere (se blant andre (Colman et al. 2001; Reimers et al. 2003; Vistnes et al. 2008))

Samfunnsutviklingstrekkene som beskrives er basert på statistikk fra SSB. Befolkningsutvikling, sysselsetting og næringsstruktur fremstilles og dette beskrives på en god og informativ måte. Næringsstrukturen viser at mange av kommunene har et stort antall sysselsatte knyttet til næringer i nedgang, men det er ikke beskrevet hvilke næringer som er i framgang – til tross for at bilde ikke nødvendigvis ville ha blitt bedre, ville det tydeligere framstått hvilke områder som har større muligheter.

Når det gjelder friluftslivsbruk og landbruk er disse feltene i mindre grad representert i bakgrunns materialet i KU'en. Det er en kort beskrivelse av aktivitetspreferanser (friluftsliv), men her finnes langt mer oppdatert litteratur som kunne ha styrket og gitt et mer omfattende bilde av friluftslivsutøvelsen (se for eksempel (Odden 2008)). Landbruksutviklingen er lite beskrevet, og i all hovedsak er beskrivelsene knyttet til beitebruk. Dersom en hadde beskrevet generelt utvikling/muligheter knyttet til ulike nisjenæringer etc. i landbruket, kunne det tydeligere ha fremkommet om det er muligheter og gode betingelser som også kunne ha bidratt for landbruksnæringen i Rondane-regionen.

KU'en er altså basert på et forholdsvis godt kunnskapsgrunnlag, men har slik vi ser det mangler på enkelte felt. Dette gjelder innenfor feltene villrein og forstyrrelse, reiseliv, landbruk og friluftsliv.

6.3.1 Deltakernes vurdering

Alle respondentene ble også stilt et konkret spørsmål – hvorvidt de anså scenarioprosessen som vellykket eller ikke. Tre (av totalt 11) svarte nei på dette. Videre var noen åpenbart positive, men en del la inn et "men" – ofte gikk dette på at først når resultatet foreligger i form av en delig planutkast vil de være i stand til å svare på spørsmålet. Flere skiller altså ikke mellom prosess og resultat. Mange trakk også frem både positive og mer negative sider ved arbeidet heller enn å svare direkte på spørsmålet. Ressursbruken i form av antall personer som er involvert i prosessen i Rondane har vært stor. Dette gjør det krevende å sikre at alle deltakere blir fornøyde, samtidig som det gir mulighet nettopp for å la mange berørte komme til ordet. Flere deltakere uttrykker også en viss skepsis til om planen blir slik de håper.

Et svært viktig element ved scenarioprosessen som alle deltakerne trakk fram var nettopp dette med den brede deltakelsen og involveringen av mange forskjellige interessenter. Temaet kom som tidligere nevnt frem i alle intervjuene uten at det var direkte spørsmål knyttet til dette. Det kan nesten virke som om dette er det som anses som det aller mest positive med prosessen. Det kan dog stilles spørsmålsteget ved om det er scenarioprosessen i seg selv som er årsak til dette eller om denne positive effekten like gjerne kunne vært oppnådd gjennom en annen form for organisering/involvering. Det er ikke nødvendigvis slik at en **skal** involvere mange interessegrupper når en arbeider i en scenarioprosess, men det gir muligheter for at mange **kan** bli involvert (McNeely 2005). På den annen side kan en stille spørsmålsteget ved om det ved en annen organisering hadde blitt en såpass bred deltakelse og involvering av så mange aktører i Rondane som det ble. I en mer tradisjonell planprosess legges det ikke opp til en slik deltakelse og det synes i liten grad å være "vanlig" å teste ut nye former for planprosesser knyttet til kommunalt planarbeid etter PBL. Enkelte respondenter uttrykte også spesifikt at de var glade for at de hadde fått mulighet til å delta – implisitt uttrykte de at de ikke hadde blitt inkludert på en tilsvarende måte tidligere. Den store positiviteten er altså ikke nødvendigvis direkte knyttet til scenarioprosessen som sådan, men heller til det å bli involvert.

På møtet der KU'en ble presentert (september 2010) kom det spørsmål fra en grunneier om hvorfor det hadde vært så lite informasjon i media om framdrift og innhold i planarbeidet. Da ble det svart fra planledelsen at en lokalt hadde prioritert arbeidet i scenariogruppene for Rondane sin del (og lite informasjon ellers), mens det i planarbeidet for Sølknkletten hadde vært flere folkemøter undervegs (som i prinsippet når ut (kan nå ut) til flere innbyggere, hytteiere osv.). Dette illustrerer en utfordring med det å involvere/informere; hva er den beste måten? En skal huske at våre informanter var de som faktisk var invitert med i scenariogruppene.

6.4 Suksesskriterier

Basert på resultatene og delvis den foregående diskusjonen forsøker vi nå å skissere opp noen suksesskriterier for scenarioarbeid i en planprosess. Suksesskriterier kan utarbeides både for arbeidsprosessen og for resultatet. I denne sammenheng er prosessen ikke kommet så langt at vi kan analysere direkte i forhold til resultat. Suksesskriteriene blir dermed i stor grad knyttet til prosessen. Vi har delt suksesskriteriene inn i tre grupper, tilrettelagte, deltakerstyrte og prosesstyrte. Med tilrettelagte suksesskriterier mener vi kriterier som i stor grad kan utvikles på forhånd og/eller legges til rette for i en tidlig fase av prosessen. Deltakerstyrte kriterier er som navnet tilsier styrt av hvilke aktører som er med i selve arbeidet og vil i større grad foregå et stykke ut i prosessen. Med prosesstyrte kriterier mener vi de som rett og slett blir mer eller mindre prisgitt selve prosessen, men som igjen er avhengig av de tilrettelagte og de deltakerstyrte kriteriene.

Tilrettelagte suksesskriterier:

1. Klart mandat for prosessen med tydelig klargjøring av hensikten med scenarioarbeid og hvordan scenarioene skal benyttes som innspill til en regionalplan.
2. Tydelige rammer for hva som er forskjellene mellom de ulike scenarioene, og hvilke forhold og hensyn som skal inkluderes i de ulike scenarioene. Definere om scenarioene skal beskrive veien til et bestemt mål eller ikke.
3. (a) Bred deltakelse og inkludering fra flere interessegrupper. Bredde i gruppene bør sikres for å inkludere relevante aktører, (b) og sikre en god erfaringsbasert base inn i arbeidet.
4. Noen rettleidende krav for å sikre bred alders- og kjønns sammensetning.
5. Måltrettet informasjon og bearbeidet kunnskapsgrunnlag må gis i startfasen av arbeidet. Her bør et formelt kunnskapsgrunnlag som base for prosessen inkludere temaer som: villrein/økosystem, reiseliv, hyttebygging, næringsutvikling, landbruk og naturbruk/friluftsliv.
6. For å få god framdrift og gjennomføring må arbeidet i scenariogruppen være så tidsmessig konsentrert at en slipper "å starte fra begynnelsen" når for eksempel møte 2, 3 etc. skal avholdes. Konsentrert møteplan kan kreve mer ressurser til scenarioarbeidet.

Deltakerstyrte suksesskriterier:

7. Deltakerne må være åpne for å bidra med engasjement og kunnskap og også være villige til å lytte til hverandre og kompromisse.
8. Det må være god gruppedynamikk, gruppen bør ikke være for liten og ikke for stor: 7-10 er god størrelse.
9. Gruppene må balansere de ulike hensynene som skal tas og forsøke å se alle viktige forhold i sammenheng for å kunne ta gode beslutninger.

Prosesstyrte suksesskriterier:

10. Underveis og i etterkant av prosessen bør deltakerne føle en viss grad av opplevd læring. Prosessen bør ha fungert bevisstgjørende og de bør ha større innsikt i hvilke utfordringer som er knyttet til området. Dette vil trolig også øke forståelsen for andre interessenters meninger, holdninger og behov.

I tabell 2 er disse suksesskriteriene knyttet til gjennomføringen i Rondane.

Tabell 2 Suksesskriterier for scenarioprosesser i fbm planarbeid og gjennomføringen i Rondane.

Suksesskriterium	I Rondane?
1. Klart mandat og klargjøring av hvordan scenarioer skal benyttes som innspill i planarbeidet	Mangelfullt
2. Tydelige rammer og spesifikasjon av innhold i de ulike scenarioene	Mangelfullt Lagt opp for selvstendig
3. (a) Inkludering av mange ulike interessegrupper (b) Erfaringsbasert kunnskap må inn i prosessen, dette sikres gjennom valg av deltakere.	(a) Gjennomført på en god måte (b) Stort sett vært tilfelle
4. Føringer for hvem arbeidsgruppene skal bestå av	I liten grad vært tilfelle
5. Måltrettet og bearbeidet kunnskapsgrunnlag i startfasen av arbeidet.	Mangelfull bredde For lite bearbeidet
6. Konsentrert tidsmessig gjennomføring	For lenge mellom møtene?
7. Engasjement og forståelse for andre interessenters ønsker og behov	Stort sett vært tilfelle

8. Gruppedynamikk og deltakelse	Variabelt
9. Balansere ulike hensyn	Gjennomført på en god måte
10. Opplevd læring	Variabelt

Basert på oppstillingen i tabell 2 fremtrer ikke umiddelbart et klart *ja* eller *nei* på spørsmålet om scenarioarbeidet har vært vellykket, samlet sett. Dersom en deler opp scenarioarbeidet i ulike momenter er det noen som har vært vellykkede og andre mindre vellykkede. Bred inkludering av interessenter, balansering av hensyn og bruk av deltakernes erfaringsbaserte kunnskap er momenter som i stor grad vurderes som vellykkede. Når det gjelder gruppedynamikk, gruppesammensetning, økt bevisstgjøring og ressursbruk er det mer variabelt – her har noe vært bra og noe mindre bra. De momentene som har vært mindre vellykkede er klargjøringen av innholdet i scenarioene, hvordan scenariobeskrivelsene skal benyttes som innspill til regionalplanen og det formelle kunnskapsgrunnlaget. Vi kommer ikke til å gi en vurdering av hvorvidt enkelte av disse momentene er viktigere enn andre. Basert på det foregående blir derfor vår konklusjon at scenarioprosessen har vært delvis vellykket.

Kritikken av hierarkiske styrings- og forvaltningsmodeller har bl.a. resultert i alternative koordinerings- og styringsmodeller som vektlegger nettverk og bred deltakelse, og som gjerne blir omtalt med samlebegrepet "*governance*-modeller" (se for eksempel Goldsmith & Eggers, 2004). I slike modeller kan en offentlig institusjon (som Fylkeskommunen) innta nye roller, som initiativtaker, deltaker og koordinator. Viktige stikkord er demokratisk deltakelse, legitimitet, og effektivisering av prosesser (for eksempel planleggingsprosesser). Det er ikke usannsynlig at mye av den positive effekten som mange av deltakerne i scenariogruppene uttrykker også kunne ha vært oppnådd med en "enklere" form for involvering, dialog eller prosessdeltakelse ved utarbeidelse av regionalplan for Rondane-området.

7 Referanser

- Baker, J. P., et al. (2004), 'Alternative futures for the Willamette River Basin, Oregon', *Ecological Applications*, 14 (2), 313-24.
- Bjørklund, Oddrun (2005), 'Fokusgruppe - Noen metodiske betraktninger', *Økonomisk fiskeriforskning*, (15), 42-50.
- Bråtå, H. O. (2001), 'Forvaltningen av villreinen og dens ressurssystem i Rondane. Belyst i et arenaperspektiv med makt og kunnskap som teoretiske innfallsvinkler', (Universitetet i Oslo).
- Bråtå, H. O. and Overvåg, K. (2006), 'Antall fritidsboliger over tid i Rondaneregionen', *ØF-notat 11/2006* (Lillehammer: Østlandsforskning).
- (2010), 'Antall fritidsboliger over tid i Rondaneregionen - en oppdatering til og med 2009', *ØF-notat 4/2010* (Lillehammer: Østlandsforskning).
- Börjeson, Lena, et al. (2006), 'Scenario types and techniques: Towards a user's guide', *Futures*, 38 (7), 723-39.
- Chermack, T. J. and van der Merwe, L. (2003), 'The role of constructivist learning in scenario planning', *Futures*, 35 (5), 445-60.
- Chermack, T. J., Lynham, S. A., and van der Merwe, L. (2006), 'Exploring the relationship between scenario planning and perceptions of learning organization characteristics', *Futures*, 38 (7), 767-77.
- Colman, J. E., Jacobsen, B. W., and Reimers, E. (2001), 'Summer response distances of Svalbard reindeer Rangifer tarandus platyrhynchus to provocation by humans on foot', *Wildlife Biology*, 7 (4), 275-83.
- Ericsson, B. and Grefsrud, R. (2005), 'Fritidshus i innlandet: Bruk og lokaløkonomiske effekter', *ØF-rapport 6/2005* (Lillehammer: Østlandsforskning), 165.
- Ericsson, B. and Bråtå, H. O. (2010), 'Konsekvensvurderinger av scenarioer framkommet i prosessen med ny regional plan for Rondane-Sølnkletten, del Rodnane', (Østlandsforskning).
- FMOP (2008), 'Fylkesdelplan for Rondane - varsel om oppstart av høring av planprogram', in Oppland fylkeskommune (ed.).
- FOR 2003-10-24 nr 1266 'Forskrift om verneplan for Rondane, vedlegg 1, vern av Rondane Nasjonalpark, Dovre, Sel, Nord-Fron, Sør-Fron, Ringeby, Folldal og Stor-Elvdal kommuner, Oppland og Hedmark.'.
- FOR 2009-06-26 nr 855 'forskrift om konsekvensutredninger', in Miljøverndepartementet (ed.).
- Fylkesdelplan for Rondane (2000), (Hedmark og Oppland fylkesting), 9 s.
- Hulme, Mike and Dessai, Suraje (2008), 'Predicting, deciding, learning: can one evaluate the 'success' of national climate scenarios?', *Environmental Research Letters*, 3 (4), 1-7.
- Jordhøy, Per (2008), 'Villreinen i Rondane-Sølnkletten - Kunnskapsstatus og leveområde', *NINA-rapport 339* (Trondheim), 72 s.
- Jäger, Jill, et al. (2010), 'Geo resource book - a training manual on integrated environmental assesment and reporting. Training modul 6: scenario development and analysis', <<http://www.unep.org/dewa/cbps/georesource/>>, accessed 1 mai.
- Mahmoud, M., et al. (2009), 'A formal framework for scenario development in support of environmental decision-making', *Environmental Modelling & Software*, 24 (7), 798-808.
- McDaniel, Carl and Gates, Roger (2006), *Marketing research essentials* (Hoboken, N.J.: Wiley) XVI, 479, [17] s.
- McNeely, Jefferey A. (2005), 'Protected areas in 2023: Scenarios for an uncertain future', *Conservation practice at a landscape scale*, 22 (1), 61-74.
- Miljøverndepartementet (2007), 'Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder - fastsetting av nasjonale villreinområder', (Miljøverndepartementet), 7.
- Naturmangfoldloven 'Lov om forvaltning av naturens mangfold av 1. juli 2009'.
- O'Neill, Brian, et al. (2008), 'Where next with global environmental scenarios', *Environmental Research Letters*, 3 (4), 1-4.
- Odden, Alf (2008), 'Hva skjer med norsk friluftsliv? : en studie av utviklingstrekk i det norske friluftslivet 1970-2004', (Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet).
- Peterson, G. D., Cumming, G. S., and Carpenter, S. R. (2003), 'Scenario planning: a tool for conservation in an uncertain world', *Conservation Biology*, 17 (2), 358-66.
- Plan og bygningsloven 'Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 1. juli 2009'.

- Planprogram for revisjon av fylkesdelplan Rondane (2008), (Hedmark og Oppland fylkesting), 19 s.
- Reimers, E., Eftestol, S., and Colman, J. E. (2003), 'Behavior responses of wild reindeer to direct provocation by a snowmobile or skier', *Journal of Wildlife Management*, 67 (4), 747-54.
- Schwartz, Peter (1991), *The art of the long view* (New York: Doubleday) 258 s.
- St.meld. nr 21 (2004-2005) 'Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand', (Oslo: Miljøverndepartementet), 180 s.
- Strand, Olav, et al. (2010), 'Ferdsl i villreinenes leveområder', *NINA-rapport 551* (Trondheim), 101 s.
- Thomassen, Jørn, et al. (2009a), 'Biologisk mangfold som ressurs, en trinn for trinn framgangsmåte', *Rapport fra biomangfoldseminar i Finnøy kommune, Rogaland, 26.mai 2009. - NINA Rapport 483.*, 54.
- (2008a), 'Smølas framtid formes nå. Scenarioutviklingsseminar, Smøla 14.-15. mai 2008.', *NINA-rapport 376*, 67 s.
- (2008b), 'Vegas framtid formes nå. Scenarioutviklingsseminar, Vega 23.-24. september 2008.', *NINA-rapport 399*, 77 s.
- (2009b), 'Frøyas framtid formes nå. Scenarioutviklingsseminar, Frøya 12.-13. mai 2009', *NINA-rapport 482*, 73 s.
- UNEP (2010), 'United nations environment program', <http://www.unep.org/iyb/About_iyb.asp>, accessed 3. mars.
- Van der Heijden, Kees (2005), *Scenarios: the art of strategic conversation* (Chichester: Wiley).
- Vistnes, Ingunn, et al. (2008), 'Summer distribution of wild reindeer in relation to human activity and insect stress', *Polar Biology*, 31 (11), 1307-17.
- Volkery, A. and Ribeiro, T. (2009), 'Scenario planning in public policy: Understanding use, impacts and the role of institutional context factors', *Technological Forecasting and Social Change*, 76 (9), 1198-207.
- Vorkinn, M. (2003), *Ferdsl ut fra hytter i Rondane midt og sør* (Hedmark og Oppland fylkeskommuner, Fylkesmannen i Hedmark og Oppland v/miljøvernavdelingene).
- Vorkinn, M. and Andersen, O. (2010), 'Besøkende til Rondane og Dovre nasjonalparker - sommeren 2009', *Underveisnotat 2010* (Lillehammer: NINA).
- Wiesmann, Urs, Liechti, Karina, and Rist, Stephan (2005), 'Between conservation and development', *Mountain research and development*, 25 (2), 128-38.

Vedlegg

Vedlegg 1 Bestillingsbrev fra Miljøverndepartementet

Vedlegg 2 Planprogram for revidering av fylkesdelplan Rondane

**DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT**

Statsråden

Sendes i henhold til
vedlagt adresseliste

200700966-17 8/5-07
033.K40 20/

Deres ref

Vår ref
200504990- EGU

Dato

11 2 APR 2007

**Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder -
fastsetting av nasjonale villreinområder**

Det er en overordnet nasjonal målsetting at Norges unike fjellandskap skal tas vare på som leveområde for sårbare arter, regionalt og nasjonalt rekreasjonsområde og som næringsgrunnlag for levende bygder. Fjellområdene skal forvaltes som landskap der kultur- og naturressursene, næringsmessig utnytting og friluftsliv sikres og gjensidig utfyller hverandre.

Villreinen skal ha en sentral plass i norsk fjellfauna også i framtida, og det er et nasjonalt mål at villreinens leveområder skal sikres. Dette skal skje gjennom regionale planer.

Miljøverndepartementet ber med dette om at fylkeskommunene utarbeider fylkesdelplaner for en helhetlig forvaltning av fjellområder som er spesielt viktige for villreinens framtid i Norge. For flere områder vil oppgaven bestå i å revidere eksisterende planer. Planene skal fastsette en langsiktig arealforvaltning som balanserer bruk og vern for de aktuelle fjellområdene med influensområder. De vil være retningsgivende for kommunal planlegging og gi føringer for statlig og fylkeskommunal sektorplanlegging. Planene vil være et ledd i oppfølgingen av regjeringens samlede politikk for fjellområdene.

Formålet med planleggingen og nasjonale føringer

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

med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder. Villrein representerer en ressurs og et fortrinn som kan bidra positivt ved stedsutvikling og verdiskaping lokalt. Siktemålet er en helhetlig planlegging som, gjennom å samordne hensynet til en forsvarlig villreinforvaltning og lokalsamfunnenes behov for utvikling, legger til rette for attraktive og gjensidig stimulerende miljøer.

Tap av biologisk mangfold må regnes som en av de største miljøutfordringene i vår tid. Regjeringen vil intensivere innsatsen for å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010. Norge er det eneste landet i Europa som har intakte høyfjellsøkosystemer med bestander av villrein. Vi har derfor et internasjonalt ansvar for å ta vare på villreinen og de naturlige leveområdene den er avhengig av. Villreinområder som er spesielt viktige for artens framtid i Norge, vil få status som nasjonale villreinområder, og det vil bli avgrenset to europeiske villreinregioner som gjenspeiler villreinbestandenes innvandringshistorie.

Ved stortingsbehandlingen av St.meld. nr. 21 (2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* la energi- og miljøkomiteen vekt på at økt delegering av ansvar til kommunene øker behovet for tydelige statlige signaler om nasjonale føringer i arealpolitikken. Videre støttet komiteen de arealpolitiske målene i meldingen, og understreket at villreinens leveområder skal sikres, jf. Innst. S. nr. 228 (2004-2005).

Det er et nasjonalt mål at et representativt utvalg av norsk natur skal vernes for kommende generasjoner. Verneområdene representerer naturkvaliteter som vi har en forpliktelse til å ta vare på for ettertiden. Regjeringen ønsker også at nasjonalparker og landskapsvernområder skal utvikles som en ressurs for lokal verdiskaping. Vi må imidlertid passe på at bruken av verneområdene ikke forringer verneverdiene. Verneforskriftene gir rammene for aktiviteter i verneområdene. Forvaltningsplaner for verneområdene skal utforme dette mer i detalj. Regjeringens intensjon er å få på plass forvaltningsplaner for verneområdene så raskt som mulig. Dette er nødvendig for å skape forutsigbarhet for alle aktører i verneområdene. Forvaltningsmyndigheten etter verneforskriften har ansvar for å utarbeide forslaget til forvaltningsplan. Direktoratet for naturforvaltning fastsetter planen. Sikring av villreinens leveområder har stått sentralt ved opprettelsen av mange av våre store nasjonalparker og landskapsvernområder. Slikt vern dekker bare deler av villreinens leveområde og må utfylles av planer etter plan- og bygningsloven.

Regjeringen har i erklæringen fra Soria Moria og i St.meld. nr. 21 (2005-2006) *Hjarte for hele landet. Om distrikts- og regionalpolitikken* slått fast at den vil utvikle en politikk for fjellområdene parallelt med en videreutvikling av landbrukssektoren. En helhetlig fjellpolitikk fordrer bedre samordning av pågående aktiviteter og bedre dialog mellom forvaltningsnivåene. Regjeringen ønsker å medvirke til en positiv utvikling for de områdene som er mest utsatt når det gjelder bosetting og arbeidsmarked. Det legges vekt på å utvikle næringsvirksomhet basert på det lokale ressursgrunnlaget og regionale fortrinn. Potensialet som ligger i næringskombinasjoner i fjellregionene må

utnyttes. Regjeringen ønsker å medvirke til en satsing for å videreutvikle samarbeidet mellom lokalt og regionalt næringsliv, forvaltning og kunnskapsinstitusjoner med sikte på økt innovasjon basert på lokale fortrinn i fjellområdene, bl.a. grønt reiseliv.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner* sluttet Stortinget seg til at mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal gi grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping. Mangfoldet av kulturminner skal stå sentralt i utviklingen av levende lokalsamfunn. Dette gjelder også i stor grad for fjellområdene.

Nasjonale villreinområder

Et *villreinområde* er i Forskrift 22. mars 2002 om forvaltning av hjortevilt og bever definert som *det område som en villreinbestand bruker gjennom flere år, avgrenset som den geografiske forvaltningsenheten for bestanden*. Det heter videre at *Direktoratet fastsetter forskrift om åpning av jakt på villrein og grenser for villreinområdet*.

Villreinstammene forvaltes i dag i 23 slike administrativt avgrensede forvaltningsenheter i Sør-Norge. Grensene følger ofte veier, større elver og liknende og gir en geografisk avgrensning av vedkommende fjellområde. Hensikten med disse grensene har først og fremst vært å skille de ulike villreinområdene fra hverandre og å avgrense de offentlige og private forvaltningsorganenes ansvarsområde, men de gir som oftest ingen naturfaglig begrunnet avgrensning av villreinstammens totale leveområde.

Som ledd i arbeidet for å sikre villreinens leveområder vil villreinområder som er spesielt viktige for artens framtid i Norge, få status som nasjonale villreinområder. Departementet legger til grunn at et nasjonalt villreinområde har en størrelse og kvalitet som kan sikre en villreinbestand over lang tid, dvs. en livskraftig villreinbestand. Dette innebærer bl.a. at området har tilstrekkelig forekomst av vinterbeiter, sommerbeiter, kalvingsplasser og nødvendige trekkveier for villrein. Naturgitte muligheter for utveksling av dyr mellom villreinområder innen samme region bør være ivarettatt. Områdets kvalitet omfatter også fravær av menneskelig aktivitet som virker forstyrrende på villreinen, for eksempel ferdsel på kritiske steder eller tidspunkt.

Med utgangspunkt i oppdatert naturfaglig kunnskap om villreinens bruk av fjellområdene, skal avgrensninger og retningslinjer for arealbruk i det enkelte område avklares gjennom regionale planprosesser.

Følgende villreinområder skal ha status som nasjonale villreinområder:

- Setesdal Ryfylke
- Setesdal Austhei
- Hardangervidda
- Nordfjella
- Ottadalsområdet
- Rondane

- Sølnekletten
- Snøhetta
- Knutshø
- Forollhogna

De nasjonale villreinområdene er valgt ut fra en helhetsvurdering av områdenes størrelse, kvalitet og betydning som villreinområder, ulike stammers genetiske opphav og historikk, og de særlige mulighetene vi i disse områdene har til å sikre et bredt habitattilbud for villrein i framtiden. De valgte områdene er i samsvar med tilråkningene fra rådgivningsgruppa i prosjektet *Villrein og Samfunn*, jf omtale i St.meld.nr.21 (2004 – 2005), bortsett fra at Miljøverndepartementet også har inkludert Setesdal Austhei som nasjonalt villreinområde. Begrunnelsen for dette er at områdene Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei henger nært sammen funksjonelt med stor grad av trekk og utveksling av dyr mellom områdene, og at det er behov for å se disse to villreinområdene i sammenheng både når det gjelder bestandsforvaltningen og arealforvaltningen.

Det er et mål å bevare og tilrettelegge for en best mulig forvaltning av alle villreinområder i landet. Planer som omfatter de samlede bruks- og verneinteressene bør derfor gjennomføres også for de villreinområdene som ikke får status som nasjonale villreinområder. Imidlertid legger departementet til grunn at arbeidet med å sikre villreinens leveområder blir prioritert i de nasjonale villreinområdene.

Europeiske villreinregioner

De fleste nasjonale villreinområdene skal inngå i to "europeiske villreinregioner" som gjenspeiler villreinbestandenes innvandringshistorie. Europeisk villreinregion nord skal bestå av områdene Rondane, Snøhetta, Knutshø og Sølnekletten og region sør skal bestå av områdene Setesdal Ryfylke, Setesdal Austhei, Hardangervidda og Nordfjella.

En formell etablering av de europeiske villreinregionene vil skje i regi av Miljøverndepartementet etter at fylkesdelplanene for de nasjonale villreinområdene er vedtatt. Etableringen av europeiske villreinregioner vil synliggjøre villreinens innvandringshistorie og bestandenes genetiske fellestrekk, markere vårt ansvar for villreinen i Europa, samt understreke det helhetsperspektivet som er nødvendig i forvaltningen av villrein over store områder på tvers av fylkes- og kommunegrenser. Etableringen vil ikke innebære endringer i de arealbruksstrategiene og retningslinjene som er nedfelt i fylkesdelplanene.

Organisering av planarbeidet

Det skal utarbeides fylkesdelplaner som dekker alle de nasjonale villreinområdene. Hvilke fylkeskommuner og kommuner som inngår i de aktuelle fjellområdene går fram av vedlagte oversikt.

Departementet er kjent med at det for enkelte av villreinområdene allerede foreligger fylkesdelplaner, og at det også foregår prosesser med tanke på revisjon av disse. *Departementet forventer at føringene i dette brevet følges opp i revisjonsarbeidet.*

For å avklare videre oppfølging av planarbeidet i de nasjonale villreinområdene, vil departementet ta initiativ til oppstartsmøter med berørte fylkeskommuner, kommuner, fylkesmenn og villreinnemnder. Hensikten med disse møtene vil være bl.a. å få en nærmere avklaring av planstatus og omfang, tidsperspektiv, organisering og finansiering av planprosessene.

Det kan i noen tilfeller være hensiktsmessig å inkludere flere nasjonale villreinområder i en felles fylkesdelplan. Dette vil bli et sentralt tema for drøfting under de omtalte oppstartsmøtene.

Fylkeskommunene innenfor et planområde har et felles ansvar for at planarbeidet blir utført faglig forsvarlig, og det vil være naturlig at det etableres et eget fellessekretariat for utforming av forslag til fylkesdelplan.

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

Etter en nærmere vurdering av konfliktgrad og behov vil departementet i 2007 prioritere økonomisk bidrag til planarbeidet for Hardangervidda, Setesdal Ryfylke-Setesdal Austhei og Rondane-Sølnkletten. Det legges opp til gjennomføring av oppstartsmøter for disse områdene inneværende år.

For de øvrige nasjonale villreinområdene ber vi med dette om en tilbakemelding på status og framdrift for eventuelle regionale planer. Det er ønskelig å få en oversikt over hvordan eksisterende planer og revisjonsprosesser kommer ut i forhold til føringene i dette bestillingsbrevet, og hvor store eventuelle tilpasningsbehov er. Dette vil være en fordel i forhold til økonomiplanleggingen og forberedelsene av oppstartsmøter til neste år.

Planenes form og innhold

For å sikre en langsiktig arealstrategi som ivaretar de ulike hensyn er det viktig at planenes avgrensning ikke blir for snever, verken arealmessig eller tematisk.

Planene bør oppfylle følgende kriterier:

- Tilstrekkelige arealer utenfor villreinens leveområde må inngå i planområdet, slik at det kan foretas en helhetlig og samlet avveining av de ulike brukerinteresser.
- Det bør utarbeides konkrete strategier for bl.a. avgrensning av fritidsbebyggelse og reiselivsanlegg, på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

- For å gi klare og entydige rammer for den kommunale arealplanlegging, er det viktig at omfang og lokalisering av framtidig utbygging konkretiseres på kart og i retningslinjer.
- Det skal legges vekt på å unngå oppsplitting av de nasjonale villreinområdene.
- Det skal fokuseres på å opprettholde og utbedre mulighetene for vandring og utveksling av villrein mellom tilstøtende nasjonale villreinområder innenfor de europeiske villreinregionene.
- Det skal avklares omfang og lokalisering av virksomhet og tiltak i influensområdet til de nasjonale villreinområdene. I planvurderingene bør en ta utgangspunkt i eksisterende utbygging og infrastruktur. Potensialet for verdiskaping som ligger i videreutvikling av kulturmiljøer og eksisterende tettsteder/bygdesentra bør vurderes grundig.

Avgrensning av nasjonale villreinområder

Det skal kartfestes en klar grense for de nasjonale villreinområdene hvor ny utbygging bør unngås. På den måten vil de nasjonale villreinområdene framstå som et eget tema eller sone på plankartet.

En sentral premiss for arealavgrensningene og utformingen av planinnhold, skal være oppdatert kunnskap om villreinens bruk av fjellområdene.

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

Aktuelle temaer/sectorinteresser

Det vil være naturlig at planene tar opp til vurdering følgende temaer/interesser som kan ha betydning for forvaltningen av villrein fjella:

- Naturvern og biologisk mangfold
- Kulturminner og kulturmiljøer
- Natur- og kulturlandskap
- Stedsutvikling
- Friluftsliv og menneskelig ferdsel
 - utfartsparkering
 - turløyper
 - skiløyper
 - motorferdsel i utmark
- Jord- og skogbruk
 - seterdrift

- utmarksbeite
- jakt- og fiskekoier
- Fritidsbebyggelse
- Reiseliv og annen næringsutvikling
- Veibygging og -brøyting
- Jernbaneutbygging
- Kraftutbygging
- Kraftlinjer og teleinstallasjoner
- Drift av mineraler og løsmasse

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

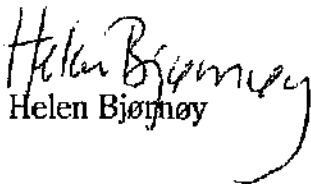
Planprogram

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

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

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

Med hilsen


Helen Bjørnøy

Vedlegg:

Adresseliste

Nasjonale villreinområder - oversikt over berørte fylkeskommuner og kommuner

Kopi:

Kommunal- og regionaldepartementet

Landbruks- og matdepartementet

Samferdselsdepartementet

Nærings- og handelsdepartementet

Olje- og energidepartementet

Statens landbruksforvaltning

Innovasjon Norge

Norges vassdrags- og energidirektorat

Statens vegvesen Vegdirektoratet

Direktoratet for naturforvaltning

Statens naturoppsyn

Riksantikvaren

Den norske turistforening

Norges fjellstyresamband

Villreinrådet i Norge

Statsskog

Fylkesmennene

Villreinnemndene

Villreinutvalgene

NASJONALE VILLREINOMRÅDER

- oversikt over berørte fylkeskommuner og kommuner

Setesdal Ryfylke	= SR	Nordfjella	= N	Sølnkletten	= Sø
Setesdal Austhei	= SA	Ottadalsområdet	= O	Snøhetta	= Sn
Hardangervidda	= H	Rondane	= R	Knutshø	= K
Forolhogna	= F				

Fylke/kommune	SR	SA	H	N	O	R	Sø	Sn	K	F
Rogaland	X									
Suldal	X									
Hjelmeland	X									
Forsand	X									
Gjesdal	X									
Vest-Agder	X									
Sirdal	X									
Kvinesdal	X									
Hægebostad	X									
Åseral	X									
Aust-Agder	X	X								
Bygland	X	X								
Valle	X	X								
Bykle	X	X								
Åmli		X								
Telemark	X	X	X							
Vinje	X	X	X							
Tinn			X							
Tokke		X								
Fyresdal		X								
Buskerud			X	X						
Rollag			X							
Nore og Uvdal			X							
Hol			X	X						
Ål				X						
Hemsedal				X						
Hordaland	X		X	X						
Odda	X		X							
Ullensvang			X							
Eidfjord			X							
Ulvik			X	X						
Fylke/kommune	SR	SA	H	N	O	R	Sø	Sn	K	F
Sogn og fjordane				X	X					
Aurland				X						
Lærdal				X						
Stryn					X					

Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder - fastsetting av Nasjonale villreinområder (10 stk)

Forslag til regionale oppstartsmøter (7 stk):

Hardangervidda (3 fylker og 9 kommuner)

Fylkesdelplan for Hardangervidda Øst, godkjent 24.04.98

Fylkesdelplan for hele Hardangervidda - oppstartsmøte avholdt 13.04.07

Telemark	Buskerud	Hordaland
Vinje	Rollag	Odda
Tinn	Nore og Uvdal	Ullensvang
	Hol	Eidfjord
		Ulvik

Nordfjella (3 fylker og 6 kommuner)

Felles kommunedelplan fra 1998

Buskerud	Hordaland	Sogn og Fjordane
Hol	Ulvik	Aurland
Ål		Lærdal
Hemsedal		

Setesdal Austhei / Setesdal Ryfylke (5 fylker og 15 kommuner)

Fylkesdelplan Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane, godkjent 16.05.00

Rogaland	Vest-Agder	Aust-Agder	Telemark	Hordaland
Suldal	Sirdal	Bygland	Tokke	Odda
Hjelmeland	Kvinesdal	Valle	Fyresdal	
Forsand	Hægebostad	Bykle	Vinje	
Gjesdal	Åseral	Åmli		

Ottadalsområdet (3 fylker og 10 kommuner)

Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Oppland
Stryn	Rauma	Dovre
Luster	Norddal	Lesja
	Stranda	Vågå
		Lom
		Sjåk

Snøhetta / Knutshø (4 fylker og 10 kommuner)

Fylkesdelplan for Dovrefjellområdet, godkjent 03.05.02 (dekker begge områdene)

Påbegynt planrevisjon, høringsforslag av 20.02.06

Møre og Romsdal	Oppland	Hedmark	Sør-Trøndelag
Sunndal	Dovre	Tynset	Rennebu
Nesset	Lesja	Folldal	Oppdal
Rauma		Alvdal	

Rondane / Sølnekletten (2 fylker og 15 kommuner)

Fylkesdelplan for Rondane, godkjent 18.05.00

Oppland	Hedmark
Lillehammer	Folldal
Øyer	Alvdal
Ringebu	Rendalen
Sør-Fron	Stor-Elvdal
Nord-Fron	Åmot
Sel	Løten
Dovre	Ringsaker
	Hamar

Forollhogna (2 fylker og 7 kommuner)

Hedmark	Sør-Trøndelag
Os	Midtre Gauldal
Tolga	Holtålen
Tynset	Rennebu
	Røros



Planprogram for revisjon av fylkesdelplan Rondane

Godkjent i Hedmark og Oppland fylkesting 22.10.2008

INNHold

1. Mål og premisser for planprosessen	3
1.1 Mål	3
1.2 Premisser for planprosessen.....	3
2. Nasjonale rammer for planarbeidet.....	4
2.1 Nasjonale mål for ivaretaking av villreinen	4
2.2 Nasjonale mål for næringsmessig bruk av verneområder.....	5
2.3 Bestillingsbrev fra Miljøverndepartementet og seinere tilleggsavklaringer.....	6
2.4 Vurdering av nasjonale rammer og føringer	7
2.5 Ny plandel av plan- og bygningsloven.....	8
3 Gjeldende plan	9
4 Fokus for planarbeidet.....	11
5. Kunnskapsinnhenting og konsekvensvurderinger	14
5.1 Kunnskapsinnhenting	14
5.2 Konsekvensvurderinger	15
6. Organisering.....	17
7. Økonomiske rammer.....	18
Vedlegg: Prosessfaser	

1. Mål og premisser for planprosessen

1.1 Mål

Hovedmålet for planarbeidet er fastsatt gjennom Miljøverndepartementets bestillingsbrev (jfr. avsnitt 2.3):

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

Planarbeidet for Rondane har følgende delmål:

- Villreinen skal sikres tilstrekkelige leveområder for å opprettholde en levedyktig stamme, i et langsiktig perspektiv.
- Kommuner, grunneiere og reiselivsnæringen skal gis forutsigbare rammer for utvikling av influensområdet (området utenfor villreinens kjerneområde).
- Planen skal sikre en konsekvent behandling av planforslag innen ulike deler av planområdet.

1.2 Premisser for planprosessen

1. På bakgrunn av en omfattende prosess ble Rondane/Sølnkletten utpekt som nasjonalt villreinområde i St.meld. nr. 21 (2004-2005): Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Miljøverndepartementet har i brev av 12.april 2007 bedt om at det utarbeides fylkesdelplaner for fjellområder som er utpekt som nasjonale villreinområder. **Det ligger klare føringer for i bestillingsbrevet fra Miljøverndepartementet om at ivaretaking av villreinens leveområder skal være hovedpremiss for arbeidet.**

2. For Rondaneområdet vil planarbeidet innebære en revisjon av eksisterende fylkesdelplan , for Sølnkletten utarbeidelse av en ny plan. Ut fra ulike størrelse og planstatus kjøres det separate planprosesser for Rondane og Sølnkletten. Arbeidet i de to områdene må imidlertid koordineres, og skal resultere i et felles plankart.

3. Flere områder innenfor planområdet er vernet etter naturvernlova, blant annet Rondane og Dovre nasjonalparker. Fylkesdelplanen kan ikke endre verneregler og forskrifter fastlagt etter natuvernlova for disse områdene.

4. Fylkesdelplan for Rondane utarbeides etter plan- og bygningslova, ikke etter sektorlovgivning som naturvernlova. Det betyr at planen skal være resultat av en politisk avveining mellom ulike sektorinteresser. Fylkestingene vedtar planen, men det politiske nivået i kommunene gis betydelig innflytelse og medansvar i prosessen.

5. Planprosessen skal være politisk styrt. Det opprettes en styringsgruppe på 8 representanter bestående av 4 ordførere og 4 fylkespolitikere likt fordelt mellom de to fylker. Ordførerne oppnevnes av de respektive KS-styrer. Fylkesrådmann og fylkesdirektør har observatørstatus med talerett i styringsgruppa.

6. Faglig ansvarlig for planprosessen er fylkesdirektør i Hedmark og fylkesrådmann i Oppland.

7. Medvirkning fra og involvering av ulike interesseparter skal skje ut fra oppgavene i de ulike fasene av arbeidet, ikke som gjennomgående arbeids- eller referansegrupper. Brukerinteresser som har det største konfliktpotensialet i forhold til villrein skal prioriteres i planprosessen.

8. Det er en klar motsetning mellom å få planen raskt ferdig og en bred medvirkning/lokal forankring. Etter signaler fra det politiske oppstartmøtet på Venabygdsfjellet 29.11.07, er lokal involvering og forankring prioritert framfor rask framdrift. Planen skal ha et tydelig nyskappings- og utviklingsperspektiv. Planen skal ivareta intensjonen i "Fjellteksten" og balansere bærekraft gjennom forvaltning.

2. Nasjonale rammer for planarbeidet

2.1 Nasjonale mål for ivaretaking av villreinen

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

I St.meld. nr. 21 (2004-2005) er det å sikre villreinens leveområder satt opp som et nasjonalt resultatmål. I Stortingsmeldingen signaliserer regjeringen at den vil gi villreinområder som er spesielt viktige for artens framtid i Norge status som "Nasjonale villreinområder". Avgrensning og innhold skal avklares gjennom regionale planprosesser. I Oppland/Hedmark er flere områder foreslått som nasjonale villreinområder; noen av områdene er også foreslått å skulle inngå i en europeisk villreinregion (se figur 1). Rondane er foreslått som ett av ni nasjonale villreinområder, og inngår også i en av de to europeiske villreinregionene som foreslås opprettet.



Figur 1:
Nasjonale villreinområder og forslag til europeiske villreinregioner.

Kilde: Miljøverndepartementet

St.meld. nr. 26 (2006-2007) – Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-26-2006-2007-/3.html?id=465308>

Signalene fra tilsvarende stortingsmelding i 2004-2005 følges opp. ”Regjeringen vil videreføre arbeidet for å bevare nødvendige leveområder for villrein. Dette innebærer blant annet at kunnskapsgrunnlaget om villreinens leveområder vil bli forbedret. Regionale planprosesser skal avklare spørsmål om avgrensning og innhold knyttet til det enkelte område.”

2.2 Nasjonale mål for næringsmessig bruk av verneområder**”Fjellteksten”**

I revidert statsbudsjett 2003 la regjeringen opp til økt verdiskaping og reiselivsmessig næringsutvikling i tilknytning til nasjonalparker og større verneområder, den såkalte ”fjellteksten” som fikk tilslutning fra Stortinget.

”<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/20022003/Stprp-nr-65-2002-2003-/3/13.html?id=288645>)

Regjeringen signaliserte her at den vil åpne for økt miljøtilpasset turismevirksomhet ”som ikke kommer i konflikt med verneformålet i nasjonalparkene. ...Tiltak innenfor nasjonalparker og landskapsvernområder i forbindelse med turisme skal selvsagt vurderes på samme måte enten tiltaket er av kommersiell eller ikke-kommersiell karakter. Det er tiltakets innvirkning i forhold til vernformålet som skal være avgjørende, ikke om tiltaket har næringsmessig betydning.”

St.meld. nr. 26 (2006-2007) – Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-26-2006-2007-/3.html?id=465308>

Her signaliserer regjeringen bl.a. at den tar sikte på å utarbeide en handlingsplan for bærekraftig bruk og skjøtsel av nasjonalparker og andre verneområder). ”Regjeringen mener at vern av natur er en god investering også som potensial for verdiskaping. God forvaltning av verneområdene er en forutsetning for at reiselivet og andre aktører skal kunne ta ut næringspotensialet knyttet til investeringer utenfor områdene, kombinert med bærekraftig aktivitet inne i områdene”.

Handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder

<http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500027607>

En interdepartemental arbeidsgruppe har lagt fram et forslag til handlingsplan som har vært ute på høring. Utkastet ble behandlet av Fylkesutvalget i sak 34/07. Rapporten peker på viktige utfordringer for den framtidige forvaltningen av verneområdene. For å løse disse utfordringene foreslås en rekke tiltak som bl.a. styrket forvaltning, en større grad av ”adaptiv” forvaltning og tiltak rettet mot lokalsamfunn, lokale og regionale myndigheter. Handlingsplanen ligger nå i departementet for videre oppfølging.

”Verdifulle opplevelser” Regjeringens nasjonale reiselivsstrategi

http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/rapporter_planer/Planer/2007/Verdifulle-opplevelser.html?id=494395

Også i den nylig framlagte nasjonale reiselivsstrategien sier regjeringen at den ønsker at nasjonalparker og andre verneområder skal kunne tas i bruk for reiselivet på en bærekraftig måte, og at ”Natur- og kulturarven i bygd og by skal sikres som en ressurs for lokalsamfunnene og for lokal verdiskaping”.

2.3 Bestillingsbrev fra Miljøverndepartementet og seinere tilleggsavklaringer

Miljøverndepartementet fulgte opp Stortingets behandling av St.meld. nr. 21 (2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. I bestillingsbrevet ber departementet om at det utarbeides fylkesdelplaner for en helhetlig forvaltning av fjellområder som er spesielt viktige for villreinens framtid i Norge. Følgende villreinområder skal ha status som nasjonale villreinområder:

Setesdal Ryfylke, Setesdal Austhei, Hardangervidda, Nordfjella, Ottadalsområdet, Rondane, Sølnekletten, Snøhetta, Knutshø, Forollhogna.

Etter vurdering av konfliktgrad og behov prioriterte departementet oppstart av planarbeid i 2007 for Hardangervidda, Setesdal Ryfylke-Setesdal Austhei og Rondane-Sølnekletten. De fleste nasjonale villreinområdene skal også inngå i to "europiske villreinregioner" som gjenspeiler villreinbestandenes innvandringshistorie. Europeisk villreinregion nord skal bestå av områdene Rondane, Snøhetta, Knutshø og Sølnekletten og region sør skal bestå av områdene Setesdal Ryfylke, Setesdal Austhei, Hardangervidda og Nordfjella. En formell etablering av de europeiske villreinregionene vil skje i regi av Miljøverndepartementet etter at fylkesdelplanene for de nasjonale villreinområdene er vedtatt. Etableringen av europeiske villreinregioner vil imidlertid ikke innebære endringer i de arealbruksstrategiene og retningslinjene som er nedfelt i fylkesdelplanene.

Som nevnt innledningsvis sier Miljøverndepartementet i brevet at hovedformålet med planleggingen *”er å komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for forvaltningen av prioriterte fjellområder som er spesielt viktige for villreinens framtid i Norge. Planene skal forene målene om lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder”*. Planene skal med andre ord omfatte både bruk og vern. Når det gjelder bruksida, vises det til regjeringens mål i Soria Moria-erklæringen og St.meld, nr. 21 (2005-2006) *Hjarte for hele landet. Om distrikts- og regionalpolitikken* om å utvikle en helhetlig fjellpolitikk.. De nasjonale villreinområdene vil framstå som et eget tema eller en egen sone på plankartet.

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

Bestillingsbrevet fra Miljøverndepartementet gir også en del føringer for form og innhold i planen:

”Planene bør oppfylle følgende kriterier:

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

Det skal kartfestes en klar grense for de nasjonale villreinområdene hvor ny utbygging bør unngås. I tillegg må det gjøres en avgrensning mellom randområdet, der utbygging, ferdsel og annen aktivitet vil kunne påvirke leveområdet direkte, og bygdenære områder, der slik direkte påvirkning er mindre framtreddende.”

Disse føringene, for eksempel å konkretisere omfang og lokalisering av framtidig utbygging, forutsetter en planlegging med et detaljeringsnivå som kommune(del)planer. Det ble derfor bedt om et møte med Miljøverndepartementet bl.a. i forhold til detaljeringsgrad og planavgrensning. På møtet i Miljøverndepartementet 20.08.07 ble det avklart at fylkesdelplanene ikke skal fastsette et konkret utbyggingsnivå. Departementet mener at en slik detaljeringsgrad først skal skje ved utarbeidelsen av kommunedelplaner. Fylkesdelplanen skal være en retningsgivende og overordna plan. Generelt slo Miljøverndepartementet fast at utforming og innhold i planene må bli til gjennom prosessen. For å sikre enhet og koordinering mellom de ulike fylkesdelplanområdene, har opprettet et felles forum for arbeidet i de ulike områdene.

Miljøverndepartementet har i brev av 2. april 2008 foretatt en presisering i forhold til ivaretagelse av villreininteressene i planprosessene. Departementet peker på at det er flere aktører som har interesser når det gjelder villrein, bl.a. villreinutvalg og grunneierorganisasjoner, men at det er villreinnemdene som er tildelt ansvaret for å se til at nasjonale villreininteresser blir ivaretatt og fulgt opp på regionalt nivå. Fra 1.1.2008 er det 9 regionale villreinnemder med geografiske ansvarsområder som samsvarer med planområdene for de utpekte nasjonale villreinområdene. Medlemmene er oppnevnt av Direktoratet for naturforvaltning på grunnlag av politisk valgte kandidater fra kommunene. Miljøverndepartementet ber i brevet om at villreinnemdene tillegges en mer overordna rolle enn villreinutvalg og grunneierorganisasjoner, og at villreinnemdene får en sentral rolle i planarbeidet, ”som tydelig viser at målsettingen om sikring av villreinens leveområder skal ligge til grunn for utviklings- og utbyggingstiltak i planområdet”.

Kart som viser villreinområde Rondane – Sølnekletten, utarbeidet av Norsk Villreinsenter nord, viser trekkområdene mellom Rondane og Sølnekletten og trekkveg fra Sølnekletten og nordover til Knutshø-området.

I rapporten som følger kartet er disse trekkene mellom områdene kort beskrevet.

Fra Rondane mot Snøhetta er det kun gjort få observasjoner siste årene.

I planarbeidet skal kunnskapsinnhenting og problemstilling omkring disse trekkene omtales nærmere.

2.4 Vurdering av nasjonale rammer og føringer

Det ligger klare føringer for planarbeidet i bestillingsbrevet fra Miljøverndepartementet i forhold til å ivareta villreinens leveområder. Departementet legger også betydelig vekt på at brukssida skal være et sentralt element i planen, og at planene skal ”forene målene om lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder”.

Tilstrekkelige arealer utenfor villreinens leveområde må inngå i planområdet for å kunne foreta avveining av ulike brukerinteresser.

Bruk og vern omtales i bestillingsbrevet fra departementet som et spørsmål om å finne fram til balanserte løsninger der begge målsettinger kan nås gjennom god planlegging.

”Bruk” defineres vidt og omfatter ikke bare utbygging, men også ferdsel, jakt og fiske og andre opplevelser.

I planarbeidet må det legges vekt på å få fram og ta vare på det særegne ved Rondane, og hva det betyr å ta vare på natur- og kulturverdiene, slik at de fortsatt kan gi grunnlag for positiv økonomisk verdiskapning, både på kort og på lang sikt.

2.5 Ny plandel av plan- og bygningsloven

Ny plandel av plan- og bygningsloven ble vedtatt endelig i Stortinget 5.juni 2008 (beslutning. O. nr. 84 (2007-2008: <http://epos.stortinget.no/SakOpplysning.aspx?id=39308>). Det legges opp til at loven kan tre i kraft fra 01.juli 2009. En revidert fylkesdelplan for Rondane vil derfor bli sluttbehandlet i forhold til den nye lova. Denne innebærer en del endringer fra dagens lovverk:

Betegnelsen endres fra fylkesdeplan til regional plan. Dagens fylkesdelplaner er retningsgivende for statlig, kommunal og privat planlegging og virksomhet, men ikke direkte juridisk bindende. Både fylkeskommunen og fylkesmannen kan imidlertid fremme innsigelse mot detaljplaner (kommune-/reguleringsplaner) som strider mot fylkesdelplanens retningslinjer. Med relativt detaljerte retningslinjer for arealbruken, slik en har i eksisterende fylkesdelplan for Rondane, blir den planen i praksis bindende for kommunenes planlegging.

Etter den nye loven *kan* regionale planer for arealbruk gjøres juridisk bindende inntil de blir innarbeidet i kommuneplaner, gjennom å vedta en regional planbestemmelse. En regional planbestemmelse har som virkning at det ikke kan iverksettes særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak innenfor nærmere avgrensede geografiske områder. Det vil si at en planlagt utbygging som strider mot den regionale planen kan stoppes. **Det kan bli aktuelt å innføre regional planbestemmelse for kjerneområdet for villreinen, i dagens plan benevnt villreinens leveområde.**

Den nye lova åpner også for at kommunene kan miste retten til å innvilge dispensasjoner. ”Dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn i nærmere angitte deler av strandsonen eller fjellområder, kan Kongen i forskrift legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, eller for bestemte typer tiltak, midlertidig til regionalt eller statlig organ” (§ 19-4). Departementet sier i sin omtale av planforslaget at ”med nærmere angitte fjellområder menes det arealer med villreininteresser”.

Fylkesdeplaner skal godkjennes av Miljøverndepartementet. Regionale planer skal som hovedregel vedtas av regional planmyndighet, dvs. fylkestinget. I saker der statlige myndigheter har vesentlige innvendinger ut fra sine interesser, kan de be departementet foreta nødvendige endringer. Også kommuner som blir direkte berørt av planen kan kreve at saken bringes inn for departementet. Departementet kan i tillegg på eget initiativ foreta de endringer i en regional plan som anses nødvendig for å ivareta nasjonale interesser.

3 Gjeldende plan

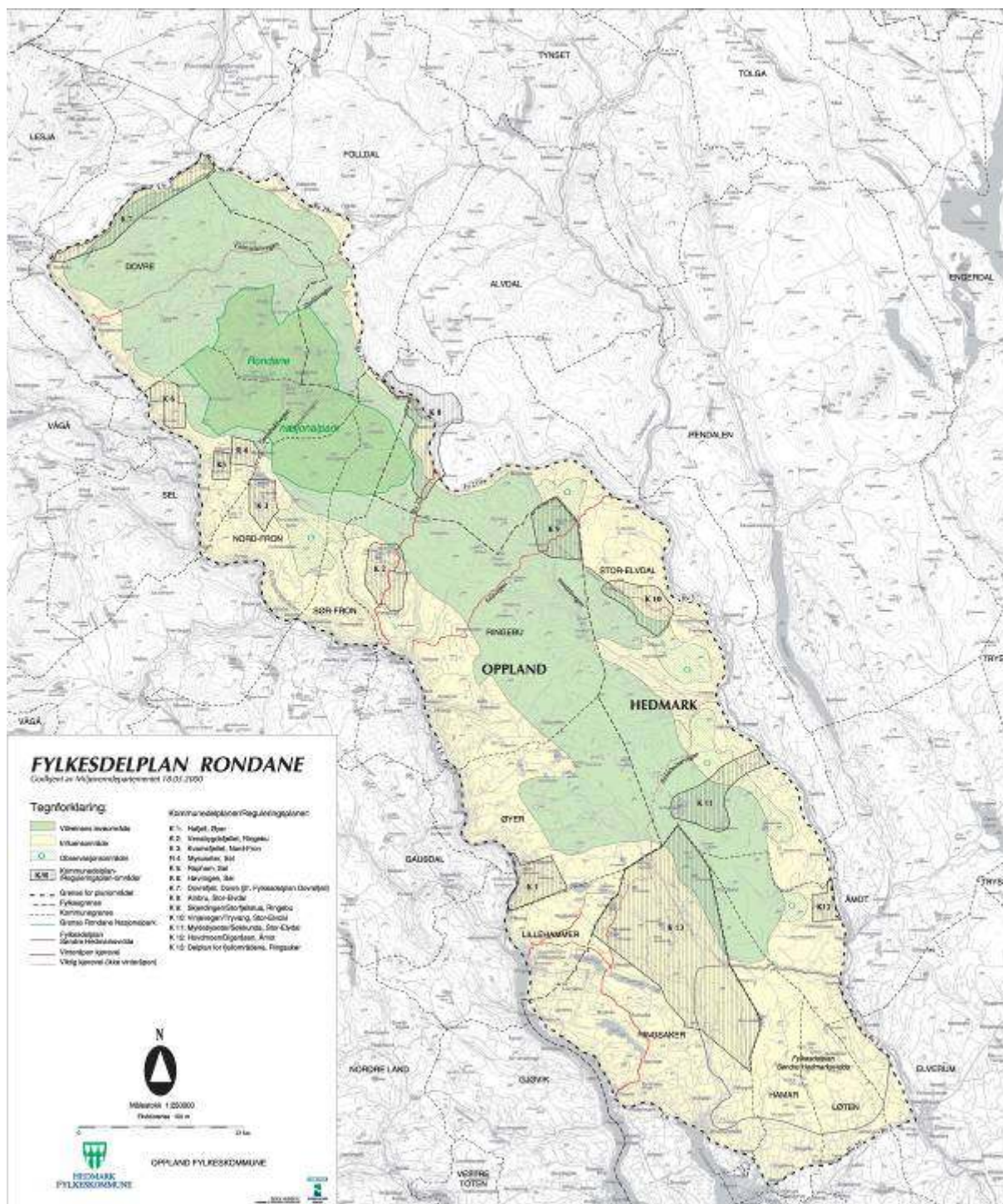
Gjeldende fylkesdelplanen for Rondane omfatter fjellområdene mellom Gudbrandsdalen og Østerdalen, fra Ringsaker-Hamar-Løten i sør til E6 over Dovrefjell i nord (14 kommuner og 2 fylkeskommuner). Planområdet er på totalt 12.600 km². Planens målsetting er å sikre villreinens leveområde i Rondane. Fylkesdelplanen ble første gang godkjent av Miljøverndepartementet i oktober 1992. Planen er seinere revidert en gang (godkjent av Miljøverndepartementet i mai 2000).

Planen består av plankart i målestokk 1:250.000 (se figur 2), retningslinjer for arealbruk og et handlingsprogram med 20 tiltak. Arealet i planområdet er delt i to hovedkategorier; Villreinens leveområde (lysegrønt) og influensområde (gult). Leveområdet utgjør 3200 km² og influensområdet dekker 9400 km². Til hver av disse kategoriene er det utarbeidet et sett med retningslinjer som regulerer bruken av området. Planen kan leses i sin helhet på <http://www.planoppland.no/enkel.aspx?m=33908>

Planrådet for villrein i Rondane ble etablert som organ for å følge opp fylkesdelplanen. Planrådet består av 6 representanter, 3 fra hvert fylke (en politisk representant fra fylkeskommunen, ett medlem fra KS (velges blant berørte kommuner) og ett medlem fra Fylkesmannens miljøvernnavdeling). Fylkeskommunene har sekretariatet for planrådet. Planrådet er et rådgivende organ i forhold til gjennomføring og håndheving av fylkesdelplanen. Fylkeskommunenes ordinære organ foretar den formelle behandlingen av saker knyttet til fylkesdelplanen.

Pr. 1. januar 2006 var det registrert 17.816 hytter i planområdet, og en planreserve (godkjente, men ubebygde tomter) på ca. 4.600 hytter.

Eksisterende plan skal gjelde inntil ny plan er vedtatt, og kommunale planer behandles i henhold til denne inntil ny er vedtatt.



Figur 2 Gjeldende fylkesdelplan for Rondane: Plankart

NB! Kartet er ikke oppdatert i forhold til utvidelsen av Rondane nasjonalpark (2003) og opprettelsen av Dovre nasjonalpark (2003).

4 Fokus for planarbeidet

Bruk og vern omfatter mange tema både på bruks- og vernesida, som biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer, natur- og kulturlandskap, stedsutvikling, friluftsliv, jord- og skogbruk, fritidsbebyggelse, reiseliv, vegutbygging og -brøyting, kraftutbygging, uttak av mineraler og løsmasse osv. I bestillingsbrevet fra Miljøverndepartementet understrekes det at "For at planene skal bli tydelige strategiske, gi klare føringer for kommunal planlegging og være grunnlag for bruk av innsigelser, er det et poeng at utvalget av temaer begrenses til det som er relevant for den konkrete situasjonen i hvert planområde".

Avgrensning av tema

I eksisterende fylkesdelplan for Rondane har verneaspektene i overveiende grad vært avgrenset til å ivareta villreinens leveområde. Dette betyr ikke at andre naturverdier har vært betraktet som irrelevante, men at villreinen er gitt et særlig fokus. **Avgrensingen har også gjort det mulig å følge opp planen gjennom Planrådet for villrein og administrativ behandling i fylkeskommunen, uten oppbygging av et større forvaltningsapparat, og i en form som kan innordnes i eksisterende forvaltnings- og myndighetsstruktur.**

En plan som skulle omfatte alle/mange forvaltningsinteresser, ville medført behov for endringer i forvaltningssystemet for området, tilsvarende Dovrefjellrådet. Dvs. et politisk styringsorgan for området bestående av lokal- og fylkespolitikere, et eget administrativt apparat knyttet til dette styringsorganet med egne budsjetter. Men mens Dovrefjellrådet er et forvaltningsorgan for verneområdene, ville et Rondaneråd med utgangspunkt i fylkesdelplanens avgrensning, medført at kommunene måtte ha gitt fra seg forvaltningsmyndighet for arealene utenfor verneområdene til det overordna styringsorganet, dersom rådet ikke skulle være konsensusbasert. Vi ser ikke dette som verken realistisk eller ønskelig. Det forelås at planen videreføres i eksisterende form, dvs. med fokus på arealforvaltning. Planen skal klarlegge rammene for næringsutvikling, men ansvaret for gjennomføring av konkrete utviklingsoppgaver skal fortsatt ligge på kommune- og næringsnivå.

Planen skal ha samme form som gjeldende plan; dvs. et enkelt plankart med retningslinjer på baksida.

Problemstillinger i leveområdet

Når det gjelder bruk sier både retningslinjene for eksisterende fylkesdelplan og bestillingsbrevet fra Miljøverndepartementet at det skal avsettes en sone, i fylkesdelplanen benevnt villreinens leveområde, der ny utbygging bør unngås. Den store utfordringen for dette kjerneområdet blir derfor å fastlegge avgrensingen av området. Det er avsatt en grense i eksisterende fylkesdelplan, basert på det kunnskapsgrunnlaget som eksisterte da planen ble laget. Direktoratet for naturforvaltning har på vegne av Miljøverndepartementet, gitt Norsk Villreinsenter i oppdrag å oppdatere og ajourføre kunnskapen om villreinens bruk av områdene i Rondane og Sølnekletten. Arbeidsgruppa som er nedsatt vil også fastlegge en biologisk fundert ytre grense for villreinens leveområde. Fylkeskommunene har ikke vært involvert i initieringen eller gjennomføringen av dette arbeidet. Resultatet vil derfor ha form som et premiss for planarbeidet fra nasjonale myndigheter. Miljøverndepartementet peker imidlertid i sitt bestillingsbrev på at når en slik biologisk grense foreligger, "må det foretas en avveining mot andre samfunnsinteresser før det kan kartfestes en klar grense for de nasjonale villreinområdene". Fastsettingen av grensen for villreinens leveområde; i praksis den langsiktige grensen mot utbygging i fylkesdelplanen, vil bli en viktig del av planprosessen og den politiske beslutningsfasen.

Selv om ny utbygging i leveområdet ikke kan påregnes, er det allerede en eksisterende bruk av området. Her vil det særlig være kanalisering av ferdsel og retningslinjer for forsvarsøvelser det er aktuelt å vurdere i planarbeidet.

Endelig grense for leveområdet for villreinen fastsettes gjennom planprosessen med bakgrunn i vurderinger både av den biologiske grense og avveininger mot andre samfunnsinteresser.

Problemstillinger i influensområdet

I influensområdet er det en rekke ulike brukerinteresser. I gjeldende fylkesdelplan sier de generelle retningslinjene at tiltak i influensområdet skal vurderes i forhold til villreinens leveområder og livsvilkår. Det er i retningslinjene ellers et spesielt fokus på hytter, reiselivsbedrifter, veier og ferdsel inn i leveområdet. Erfaringene med praktiseringen av planen er at konfliktene influensområdet er knyttet til særlig hyttebygging og reiselivsbygging. I forhold til beslutningsrelevans og mest mulig effektiv ressursbruk, foreslås det at planprosessen i forhold til influensområdet prioriterer bruksinteressene hyttebygging, reiselivsbygging og ferdsel, både motorisert og til fots. Øvrige sektorinteresser dekkes gjennom de generelle retningslinjene.

Yttergrensene for planen strekker seg i gjeldende plan helt ned til dalbotn både i Østerdalen og Gudbrandsdalen, og omfatter for eksempel Lillehammer sentrum. Det kan virke lite logisk at yttergrensene er trukket så vidt, selv om retningslinjene for planen understreker at planer og tiltak i tettsteder normalt ikke vil bli vurdert i forhold til planen. Dette er også måten planen har vært praktisert på. Å fastsette grenser på kart er ofte konfliktutløsende, og en må derfor se på den praktiske nytteverdien av å endre yttergrensene i forhold til forvaltningspraksisen for gjeldende plan, der reglene for influensområdet praktiseres strengere jo lengre inn mot leveområdet en kommer. I utgangspunktet synes nytten av å endre planenes yttergrenser å være begrenset. Det anbefales derfor å beholde eksisterende yttergrenser for planen, forutsatt at dagens forvaltningspraksis opprettholdes, og heller prioritere å diskutere grensene for leveområdet og retningslinjene for influensområdet.

I bestillingsbrevet fra Miljødepartementet om at influensområdet ble delt i to soner, i ett randområde, der utbygging, ferdsel og annen aktivitet vil kunne påvirke leveområdet direkte, og en sone med bygdenære områder, der slik direkte påvirkning er mindre framtreddende. Hvor hensiktsmessig en slik todeling er for fylkesdelplan Rondane vil variere. I nordøstlige deler av området er avstanden mellom ytre planavgrensing og villreinens leveområde så liten at det har liten hensikt å dele influensområdet i to soner. Videre er erfaringen med gjeldende plan at det å praktisere retningslinjene strengest inn mot leveområdet fungerer hensiktsmessig og gir den nødvendig fleksibilitet. Hvorvidt influensområdet skal deles i to soner vil bli fortløpende vurdert i planprosessen, opp mot dagens ordning.

Spørsmålet om justering av ytre grense for influensområdet tas opp i de kommunale arbeidsgruppene.

Planrådet for villrein i Rondane: Sammensetning og funksjon

Retningslinjene for eksisterende plan sier at planrådet skal være et rådgivende organ i forhold til gjennomføring og håndtering av fylkesdelplanen. Sammensetning og funksjon er ellers ikke fastsatt i retningslinjene, men har utviklet seg over tid. Planrådet har de siste årene hatt seks medlemmer; Fra hvert fylke er det én fylkespolitiker, én kommunepolitiker (oppnevnes av KS) og én representant fra Fylkesmannen. Rådet oppnevnes for en valgperiode av gangen. Fylkeskommunens administrasjon har sekretariatsansvaret. Antall møter pr. år har variert fra 4-7.

Planrådets viktigste funksjon har vært å vurdere planforslag fra kommunene opp mot fylkesdelplanens målsetting om å ivareta villreinens leveområde. Planrådet har hatt en rådgivende funksjon, dvs. at rådet har gitt tilrådinger til fylkesmennene og fylkeskommunene, men ikke fattet vedtak. Planrådet har også initiert arbeid for å bedre kunnskapsgrunnlaget for forvaltning av planområdet. Planrådet har imidlertid ikke faste driftsmidler, og dette arbeidet har vært avhengig av om det har vært mulig å skaffe tilveie prosjektmidler.

Planrådet har også hatt en viktig rolle i å forankre planen i kommunene og holde planen ”levende”, blant annet gjennom å legge rådsmøtene rundt om i kommunene som har areal innenfor planområdet, og gjennom jevnlig å avholde villreinkonferanser for planområdet.

Planrådets sammensetning og oppgaver bør vurderes ved planrevisjonen. Rådet består i dag av en blanding av politiske og administrative representanter, og fylkesmennenes representanter har bl.a. påpekt at det er vanskelig å sitte i et organ som gir råd til saksbehandlingen i egen etat, og at en assosiert tilknytning kunne være mer hensiktsmessig. Et annet moment som må hensyntas i vurderingen av planrådets funksjon og sammensetning, er omorganiseringen av villreinnemdene, som nå har et ansvarsområde som dekker de nasjonale villreinområdene. Det vil bl.a. være viktig med samordning/grensegang når det gjelder arbeidsoppgaver til villreinnemdene og planrådet.

Handlingsprogram

Eksisterende fylkesdelplan har et handlingsprogram i 20 punkter. Uten forvaltningsmyndighet og egne driftsmidler har planrådets mulighet for oppfølging av handlingsprogrammet vært begrenset. Ikke alle punktene i planen er derfor gjennomført. I planprosessen bør det derfor vurderes om det er mer hensiktsmessig å la planrådet ha et løpende ansvar for å initiere og gjennomføre tiltak, enn å ha et statisk handlingsprogram i planutkastet.

Generell oppdatering av retningslinjene

Retningslinjer og plankart må gjennomgås og gis en generell oppdatering, blant annet i forhold til de nye forskriftene om konsekvensvurderinger og utvidelser/oppretting av verneområder siden forrige revisjon.

Arealovervåkingsystem

Enkeltplaner for mindre områder innen planområdet skal vurderes i en regional sammenheng. Med utskiftninger både blant politiske og administrative representanter i Planrådet for villrein, har det imidlertid vist seg vanskelig å holde nødvendig kontinuitet og oversikt over arealbruken. Det bør derfor utredes om det er mulig å lage et enkelt registreringsopplegg for innkommende planer i de to fylkeskommunene, slik at en har en kontinuerlig oppdatert oversikt over utviklingen i influensområdet.

Oppsummering

Tema som er aktuelle å ta hensyn til varierer innenfor planområdet.

Noen steder er vinterbrøyting av veg aktuelt tema og i et par kommuner er Forsvarets aktiviteter aktuelt tema.

Ut fra omfanget og funksjon til gjeldende plan og erfaringene med denne, er det generelt valgt å kjøre et planarbeid med fokus på temaene villrein, hyttebygging, reiselivsutbygging og ferdsel i løyper og stier og motorisert ferdsel. Dette for å konsentrere både kunnskapsinnhenting, konsekvensvurderinger, brukerinvolvering og politiske beslutninger om de mest relevante utfordringene.

Bevaring av kulturminner og kulturmiljøer er temaer som også vil bli ivaretatt.

5. Kunnskapsinnhenting og konsekvensvurderinger

5.1 Kunnskapsinnhenting

Villrein

Norsk villreinsenter Nord på Hjerkinns har fått i oppdrag fra Direktoratet for naturforvaltning å gjennomføre en kartlegging og oppdatering av data fra villreinenes leveområder i Rondane og Sønkleppen. Til grunn for arbeidet vil eksisterende datamateriale bli benyttet, supplert med det lokale ressurspersoner kan bidra med av historiske data. Det er nedsatt en prosjektgruppe med representanter fra miljøvern avdelingene hos fylkesmannen i Hedmark og Oppland, villreinnemdene i Rondane og Sønkleppen, Norsk institutt for naturforskning og Statens Naturoppsyn for å bistå villreinsenteret med arbeidet. Direktoratet for naturforvaltning deltar som observatør og villreinutvalgene er trukket inn i arbeidet med kunnskapsinnhenting. Resultatet av arbeidet skal være et faglig-biologisk viltkart som mest mulig objektivt skal vise hvilke områder villreinen benytter i dag og potensielt vil kunne bruke til ulike tider og ulike funksjoner. Kartgrunnlaget vil foreligge 1. september 2008.

Det forutsettes at arbeidet som gjennomføres ved Norsk Villreinsenter er tilstrekkelig som kunnskapsgrunnlag for planarbeidet, og at ytterligere kunnskapsinnhenting ikke er nødvendig.

Fritidshus og reiselivsbedrifter

Høsten 2006 ble det gjennomført en kartlegging av eksisterende fritidshus (Antall fritidsboliger over tid i Rondaneregionen, ØF-notat nr. 11.2006). Østlandsforskning har arbeidet noe videre med denne registreringen og bl.a. sett på endringer over tid i ulike soner fra leveområdet. Høsten 2006 ble også tomtereserven (godkjente, ikke bebygde tomter) registrert gjennom forespørsel til kommunene. Oversikten over fritidsbebyggelse er derfor tilfredsstillende.

Når det gjelder reiselivsbedrifter er ikke oversikten like god. Her må det foretas en registrering av type bedrifter, lokalisering, kapasitet, belegg og godkjente utvidelsesplaner.

Ferdsel

Sti- og løypenettet må registreres. Det finnes her betydelig datamateriale i form av forvaltningsplanen for Rondane og kommunale sti- og løypeplaner. Kunnskapen må imidlertid systematiseres.

Det finnes noe kunnskap om ferdselsomfang og –mønster blant ulike brukergrupper. I 2002 ble det gjennomført en undersøkelse om ferdsel ut fra hytter i planområdet som gir et akseptabelt kunnskapsgrunnlag for hyttebrukerne (<http://www.oppland.no/Documents/Regional-utvikling/FerdselRondanemidt-sor.pdf>). Når det gjelder ferdsel ut fra reiselivsbedrifter, er det igangsatt en felles undersøkelse for planområdene Hardangervidda, Rondane og Setesdalsheiene. Ressursrammene er svært begrenset, og en vil derfor kun få samlet inn noen nøkkelopplysninger om hvor langt ulike turistgrupper går ut fra reiselivsbedriftene, hvor kanaliserende skiløyper og stier er, bruk av lokal informasjon o.a. Norsk institutt for naturforskning er engasjert for å gjennomføre undersøkelsen. Resultater vil foreligge i løpet av vinteren 2009.

Den brukergruppen en i størst grad mangler kunnskap om, er lokalbefolkningens bruk av området. Lokalbefolkningens bruk ville mest hensiktsmessig bli kartlagt gjennom representative befolkningsundersøkelser. Dette er imidlertid kostbart, og ligger pr. i dag ikke inne i prosjektet. Det hadde vært ønskelig å gjennomføre en slik undersøkelse, men dette avhenger av at kostnadene kan dekkes av sentrale myndigheter.

5.2 Konsekvensvurderinger

Fylkesdelplanen for Rondane vil gi retningslinjer for utbygging, men *ikke* angi konkrete, geografisk avgrensede områder for utbygging. Dette vil fortsatt være en del av de kommunale planprosessene. Det vil derfor ikke bli foretatt konsekvensvurderinger av konkrete utbyggingsalternativer.

Konfliktene i planområdet i dag, og sannsynligvis også framover, er knyttet til influensområdet; Hvilken utbygging kan tillates og i hvilket omfang? Arealbruken i selve utbyggingsområdet er ett hensyn, den trafikk som genereres inn i villreinens leveområde et annet. Det er derfor behov for, på et overordna nivå, å se på både hvilke konsekvenser ulike utbyggingsmønstre vil ha for villreinens leveområder, og hvilke lokaløkonomiske effekter restriksjoner på utbygging vil ha.

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

Det foreslås et opplegg der de kommunale arbeidsgruppene jobber fram to ulike scenarier for videre utbygging, ett scenarie med lite/moderat utbygging og ett scenarie med noe sterkere utbygging, i tillegg til 0-alternativet som referanse for utbyggingsalternativene. Scenariene skal både vurdere omfang av utbygging og geografisk lokalisering. Konsekvensene av de ulike utbyggingsalternativene vurderes i forhold til dagens situasjon. Avbøtende tiltak vurderes også. Vurderingen av konsekvensene vil måtte bli skjønnspregete, men det vil foreligge et kunnskapsgrunnlag om villreinens leveområder som vil være et godt utgangspunkt for konsekvensvurderingene. Likedan finnes det erfaringstall for lokaløkonomiske effekter av fritidshusbebyggelse som kan benyttes som grunnlag for konsekvensvurderingene¹.

Elverum kommune har et begrenset areal innefor fylkesdelplanområdet. Det er derfor lite hensiktsmessig å kjøre scenarieprosess i Elverum kommune.

Det må understrekes at arbeidsgruppene *ikke* skal velge mellom de ulike alternativene, eller komme med noen tilråding på dette stadiet i prosessen. Formålet med arbeidet i gruppene er å se på ulike framtidige utbyggingsstrategier og effekter av disse, valg av løsninger må foretas når en ser scenariene fra kommunene i sammenheng.

Arbeidsgruppene skal være sammensatt av leder av kommunens planutvalg, medlem fra villreinnemdene, representanter fra grunneiersida (private og evt. fjellstyre) og representanter for reiselivsnæringa. Kommunen foretar oppnevning av medlemmene i arbeidsgruppa. Arbeidsgruppene kan utvides dersom kommunene finner dette hensiktsmessig, men det skal sikres en rimelig balanse mellom bruk- og verneinteresser. Arealplanlegger i kommunen fungerer som gruppas sekretær. For arbeidsgruppenes arbeid stiller fylkesdelplanarbeidet til disposisjon prosessedelse, villreinfaglig kompetanse og fagkompetanse mht. lokaløkonomiske effekter av hytte-/reiselivsutbygging og villrein.

¹ Ericsson, B. & Grefsrud, R. 2005. Fritidshus i innlandet: Bruk og lokaløkonomiske effekter. ØF-rapport nr. 06/2005.

Ericsson, B. & Grefsrud, R. 2006. Fritidsboliger i Vestmarka – mulig konsekvenser. ØF-rapport nr. 18/2006.

Forslagene til langsiktig utbyggingsstrategi bør diskuteres i kommunens planutvalg, dersom det ikke foreligger klare føringer i gjeldende kommuneplan. Arbeidsgruppene står for øvrig fritt i å innhente innspill fra ulike aktører.

Når scenariene fra de ulike kommunene er ferdige, sammenstilles dette til tre scenarier for hele planområdet med ulik utbyggingsgrad. Konsekvenser for villrein og lokaløkonomi av de tre scenariene vurderes. De tre alternativene presenteres på åpne, regionale møter. De ulike alternativene diskuteres også i møter med ordførerne ("ordførerkonsultasjoner") og i politiske fora i fylkeskommunene. På bakgrunn av disse prosessene utarbeides forslag til plan, som sendes på ordinær høring (se figur 3).

Det må understrekes at det ikke kan forventes at nasjonale myndigheter vil godkjenne omfattende utbyggingsplaner for området. Hovedhensikten med å utarbeide scenarier med mer omfattende utbygging, vil være å kartlegge de lokaløkonomiske effektene av begrensninger på lokale utviklingsmuligheter.

Den framgangsmåten som er skissert over, er tenkt som et alternativ til ordinære planprosesser der en sentraladministrasjon har hovedansvaret for å utarbeide planen, og med brukermedvirkning bestående av informasjonsmøter og innspill gjennom referansegrupper. *Hovedhensikten med en slik framgangsmåte er å vurdere konsekvensene (både for villreinen og lokalsamfunnsutvikling) av ulike langsiktige utbyggingsstrategier, før en låser seg til bestemte løsninger lokalt og regionalt.*

Gjennom den foreslåtte arbeidsmåten vil en kunne oppnå følgende:

- Sterkere lokal forankring
- Et langsiktig perspektiv på arealforvaltningen i planområdet (hvordan ser vi for oss planområdet om 40-50 år?)
- Et helhetlig perspektiv på arealforvaltningen i planområdet (hvilken betydning har sterk utbygging i en kommune for området som helhet?)
- Et bedre beslutningsgrunnlag for politiske vedtak: Hvilke konsekvenser har ulike valg? (Avveining av ulike sektorinteresser, fordeling mellom kommuner)
- Dersom ivaretaking av villreinens leveområder medfører begrensning på lokale utviklingsmuligheter som viser seg å ha store negative lokaløkonomiske effekter, vil dette gi grunnlag for å diskutere kompensasjonsordninger med nasjonale myndigheter, for eksempel i form av et verdiskapingsprogram eller som en del av kommunenes inntektssystem.

Det understrekes at det foreslåtte opplegget er en metode for brukermedvirkning som etter det vi kjenner til, ikke har vært testet ut tidligere i planprosesser. Det er imidlertid gjennomført mer omfattende scenarieprosesser i norske forskningsprosjekter i tilknytning til bruk-vern-konflikter, med gode erfaringer. Opplegget må likevel testes ut i en kommune. En eventuell revisjon av opplegget mot en mer tradisjonell planprosess vil imidlertid være mulig uten vesentlige forsinkelser.

6. Organisering

Prosjekteiere er fylkesutvalget i Oppland og fylkesrådet i Hedmark. Prosjekteiere følger prosessen løpende.

Det er bevisst valgt en liten styringsgruppe for planarbeidet. I en så omfattende planprosess vil det alltid være behov for justeringer og korreksjoner, og det er derfor vurdert som viktig å ha ei mest mulig operativ styringsgruppe. Dette krever at gruppa ikke er for stor. Det er også bevisst valgt å ha ei styringsgruppe bestående av kun politiske representanter. Dette er ikke et signal om at medvirkning fra ulike parter i planarbeidet ikke er viktig, men for å understreke at et fylkesdelplanarbeid er et politisk ansvar.

Ved viktige milepæler i planprosessen gjennomføres felles ”ordførermøter” med kommunene, der også representanter fra villreinnemnd og berørte organisasjoner inviteres.

Det opprettes en styringsgruppe for planarbeidet på 8 representanter, slik at den består av 4 ordførere og 4 fylkespolitikere likt fordelt mellom de to fylker. Ordførerne oppnevnes av de respektive KS-styrer. Fylkesrådmann og fylkesdirektør har observatørstatus med talerett i styringsgruppa.

Styringsgruppa:

Fylkespolitiker Oppland	Fylkespolitiker Hedmark	Kommunepolitiker Oppland	Kommunepolitiker Hedmark
Kjetil Lundemoen, Ap	Terje Andreas Hoffstad, Ap	Bengt Fasteraune, Dovre	Eva Tørhaug, Folldal
Vara: Anne Marie B. Jøranli, KrF	Vara: Ida Kristine Teien, Sp		
Jørand Ødegård Lunde, H	Wenche Irene Sætre Høye, H	Arnhild Baukhol, Ringebu	Ole Gustav Narud, Åmot
Vara: Ivar Odnes, Sp	Vara: Erik Ringnes, V		

Planrådet for villrein i Rondane skal fungere som gjennomgående ressursgruppe for arbeidet. Som nevnt består planrådet av Planrådet av 6 representanter, 3 fra hvert fylke (en fylkespolitiker, ett medlem fra KS og ett medlem fra Fylkesmannen). Det forelås at referansegruppa suppleres med lederen av villreinnemnda for Rondane².

Medvirkning fra og involvering av ulike interesseparter for øvrig skal skje ut fra oppgavene i de ulike fasene av arbeidet, og ikke som gjennomgående arbeids- eller ressursgrupper. Figur 3 viser ulike prosessfaser og ulike tidspunkt for involvering av ulike aktører.

Faglig ansvarlig for planprosessen er fylkesdirektør i Hedmark og fylkesrådmann i Oppland. Det ansettes en egen prosjektleder i 100% stilling for 2 år, med kontorsted hos en av fylkeskommunene. Prosjektleder oppretter intern faggruppe i fylkeskommunene etter behov.

² Fylkesmannen og villreinnemnda er for øvrig sentrale i utarbeidelsen av det villrein faglige kunnskapsgrunnlaget for arbeidet.

Informasjon og medvirkning

Fylkesdelplan for Rondane – Sølnekletten vil opprette en egen web-side for å informere om planprosessen generelt og få ut informasjon om det som skjer i prosjektet til styringsgruppa, kommunene, med lokale arbeidsgrupper, andre samarbeidsparter og publikum generelt.

Scenariearbeidet vil skje lokalt i hver kommune. Det velges ut en pilotkommune der det opprettes en lokal arbeidsgruppe som tester ut denne arbeidsformen, både med hensyn til medlemmer i gruppa, gjennomføring av arbeidet og oppfølging.

I pilotkommunen vil arbeidsgruppa bestå av 2 politikere, derav leder av planutvalget, sekretær Villreinnemnda, representanter fra villreinutvalget, fjellstyret, grunneier/landbruk, reiselivet, hyttevevforening og DNT.

Scenariearbeidet i pilotkommunen planlegges og gjennomføres med eksterne rådgivere som har erfaring fra slikt arbeide. Erfaring fra scenariearbeidet i pilotkommunen vil bli brukt i scenariearbeidet i de andre kommunene.

Prosjektleder vil dessuten ha et samarbeid med en administrativ prosjektgruppe med representanter fra villreinnemnd, villreinutvalg, Fylkesmannen i Hedmark og Oppland, hhv. Miljøvernavdeling og landbruksavdeling, fylkeskommunen i Hedmark og Oppland, hhv. Reiseliv og næring.

7. Økonomiske rammer

Kostnader til villreinfaglige utredninger er igangsatt av nasjonale miljøvernmyndigheter, og finansieres separat. De er derfor holdt utenfor prosjektbudsjettet. For Rondane/Sølnekletten er det bevilget 220.000 kroner til villreinfaglige utredninger.

Kommunene forventes ikke å gå inn med direkte økonomiske midler, men det er lagt opp til at kommunene yter en arbeidsinnsats gjennom de lokale arbeidsgruppene. Et anslag for dette tilsier 150 -200 t pr. kommune. Med 13 kommuner og en timepris på 300 kr. tilsvarer dette 585-780.000 kr.

UTGIFTER

Prosjektleder, 2 år	1.200.000 kr.
Faglig bistand til kommunale arbeidsgrupper	600.000 kr.
Faglig bistand, konsekvensvurderinger av scenarier for hele området	200.000 kr.
Undersøkelse, ferdsel ut fra reiselivsbedrifter	80.000 kr. ³
<u>Drift av prosjektet (møter, reiser etc.)</u>	<u>200.000 kr.</u>
SUM	2.280.000 kr.

INNTEKTER

Tilskudd fra Miljøverndepartementet 2007 ⁴	113.000 kr.
---	-------------

³ Det ble bevilget 80.000 kr. fra sentrale myndigheter til villreinfaglige undersøkelser. Dette er bundne midler som ikke kan nyttes til andre formål.

Tilskudd fra Direktoratet for naturforvaltning, 2007	80.000 kr. ³
Tilskudd fra Miljøverndepartementet 2008	113.000 kr.
Tilskudd fra Miljøverndepartementet 2009	?
Oppland fylkeskommune	987.000 kr.
<u>Hedmark fylkeskommune</u>	<u>987.000 kr.</u>
SUM	2.280.000 kr.

⁴ Rammen fra Miljøverndepartementet er på 170.000 kr. for Sølnekletten og Rondane samlet. Total arbeidsmengde for de to områdene er beregnet til 1.5 årsverk. Midlene er derfor fordelt med 2/3 på Rondane og 1/3 på Sølnekletten.

NINA Rapport 641

ISSN:1504-3312

ISBN: 978-82-426-2221-1



Norsk institutt for naturforskning

NINA hovedkontor

Postadresse: Postboks 5685, 7485 Trondheim

Besøks/leveringsadresse: Tungasletta 2, 7047 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 73 80 14 01

Organisasjonsnummer: NO 950 037 687 MVA

www.nina.no