

Mastergradsoppgave

Henny Oddveig
Kveen Brustad

Hyttebygging i Rondane
nasjonalparks randområder

En studie av kommunenes syn på
hyttebyggingens effekter og goder



Høgskolen i Telemark

Avdeling for allmennvitenskaplege fag

Mastergradsavhandling
i idretts- og friluftslivsfag 2011

Henny Oddveig Kveen Brustad

Hyttebygging i Rondane nasjonalparks
randområder.

En studie av kommunenes syn på hyttebyggingens effekter
og goder.



(Kilde: <http://www.folldalsportalen.no/>)

Høgskolen i Telemark 2011

Avdeling for allmennvitenskaplige fag

Institutt for idretts- og friluftslivsfag

Hallvard Eikas plass

3800 Bø

<http://www.hit.no>

Denne avhandlingen representerer 60 studiepoeng.

© Rettigheter etter lov om åndsverk: Henny Oddveig Kveen Brustad

Trykket ved Høgskolens kopisenter i Bø

FORORD

Denne oppgaven markerer slutten på fem års studier innen friluftsliv og idrett ved Høyskolen i Telemark. Det har vært spennende og innholdsrike år, med gode muligheter for læring innenfor et bredt felt.

Oppgaven representerer på mange måter elementer fra friluftsliv, arealforvaltning og geografi - og i skjæringspunktet mellom disse har oppgaven min blitt til.

I arbeidet med masteroppgaven har jeg fått møte mange spennende mennesker, og jeg har lært mye. Tusen takk til alle som har stilt opp til intervju – uten dere hadde det ikke vært noen oppgave.

Jeg vil rette en stor takk til veiledere min, Alf Odden, som har vært en konstruktiv og dyktig veileder for meg. Vil også takke Jan Ove Tangen som var veileder da jeg tok de første skritt med oppgaven.

De ansatte på biblioteket i Bø har også vært uvurderlige - god service fra dere har betydd mye.

Folldal, 2011-06-13

Henny Oddveig Kveen Brustad

INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	3
BAKGRUNN FOR OPPGAVEN OG PROBLEMSTILLING.	4
Avgrensning av oppgaven.	5
Hvorfor forske på dette temaet?	7
Problemstillinger.	8
OPPGAVEN OPPBYGNING OG STRUKTUR.....	8
TIDLIGERE FORSKNING.	9
Å sette pris på friluftsliv – bare for eksperter?	9
Lokal naturforvaltning. Mellom idealer og realiteter.....	11
Bruk og vern – brytninger om demokrati.....	13
Lokal forvaltning av store verneområder. Evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane.	15
Forvaltningen av Dovrefjell – Sunndalsfjella nasjonalpark - enige og tro til Dovre faller? 16	
Holdninger til hytteliv og utvikling av hytteområder. Resultater fra spørreskjemaundersøkelse.....	17
PRESENTASJON AV PLANHIERARKI, LOVER, OG FYLKESDELPLAN FOR RONDANE.	18
Det offentlige forvaltningsapparatet.....	18
Plan- og bygningsloven som redskap for styring, utvikling og vern.	19
Fylkeskommunen.	21
Ulike plantyper.	24
Fylkesdelplan for Rondane.....	25
TEORIKAPITTEL.	29
Kommunal selvbestemmelse.....	29
Makt og avmakt i kommunepolitikken.	30
Omstridd natur.....	36
Farer ved ukontrollert hytteutbygging.....	38
Allmenningens tragedie.....	38
Ulike syn på forvaltning i planhierarkiet.....	41
Forvaltersynet.....	41
METODE	43
Materiale og metode.....	43
Intervjuene.....	44
Intervjuguide.	46
Utvelgelse av informanter.	46
Praktiske forhold ved intervjuene.	48
Dokumentanalyse.	49
Kildekritikk.	49
PRESENTASJON AV RESULTATER.....	51
Positive sider ved hytteutbygging.	52
Negative sider ved hytteutbygging.....	53
Bruk av arealer til hytteutbygging.....	56
Bærekraftig hytteutbygging.....	59
Konsekvenser for friluftsliv.	60
Inngrepsfrie arealer.	64
Fylkesdelplan for Rondane og villrein.	65
Kommunenes synspunkter på fylkesdelplan for Rondane.	68
Makt over egne arealer.....	75

DISKUSJON - SVAR PÅ PROBLEMSTILLINGENE	77
Problemstilling 1	77
Hva er kommunenes syn på konsekvensene av hytteutbyggingen i randområdene til Rondane nasjonalpark?	77
Problemstilling 2	79
På hvilken måte skiller kommunenes syn på hytteutbyggingen seg fra fylkeskommunenes syn?	79
Problemstilling 3	83
Hva er de viktigste årsakene til de motstridende synspunktene på konsekvensene av hytteutbygging?	83
Syn på hytteutbygging	83
Ulike perspektiver på kommunenes rolle i naturforvaltningen	86
Etterord	91
LITTERATURLISTE	92
Vedlegg 1 - intervjuguide brukt for informanter i kommunene	95
Vedlegg 2 – intervjuguide brukt for informanter i fylkene	96

SAMMENDRAG

De senere år har det blitt økt fokus i media på hyttebygging i høyfjellet i tilknytning til verneområder. Med det har også arealbruken i norske kommuner blitt satt på dagsorden. Uenigheter mellom parter med innflytelse over slike områder har kommet frem, og stridens kjerne er avveiningen mellom bruk og vern. Ulik forskning har sett nærmere på denne problematikken, og forsøkt å avdekke årsakene til forskjellene på synspunkter.

Denne masteroppgaven handler om fylkesdelplan for Rondane, og er en studie av berørte kommuners syn på hytteutbyggingens effekter og goder. Jeg har intervjuet informanter fra sju av fjorten berørte kommuner, og en representant fra henholdsvis Hedmark og Oppland fylke.

Oppgaven ser spesielt på hytteutbygging i områdene som omfattes av fylkesdelplan for Rondane, men også temaene arealbruk, villrein, friluftsliv og forholdet mellom kommuner og fylker/stat. Det viser seg at kommunene og fylkene er forholdsvis samstemte i forhold til disse temaene, men at det er noen motsetninger. Dette er blant annet knyttet til makt over egne arealer, og hva som vedtas i endelige planer, slik som fylkesdelplan for Rondane. Politisk er det også ønske om en mer brukerstyrt forvaltning på lavest mulige nivå, men dette viser seg å til dels treneres av miljøforvaltningen, som ikke viser særlig vilje til delegering av ansvar. Samtidig viser forsøk på lokal forvaltning av verneområder at det er store utfordringer rundt dette.

Jeg har avdekket to hovedfunn, som jeg forsøker å forklare årsakene til. En del kommuner ønsker å bygge flere hytter på sine arealer, og ser ikke særlige problemer ved dette. Samtidig ser fylket og staten et behov for en helhetlig planlegging av området - derav fylkesdelplan for Rondane. En kan derfor se hele planen som et tiltak for å motvirke effektene av mekanismene tilknyttet en "allmenningens tragedie", og innebærer dermed en skepsis til kommunenes evne til å ta overordnede hensyn. Svarene fra noen av kommunene kan også forstås som en indikasjon på at det ville ha vært mer hyttebygging uten planen.

Det er også ulike syn på hvor mye kommunene kan bestemme selv. Noen kommuner ønsker sterkere råderett over egne arealer, og føler at deres meninger ikke blir hørt, mens stat og fylke setter sin lit til eksperter og forskere og ikke lokal kunnskap, når fylkesdelplaner skal utformes.

BAKGRUNN FOR OPPGAVEN OG PROBLEMSTILLING

Oppgaven min tar for seg fylkesdelplan for Rondane og ser spesielt på hytteutbygging i områdene som omfattes av denne, men også temaene arealbruk, villrein, friluftsliv og forholdet mellom kommuner og fylker/stat. Den gryende ideen til masteren min startet egentlig i 2004 med faget arealforvaltning ved HiT. Der hadde vi en semesteroppgave hvor vi blant annet så på prosessen rundt arealplanlegging, og bruk av plan- og bygningsloven. Jeg fikk innsikt i at det kan være ganske stor forskjell på hva en kommune ønsker å gjøre, og hva fylket legger som føringer for hva kommunen faktisk kan. Det er mange forhold som spiller inn, og jeg synes det var spesielt interessant å se på hytteutbygging, fordi det blir mer og mer utbredt i fjellet i våre dager. I 2005 så jeg også TV- programmet Brennpunkt, som tok for seg hytteutbygging i høyfjellet (Brennpunkt, NRK, 6/9-2005). Det handlet om at det bygges mer og mer i skjør høyfjellsnatur, og at håpet om inntekter i kommunekassa kan være med og piske frem utbygging høyere og høyere opp i fjellet.

Flere og større hytter bygges rundt i Norge i dag. I 2010 var det 398 884 hytter her i landet. Hedmark har 32 552, mens Oppland har 44 778 hytter (Statistisk sentralbyrå, 2010). Dette er de to fylkene som fylkesdelplan for Rondane berører. Sammenlikner en gamle tall med nye, ble det i 1983 bygget 1600 nye hytter, mens det i 2004 ble bygget 4647 hytter. (Omsetningen av fritidseiendommer var i 2000 på 3,3 milliarder, mens den i 2004 hadde økt til 6,6 milliarder) Omsetningen av fritidseiendommer har økt fra 4 514 millioner i 2003 til 11 925 millioner i 2009 (ibid). Samtidig har gjennomsnittlig bruksareal økt fra 62,2 kvadratmeter i 1983 (Kaltenborn, 2006) til 101 kvadratmeter i 2007 (Olstad, 2009) Grunnen til at jeg spesielt ønsker å se på hytteutbygging i nærheten av en nasjonalpark, er at bygging her fører til at flere og flere områder av uberørt og relativt uberørt natur blir utbygget, og med det får en endret verdi. Jeg synes det vil være interessant å se nærmere på de ulike interesser og meninger som aktører kan ha i et slikt område.

Vi har i Norge i dag få inngrepsfrie arealer igjen, det vil si områder som ligger mer enn en kilometer i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep. Per januar 2008 var cirka 45 prosent av Norges areal (unntatt Svalbard og Jan Mayen) definert som inngrepsfritt. På grunn av utbygginger av ulike slag, fikk vi cirka 1 027 færre kvadratkilometer inngrepsfrie områder i perioden fra 2003 til 2008 (Miljøstatus i Norge, 2010). Store deler av de inngrepsfrie naturområdene er høyfjell, breområder og uproduktiv mark. Villmarkspregede områder er

redusert med cirka 1 850 kvadratkilometer på landsbasis, eller vel 4,7 prosent i perioden fra 1988 til 2008 (Miljøstatus i Norge, 2010).

Reduksjonen har vært størst i Sør-Norge, men oppstyking av de inngrepsfrie områdene skjer bit - for - bit over hele landet. Kartlegging viser at de viktigste årsakene til reduksjonen i inngrepsfrie naturområder i perioden 1988 -2003 var energiproduksjon og energitransport, samt veibygging, særlig fra skogbruket (Miljøstatus i Norge, 2010). Hytteutbygging og de inngrep det fører med seg, vil også spille inn på disse arealene. Forskere mener at denne utviklingen også er negativ for villreinen og dens levekår. De mener at villreinen får forstyrret sine trekkruter og leveområder. Blant annet skriver Jan Heggenes et. al (2010), ved Norsk villreinsenter sør, at villreinen får redusert beiting og bruker områder med moderat og høy utbyggingsgrad mindre enn før. I FN's miljøprogram (UNEP) globale oppsummering over tilstanden i verdens fjellområder blir Norge kritisert for manglende hensyn til den norske villreinen som er under hardt press av hytte- og kraftutbygging. Reinen er avhengig av å kunne migrere mellom sommer- og vinterbeite, men på grunn av den voldsomme utbyggingen av vannkraft, kraftlinjer, veier og hyttefelt, er disse områdene blitt oppsplittet i 26 isolerte områder. En av hovedårsakene er at det siden 1980-tallet er blitt bygget 2-3000 nye hytter hvert år, og at myndighetene - ifølge rapporten - i stedet for å ta et overordnet ansvar, har delegert utbyggingssakene til hver enkelt kommune. Denne bit - for - bit utbyggingen utgjør en stor trussel mot villreinen. Mest bekymringsverdig er utbygging i randsonene mellom fjellområdene, som utgjør historiske trekkruter for villreinen (UNEP, 2002). Også fylkesmannen i Sør – Trøndelag setter fokus på at den største utfordringen for villreinen er arealdisponering i fjellet. Fylkesmannen skriver at hver kommune kun tenker på sine egne inngrep i fjellet og i for liten grad ser reinens leveområder under ett. Fylkesmannen skriver også at vandring og skifte av beiteområder er en forutsetning for at reinen skal kunne overleve i et karrig fjellandskap (Fylkesmannen i Sør – Trøndelag, 2007).

Avgrensning av oppgaven.

Jeg bestemte meg for å bruke fylkesdelplan for Rondane som avgrensning for oppgaven min. Det avgrensede geografiske området som fylkesdelplanen dekker ville hjelpe til å begrense omfanget av oppgaven, og de problemstillingene som fylkesdelplan for Rondane skaper var interessante for meg å forske på. I arbeidet med å finne problemstillinger var det klart for meg at det fantes flere aktuelle tema knyttet til fylkesdelplanen: Muligheten til å drive friluftsliv og

aktivitet både i berørt og uberørt natur, folkehelseperspektivet, nedgang i primærnæringer og derfor satsing på hytteutbygging som ny levevei, jakt og verdien av å holde liv i den siste villreinstammen i Europa med flere. Dette var problemstillinger som jeg selv har kjennskap til ved selv å ha vokst opp på bygda. I hjemkommunen min har mange gårdsbruk blitt lagt ned, og salg av hyttetomter og bygging av hytter er blitt viktig tilleggsnæring for mange bønder. Jeg har også jaktet og fått naturopplevelser gjennom det, og jobben som idrettslærer og aktivt friluftsmenneske på fritiden får meg også til å reflektere over disse temaene. I arbeidet med oppgaven har det stadig dukket opp nye spennende vinklinger, tema, aktuelle hendelser og ny kunnskap som også kunne fortjent plass i en slik oppgave.

Jeg avgrenset oppgaven min til å ville finne ut mer om kommunenes syn på hytteutbyggingens positive og negative sider. Jeg har tatt for meg hytteutbygging i området som dekkes av nevnte nåværende fylkesdelplan for Rondane. Den omfatter et 12. 600 km² stort fjellområde i Hedmark og Oppland og omfatter kommunene Follidal, Stor – Elvdal, Åmot, Elverum, Løten, Hamar, Ringsaker, Lillehammer, Øyer, Ringebu, Sør – Fron, Nord – Fron, Sel og Dovre (Tron & Tørudbakken, 2008). Planen ble godkjent av Miljøverndepartementet 18/5-2000. Målsettingen for den er å ivareta leveområdet for villreinen slik at den sikres overlevelse i livskraftig bestand, samt å sikre øvrige store naturverdier i området. Planen skal sikre villreinens trekkområder inn og ut av tilgrensende villreinområder (Oppland fylkeskommune, 2009).

I arbeidet har jeg forsøkt å sette meg inn i ulike holdninger som de berørte har, og prøvd å avdekke tanker og meninger ut fra det. Fylkesdelplan for Rondane er spesiell fordi forvaltningen av villreinen som er i området, legger klare føringer for arealbruken. Vi er nasjonalt og internasjonalt forpliktet til å forsøke å opprettholde villreinstammen i dette området. Staten har det overordnede ansvaret for dette, med fylkeskommunen som utøvende myndighet – og selvsagt i samarbeid med kommunene. For kommunene er hyttebygging viktig for å opprettholde arbeidsplasser både innen kommuneadministrasjon, byggebransje, turisme, dagligvarehandel, vinmonopol med mer. Det er også et spørsmål om å opprettholde en levedyktig kommuneøkonomi og samtidig avveie mellom bruk og vern. Omfang av arealer som skal vernes og praksis av for eksempel dispensasjoner og byggetillatelse i området spiller også inn.

I fylkesdelplan for Rondane spiller villreinen en viktig rolle for de føringer som planen legger. Det er derfor interessant å avdekke holdninger til villreinen og til hvordan forvaltningen av den foregår. Dette fordi dette legger premissene for hvor det blant annet er tillatt med hytteutbygging. Kommunenes forhold til villrein er derfor også viktig å ha med.

Noe av utgangspunktet mitt var også tanker jeg gjorde meg i forhold til mulighetene for å utøve friluftsliv i disse områdene når de uberørte områdene blir færre. Jeg ville finne ut om mengde hytter i fjellet er av en slik art at de tar opp arealer som kunne vært brukt til andre formål, eller om de som bruker fjellet til friluftsliv eller jakt, synes byggene er skjemmende og til hinder. Derfor ville jeg finne ut mer om hvilke effekter en utbygging i slike områder vil få på de områdene som blir utbygd, samt områdene rundt.

Utgangspunktet er konfliktene rundt fortsatt hytteutbygging i området – hvor kommunene og regionale/statlige forvaltningsnivåer har motstridende syn på en rekke områder. Målsettingen med oppgaven blir å dokumentere de ulike aktørenes synspunkter og identifisere de viktigste motsetningene. I tillegg vil jeg forsøke å diskutere mulig årsaker til disse motsetningene.

Det er et sterkt fokus i media på utbygging og massive hytteprosjekter. Vernemyndighetene spiller en mer og mindre aktiv rolle i dette. I tillegg er det kommunale forskjeller. Jeg ønsker å avdekke eventuelle forskjeller i holdninger til hytteutbygging på kommune- og fylkesnivå, og forsøke å finne årsaker til disse holdningene.

Hvorfor forske på dette temaet?

Jeg mener at min forskning på dette temaet er viktig og har samfunnsmessig verdi fordi oppgaven omhandler tema som er aktuelle både nå og i fremtiden. Oppgaven er innom flere tema som henger sammen, slik som holdninger i kommuner og fylker knyttet til hytteutbygging, arealbruk, friluftsliv, og også hvordan forvaltningen oppfattes og fungerer i praksis.

Jeg har gått grundig inn i problemstillingene mine og innhentet mye interessant og omfattende materiale i intervjuene med informanter fra sju av fjorten berørte kommuner både Hedmark og Oppland. I tillegg intervjuet jeg en informant fra begge fylkene. Svarene jeg fikk var i noen tilfeller som forventet, men flere var også uventet. Jeg mener at jeg har funnet frem til

resultater som får frem ytterligere kunnskap rundt de tema som oppgaven min tar for seg, spesielt knyttet til fylkesdelplan for Rondane. Jeg mener at min forskning kan gi et innblikk i hvordan spesielt kommuner, men også fylker forholder seg til planer som legges for forvaltning av arealer. Dette kan være med på å gi en økt forståelse for hvordan prosesser i arealforvaltningen foregår, samt konsekvenser av dette. Forskningen kan også gi en pekepinn om hva slags forhold i samfunnet som fremelsker utbygging, samt holdninger til hytteutbygging, friluftsliv og villrein.

Problemstillinger.

Jeg har først to beskrivende problemstillinger for å få kunnskap og oversikt over synspunkter og motsetninger. Deretter kommer en mer analytisk og diskuterende problemstilling som søker å forklare de eventuelle motsetningene som kommer til syne. Mine problemstillinger for oppgaven er derfor:

1. Hva er kommunenes syn på konsekvensene av hytteutbyggingen i randområdene til Rondane nasjonalpark?
2. På hvilken måte skiller kommunenes syn på hytteutbyggingen seg fra fylkeskommunenes syn?¹
3. Hva er de viktigste årsakene til de motstridende synspunktene på konsekvensene av hytteutbygging?

OPPGAVENS OPPBYGNING OG STRUKTUR.

Du som leser har nå har fått presentert bakgrunn for oppgaven og problemstillinger. Videre har jeg strukturert oppgaven under hovedtemaene tidligere forskning, presentasjon av planhierarki, lover og fylkesdelplan for Rondane, teorikapittel, metodekapittel, presentasjon av resultatene fra intervjuene, diskusjonskapittel og til sist litteraturliste og vedlegg.

¹ I oppgaven er det i hovedsak intervjuene med informantene fra fylkene som representerer fylkenes syn, men de representerer samtidig fylkesdelplan for Rondane.

Under tidligere forskning presenterer jeg forskning som belyser de tema som oppgaven min tar opp, og som er med på å gi leseren en bredere forståelse av dem. I presentasjonen av planhierarki, lover og fylkesdeplan for Rondane har jeg skrevet ganske detaljert for at leseren skal få kunnskaper om hvordan planhierarkiet er bygd opp og viten om fylkeskommuner og kommuners oppgaver. Å presentere fylkesdeplan for Rondane mener jeg er viktig for å forstå avgrensningen og bakgrunnen for oppgaven min. I teorikapittelet presenterer jeg den teorien jeg i hovedsak støtter meg til, og som sammen med tidligere forskning gjør at jeg kan finne mening i den informasjonen jeg fikk i intervjuene med informantene mine. I metodekapittelet beskriver jeg valg av metode og praktisk fremgangsmåte for intervju og litteraturstudier i arbeidet med oppgaven min. I kapittelet hvor jeg presenterer resultatene fra intervjuene gir jeg leseren et grundig innblikk i informantenes svar på de spørsmål jeg stilte. De er ordnet etter tema og spørsmål slik at det skal være oversiktlig å se hvor informantene stort sett mente det samme, men også der det var forskjellige oppfatninger om samme sak blant dem. I diskusjonskapittelet forsøker jeg å besvare problemstillingene mine ut fra resultatene fra intervjuene, teori og tidligere forskning. Deretter følger litteraturliste og vedlegg. Her kan leseren se hvilke kilder jeg har brukt, samt se intervjuguiden som jeg benyttet meg av under intervjuene.

TIDLIGERE FORSKNING

De tema som jeg tar opp, har også blir forsket på tidligere, men i varierende grad og med andre innfallsvinkler enn de jeg har. Det er spennende å oppdage at en del av de ting jeg selv mener å ha funnet ut i min oppgave, samsvarer med tidligere forskning, men også at jeg har funnet frem til noen nye resultater fordi jeg har en annen vinkling enn tidligere forskning.

Under presenterer jeg tidligere forskning som jeg mener har relevans for de tema som jeg selv har undersøkt. Jeg har nok ikke fått kjennskap til all relevant litteratur, men jeg har gjort et forsøk på å skaffe meg en oversikt.

Å sette pris på friluftsliv – bare for eksperter?

Forskerne Terje Kleven og Ragnhild Skogheim ved NIBR, Norsk Institutt for by- og regionforskning stiller i denne artikkelen spørsmålet om fagfolk i forskjellige forvaltninger har ulike oppfatninger av hvordan verdsetting av rekreasjonsverdier bør skje. Deres ”hovedhypotese” er at verdsettingens metoder og praksis avhenger av det faglige perspektivet

og kunnskapssynet som målbæres av *fagekspertisen* i forvaltningene (Kleven & Skogheim, 2006).

Deres empiriske grunnlag har vært dokumentstudier av håndbøker og veiledningsmateriale om konsekvensutredning og verdsetting som de tre forvaltningene har hatt ansvar for. I tillegg har de gjennomført intervju med fagfolk i de samme forvaltningene. De har valgt et flerdimensjonalt teoretisk – analytisk perspektiv. Et viktig bidrag var teori om iverksetting av offentlig politikk, mer spesifikt den situasjon hvor nasjonal politikk blir iverksatt gjennom sektorprinsippet, slik tilfellet er på natur- og miljøvernområder. Et utfyllende perspektiv, hentet fra kunnskapssosiologien, har vært å studere empirien i lys av teori om bruk av vitenskapelig kunnskap som argumentasjon (ibid).

Statlig styring har gjennom en lengre periode vært preget av desentralisering med overføring av ansvar og myndighet til kommunene (ibid). Ikke minst gjelder dette innenfor miljøforvaltning og planlegging. Kommunenes ansvar for fysisk planlegging, og etter hvert også for konsekvensutredning av tiltak som fremmes gjennom kommunale planer, understreker at kommunene i langt større grad vil måtte gå inn i problematikken knyttet til verdsetting. I hvilken grad dette vil føre til iverksettingsproblemer, revir- og kompetansestrid er usikkert.

Forskerne har imidlertid sett at sektorekspertisen ikke er spesielt positivt innstilt til desentralisering og større myndighetsutøvelse på lokalt nivå. Skepsisen til kommunenes faglige kompetanse og til politiske beslutningsprosesser er påtagelig. Sektorprinsippet står sterkt, og vilkårene for lik praksis i planlegging og konsekvensutredninger hvor kulturverdier, rekreasjons- og friluftsområder inngår, er prisditt den aktuelle situasjonsdefinisjonen. Direktoratet for Naturforvaltning sin veileder, med sine klart ”friluftsvennlige” verdier og ”friluftsfaglige” metoder blir ikke et overordnet premiss for registrering, vurdering og verdsetting når tiltakene ”tilhører” veg - eller vassdragssektoren (ibid).

Ekspertene har gjennomgående et reflektert forhold til egen faglig praksis (ibid). De både observerer og erkjenner et gap mellom faglige idealer og forvaltningens løpende praksis. Løsningen for å redusere gapet er primært å produsere mer og oppdatert kunnskap, flere og bedre data og mer avanserte metoder. Produksjon av kunnskap ses av informantene i deres undersøkelse som et objektivt og nøytralt bidrag fra eksperter til en politisk

beslutningsprosess som ofte tar, eller må ta, ”andre hensyn”. Hva som skjer i etterkant, er ikke ekspertenes ansvar. Fag og politikk er klart atskilte sfærer. Om større lokal innflytelse og beslutningsmyndighet i siste instans vil gi ”bedre” avgjørelser, og om en eventuell gevinst ville være viktig, stor eller liten, kan ikke undersøkelsen gi svar på (ibid).

Lokal naturforvaltning. Mellom idealer og realiteter.

Jørund Aasetre (2005), ved Nord – Trøndelagsforskning, skriver i denne artikkelen at forvaltning av våre verneområder er et omdiskutert tema, og at det i den siste tid har vært en utvikling i retning av mer lokal forvaltning av verneområder. Det er imidlertid relativt liten empirisk erfaring med slik forvaltning enda. I 2003 startet et forvaltningsforsøk opp, hvor det prøves med kommunal forvaltning av fire større vernekompleks (ibid).

Perspektiver på forvaltning av verneområder.

Vern av nasjonalparker er del av en internasjonal vernetradisjon. Både internasjonalt og i Norge pågår det en diskusjon ellers diskurs om hvordan vi skal forvalte våre verneområder. Aasetre (2005) skriver at det i denne diskursen er mulig å identifisere to hovedideologier. Den første tradisjonen kan kalles et *sentralistisk forvaltningsperspektiv*. Dette perspektivet er basert på å bygge opp sentraliserte institusjoner som Direktoratet for Naturforvaltning, kombinert med et sterkt lovlig vern etter naturvernloven. Alternativet er det vi kan kalle *lokalsamfunnspektivet*, det vil si lokal forvaltning basert på lokale tradisjoner og institusjoner. I reelle situasjoner er dette et lite utprøvd alternativ, noe som gir lite empirisk kunnskap om konsekvensene av dette alternativet. Oppfatningen av hva som er viktige forvaltningsutfordringer varierer ganske dramatisk mellom disse to perspektivene (ibid).

Lokalsamfunnspektivet fokuserer på å lokalisere beslutninger og forvaltning nærmest mulig de som blir berørt. Dette bygger både på demokratiske ideal og erkjennelse av at lokal kompetanse er viktig. Perspektivet betraktes som en reformasjon av det sentrale forvaltningsidealet i retning av brukermedvirkning og kommunikativ planlegging og samforvaltning. Det er en endring i retning av nettverksorientert ”governance”² (ibid). I den mer økoradikale versjonen idealiseres lokalsamfunn som lever i balanse med naturen.

² Den tradisjonelle og mer hierarkiske forvaltningsformen faller under begrepet ”government”, mens den nye og mer deltakerorienterte forvaltningsformen faller under begrepet ”governance” (Falleth et.al, 2008).

Lokalsamfunnsperspektivet vil i de fleste tilfeller nok bety en orientering i retning av mer tradisjonell arealbruk.

Spenningen mellom disse forvaltningsperspektivene gjenspeiler seg i den offentlige debatten (ibid). Eksempelvis viser Aasetre til Hans Petter Kaltenborn som 30/09-2004 hadde en kronikk i Aftenposten med tittel *Nasjonalparkene: Lokale mot nasjonale interesser*. I følge Aasetre var Kaltenborn relativt kritisk til lokal forvaltning i kronikken. Han mener blant annet at lokale forvaltningsmyndigheter lettere tillater ressursbruk som degraderer naturgrunnlaget. Aasetre skriver at Kaltenborn videre i kronikken hevder at det er viktig å huske på at bygdesamfunn er sammensatte samfunn hvor det ikke nødvendigvis finnes en felles forståelse av hvordan slike områder skal forvaltes. I et tilsvarende svar i Aftenposten 21/04-2005 skriver Morten Clemetsen og Erling Krogh en kronikk med tittel *Naturvern til gagn for bygda*. De fremhever behovet for å finne forvaltningsmodeller som ivaretar dialog, og som tar lokalsamfunnets behov med i regnskapet. De ønsker at fokus bør flyttes fra vern av natur til det å ta vare på bruken av utmarka (Aasetre, 2005).

I min oppgave setter jeg fokus på fylkesdelplan for Rondane. Aasetre ser mer på forvaltning av nasjonalparker, men jeg mener at det er flere paralleller i temaene. Jeg tror mye av det han skriver om i forbindelse med forvaltning av (verne)områder, også er overførbart til hvordan administrasjonen i forskjellige kommuner tenker omkring bruk av ulike arealer.

I Aasetres artikkel presenterer han analyser av behandlingen av søknader om dispensasjon fra verneforskriftene. Når forskerne sammenliknet søknader behandlet av Fylkesmannens miljøvernavdeling og søknader behandlet av kommunene når det gjaldt dispensasjoner, ble det ikke identifisert noen statistisk signifikant forskjell i andelen søkere som fikk dispensasjon før og etter kommunene fikk delegert forvaltningsmyndighet. Her var det altså ingen stor forskjell mellom kommunal og statlig forvaltning (ibid).

Han skriver også erfaringer fra intervjuer med representanter fra de kommunene som er gitt forvaltningsansvar. Enkelte av representantene ga uttrykk for at de ønsket kommunal forvaltning fordi en da kunne gjøre "litt mer om en selv ønsket". Samtidig fremhevet representanter fra kommunene at verneforskriftene var så klare at de gav liten mulighet for at kommunene kunne gjøre substansielle endringer i forvaltningspraksis. En forvalter i en av

kommunene hevdet at det ikke bare var positivt med kommunal forvaltning, da de selv må forsvare beslutningene sine uten å kunne skylde på et sentralt byråkrati (ibid).

Fra noen av representantene fra kommunene ble det rettet kritikk mot verneideologien som blir fremmet av sentrale naturvernmyndigheter, blant annet mot mangelen på et holistisk perspektiv innen de sentrale naturvernmyndighetene. Videre mangel på forståelse for å inkorporere lokal kultur, bygninger og arealbruk i hva som ble ansett som relevant forvaltningskunnskap. Dette gjaldt spesielt i landskapsvernområder på grunn av den sterkere kulturkomponenten der (ibid).

Bruk og vern – brytninger om demokrati.

Boken "Rurale brytninger" ble gitt ut i 2011. I kapitlet Bruk og vern – brytninger om demokrati, beskriver Jostein Vik (Bygdeforskning) i samarbeid med stipendiat Ingrid Bay-Larsen (Nordlandsforskning) og Jørund Aasetre (Asplan Viak) maktfordelingen mellom sentrale og lokale aktører i norsk arealvern.

Skeptisk til lokal forvaltning

Gjennom en rekke politiske signaler som for eksempel Fjellteksten³ og Malawiprinsippene⁴ oppstår en forventning om at vernepolitikken skal skapes i felleskap mellom lokale og sentrale myndigheter, samt berørte parter. Visjonen deles bare i begrenset grad av ansatte i det statlige miljøvernbyråkratiet. Der står en demokratimodell som vektlegger lovverket og den tradisjonelle styringskjeden sentralt (Vik et. al, 2011).

Kapitlet tar utgangspunkt i en spørreundersøkelse som ble gjennomført i 2010, der ansatte i norsk miljøforvaltning (i første rekke Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennes miljøavdelinger), kommuner, ideelle og næringsorganisasjoner ble spurt om holdninger til lokal kunnskap og deltagelse. Responsen viser at norsk miljøforvaltning er skeptiske til lokal

³ Stortingsproposisjon nr. 65 (2002-2003). Fjellteksten. Vedtatt juni 2003. Av Fjellteksten fremgår at det kan legges til rette for et miljøvennlig og bærekraftig reiseliv i et utvalg av nasjonalparkene innenfor rammen av verneforskriften (Direktoratet for Naturforvaltning, 2011).

⁴ Biomangfoldskonvensjonen introduserte i 1989 Malawiprinsippene for økosystemforvaltning av biologisk mangfold. Prinsippene handler blant annet om at målene for forvaltningen av land, vann og levende ressurser er et samfunnsvalg. Forvaltningen bør desentraliseres og legges til det laveste passende nivået, og økosystemenes forvaltere bør ta hensyn til hvilke effekter (reelle eller potensielle) deres aktiviteter har i tilstøtende og andre økosystemer (Thomassen et. al., 2009).

forvaltning og deltagelse. Mer enn 70 % av de ansatte i statlig miljøforvaltning mener sentrale myndigheter bør forvalte områdene, mot 32 % i de andre gruppene sett under ett. En like høy andel av miljøforvalterne er uenig i det internasjonalt anerkjente prinsippet (fra konvensjonen om biologisk mangfold) at forvaltningen skal desentraliseres til lavest mulige forvaltningsnivå, mot 22 % i de andre gruppene sett under ett. Samtidig er 59 % av forvalterne positive til bruk av lokal kunnskap.

Klassisk vernetanke

Forskerne drøfter hvordan disse forskjellene kan forklares ved hjelp av ulike forventninger til demokratiske prosesser og hvordan disse skal fungere og legitimeres. De konkluderer med at politisk legitimitet slik det forstås i miljøforvaltningen, i stor grad knyttes til klassiske beslutningsprosesser der forvaltningsapparatet foretar (rasjonelle) beslutninger basert på politiske retningslinjer og den best tilgjengelige kunnskapen, inkludert lokal kunnskap. De andre respondentene i undersøkelsen (kommuner og organisasjoner) knytter legitimitet i større grad til lokal medvirkning og det norske idealet om lokalt selvstyre.

Begge retningene kan forstås som demokratisk og legitime i seg selv. Det framstår likevel som problematisk at statlige tilsatte i stor grad underkjenner et miljøpolitisk rammeverk som fordrer at naturressurser skal forvaltes og forstås i en lokal, sosioøkonomisk kontekst. Et gap mellom de forvaltningsmessige idealene hos naturforvaltere og innholdet i sentrale politiske dokumenter vil kunne svekke vernepolitikken på sikt. Dersom vi antar at holdningene gir seg utslag i praksis, oppstår det en paradoksal situasjon der byråkratiet styrer på tvers av politiske idealer, og på tvers av sin egen forståelse av demokrati og legitimitet (ibid).

Funnene inngår i en lang rekke studier som har bidratt i debatten om lokal versus sentral forvaltning av norske verneområder (ibid). Forskerne skriver at de nå arbeider med å analysere datasettet for å kunne forklare de observerte tendensene nærmere. De påpeker også at Miljøverndepartementet avstod fra å delta i undersøkelsen eller i det hele tatt å la seg intervjuet i forbindelse med prosjektet som ligger til grunn for bokkapittelet. Dette mener Vik et. al (2011) er sterkt beklagelig.

Lokal forvaltning av store verneområder. Evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane.

Eva Irene Falleth og Sissel Hovik ved Norsk institutt for by – og regionforskning skrev i 2006 NIBR – rapport 2006:18. Denne rapporten er aktuell fordi den forteller om kommunal, lokal forvaltning som har fått ansvar for forvaltning av store verneområder. Dette var en prøveordning, og rapporten forteller at det interkommunale samarbeidet og arbeidet med forvaltningsplanen var vellykket, samt at lokalpolitisk deltakelse og engasjement er høyt. Rapporten skriver imidlertid også at det er store utfordringer knyttet til saksbehandling, kompetanse og motivasjon i mange kommuner. Det er heller ikke blitt mindre konflikter knyttet til miljø- og friluftsinnteresser i løpet av forsøket, og da særlig knyttet til villreinens leveområder.

Falleth og Hovik (2006) skriver i konklusjonen at det er utfordringer knyttet til både forvaltningsmodellen og rammebetingelsene for forsøket. Det er mange uavklarte politiske mål om vern og utmarksnæringer. Dette gir et skjønnsrom der statlige miljømyndigheter og kommunene vektlegger bruk og vern ulikt med utgangspunkt i ulike nasjonale og lokale mål, og i tråd egne ansvars- og interesseområde. Dette har skapt konflikter. Dette viser at uklare statlige mål gir grunnlag for ulike fortolkninger og få klare svar. Statlige miljømyndigheter har sett på forsøket som et forsøk i lokal forvaltning av et verneområde, mens kommunene har sett på forsøket som et laboratorium i en lokalt basert vernepolitikk. Disse to ulike perspektivene preger hele forsøket, skriver Falleth og Hovik (2006) og kan forklare mange av de kontroverser som har vært mellom forsøket og de statlige miljømyndighetene. For begge parter viser evalueringen at forsøket tolkes i forhold til de ulike institusjonelle utgangspunkt og ansvarsområder. Dette innebærer at lokal forvaltning ikke kan bli lik statlig forvaltning, men også at å kombinere utvikling og bruk i villreinens leveområde er krevende, til dels uforenelige perspektiver (ibid).

Generelt kan det påpekes at økt medbestemmelse har gitt et mer positivt syn på lokal forvaltning, men ikke på naturvern. Dette reiser spørsmål om bruk av andre virkemidler enn medbestemmelse og deltakelse er vel så viktig for å oppnå lokal aksept for naturvern. De fleste aktørene i forsøket – kommunale som statlige – påpeker at mer økonomiske ressurser til tiltak som skjøtsel og informasjon ville vært et svært viktig virkemiddel til å oppnå oppslutning om naturvern. Utfordringen i selve forvaltningsmodellen er primært knyttet til

mangel på reelt innsyn i kommunal forvaltning og modellens evne til å ivareta verneinteresser, særlig villrein, i lokal forvaltning (ibid).

Engasjementet for forsøket er ulikt i kommunene. Oppgaven til kommunene har primært vært dispensasjonsbehandlingen, hvor enkelte kommuner har en tilfredsstillende saksbehandling, mens andre kommuner i varierende grad utfører de oppgaver og vilkår som ligger til en forvaltningsmyndighet. Dagens modell medfører at andre interesser og rettigheter enn de som målbæres i kommunene i liten grad ivaretas. Hovedaktørene i forsøket er lokalpolitikere. Kommunal forvaltning favoriserer lokale nærings- og grunneierinteresser, og det reises spørsmål om kommunene i tilstrekkelig grad vektlegger allmenne og nasjonal interesser (ibid).

Forvaltningen av Dovrefjell – Sunndalsfjella nasjonalpark - enige og tro til Dovre faller?

Silje Nygaard Holen og Therese Ruud skrev i 2006 masteroppgave med denne tittelen. Oppgaven handler om nytt fokus på nasjonalparker som har kommet de siste årene. Fokuset er blant annet politiske signaler på nasjonalt nivå, som ønsker økt reiselivsmessig bruk av nasjonalparkene. Det har også vært gjennomført forsøksordninger i flere nasjonalparker med delegert forvaltningsmyndighet til lokalt nivå. De skriver at vernereglene for nasjonalparkene ligger fast, og at det eksisterer mange ulike forvaltningsaktører med ulik institusjonell opprinnelse. I oppgaven har de sett på hvordan dagens forvaltning av Dovrefjell – Sunndalsfjella nasjonalpark påvirker verneverdiene og utvikling av reiselivet. De har analysert oppbyggingen av forvaltningen og vurdert om det finnes muligheter for en forbedring av og effektivisering av forvaltningen i nasjonalparkene for å få til en mer fordelaktig forvaltning både i forhold til å ta vare på verneverdiene og å utvikle reiselivet.

Holen og Ruud (2006) konkluderer med at forvaltningen av Dovrefjell – Sunndalsfjella er lite avklart, entydig og koordinert. De skriver at det også er gnisninger og lite effektiv ressursbruk i forvaltningen av nasjonalparkene. Selv om dagens forvaltning har store utfordringer, tar den i stor grad vare på verneverdiene, og det er paradoksalt nok staten selv som er den største trusselen mot disse. Forvaltningen er i stor grad verneorientert, og det gir utfordringer for de som skal utvikle reiseliv. Samtidig gir økt fokus på nasjonalparker økt verdi til reiselivsaktørenes produkter. Uklare rammeverk og ansvarsforhold i forvaltningen skaper

vanskeligheter for utvikling av reiselivet, samtidig som det er en utfordring for verneverdiene hvis ferdselen øker (ibid).

De fleste informantene hadde noe å utsette på systemet, men så få muligheter for endring. Det virker som at mange har slått seg til ro med at forvaltningen ikke fungerer optimalt. Aktørene ser det som så omstendelig å nå frem med sine ønsker og problemer at de velger å tie. Forvaltningen har altså generert en avmaktsfølelse hos aktører og lokalbefolkning. Holen og Ruud (2006) skriver at siden det viktigste formålet for miljøvernmyndighetene og DN er å drive naturforvaltning, så bør de se mer helhetlig på hva naturforvaltning er i dag. Man bør ta innover seg at det har blitt en økt turistifisering og ferdsel i nasjonalparker, og innlemme nye utfordringer i forvaltningsapparatet. Hvis ikke kan det lite koordinerte arbeidet deres bli en trussel for fremtidens verneverdier (ibid).

Holdninger til hytteliv og utvikling av hytteområder. Resultater fra spørreskjemaundersøkelse.

Bjørn Petter Kaltenborn med flere ved Norsk institutt for naturforskning skrev i 2005 NINA – rapport 39 om dette temaet. De regner med at det er bygget 60 000 nye hytter i Norge i løpet av de siste tjue årene, og en stor del av disse hyttene har kommet i randsonene til høyfjellet. Rapporten beskriver resultater fra en spørreundersøkelse som ble gjennomført blant hytteeierne i områdene Vang, Vestre Slidre, Geilo, Hafjell og Kvittfjell i 2004. Formålet med studien var å se nærmere på hytteeiernes bruk av hyttene, og opplevelser, følelser og holdninger knyttet til hyttelivet.

Undersøkelsen viser at hyttene i de fire studieområdene brukes forholdsvis mye. I gjennomsnitt brukes hyttene 7-8 uker i løpet av et år, og de viktigste grunnene for å ha hytte, er mulighetene for å drive med friluftsliv, rekreasjon og avkobling (ibid).

Siden hytteutviklingen i fjellområdene til de grader har skutt fart, skriver forskerne at det er et interessant spørsmål hvordan hytteeierne selv ser på utviklingen. Når det gjelder mer generelle miljøholdninger, uttrykker de fleste hytteeierne et ganske miljøorientert syn, det vil si at de sier seg enig i at balansen i naturen er ømfintlig og lett kan forstyrres (ibid).

Når forskerne begynner å bli konkrete i forhold til hytteområdene der folk holder til, blir bildet mer sammensatt, eller mer motsetningsfylt. Stort sett mener folk at fordelene er større enn ulempene ved hyttebygging. Det er en moderat oppslutning om videre utbygging koblet med en oppfatning om at myndighetene må være restriktive. En de mener at det til en viss grad er bedre med utbygging av nye områder framfor fortetting av eksisterende hytteområder. Folk flest ønsker ikke omfattende endringer i sine hytteområder og omgivelser, tvert i mot. De aller fleste liker det godt slik de har det nå (ibid).

Folks motstand mot endringer er trolig mest et uttrykk for at folk ikke vil ha noe mer utbygging der de selv holder til, mer enn et uttrykk for en miljøpolitisk holdning. Svært få mener at det området de har hytte i og de aktivitetene som drives der, har noen negativ effekt på miljøet eller forholdet til lokalbefolkningen. Disse motsetningene mellom generelle miljøholdninger og syn på forvaltning og utvikling på den ene siden og avvisning av negative effekter av egen virksomhet, kan også forstås som en rettferdiggjøring av egen situasjon (ibid).

Denne holdningen finner vi igjen i ulike varianter når det gjelder folks forhold til vern, forvaltning og naturressurser generelt, skriver Kaltenborn et. al (2005). Man er sjelden villig til å se eller innrømme negative effekter av egen bruk og virksomhet, men uttrykker gjerne denne motsetningen i forhold til andre aktører. Motsetningene i holdninger reflekterer også forholdet mellom det generelle og det mer spesifikke (ibid).

PRESENTASJON AV PLANHIERARKI, LOVER, OG FYLKESDELPLAN FOR RONDANE.

Det offentlige forvaltningsapparatet.

Jeg kommer i det følgende til å gjøre greie for hovedtrekkene i oppbyggingen av forvaltningssystemet med vekt på organene som har med planlegging etter Plan- og bygningsloven å gjøre, basert på Helge Fiskaa (2004), "Planlegging i Norge i dag". Dette er en fremstilling av hvordan det i *teorien* skal fungere når det gjelder planlegging av arealer. Jeg mener det er viktig at leseren blir satt inn i hensikten med Plan- og bygningsloven, og hvordan den skal fungere, for å kunne forstå hvordan fylkesdelplan for Rondane legger retningslinjer for hytteutbygging i de kommunene den berører.

Vårt politiske og administrative system bygger på prinsippet om folkestyre. Folkevalgte organer gjør vedtak, og administrasjonen greier ut, utarbeider planer, fremmer forslag og gjennomfører vedtakene. I praksis må mange gjøremål delegeres til administrasjonen, men det skal hele tiden bygge på rammer, prinsipp og målsettinger som er vedtatt av folkevalgte organer gjennom lover, budsjett, konkrete saksvedtak og på annen måte.

Systemet bygger på en arbeidsdeling mellom nivåene stat, fylke og kommune.

Arbeidsoppgavene og ansvaret er dessuten fordelt sektorielt samtidig som sentraladministrasjonen og de politiske organene på alle nivå har ansvar for samordning og prioritering. Disse prinsippene ligger også til grunn for arbeidsfordeling og behandlingsprosedyrer i planleggingen etter Plan- og bygningsloven (ibid). Plan og bygningsloven er ofte forkortet til PBL i teksten.

Skjematisk fremstilling av oppbyggingen av vårt politiske og administrative system (Fiskaa, 2004).

	POLITISKE ORGANER	ADMINISTRASJON
STAT	Storting/Regjering ↔	Departement/Direktorat ↓
FYLKE	Fylkesting/Fylkesutvalg ↔ Råd og utvalg	Fylkesrådmann Fylkesmann Sektorer
KOMMUNE	Kommunestyre/Formannskap Råd og utvalg ↔ Planutvalg	Rådmann Sektorer Plankontor/teknisk etat

Staten har det overordnede ansvar for planleggingen og dens oppgave i planleggingen er primært å ivareta de nasjonale og regionale interessene. I tillegg skal staten være veileder og konfliktløser for den lokale planleggingen. Miljøverndepartementet utarbeider rundskriv og veiledningshefter, og står bak rikspolitiske retningslinjer og annet, eventuelt sammen med andre, med sikte på å få gjennomført ensartete planleggingsstandarder rundt i landet. Den tidligere nevnte Fjellteksten er eksempel på et slikt veiledende dokument. Konflikter kan dreie seg om store og kompliserte planspørsmål, eller mindre enkeltsaker der det oppstår uenighet mellom ulike offentlige organer, eller mellom myndigheter og enkeltpersoner, grupper og organisasjoner (ibid).

Plan- og bygningsloven som redskap for styring, utvikling og vern.

Planavdelingen har ansvaret for departementets arbeid etter Plan- og bygningsloven (PBL).

Dagens PBL ble vedtatt i 1985 og iverksatt 1/7 - 1986 (Fiskaa, 2004). Fra 1/7 - 2010 gjelder en ny Plan- og bygningslov med tilhørende forskrifter (Kommunal- og regionaldepartementet, 2010). Den nåværende fylkesdelplan for Rondane har imidlertid blitt laget i samsvar med den som gjaldt frem til da.

PBL vokste frem fra et behov for en mer helhetlig oversiktsplanlegging. Vernespørsmålet ble også viktigere. Det var behov for en mer kontinuerlig oversiktsplanlegging, og mange opplevde planleggingen som en altfor lukket prosess. Da PBL ble vedtatt ble flere lover tatt inn i PBL, slik som for eksempel ”Lov om planlegging av strand- og fjellområder (Fiskaa, 2004).

PBL har en egen formålsparagraf (§ 2) som signaliserer en utvikling fra tidligere lover (ibid): *Lovens formål er at den skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner, og planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser* (Kommunal- og regionaldepartementet, 2010).

Samordning på tvers av nivåer og sektorer er presisert, og verne- og samfunnsinteresser er satt i fokus. Intensjonen er at planleggingen skal være mer omfattende, og ikke bare legge til rette for materiell vekst og utvikling. Formålsparagrafen viser store ambisjoner og peker på konfliktene som planlegging ofte handler om. På den ene siden skal planleggingen være tverrsektoriell og ta inn i seg alle sider ved samfunnsutviklingen og politiske gjøremål. Samtidig skal den samordne all virksomhet gjennom de ulike nivåene i forvaltningen, og håndtere motpolene vern og utbygging (Fiskaa, 2004). Planleggingen skal være til beste for den enkelte og fellesskapet, og gir signal om verdiprioriteringer (ibid). Det er mange hensyn å ta og at det kan være utfordrende viser også interessekonflikter knyttet til fylkesdelplan for Rondane.

Offentlige organer har samarbeidsplikt med hensyn til oppgaver vedrørende blant annet ressursutnytting, vernetiltak og utbygging. I planbehandling skal ulike organer få mulighet til å uttale seg tidlig i prosessen. Statlige organer og fylkeskommunen kan komme med innvendinger i form av innsigelser. Nabokommuner kan også komme med innvendinger hvis planer har konsekvenser ut over kommunegrensen. Når verdier skal vurderes, blir det også et spørsmål om hvilke verdier en vil legge vekt på, og også et krav om å se fremover i tid. Det

blir også et spørsmål om hvem som har makt til å diktere hvilke verdier som skal gjelde. En åpen og grundig planprosess hvor en går inn i stridsspørsmål og konflikter, er ofte veien til en løsning (Fiskaa, 2004).

Staten har desentraliserte organer og har desentralisert deler av virksomheten sin ved å etablere flere etater i kommuner og fylke. Noen av disse er særlig viktige for fysisk planlegging: Fylkesmannen skal som statens representant i fylket ha overordnet oppsyn med den planleggingen som skjer etter PBL i kommunene og fylket. Det innebærer deltagelse i planprosessen gjennom innspill, vurderinger av og uttale til planer, og det de har makt til å avgjøre blant annet i klagesaker, etter delegasjon fra departementet. Fylkesmannen kan opptre som megler der det oppstår konflikter i plansaker. Fylkesmannen har en miljøvernavdeling, men i fylker der denne ikke er fullt utbygget som en planfaglig administrasjon må fylkesmannen i så fall få hjelp hos fylkeskommunens fagetat i en del planfaglige saker (Fiskaa, 2004).

Fylkeskommunen.

Fylkeskommunen spiller en stor regional rolle i planlegging og samordning av mange spørsmål mellom kommunene og mellom sentrale og lokale interesser.

Planleggingsoppgavene på fylkesnivå er blant annet å:

1. Samle grunnlagsmateriale for, utarbeide forslag til og vedta fylkesplaner, og å drive planleggingen som løpende prosess.
2. Gi kommunene faglig veiledning i arbeidet med kommunale planer, både på oversikts- og detaljplannivå.
3. Uttale seg om kommunale planer. Dersom fylkeskommunen, nabokommunen eller statlige fagorgan har innvendinger til arealplaner, må disse behandles i departementet for eventuell godkjenning.
4. Uttale seg i enkeltsaker, blant annet dispensasjonssaker og klagesaker, som skal avgjøres av en annen styresmakt (Fiskaa, 2004).

Fylkestinget har det politiske ansvaret for utvikling og behandling av fylkesplanen og skal vedta planen. Selve arbeidet med den samlede planen skjer i fylkesrådmannens administrasjon. Ellers vil selvsagt ulike etater, råd og utvalg for eksempel innen kultur, miljø, samferdsel og nærings spørsmål gi sine bidrag til planarbeidet (ibid). Fylkeskommunen er ment å skulle være

et faglig og administrativt tyngdepunkt i den regionale planleggingen. Den skal kunne ta opp og arbeide med de fleste planleggingsoppgavene som melder seg i fylket, og skal hjelpe og veilede kommunene i planarbeidet (ibid).

I min oppgave er fylkeskommunens ansvar for fylkesplanlegging vesentlig. Fylkeskommunen har etter plan- og bygningsloven hovedansvaret for fylkesplanleggingen. Fylkesplanen skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes virksomhet i fylket. Fylkesplanen har ikke direkte rettsvirkning, men skal være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Fylkesplanen gir viktige premisser for miljøvernpolitikken og har en samordnende funksjon i forhold til ulike samfunnsinteresser. Fylkeskommunen har også ansvaret for planfaglig veiledning til kommunene etter plan- og bygningsloven, herunder også innsigelsesrett, samt oppgaver etter friluftsløven (ibid).

Prinsipper for oppgavefordelingen

I følge St. meld nr. 19. (2001-2002) er det viktig at fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene er innrettet slik at flest mulig av ønskede hensyn ivaretas. Blant annet bør lokale og regionale folkevalgte organer ha ansvaret for oppgaver som krever lokal- og regionalpolitisk skjønn, mens staten bør ha ansvaret for oppgaver som krever et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

Stortingsmeldingen sier også at prinsippet fordrer at det etableres et skille mellom politisk og administrativt eller faglig skjønn. Politisk skjønn er å foreta avveininger og prioriteringer mellom ulike legitime mål og interesser for å nå frem til et resultat som et flertall kan stille seg bak. Administrasjon dreier seg om å finne de beste midlene for å iverksette de politiske vedtakene. Skjønn som er involvert her er av faglig karakter og basert på formell utdanning og spesialisert praksis. Skillet mellom administrativt og politisk skjønn vil ofte være uklart i praksis. Skillet vil likevel gi grunnlag for en grovvurdering og samtidig åpne for pragmatiske løsninger i konkrete sammenhenger (ibid). Dette gjelder også for fylkesdelplan for Rondane hvor 14 kommuner og to fylker skal samarbeide om planleggingen.

Planlegging i kommunene.

Det meste av det konkrete planleggingsarbeidet skjer i kommunene, selv om staten har viktige oppgaver i forbindelse med planarbeidet. Den kommunale planleggingen er også den som ligger nærmest folks hverdag, både når det gjelder arealutnytting og fysisk miljø. Selv om den

overordnede planleggingen avgjør viktige prinsipper og legger rammer for det som skjer i kommunene, er det gjennom den lokale planleggingen de fleste konkrete planer og tiltak blir fastlagt. De viktigste planoppgavene i kommunen er blant annet å drive et fortløpende kommuneplanarbeid, utarbeide og behandle regulerings- og byggeplaner, og behandle byggesaker. De skal også uttale seg til planutkast der planvedtak blir gjort på fylkes- og riksnivå. Det kan for eksempel gjelde fylkesplanen og statlig nedlagte byggeforbud (ibid).

Kommunestyret er kommunens øverste planmyndighet. De administrative organene er kommunens bygnings- og reguleringsvesen, som oftest med en bygnings- og regulerings sjef som leder. Større kommuner kan dele dette i flere seksjoner mens små kommuner ofte samler virksomheten i en teknisk etat som er ganske omfattende og allsidig. Et viktig prinsipp for planutvalgets arbeid er at det skal søke samarbeid med enkeltpersoner og grupper og med offentlige organer, både på kommunalt, fylkes og riksnivå (ibid).

Lederen av kommunens administrasjon (oftest rådmannen) har det formelle administrative ansvaret for planleggingsoppgavene. Teknisk etat står for det praktiske arbeidet med ulike utgreiinger innen fysisk planlegging, saksfremstillinger og utarbeiding av reguleringsplaner, byggeplaner og andre fysiske planer. De fleste detaljplanene blir initierte og utarbeidet av private, og administrasjonens oppgave blir å passe på at planene er i tråd med overordnede planer og kommunens interesse (ibid). Dette kan for eksempel gjelde planer for hyttefelt og hyttetomter. Gjennom arbeidet med fylkesplaner, kommuneplaner, regulerings- og byggeplaner blir mange spørsmål som gjelder bruk av arealer avklart og fastlagt. I tillegg er bruken av areal mer eller mindre regulert i ulike *særlover* og *forskrifter*. Et eksempel er friluftsløven som sikrer allmenn rett til fri ferdsel i utmark og innmark, men som samtidig legger restriksjoner på ferdselen for å hindre konflikter med for eksempel verne- og næringsinteresser (ibid). Meningen med dette lovsystemet er å sikre viktige sektorinteresser.

Fiskaa (2004) skriver at ofte står den ene sektoren for sterkt gjennom sin sektorlov, selv om PBL i sitt behandlingssystem legger opp til at ingen sektor skal ha større makt enn den politiske linjen gir den. Fiskaa (2004) spør seg om planprosessen fungerer så godt i praksis som loven har intensjoner om. Sektororganer som har lang tradisjon for å stille med sine egne saker vil ikke uten videre være i stand til tverrsektorielt samarbeid. Fordi konflikter kan oppstå er det nødvendig for planorganene å etablere et godt samarbeid med de aktuelle sektororganene i alle plansaker, og det stiller krav til sektororganene om å se sin sektor i

større sammenheng (ibid). Slik er det også for kommunene og de to fylkene som berøres av fylkesdelplan for Rondane.

Ulike plantyper.

For å imøtekomme ønsket om samordning mellom ulike forvaltningsnivåer, er det bygget opp et plansystem med ulike plantyper på ulike nivå. Hver av disse er selvstendige planer, men skal ha en samordning gjennom et hierarkisk system (ibid). Jeg presenterer ulike plantyper for å vise hvordan for eksempel en fylkesdelplan blir til, og at både kommune og fylke påvirkes av planer over og under dem i hierarkiet.

Overordnede planer skal gi retningslinjer nedover i systemet, mens underordnede planer kan gi informasjon oppover. Rikspolitiske retningslinjer gir premisser for utarbeiding av kommuneplaner, som igjen gir rammene for regulerings- og byggeplaner. Mange kommuner og fylker arbeider seriøst med å få frem strategiske og fremtidsrettede oversiktsplaner, i følge Fiskaa (2004).

Rikspolitiske retningslinjer.

Gjennom rikspolitiske retningslinjer (RPR) og bestemmelser (RPB) kan regjeringen ”*stille opp generelle mål og rammer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling som skal legges til grunn for planlegging etter denne lov*”(Fiskaa, 2004).

Fylkesplan.

Stadig flere spørsmål går på tvers av kommunegrenser, og derfor har samordning i større geografisk rom blitt viktigere. Fylkesplanens oppgave blir derfor å ”*samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket*”. Fylkeskommunen er ansvarlig for å utarbeide fylkesplan, og planen skal være en plan for fylkeskommunens egen virksomhet. I tillegg skal den legges til rette for og virke styrende for hovedtrekkene i utviklingen ellers i fylket. Fylkesplanen blir vedtatt i fylkestinget og skal sendes Regjeringen for godkjenning. Regjeringen kan pålegge endringer dersom hensynet til rikspolitiske retningslinjer tilsier det. Planen skal ta for seg utviklingen på kort og lang sikt, og utarbeides for tolv og fire år. Planleggingen er ment å være en løpende prosess, med hovedrevisjon hvert fjerde år. Det er aktuelt å utarbeide delplan for særlig viktige emner. En fylkesdelplan for et avgrenset geografisk område kan være aktuelt på tvers av kommunegrenser ved for eksempel viktige naturvern- og friluftslivsområder. Den må da

koordineres med kommuneplanleggingen, og kan være en kilde til strid i planleggingen (ibid). Fylkesdelplan for Rondane er nettopp et eksempel på en slik fylkesdelplan. Den er utarbeidet for å ivareta villreinen, går på tvers av kommunegrenser, og kan være en kilde til strid i planleggingen.

Kommuneplan.

Kommuneplanen er den samlede overordnede planen for kommunen. I løpet av planprosessen skal fylkeskommunen og statlige fagorgan medvirke. Dersom viktige regionale eller nasjonale interesser er i fare kan de fremme innsigelse til planen. Den må da gå til Miljøverndepartementet for avgjørelse. Dispensasjoner fra ulike planer forekommer, da det blir behov for å fravike gjeldende plan. Dispensasjon skal ideelt sett bare brukes ved mindre avvik som tjener fellesskapets interesser og som det ikke er uenighet om (Fiskaa, 2004). Dette er aktuelt i forbindelse med for eksempel hytteutbygging. De som ønsker å bygge hytte kan søke om dispensasjon fra vernebestemmelsene om å få gjøre det. Om søknaden innvilges eller ikke styres av de planer og direktiver som foreligger, men er også et skjønnsspørsmål.

Fylkesdelplan for Rondane.

Den gjeldende fylkesdelplanen for Rondane ble godkjent av Miljøverndepartementet den 18/05-2000. Planen ble vedtatt av Oppland fylkesting 15/6-1998, og Hedmark fylkesting 27/4-1999 (Oppland fylkeskommune, 2009). Den eksisterende fylkesdelplanen omfatter et 12.600 km² stort fjellområde mellom Gudbrandsdalen og Østerdalen i kommunene Folldal, Stor – Elvdal, Åmot, Elverum, Løten, Hamar, Ringsaker, Lillehammer, Øyer, Ringebu, Sør – Fron, Nord – Fron, Sel og Dovre (Tron & Tørudbakken, 2008). I det følgende kommer jeg til å gjengi deler av fylkesdelplanen.

Målsetting

Målsettingen i fylkesdelplan for Rondane er å ivareta leveområdet for villreinen slik at den sikres overlevelse i livskraftig bestand, samt å sikre øvrige store naturverdier i området.

Planen skal sikre villreinens trekkområder inn og ut av tilgrensende villreinområder.

Villreinstammen i Rondane skal være ca 3000 – 4500 vinterdyr (Oppland fylkeskommune, 2009). Villreinen er altså meget avgjørende for hvordan fylkesdelplanen legger føringer for kommunene.

Virkninger

Fylkesdelplanen virker slik at den skal legges til grunn for fylkeskommunenes virksomhet og være retningsgivende for statlig, kommunal og privat planlegging og virksomhet. Rettslig bindende arealbruk for områdene blir fastlagt gjennom den kommunale arealplanleggingen. Staten og kommunene må i planleggingen sin avklare forholdet til fylkesdelplanen og ved fravikelse fra fylkesdelplanen, må en regne med innsigelse fra fylkeskommunene/ fylkesmennene (ibid).

Planens innhold

Planens består av et plankart i målestokk 1:250 000, retningslinjer for arealbruk og et handlingsprogram. Planområdet omfatter *villreinens leveområde* og *influensområdet* der tiltak kan påvirke villreinen og det er egne retningslinjer for arealbruk i leveområdet og influensområdet. I influensområdet er det avgrenset *kommunedelplanområder* der det er behov for revisjon av eksisterende kommunedelplaner eller utarbeidelse av nye planer, mens *observasjonsområder* er områder der villreinens arealbruk skal kartlegges nærmere (Oppland fylkeskommune, 2009).

Kommunale plansaker

Kommunene må avklare forholdet til fylkesdelplanen tidlig i planprosessen. Planforslag skal i samsvar med plan- og bygningslovens § 20-5 og § 27-1 oversendes fylkeskommunen og berørte statlige fagmyndigheter til uttalelse. Alle overordnede planer skal omtale fylkesdelplanens målsetting med mer og ”Leveområde for villrein” skal vises i alle planer som berører dette området. I kommuneplanens arealdel skal leveområdet avsettes til LNF – område (Landbruk-, Natur- og Friluftlivsområde) med svært strenge regler for bygging med videre. I tillegg skal det være strenge retningslinjer for håndtering av dispensasjonssaker (ibid). Kommunene må altså ta hensyn til de føringene som blir lagt politisk i sin planlegging.

Fylkeskommunene innhenter uttalelse til planer fra Planrådet som skal være et rådgivende organ i forhold til gjennomføring og håndheving av fylkesdelplanen, mens fylkeskommunens ordinære organ foretar den formelle behandlingen. Private som utarbeider planforslag, skal på samme måte som kommunene forholde seg til fylkesdelplanen tidlig i prosessen (Oppland fylkeskommune, 2009).

Bygge- og anleggstiltak

Kommunene skal vurdere bygge- og anleggstiltak i forhold til fylkesdelplanen. Dette gjelder bygge- og anleggstiltak som blant annet kommer inn under bestemmelsene i plan- og bygningsloven om § 81 driftsbygninger i landbruket og § 82 fritidsbebyggelse. Dersom tiltakene som det søkes/meldes for, er i strid med fylkesdelplanen og kommunale planer kan kommunen avslå søknaden.

Villreininteressene i Rondane er et nasjonalt anliggende. Dersom kommunen vurderer å dispensere fra bestemmelser i kommunale planer innenfor fylkesdelplanområdet, skal dispensasjonssøknaden høres hos fylkesmannen, fylkeskommunen, villreinnemnda og planrådet før vedtak fattes, jmfør plan- og bygningslovens § 7. De samme instanser varsles også om gitte dispensasjoner. De har adgang til å påklage vedtaket på vanlig måte.

Hvis søknaden/meldingen er i strid med fylkesdelplanen, og kommunen ikke finner hjemmel i sine planer for å nekte tiltaket, bør kommunen midlertidig nedlegge bygge- og delingsforbud etter plan- og bygningslovens § 33. Kommunen får da anledning til å revidere egne planer i tråd med fylkesdelplanen (ibid).

Retningslinjer for leveområdet.

Retningslinjer for bebyggelse, fritidsanlegg og ferdsel i leveområdet.

All virksomhet som innvirker på villreinens livsvilkår, skal vurderes i forhold til retningslinjene og nye planer og inngrepssaker som kan få betydning for villreinens livsvilkår, skal sendes villreinnemnda og villreinutvalget til høring. I følge fylkesdelplan for Rondane skal det ikke etableres nye hytter, turistbedrifter eller andre virksomheter i villreinens leveområde, og det skal ikke foretas utvidelser av eksisterende bedrifter og turisthytter (Oppland fylkeskommune, 2009). Enkelthytter (fritidshus) beregnet på utleie i forbindelse med jakt, fiske og annen utmarksbruk skal ikke etableres i leveområdet. Etablering av landbruksbygg skal vurderes i forhold til om tiltaket kan føre til konflikter med villrein og fortetting i eksisterende byggeområder vurderes på samme måte som nye anlegg (ibid).

Med ferdsel menes allmenn ferdsel etter friluftsløven, motorisert ferdsel i utmark og forsvarets aktiviteter. Eventuelle restriksjoner på ferdsel generelt vurderes løpende, jmfør blant annet viltlovens bestemmelser. Lokalisering av ferdselsårer må skje ut fra hensyn til villreinens arealbruk. Det skal utarbeides planer for motorferdsel i utmark, skiløyper og stier som innarbeides i kommuneplanen og planen skal samordnes over kommune- og

fylkesgrensene. Kommunene skal føre en restriktiv dispensasjonspraksis med hensyn til motorferdsel i utmark og uheldige løyper i forhold til villrein bør legges om (ibid).

Organiserte turer bør legges utenfor leveområdet og det forutsettes at stier og løyper i godkjente løypeplaner benyttes. I tillegg legger fylkesdelplanen retningslinjer for veier, kraftutbygging og kraftlinjer, gruvedrift og massetak, samt andre tiltak (ibid).

Generelle retningslinjer for influensområdet.

Influensområdet omfatter området mellom leveområdet og planområdets grense. Området omfatter LNF- områder og områder med stor menneskelig aktivitet. Influensområdet er inndelt i de to kategoriene kommunedelplanområder (reguleringsplanområder) og andre områder. Planer og tiltak i influens området skal vurderes i forholdet til villreinens leveområde. Graden av influens vil variere med avstand til leveområdet, adkomstmuligheter (veier, vinterbrøyting, topografi med videre), type tiltak, villreinens bruk av leveområdet over en lengre periode, gjennomførte tilretteleggingstiltak for ferdsel med videre.

I fylkesdelplanen kommer det frem at retningslinjene skal praktiseres strengest nær leveområdet, men at de ovenstående nevnte faktorer vil være sentrale forutsetninger for vurderingene. Alternative utbyggingsområder skal derfor legges frem og vurderes i plansammenheng og med tanke på å redusere antallet hytter bør kommunene revidere eldre reguleringsplaner for hytter som ennå ikke er påbegynt eller bare delvis utbygd (ibid).

Spesielle retningslinjer

Retningslinjer for kommunedelplanområdene/reguleringsplanområdene.

I noen av disse områdene er det foretatt store samfunnsmessige grunnlagsinvesteringer i form av for eksempel vei, vann og kloakk. Det er bygget et stort antall hytter og flere reiselivsbedrifter.

Kommunene skal revidere kommunedelplanene en gang i hver valgperiode og kommunedelplanene skal *følge opp fylkesdelplanens målsetninger*. Retningslinjene forutsettes praktisert strengest nært opp til leveområdet.

Eventuell utbygging i områdene skal planlegges og tilrettelegges slik at det ikke fører til økt ferdsel i villreinens leveområde eller på annen måte påvirker villreinens livsvilkår. I kommunedelplanområdene skal det legges til rette for *allsidig friluftsliv og naturopplevelser*.

Utvikling av eksisterende reiselivsbedrifter skal prioriteres fremfor ny hyttebygging og eventuelle nye reiselivsbedrifter skal ikke etableres i nærhet av villreinens leveområde (Oppland fylkeskommune, 2009).

Retningslinjer for de øvrige områdene

Planer og tiltak i disse områdene skal vurderes i forhold til villreinens livsvilkår.

Retningslinjene forutsettes praktisert strengest nært opptil leveområdet. Eventuell utbygging i områdene skal planlegges og tilrettelegges slik at det ikke fører til økt ferdsel i villreinens leveområde, eller på annen måte påvirker villreinens livsvilkår. Ut fra hensynet til villreinen bør det ikke planlegges videre bygging av hytter nært opp til leveområdet utenfor kommunedelplanområdene. I særlig grad gjelder dette Gudbrandsdalen og for områdene som ligger inntil kalvingsområdet og tilhørende trekkområder for den søndre delstammen i Rondane Sør. Det skal heller ikke gjennomføres tiltak som kommer i konflikt med trekkområdene i Imsdalen (ibid).

TEORIKAPITTEL.

I teorikapittelet har jeg tatt med teori som jeg mener er relevant for å finne forklaringer på resultatene jeg mener å ha funnet i intervjuene med informantene. Teorien er basert på fem ulike forfattere i fire ulike publikasjoner og omhandler temaene makt og avmakt i kommunepolitikken, omstridd natur, allmenningens tragedie og forvaltersynet. Jeg har systematisert teorien under temaene kommunal selvbestemmelse, farer ved ukontrollert hytteutbygging og ulike syn på forvaltning i planhierarkiet. Formålet med teorikapittelet er å skape grunnlag for å underbygge de svar jeg mener å ha funnet på problemstillingene mine, men også å presentere teorien for leseren.

Kommunal selvbestemmelse.

I oppgaven min mener jeg å avdekke at kommunene i varierende grad føler avmakt i forhold til de rammer de må forholde seg til, blant annet skapt av fylkesdelplan for Rondane. For å kunne forklare noe om årsakene til dette støtter jeg meg til Rolv Lyngstads bok "Makt og avmakt i kommunepolitikken. Rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret." Også Eva Falleth, Sissel Hovik & Camilla Sandström har under temaet "Omstridd natur" i boken ved samme navn skrevet om forholdene som lokal forvaltning lever under og om hvordan

forvaltningen i Norge arter seg. Ved hjelp av disse forfatterne vil jeg forsøke å skape et bakteppe som kan forklare svar informantene mine har gitt om kommunal selvbestemmelse.

Makt og avmakt i kommunepolitikken.

Ved å se på det lokale selvstyret forsøker Lyngstad (2003) å gi forklaringer på hvorfor kommuner opplever makt eller avmakt i ulik grad. Dette er forklaringer som jeg mener er relevante å bruke i min oppgave. Boken tar blant annet for seg hvor reelt det lokale selvstyret er, og hva slags forhold som virker inn på graden av kommunal autonomi (selvstyre). Rolv Lyngstad er statsviter som underviser i og forsker på feltet.

Lyngstad ser nærmere på det kommunale selvstyret og hva som virker inn på hvilke muligheter de folkevalgte har til selvstendig politikkutforming. Fokuset ligger på rammer, aktører og ideologiske forståelsesmåter som, på hver sin måte, har avgjørende innvirkning på den politikken som blir ført i norske kommuner (ibid). Jeg mener temaene i boken er relevant for min oppgave, ettersom jeg vil finne ut av hvordan kommunene opplever at de ikke alene kan bestemme det som skjer i kommunen, men at de er avhengig av blant annet andre nivåer i forvaltningen.

Autonomi, selvstyre og folkestyre

Lyngstad (2003) skriver at i debatten omkring det kommunale demokratiet i Norge blir det ofte benyttet begrep med lavt presisjonsnivå. Han har derfor valgt å se nærmere på en del begreper som blir benyttet i debatten, og som også i stor grad ligger til grunn for den videre strukturen i boken hans.

Autonomi er et begrep som ofte blir brukt i kommunal sammenheng. Det betyr selvstendighet, selvstyre, frihet, ifølge Lyngstad (2003). Det er ikke en tillagt egenskap eller "noe" som en har. Beslutningstakere som tar selvstendige avgjørelser uten innblanding fra andre aktører, har stor grad av autonomi. Autonomi er dermed et *relasjonelt* begrep, og det er i vedtaksprosessen autonomien ofte kommer til uttrykk. Det er et begrep som også har å gjøre med makt og maktrelasjoner mellom aktører. På kommunalt nivå vil det være snakk om lokale aktører som skal gjøre vedtak på vegne av kommunen. De aktører som det da er snakk om, kan enten være folkevalgte som har fått sitt styringsmandat gjennom lokale valg, eller det kan være andre lokale aktører som har innvirkning på den politiske vedtaksprosessen. Graden av autonomi er

avhengig av ytre bindinger og innblanding fra både statlige styresmakter og lokale interessegrupper (ibid). Dette gjelder også fylkesdelplan for Rondane.

Denne forståelsen av kommunal autonomi gjør at en kan snakke om at autonomibegrepet har to dimensjoner – en vertikal og en horisontal dimensjon (Lyngstad, 2003). Den *vertikale dimensjonen* dreier seg om maktrelasjoner organisert i et hierarki, der det sentrale statsnivået er øverst, og kommunen nederst i hierarkiet. Virkemidlene vil ofte bære preg av ulike former for fastsetting av rammevilkår. Oftest vil det være snakk om juridiske, økonomiske og organisatoriske rammevilkår. I den grad sentrale styresmakter (regjering og Storting) gir større frihet til norske kommuner til å utforme egen politikk uten innblanding fra sentrale aktører, øker den vertikale autonomien.

Den *horisontale dimensjonen* dreier seg om at graden av selvstendighet blir påvirket av aktører og forhold innenfor kommunen. Her kan det være ulike former for innvirkning, som for eksempel sviktende inntekter, økonomiske maktgrupperinger innenfor det lokale næringslivet eller andre interessegrupper som virker inn på den politikken som blir ført (ibid).

Hovedpoenget er, i følge Lyngstad (2003) at *det handlingsrommet kommunepolitikere har, er påvirket både av statlig politikk som virker inn på graden av kommunalt selvstyre og av lokale innvirkningsstrukturer som virker inn på det kommunale folkestyret.*

Gjennom oppgaven min forsøker jeg å finne ut hvordan kommunene tilknyttet fylkesdelplan for Rondane opplever nettopp dette.

Denne presiseringen av autonomibegrepet gir også grunnlag for å reflektere omkring begrepene ”selvstyre” og ”folkestyre” (Lyngstad, 2003). Selvstyre sier noe om *kompetansen*, og dreier seg om hvor eller på hva slags nivå – politisk og forvaltningsmessig – avgjørelsene skal tas. Lokalt selvstyre innebærer altså at vedtakene blir gjort lokalt, og graden av selvstyre er i stor grad påvirket av statlige rammer.

Lokalt folkestyre retter søkelyset mot *aktørene* og hvem som faktisk deltar eller har mulighet til å delta. Graden av folkestyre er avhengig av hva slags demokratisk grunnlag vedtakene er bygget på. Det vanlige har vært at det demokratiske mandatet er representativt og springer ut fra kommunevalget. Folkestyre i denne sammenhengen blir brukt synonymt med ”styre av

folkevalgte”. Det er det representative demokratis funksjonsmåte. I boken er ”folkestyre” brukt i samsvar med dette (ibid).

Hvis en relaterer forskjellen mellom selvstyre og folkestyre til autonomibegrepet, kan en hevde at *den vertikale autonomien* er viktig for selvstyre, det vil si at lokale vedtaksfattere har stor frihet til å utforme en politikk uten innblanding fra sentrale styresmakter. *Den horisontale autonomien er mest relevant for å forstå graden av folkestyre*, fordi høy grad av horisontal autonomi innebærer at det er de lokale folkevalgte som bestemmer uten innblanding fra lokale grupper uten folkevalgt mandat (ibid).

Denne todelingen mellom vertikal og horisontal autonomi gjør at en kan klassifisere kommunene i fire ulike kategorier, som vist i tabell 1:

		Vertikal autonomi	
		Liten	Stor
Horisontal autonomi	Liten	1	2
	Stor	3	4

I kolonnen til venstre i tabellen finner en kommuner med liten vertikal autonomi, altså underlagt streng statlig styring. Handlingsrommet for lokal politikkutforming er lite. (For aktører som er opptatte av realpolitikk, ville en slik situasjon være lite interessant, fordi lokale vedtaksprosesser betyr lite for de vedtak som blir gjort. Politikk dreier seg likevel om mer enn prioritering og ”fordeling av goder og byrder i samfunnet”, skriver Lyngstad (2003). Det har å gjøre med holdningsskaping og velgerpåvirkning. Her er *symbolpolitikken* viktig. Lokalpolitikken kan være en arena for formidling av verdier og politiske idealer gjennom symbolhandlinger uten at det har reelle konsekvenser for den lokale verdifordelingen. Dessuten vil det ofte være slik at lokalpolitikken inngår som en del av den nasjonale politikken. Vi har å gjøre med de samme politiske partiene, de samme interesseorganisasjonene, og det er i stor grad de samme politiske problemstillingene som står på den politiske dagsordenen. Dette gjør at kommunen som politisk arena vil være attraktiv, selv om den vertikale autonomien er avgrenset. Dette gjelder både for folkevalgte aktører, og for aktører uten et folkevalgt mandat (ibid).

Kolonnen til høyre er den mest interessante, ifølge Lyngstad (2003) fordi det her er mer *realpolitikk* enn symbolpolitikk. Sentrale styresmakter gir kommunesektoren gode vilkår for selvstendig politikkutforming. I kategori 2 (stor vertikal autonomi og liten horisontal autonomi) vil lokale folkevalgte likevel få friheten avgrenset av lokale aktører, som på ulikt vis forsøker å influere på den kommunale politikkutforming. I hovedsak dreier dette seg om lokale pressgrupper av ulike slag. I kategori 4 (stor vertikal og horisontal autonomi) er det stort sett de lokale folkevalgte som råder grunnen. Vedtak som er gjort i folkevalgte organer er viktige for de som bor i kommunen, fordi sentrale styresmakter i liten grad blander seg inn, og det er få andre alternative innvirkningsstrukturer som virker inn på de kommunalpolitiske vedtakene (ibid). Lyngstad (2003) understreker at denne klassifiseringen er en teoretisk konstruksjon, mest egnet for å sammenlikne kommuner i ulike land. De overordnede rammevilkårene som virker inn på den kommunale autonomien, vil i hovedsak være den samme innenfor en nasjon.

Særlig to standpunkt er fremme i debatten. Det første standpunktet har sterke talsmenn innen kommunesektoren. Det hevder at den kommunale råderetten i praksis er sterkt avgrenset gjennom de virkemidlene staten tar i bruk for å påvirke kommunal aktivitets- og prioriteringsprofil. Dette gjelder både juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler, som kan brukes både for å regulere de kommunale inntektene og å styre de kommunale utgiftene. Hvis dette perspektivet er rett, vil det være rimelig å klassifisere norske kommuner i kategori 1 (liten vertikal og horisontal autonomi) eller 3 (liten vertikal og stor horisontal autonomi). Begge disse legger sterke føringer på den lokale politikkutforming. Hvem av disse som passer best vil variere med lokale forhold (ibid).

Det andre standpunktet fokuserer mer på den kommunale vedtaksprosessen, hvem som deltar der, og hva slags aktører som har gjennomslag for sine standpunkt. Forholdet mellom aktører med og uten et folkevalgt mandat er sentralt. Spørsmålet som blir stilt, er om andre lokale aktører enn lokalt folkevalgte har avgjørende innvirkning på vedtaksprosessen. Dersom det finnes mange og sterke pressgrupper, vil det bety at de folkevalgte sin selvstendighet til å utforme kommunalpolitikken vil være avgrenset på grunn av dette. I slike tilfeller blir det rett å plassere norske kommuner i gruppe 1 eller 2. I følge Lyngstad (2003) er det mest rimelig i gruppe 2, fordi det i denne kategorien er mest ”politikk å slåss om”. Samtidig vil mange være uenige i en slik plassering, fordi de statlige føringene på kommunal aktivitet synes å være i

vekst. I kategori 4 kan en plassere kommuner der det lokale selvstyret er stort, og de folkevalgte har stor innvirkning. Her skjer den demokratiske innvirkningen gjennom formelle representative organer. Ut fra den politiske retorikken om hvor viktig lokalt selvstyre og folkestyre er, vil det være rimelig å plassere kommunene i Norge i denne kategorien, ifølge Lyngstad (2003). Utviklingstendenser tyder likevel på at utenomparlamentariske aktører får stadig sterkere innvirkning, og den folkevalgte autonomien blir mindre. Det er dette som gjør at forskere sier at utviklingen går fra ”government” til ”governance”.

Drøftingen av hvor det er mest rimelig å plassere norske kommuner med utgangspunkt i dimensjonene vertikal og horisontal autonomi, gir et komplekst bilde uten entydige svar. Vurderingen av det lokale selvstyret blir vanskelig, fordi det synes å være et sprik mellom retorikk og realitet, ord og handling når det gjelder hvor frie rammer staten gir kommunene. Vurderingen av folkestyret er også vanskelig, fordi de kriteriene som en legger til grunn for demokratisk innvirkning, er ulike (ibid). Lyngstad (2003) skriver at han ønsker å få frem at begrepene selvstyre og folkestyre kan ha ulikt meningsinnhold, og at dette skillet er relevant for å forstå makt og innvirkning i kommunepolitikken.

Hvordan forstå makt og avmakt i kommunepolitikken?

I faglitteraturen har spørsmålet om makt og innvirkning i kommunepolitikken vært håndtert på ulike måter. Den mest vanlige måten er å drøfte spørsmålet i lys av de *rammene* som staten har satt for det kommunale selvstyret. En legger med andre ord til grunn et selvstyrebegrep med utgangspunkt i vertikal autonomi. I norsk kommunalforskning har en sjeldnere sett på hva slags interne aktører i kommunen som er aktive for å påvirke politikken til de folkevalgte (ibid).

Makt og avmakt er altså et spørsmål både om kommunens vertikale og horisontale autonomi. Like viktig som dette er et tredje forhold, nemlig hva slags grunnleggende ideologiske oppfatninger om kommunens plass i styringssystemet som er rådende i kommunen. Ulike forståelsesmåter basert på ideer og prinsipielle holdninger til samfunnsspørsmål vil legge premisser for kommunens rolle og funksjon i samfunnet (ibid). Dette betyr at både statlige rammer, interne aktører og ideologiske oppfatninger er viktige å analysere for å kunne forstå hvordan makt og avmakt kommer til uttrykk i norske kommuner.

Kommunen som forvaltningsorgan og politisk institusjon.

I den allmenne politiske debatten blir ”kommune” brukt i to betydninger. Kommune er både et *administrativt forvaltningsorgan* og et *politisk folkevalgt organ*. Som forvaltningsorgan har kommunen ansvaret for en rekke viktige velferdstjenester, og kommunene utfører disse i kraft av å ha fått delegert makt fra staten. Kommunen blir på denne måten brukt av staten fordi kommunen er det politiske organet som best kan gjennomføre statlig politikk på lokalt nivå. Samtidig er kommunen en viktig selvstendig politisk institusjon ved at innbyggerne velger representanter som skal utføre viktige oppgaver på eget grunnlag i vårt demokratiske styringssystem (ibid).

Ifølge Lyngstad (2003) synes politisk makt å være på retrett i dagens samfunn. Undersøkelser har vist at det politiske systemet har mistet eller overlatt makten til tunge institusjoner i økonomi og rettsvesen. Politikken har blitt fragmentert og viser mindre vilje og evne til politisk styring. Det ideologiske klimaet som omgir kommunesektoren blir derfor viktig, og det virker inn på de virkemidlene som blir tatt i bruk for å påvirke den kommunale aktiviteten. Et aktivt fungerende lokalt selvstyre er derfor avhengig av et velvillig politisk klima. Samtidig må det være gode politiske kanaler fra det lokale vedtakssystemet og politikkfeltet til sentrale beslutningstakere på nasjonalt nivå. Dette vil kunne gi kommunesektoren økonomiske forutsetninger for å føre en selvstendig politikk. Samlet sett vil dette kunne gi kommunesektoren økt handlingsrom (ibid).

For kommunene var og er frihet og selvstyre av sentral verdi. Det kan derfor hevdes at norske kommuner har hatt et Janus – ansikt. Gjennom utformingen av formannskapslovene skulle de ivareta både et selvstyreaspekt og et forvaltningsaspekt i forholdet stat – kommune. Disse prinsipielt ulike måtene å grunnngi det kommunale selvstyret på resulterer i to ulike perspektiver på hva en kommune er. Det første perspektivet, med vekt på selvstendighetsaspektet, ser på kommunen som en selvstendig politisk institusjon der styringslegitimiteten springer ut fra lokale problemer og forståelsesmåter. Det er de lokale forholdene som skal være bestemmende for politikken. Styringsmandatet får kommunepolitikere gjennom lokalvalgene, og lojaliteten retter seg mot lokalsamfunnets verdier og problemforståelser. Dette omtales ofte som *autonomimodellen* på kommuneinstitusjonen, i følge Lyngstad (2003). I det andre perspektivet blir kommunene primært sett på som en integrert del av det norske styringsverket. Det er nasjonale verdier som skal realiseres, men ettersom de lokale vilkårene for realisering varierer, vil sentrale styresmakter være avhengig av lokale politikere og vedtaksfattere for å få en god

politikkutforming. Kommunene blir oppfattet som passende virkemiddel når offentlig politikk skal omsettes i praktisk handling. Det blir et iverksettingsorgan for statlig politikk, og en forutsetter at lojaliteten retter seg mot nasjonale mål og verdier. Kommunene blir derfor sett på ut fra en *integrasjonsmodell* av kommuneinstitusjonen. Utviklingen over tid synes å være at kommunens rolle som iverksetter av statlige mål i tjenesteytingen har blitt mer og mer dominerende. Dette har hatt sammenheng med utbyggingen av velferdsstaten i siste delen av forrige århundre. Etter siste verdenskrig har kommunene i stadig større grad blitt sett på som nødvendige kunnskapsformidlere i utformingen av nyttige velferdsordninger.

Forvaltningsaspektet har mer og mer fått forrang fremfor selvstendighetsaspektet.

Integrasjonsmodellen vinner gehør fremfor autonomimodellen, i følge Lyngstad (2003).

Omstridd natur.

Under temaet omstridt natur skriver Eva Irene Falleth, Sissel Hovik og Camilla Sandström (2008) at det nå regnes som en grunnleggende forutsetning med lokal innflytelse og delaktighet i naturforvaltningen for å oppnå en bærekraftig utvikling. Denne forandringen har gått fra en mer eller mindre toppstyrt og ekspertorientert forvaltning, til en mer inkluderende og deltakerorientert – noe som også er en del av en internasjonal utvikling. Utviklingen kan også sees på som en måte å møte den omfattende kritikk som lokale aktører i Norge, Sverige og Finland har rettet mot den sentralismen som har dominert naturforvaltningen. Gjennom å ratifisere et antall internasjonale konvensjoner har de tre landene formelt påtatt seg å øke medvirkningen i forvaltningen. Blant annet presiseres dette nærmere i FNs konvensjon om biologisk mangfold og dens tilpasningsprinsipper. Her fremgår det for eksempel at forvaltningen av naturressurser bør desentraliseres til lavest mulige nivå. Utviklingen mot en mer deltakerorientert forvaltning kan forstås som en del av en omfattende internasjonalisering av miljøvernpolitikken, hvor Norge, Sverige og Finland også følger med (ibid).

I statsvitenskapelige termer anvendes ofte begrepene ”fra *government* til *governance*” for å beskrive hvordan nye former for styring vokser frem. Denne utviklingen beskriver også Lyngstad (2003). Den tradisjonelle og mer hierarkiske forvaltningsformen faller under begrepet ”government”, mens den nye og mer deltakerorienterte forvaltningsformen faller under begrepet ”governance”. Det finnes en utbredt forestilling om at både legitimitet og effektivitet og dermed også holdbarheten i ulike beslutnings- og forvaltningsprosesser kan øke med en mer deltakerorientert forvaltning. Dette gjelder spesielt forvaltningen av felles

ressurser (common pool resources) som for eksempel skog og vann, men også vernet områder som nyttes av flere aktører samtidig, og derfor også ofte er omstridte (Falleth et. al, 2008).

Samtidig som det finnes uttalte ambisjoner om å øke medborgernes deltagelse i forvaltningen av felles naturressurser, så utfordrer det statens rolle fordi det krever nye og mer fleksible forvaltningsløsninger som kan tilgodese ulike aktørers interesser. Forvaltningen av felles ressurser er relativt begrenset når det gjelder medborgerdeltaking. Fortsatt skjer slik deltakelse mer sporadisk enn systematisk og regelmessig, og med det har man et interessant paradoks (ibid).

Økt kommunalt ansvar i Norge.

Til forskjell fra Sverige og Finland har det i Norge skjedd en omfattende delegering av ansvar fra staten til kommunene innen naturforvaltningen. Denne forandringen er imidlertid snarere et politisk ønske om forandring. I praksis har miljøforvaltningen vært relativt motvillig til delegering av makt (ibid). Dette er i tråd med Lyngstad (2003) som skriver at det politiske systemet har mistet eller overlatt makten til tunge institusjoner, og at politikken er blitt fragmentert og viser mindre vilje og evne til politisk styring. Økt kommunalt ansvar har av Stortinget blitt sett på som et viktig middel for å redusere konfliktene innen miljøpolitikken, og for å øke den lokale oppslutningen omkring naturvernpolitikken. For eksempel har det fra 2001 til 2008 blitt gjennomført fire forsøk med kommunal forvaltning av nasjonalparker eller vernet landskapsområder. Flere av de nye større vernet områdene som har blitt etablert de senere årene har også lokal forvaltning i tillegg til sentral (Falleth et. al, 2008).

Utviklingen i Norge går snarere mot en flernivåstyring, der både kommuner og stat spiller en viktig rolle i forvaltningen av vernet områder. Man har også satset på næringsutvikling knyttet til vernet områder med formål å skape større oppslutning rundt statlig miljøpolitikk i den såkalte Fjellteksten. Men så lenge det ikke finnes noen økonomiske ressurser til den satsingen, fremstår Fjellteksten først og fremst som et politisk manifest (ibid).

Selv om det forekommer en rekke ulike former for interaksjoner mellom det offentlige og det private, skjer samarbeidet i hovedsak gjennom tradisjonelle kanaler. Lokale aktører eller brukere er fortsatt ikke involvert i noen større utstrekning. De som benytter en felles ressurs eller er avhengig av den, for eksempel et vernet område, har altså fortsatt relativt små

muligheter til å påvirke forvaltningen. Men å øke den lokale deltakelsen handler ikke bare om statenes ambisjoner eller hvilken rolle de kan tenkes å spille, men også om den kapasiteten som finnes eller snarere behøves på lokalt nivå for å faktisk forvalte felles ressurser (ibid).

Kommunal selvbestemmelse avhenger derfor av det relasjonelle begrepet autonomi (selvstyre). Kommunal autonomi har som beskrevet to dimensjoner – en vertikal og en horisontal, og hvordan kommunen påvirkes av disse styrer også graden av selvstyre. Kommunen har en dobbeltfunksjon ved å både være administrativt forvaltningsorgan og et politisk folkevalgt organ, og brukes både av staten til å gjennomføre statlig politikk på lokalt nivå, samtidig som kommunen er en selvstendig politisk institusjon (Lyngstad, 2003). Denne dobbeltfunksjonen kan være kime til strid dersom en kommune oppfatter at den ene funksjonen får på akkord med den andre.

Det politiske ønsket om en forvaltning med mer lokal innflytelse og delaktighet gir signaler om større grad av selvstyre. Dette utfordrer statens rolle fordi det krever nye og mer fleksible forvaltningsløsninger. Imidlertid viser dette seg mer å være et politisk ønske om forandring, siden miljøforvaltningen i praksis har vært relativt motvillig til å delegere makt (Falleth, et. al, 2008). Utviklingen på dette området preger allerede og vil prege graden av kommunalt selvstyre.

Farer ved ukontrollert hytteutbygging.

Allmenningens tragedie.

Fylkesdelplan for Rondane dekker et område som mange aktører har interesse i. Det være seg turistbedrifter, bønder, jakt- og fiskeforeninger, grunneiere med flere. Den generelle debatten rundt hytteutbygging i fjellet tyder på at kommuner i randsoner til vernete områder har interesse av å bygge hyttetomter i og i nærheten av slike områder. Dette kan være problematisk på grunn av at det kan forstyrre villreinens leveområde. For å forklare mulige konsekvenser av få reguleringer i et verneverdig og populært område hvor mange ønsker å bygge hytter benytter jeg teorien om allmenningens tragedie. Den handler om rovdrift på et område med mange interessenter, og jeg tar utgangspunkt i Ørnulf Guldbrandsen sin presentasjon av teorien. Den omhandler opprinnelig februkere og en allmenning, men jeg overfører den til kommunene som februkere og fylkesdelplan for Rondane som allmenningen, og bruker den for å forklare hvilke dilemma som kan oppstå når mange har interesse av utbytte fra et felles areal.

Jeg henter teorigrunnlaget om "Allmenningens tragedie" fra Ørnulf Gulbrandsens artikkel i boken "Teori og metode i samfunnsfaga" (2006). Han går ut fra tesen til Garret Hardin fra 1977 om at "Frihet på allmenningen ødelegger for alle". I korthet går tesen ut på at dersom de individuelle brukerne av en allmenning (det vil si en avgrenset felles ressursbase) ikke er underlagt noen form for restriksjoner, vil deres samlede utnyttelse føre til overutnyttelse og etter hvert ramme alle (Gulbrandsen, 2006). Fylkesdelplan for Rondane dekker et område som er en avgrenset felles ressursbase, og selv om området er underlagt visse restriksjoner og ikke direkte er en allmenning, mener jeg at det er en overføringsverdi fra teorien om allmenningens tragedie.

Gulbrandsen (2006) skriver at spenningsforholdet mellom folks realisering av individuelle interesser ved utnyttelse av kollektive ressurser på den ene side, og det overordnede behov for å vedlikeholde ressursbasen på den annen side, finner vi igjen på mange samfunnsområder. Han skriver at allerede Aristoteles fremholdt at *"Det som er felles for det størst mulig antall [mennesker] er underkastet minst omsorg. Enhver tenker hovedsakelig på seg selv, neppe på fellesinteressene overhodet, med mindre det er av betydning for hans interesse som individ"*.

Grunnleggende sett dreier dette seg om spenningsforholdet mellom ulike beslutningsenheters handlinger for å ivareta sine interesser og de samlede konsekvenser av disse handlingene (ibid).

I følge Gulbrandsen (2006) klargjorde Hardin sammenhengen "frihet på allmenningen ødelegger for alle" ved å etablere en tese om den *sentrale underliggende mekanismen*. For å vise dette bruker han februkeres utnyttelse av uregulerte fellesbeiter. Han skriver at som rasjonelt individ forsøker hver enkelt februker å oppnå maksimalt utbytte, og det ender med at den rasjonelle februker konkluderer med at det det eneste fornuftige for ham er å skaffe seg ett dyr til. Og ett til og ett til. Men den samme konklusjonen trekker alle de andre rasjonelle februkerne som deler allmenningen. I dette ligger tragedien (ibid). I min sammenheng vil hyttene være feet, kommunene februkerne og allmenningen området som dekkes av fylkesdelplan for Rondane. Jeg mener at denne teorien kan brukes i forhold til hytteutbygging i området som dekkes av fylkesdelplan for Rondane. Hvis det ikke var for føringene som fylkesdelplan for Rondane legger, kunne en tenke seg at hver kommune tenkte på hva som var mest lønnsomt for sin kommune, og derfor ville bygge enda flere hytter. Hvis alle

kommunene gjorde dette forstås en at mengde hytter i området som berøres av fylkesdelplan for Rondane ville blitt mange, og kanskje ødelegge levekårene for villreinen.

Hovedpoenget kan utlegges slik: Mens hele gevinsten av å bringe ett dyr til inn på allmenningen, høstes av den enkelte februkeren, fordeles omkostningene av det økte presset på beiten som dette dyret representerer, på alle brukerne av allmenningen (Gulbrandsen, 2006). Gitt at aktørene styres av en individuell maksimeringsmotivasjon, ligger det i en slik situasjon et sterkt incitament for den enkelte til å gripe muligheten og øke buskapen, ut fra følgende *systemtvang*: Selv om ikke jeg utnytter muligheten til å øke min buskap – fordi jeg vil bidra til at den felles ressursbasen ikke forringes - har jeg ingen garanti for at ikke andre gjør det. Og dersom de gjør det, forringes beiten samtidig som jeg har unnlatt å øke avkastningen av min egen buskap. En avkastning som for øvrig svekkes ved forringede beiter. Ved å øke buskapens størrelse vil jeg i det minste redusere mulighetene for en slik marginalisering, samtidig som omkostningene av økningen fordeles på alle februkerne som utnytter allmenningen (ibid).

Antropologer har argumentert i mot Hardings tese ved å påpeke at allmenninger ikke nødvendigvis resulterer i overutnyttelse og ressursødeleggelse. Ved studier av bondesamfunn i de sveitsiske alper har Netting (1976) fremholdt at: *kollektiv eiendomsrett fremmer både generell tilgang til og optimal produksjon av visse typer ressurser, samtidig som det gir hele samfunnet et ansvar for de bevaringstiltakene som trengs for å hindre at ressursgrunlaget ødelegges* (ibid). Vi vet også fra norske allmenninger at brukerne av en allmenning kan være underlagt begrensninger (ibid). Fylkesdelplan for Rondane er jo nettopp et eksempel på en felles ressursbase som er underlagt restriksjoner, men hvor de berørte kommunene samtidig vil ha og trenger "sin del av kaka" blant annet for å opprettholde kommuneøkonomi og folketall.

I følge Gulbrandsen (2006) har Hardin i senere arbeider vært opptatt av at "for å unnslipe tragedien må man gi avkall på den uregulerte allmenningen". Han mener at man kan overvinne problemene som er knyttet til uregulerte allmenninger ved enten å privatisere ressursene eller å la en politisk enhet kontrollere tilgangen på ressurser (ibid). Fylkesdelplan for Rondane legger restriksjoner for bruk av arealene i hovedsak ut fra det nasjonale og internasjonale ansvaret som Norge har for å holde en levedyktig villreinstamme ved liv, og

kan forstås nettopp som et eksempel på at en politisk enhet (Fylkeskommunene/Staten) lager et system for å kontrollere ressursen som i dette tilfellet er ubygde arealer.

Gulbrandsen (2006) mener at det er mest fruktbart å se Hardins logiske resonnement som et redskap egnet til å *etterspore spesifikke prosesser og tendenser som er potensielt virksomme i enhver allmenningssituasjon, og som vil ha destruktive konsekvenser for ressursene*. Dette er nettopp det jeg forsøker å få frem ved å overføre Hardins tese til hytteutbygging i området som dekkes av fylkesdelplan for Rondane. Gulbrandsen (2006) mener at vi da vil finne at i noen situasjoner vil de destruktive konsekvensene få fritt utløp, mens de i andre modifiseres eller endog blokkeres av prosesser som bidrar til at den kollektive ressursforvaltningen får et overtak over den individuelle ressursutnyttelsen (ibid). I dette tilfellet blir individet kommunene, mens fylket og staten står for hovedpremissene i den kollektive ressursforvaltningen. Hardins tese kan etter min mening benyttes til å forklare hvorfor flere av kommunene som berøres av fylkesdelplan for Rondane ønsker ytterligere hytteutbygging, men også at fylkesdelplanen har sin berettigelse i å hindre at antall hytter ikke skal bli flere enn det planen tillater, slik at allmenningens tragedie ikke får anledning til å oppstå.

Ulike syn på forvaltning i planhierarkiet.

Forvaltersynet.

Som beskrevet under temaet kommunal selvbestemmelse er kommunenes mulighet til selvstyre og til å påvirke forvaltningen varierende, og det politiske ønsket om å gå fra ”government” til ”governance” treneres til en viss grad i miljøforvaltningen, samtidig som politikken ser ut til å delvis mistet eller overlatt makten til tunge institusjoner (Lyngstad, 2003), (Falleth et. al, 2008). Som beskrevet under tidligere forskning har ulike aktører forskjellige syn på hva som er ”riktig” forvaltning (Kleven & Skogheim, 2006), (Aasetre, 2005), (Vik et. al, 2011), (Holen & Ruud, 2006). Dette kan tyde på ulike syn på landskap og oppfatninger om hvordan forvaltning av verneområder skal foregå. For å forsøke å forklare forskjellene i oppfatninger og ståsted bruker jeg skriver Michael Jones som i boka ”Jordbrukets kulturlandskap” (Moen et.al, 1998) stiller seg spørsmålet om landskapsopplevelser kan forvaltes. Han skriver av mange ulike faktorer påvirker individets opplevelse av et landskap. Forskjeller i sosial og kulturell bakgrunn skaper ulike forventninger til hva man vil oppleve, og folk har ulike motiver for å bruke et landskap, i følge Jones (1998). For noen er det basis for næringsvirksomhet, som landbruk eller turisme.

For andre er landskapet viktig først og fremst i fritida. Noen søker fysiske utfordringer gjennom sport eller aktivt friluftsliv, mens andre er opptatt av historie, estetikk eller mulighet for å reflektere over natur. Men selv om menneskers forutsetninger, forventninger og motiver for å bruke landskapet varierer, er landskapsopplevelsen påvirket av at mennesket er et sosialt vesen.

Gjennom oppdragelse, utdanning og annen sosialisering oppstår det visse fellestrekk i hvordan ulike grupper mennesker opplever landskap. Våre opplevelser av landskapet er altså sammensatt, og dette er derfor et vanskelig felt for forvaltningen. Et viktig siktemål for landskapsforvaltning er å dempe konflikter ved å samordne forskjellige interesser som på ulike vis vil bruke og forandre de fysiske omgivelsene. Mange næringsinteresser er tjent med raske endringer ut fra skiftende markedskonjunkturer. Andre interesser – som naturvern, kulturvern og rekreasjon – er derimot opptatt av å ta vare på natur- og kulturverdier som kan gå tapt hvis endringene går for fort (ibid).

Forvaltningens oppgave er å forsøke å forene behovene til næringsinteressene med behovet for å ta økologiske, kulturhistoriske og estetiske hensyn. Det er ikke alltid lett å balansere mellom slike ulike formål, skriver Jones (1998). Forvaltningen skal ta overordnede hensyn, vedtatt som politiske mål og retningslinjer, men de vil ikke alltid avspeile allmennhetens ønsker. Dessuten vil det ofte være uenighet om målene mellom ulike politiske sektorer, for eksempel mellom næringspolitikk og miljøpolitikk (ibid).

Forvaltningen bruker ofte eksperter med spesiell fagkunnskap i saksbehandlingen i sin sektor. Ekspertenes innsikt og fagkunnskap er tilegnet gjennom utdanning og erfaring, og dette vil prege deres verdisyn. Slike fageksperter har ikke nødvendigvis det samme verdisynet som vanlige mennesker, de som bruker landskapet til daglig. Det finnes mange eksempler der forvaltningen kommer i konflikt med lokalbefolkningen, både i utbyggingssaker og vernesaker. Derfor bør forvaltningen skaffe seg kunnskap om brukernes holdninger til landskapet og deres ønsker om hvordan det skal forvaltes. Forvaltningen skal ikke dermed bare forvalte etter flertallets ønsker. Hvem flertallet er vil dessuten variere med geografisk område og administrativt nivå. Mindre gruppers interesser skal også tas hensyn til. Folks interesser er heller ikke stabile, deres holdninger og ønsker endrer seg over tid (ibid).

Hvor allmenngyldige er landskapsopplevelsen?

Landskapsopplevelsen er alltid avhengig av ståsted (ibid). På samme måte som et fotografi forutsetter et utsiktspunkt, vil enhver beskrivelse av et landskap – i tall eller ord – forutsette et perspektiv, som må velges. Det er lett å idealisere bilder av en mer naturnær fortid. Men vern av de fysiske restene av det som står i fare for å forsvinne, er ikke nok i seg selv. Det er nødvendig også å se på fremtidsmulighetene. Verdier er ikke gitt en gang for alle. Vi må stadig diskutere oss frem til hva som er verdifullt (ibid).

Ulike syn på forvaltning i planhierarkiet, og ulike forventninger til de roller ulike aktører skal ha (Falleth et.al, 2008), (Aasetre, 2005), (Kleven & Skogheim, 2006), (Vik et. al, 2011) kan forklare hvorfor noen informanter i kommunene ikke føler anerkjennelse for lokal kunnskap, og kan samtidig forklare miljøforvaltningens ståsted og skepsis til å gi fra seg makt. Vi preges av oppdragelse, utdanning og annen sosialisering (Jones, 1998), og dette gjenspeiler seg også i synet på hvordan forvaltningen bør utføres.

METODE

Materiale og metode.

For å få frem temaene som oppgaven min tar opp på en god måte, har jeg brukt intervjuer og dokumentstudier som metode. For å få best mulig inntrykk av holdningene til fylkesdelplan for Rondane, valgte jeg å gjøre intervjuer for å få helhetlige svar. Av dokumenter har jeg støttet meg til fylkesdelplan for Rondane, bøker, tidligere forskning, rundskriv med mer som omhandler temaene i oppgaven. Disse har hjulpet meg frem til de resultatene jeg mener å ha funnet.

Kvalitativ metode

For å kunne gjøre oppgaven min måtte jeg ha et redskap for å kunne finne ut av de spørsmål jeg stilte meg. Jeg valgte å bruke kvalitativ metode. Både kvalitativ og kvantitativ metode har et felles formål, nemlig å bidra til en bedre forståelse av samfunnet vi lever i, og hvordan enkeltmennesker, grupper og institusjoner handler og samhandler innenfor dette (Solvang & Holme, 2003). Det er imidlertid en del kjennetegn som skiller metodene, og som gjorde at jeg valgte kvalitativ metode.

Kvalitativ metode kjennetegnes blant annet ved at forskeren streber mot best mulig følsom gjengivelse av data, mange opplysninger om få undersøkelsesenheter, mer usystematiske og

ustrukturerte observasjoner, interesse for det som er særegent, livsnærhet og interesse for sammenhenger. Styrken hos kvalitativ metode ligger i det å få frem totalsituasjonen. En helhets fremstilling åpner for økt forståelse for sosiale prosesser og sammenhenger (systemperspektivet) (ibid). Dette var det viktig for meg å forsøke å få til i oppgaven min.

Nærkontakt med undersøkelsesenheterne åpner for en bedre forståelse av den enkeltes livssituasjon (aktørperspektivet). Kvalitativ metode er også preget av fleksibilitet i undersøkelsesopplegget, og en vil kunne endre undersøkelsesopplegget under selve gjennomføringen av undersøkelsen. Denne fleksibiliteten gjelder to forhold. For det første er det en fleksibilitet i forhold til hvilke erfaringer en gjør i selve undersøkelses- og datainnsamlingsfasen. Dersom en i løpet av undersøkelsen finner ut at visse problemstillinger er uteglemt eller feil stilt, retter en på dette. For det andre er opplegget fleksibelt i forhold til hvilken måte en nærmer seg de ulike undersøkelsesenheterne på. Dette gjelder både spørsmål som blir tatt opp, og i hvilken rekkefølge en tar disse opp (ibid). Det var viktig for meg å ha et fleksibelt opplegg rundt intervjuene, for selv om jeg hadde en intervjuguide som jeg fulgte, så lærte jeg mye underveis, og fikk også andre tanker rundt temaene jeg tok opp. Dette medførte at jeg stilte alle informantene de samme spørsmålene, men at oppfølgingsspørsmålene kunne variere fra informant til informant avhengig av hvor i prosessen jeg var og etter hvert som jeg avdekket ulike sammenhenger.

Jeg ønsket å gå i dybden i oppgaven min og forsøke å få et helhetsbilde av informantene mine sett i forhold til problemstillingene. Ønsket var å skape økt forståelse for de tema jeg ønsket å se nærmere på, samt å få en nærhet til informantene (ibid). Valg av metode ble derfor kvalitativt da denne metoden møter disse ønskene.

Intervjuene.

Styrken til kvalitativ metode ligger i muligheten til å gå i dybden og avdekke forhold som ikke nødvendigvis er åpenbare. Åpenhet i den praktiske gjennomføringen av undersøkelsene fører til at en i intervjuprosessen stadig får nye momenter og en bredere forståelse av informantenes opplevelser (ibid). Dette fikk jeg selv erfare i intervjuprosessen med oppgaven min. Fleksibilitet kan gjøre det vanskelig å sammenlikne data fra de ulike enhetene (ibid), men jeg mener jeg har fått det til i min oppgave. Jeg følte at jeg lærte mye og fikk en helhet i det informantene sa, ved å stille oppfølgende spørsmål utenom veilederen som jeg brukte

felles for alle informantene. I oppgaven har jeg i all hovedsak brukt data fra spørsmålene i intervjuguiden som alle informantene svarte på. Jeg føler imidlertid at jeg også har lært mer om tema knyttet til oppgaven og om oppfatninger som informantene har, men som ikke nødvendigvis er tatt med i oppgaven fordi de ikke er direkte rettet mot problemstillingene.

Kvalitativ metode sikter mot å fange opp egenarten ved den enkelte informant og vedkommendes situasjon. Data blir samlet inn under forhold som ligger så nær hverdagssamtalen som mulig, og informanten vil ha stor frihet til å forme sin egen forståelse. Datainnsamlingen er tilpasset informantens egen situasjon (ibid). Dette gjør informasjonen troverdig, men det er ikke nødvendigvis slik at en kan generalisere ut fra det en finner. Kvalitative tilnærminger med sitt fleksible opplegg og nære forhold til informanten skulle gi gode muligheter for relevante tolkninger (ibid). I hvilken grad en kan tolke avhenger også av hvor lik en klarer å skape intervjusituasjonen når en gjennomfører alle intervjuene. Det er også viktig å huske på at i forskningsintervjuet er forskeren instrumentet. Det er på grunnlag av forskerens spørsmål en får svar, og forskerens evne til å oppfatte svarene, ta vare på dem, forstå dem og tolke dem er avgjørende for det en får ut av intervjuet er til å stole på (Dalland, 2007).

Det er viktig å være bevisst når en bruker metoderedskapet. En kan både tilsløre og avklare de faktiske forhold med grunnlag i samme metode. Det er også avgjørende hvordan en i utgangspunktet forstår de forholdene en ønsker å undersøke. Dette gjelder både hva en forstår som problem, hvilken problemstilling en velger, og hvordan en ut fra dette former spørsmålene sine. I sin tur vil dette klare grenser for hvilke svar en får på spørsmålene, om disse virker klargjørende eller om de tilslører de forholdene en undersøker (Solvang & Holme, 2003). Også andre faktorer spiller inn på hvordan metoden brukes som redskap. Det er derfor svært viktig å stille seg kritisk prøvende til de resultat en kommer frem til. Å vurdere og tolke de svarene en får underveis kan være en utfordring i kvalitativ metode. For å forsøke å kontrollere den informasjonen som en får, er det viktig å ha gode kunnskaper selv om de tema som en stiller spørsmål ved, samt ved å sammenlikne den informasjonen som informantene gir (ibid).

Intervjuguide.

En intervjuguide er den planen vi selv lager for intervjuet. Det er flere måter å gjøre dette på. Den kan være detaljert satt opp med ferdig formulerte spørsmål, slik som min guide, eller den kan bare inneholde de temaene som ønskes tatt opp (Dalland, 2007). Å utvikle en intervjuguide er samtidig å forberede seg faglig og mentalt til å møte informanten. Det er ikke bare et møte mellom deg og informanten, men et møte hvor du og han/hun skal ta opp noe som angår begge parter. Den som intervjes forteller sin opplevelse av det du som forsker tar opp, mens den som intervjuer også selv har tanker om dette, men rollen til forskeren er å skape forutsetninger for at intervjupersonen vil fortelle (ibid).

Intervjuguiden og opplegget for intervjuet har mye å si for etterarbeid og analyse. En strukturert intervjusituasjon gjør det lettere å analysere og strukturere intervjuet senere (ibid).

I utarbeidelsen av intervjuguiden min laget jeg konkrete spørsmål knyttet til de tema jeg ønsket å ta opp. Disse 22 spørsmålene ble stilt alle informantene, men jeg tilpasset spørsmålene til om det var informanter fra fylke eller kommune som skulle besvare dem. Alle informanter ble altså stilt de samme spørsmålene. Intervjuguiden ble brukt som veileder under intervjuene mine, og i tillegg stilte jeg oppfølgingsspørsmål der jeg ønsket det. I noen av intervjuene ønsket også informantene å ytterligere kommentere de tema vi hadde tatt opp, eller beslektede tema.

Utvelgelse av informanter.

Ved bruk av kvalitativ metode må en gjøre et utvalg og konsentrere seg om få enheter. Dette både ut fra ressursmessige hensyn, men også ut fra behovet til å ha oversikt over datamassen. (Solvang & Holme, 2003). Dette gjaldt også for meg. I tillegg spilte det i noen tilfeller inn hvem som hadde anledning til å stille som informant blant de forespurte. Det ble enkelt å finne ut hvem jeg ville spørre om å stille som informanter da jeg bestemte at fylkesdelplan for Rondane skulle være avgrensningen for oppgaven min.

Jeg ønsket å intervju rådmannen i de ulike kommunene for å intervju en med samme funksjon. Rådmannen tilhører administrasjonen og skal slik sett være politisk uavhengig. Dette var imidlertid ikke mulig i alle kommunene. Noen hadde ikke mulighet for å stille opp, og andre mente at andre i kommunen var bedre skikket til å svare på spørsmålene mine. I

utvalget mitt er det derfor rådmenn, administrasjonssjefer, plan- og næringssjefer, varaordførere og ordførere. I en kommune kan de politisk valgte ha en annen mening enn administrasjonen, og politikere er også farget av den politikken de selv står for. Slik sett kan dette ha gitt noen andre svar hos informanter i noen kommuner, siden noen informanter tilhører administrasjonen og andre politikken. I tillegg kan svarene farges av holdninger informantene selv har som privatpersoner, uavhengig av den stilling som de innehar.

Jeg intervjuet en representant fra hvert fylke. Jeg valgte å ikke intervjuere flere, siden jeg i hovedsak ønsket informanter fra fylket som en slags pekepinn i forhold til informantene i kommunene, og for å se om det var stort språk mellom oppfatninger i kommuner og fylker rundt de spørsmålene som jeg stilte. De to informantene fra fylkene tilhører begge administrasjonen og skal derfor være politisk uavhengige. For å få enda mer dekkende svar fra fylkene kunne jeg selvfølgelig ha intervjuet flere informanter. Fordi det i hovedsak var kommunene jeg ønsket å finne ut mest om, valgte jeg imidlertid bare en representant fra hvert fylke.

Jeg intervjuet sju representanter fra fjorten mulige kommuner som berøres av nåværende fylkesdelplan for Rondane. Skulle jeg fått et fullstendig bilde kunne jeg ha intervjuet alle fjorten, men dette ville krevd enda mer tid og ressurser. Jeg forsøkte å velge de kommunene som ble mest berørt av fylkesdelplan for Rondane, og sendte ut forespørsel om å stille som informant til flere kommuner enn de sju jeg endte med å intervjuere. Fordelingen i kommunene ble slik at jeg intervjuet informanter fra fem kommuner i Oppland og to i Hedmark. Fordelingen ble slik ut fra vurderingen jeg gjorde ved å ikke spørre alle fjorten kommunene, og også ut fra hvem som sa seg villig til å stille som informant. Selv om utvalget kunne vært annerledes, mener jeg at jeg har fått dekkende informasjon av informantene i kommunene, på tross av at jeg kunne intervjuet alle fjorten og at det ikke er like mange kommuner i Hedmark som er intervjuet som i Oppland. Jeg mener at jeg fikk et ganske godt innblikk i hvordan informantene oppfattet sin situasjon gjennom intervjuene. I tillegg gjorde intervju med en representant fra hvert berørte fylke at jeg fikk innblikk i deres oppfatning også.

Skulle det bli aktuelt å forske på beslektede tema av oppgaven min, kan en senere også intervjuere politikere fra ulike partier, representanter fra jeger- og fiskeforeninger, fjellstyrer, turistverter, turistforeningen, Direktoratet for Naturforvaltning, hytteiere, grunneiere med

flere. Dette vil kunne gi et enda bredere bilde av de tema som en tar opp. Dette ville imidlertid krevd en annen problemstilling og mye mer tid og ressurser enn en masteroppgave krever.

Praktiske forhold ved intervjuene.

Jeg kontaktet alle informantene per telefon, og sendte dem så en mail med presentasjon av oppgaven, de spørsmål som jeg skulle stille i intervjuet, samt et avkryssningsskjema. Jeg var positivt overrasket over hvor mange som sa ja med en gang jeg spurte. Denne metoden fungerte fint, og gjorde at informantene fikk muligheten til å forberede seg på spørsmålene mine før intervjuet.

Jeg avtalte med informantene mine at de ville bli anonymisert i oppgaven, selv om én sa at han gjerne kunne stå frem med navn. Jeg valgte å anonymisere for å få mest mulig ærlige svar fra informantene, da de ikke behøvde å ta hensyn til stilling og ”status” som anonyme. Jeg trodde også at det ville være lettere å takke ja til å stille som informant hvis en kunne være anonym.

Nesten alle intervjuene mine ble utført ansikt til ansikt, hvor jeg møtte informantene på deres kontor. En ble intervjuet per telefon, en skrev svar på elektronisk mail og en intervjuet jeg på en veikro. Jeg fulgte veilederen min punktvis gjennom intervjuene, og ga informantene mulighet til å si det de eventuelt ønsket å tilføye både før og etter intervjuet startet.

Intervjuene varte rundt en time. Jeg brukte en båndopptaker under intervjuene, og spurte om det var greit for informantene at jeg brukte den før jeg satte den på. Etter at alle intervjuene var gjort, skrev jeg alle ned i sin helhet. Jeg gikk så gjennom hele materialet og forsøkte å trekke ut de viktigste argumentene i forhold til problemstillingene mine. Dette var en stor og lærerik jobb som ga meg omfattende kunnskap om holdningene til alle informantene mine.

Jeg gikk som tidligere nevnt systematisk gjennom alle intervjuene i ettertid, og transkriberte de i sin helhet. Etter det laget jeg en oversikt hvor jeg samlet alle svar jeg hadde fått fra informantene under de spørsmål som de hadde svart på. Dette ga meg oversikt over hvilke spørsmål som informantene svarte samstemt på, men også hvor det var ulike oppfatninger blant dem.

Hvis noen ønsker å høre opptakene fra intervjuene eller lese utskriftene, kan de kontakte meg.

Dokumentanalyse.

Kildematerialet mitt av dokumenter er av forskjellig karakter. Offentlige kilder fra forvaltningen er for eksempel slik som for eksempel fylkesdelplan for Rondane og Fjellteksten. Jeg har støttet meg til forskningsarbeid som på ulike måter belyser problemstillingene mine, og de svar jeg fikk i intervjuene som jeg gjennomførte.

Forskningsarbeidene har vært forskningsrapporter fra ulike forskningsinstitusjoner. Det varierer om de er utført på oppdrag, som mastergradsoppgaver, eller som forskning utført av andre årsaker enn de nevnte. I tillegg har jeg brukt litteratur i oppgaven min som omhandler aktuelle tema for oppgaven min, og som også er med på å forklare de resultater jeg mener å ha funnet. Et eksempel på det er Rolv Lyngstads bok fra 2003 om ”Makt og avmakt i kommunepolitikken. Rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret.”

Kildekritikk.

Når en skriver en oppgave som denne, må en gjøre mange valg underveis før en står med en ferdig skrevet oppgave i hånden. De kilder som en velger å bruke i oppgaven, må vurderes nøye og det må komme frem i oppgaven hvordan en som forsker har tenkt rundt de valg som en har gjort. Dette for å gi leseren del i de refleksjonene en som forsker har gjort seg om relevans og gyldighet kildene har for å belyse problemstillingene (Dalland, 2000).

Jeg mener at de valg jeg har gjort underveis har resultert i et grundig bilde av situasjonen ut fra de rammene som jeg har valgt. Det er imidlertid slik at en også kunne valgt annerledes.

En må stille seg kritisk til informantens informasjon når en bearbeider denne. Informantene kan av ulike grunner avgi annen informasjon i en slik setting enn en annen, og bakgrunnen de har vil også spille inn. Svarene deres kan farges av hvilke oppgaver de arbeider med, kunnskap og holdning til saken, samt holdninger de selv har som privatpersoner, uavhengig av den stilling som de innehar (Bertnes, 2005), (Dalland, 2000). Min egen bakgrunn og egne meninger vil også kunne prege oppgaven, (Bertnes, 2005), selv om jeg som forsker prøver å være så objektiv som mulig. Også selve intervjusituasjonen og mengde informasjon etter intervjuer kan gjøre at en husker spesiell informasjon og avvikende svar bedre enn de som er sammenfallende med tidligere svar, eller at en henger seg litt opp i detaljer. Jeg mener imidlertid at jeg med fullstendig transkribering av alle intervjuer og nøye gjennomgang og sammenfatning av de resultatene jeg fikk, har valide resultater etter de intervjuer jeg gjorde.

En kan heller ikke se helt bort i fra at informantene i kommunene kan ha pyntet litt på sannheten når de svarte på spørsmålene som jeg stilte (Bertnes, 2005). Det kan være ut fra et ønske om å fremstille sin kommune som ”flink” i planlegging og forvaltning, eller at de ikke ønsker å fortelle om alle konflikter som har vært knyttet til temaene som jeg tok opp. Om de er i administrasjonen eller er politikere vil også kunne styre svarene de gir. Er administrasjonen uenig i politiske beslutninger, kan svarene farges av det, akkurat som politikernes svar kan farges av om de er i posisjon eller opposisjon, samt hvilket parti de tilhører.

At så få ser problemer ved hytteutbyggingen eller de andre tema som oppgaven min tar opp, kan også skyldes at kommunene ser på næringsliv og arbeidsplasser i kommunen som så viktig at de ikke vil fokusere på eventuelle ulemper. Egne interesser i kommunen, for eksempel et ønske om mer utbygging enn fylkesdelplan for Rondane tillater, kan også farge svarene.

Konflikter fra fortiden, og også informantenes interesser og eventuelle verv med mer i privatlivet kan også være med på å prege informantenes svar. De overnevnte faktorer vil stort sett også kunne gjelde informantene fra fylkene.

Også forskning og litteratur som jeg støtter meg på kan være preget av forskeren eller forfatterens egne meninger og syn, og med det ikke gi et uhildet bilde av det forskningen/litteraturen viser. Forskningen/litteraturen kan være laget på oppdrag, eller med en hensikt hvor forskeren eller forfatteren ønsker å få frem visse meninger. Min tolkning av forskningen og litteraturen kan også prege resultatene jeg har funnet. Generelt må en være kritisk til de skriftlige kildene, og reflektere over hvilken tid og setting de ble skrevet i (Bertnes, 2005). Jeg mener at de skriftlige kildene jeg støtter meg til er valide. At jeg bruker kilder fra ulike forskningsinstitusjoner mener jeg er med på å sikre en helhet i den forskningen som jeg støtter meg til. Litteraturen som jeg bruker er skrevet av fagfolk på sitt felt, og de er gjerne flere forfattere i samme bok. Dette mener jeg er med og sikrer validitet. De offentlige kildene bør være valide siden de er skrevet av offentlige institusjoner, selv om de også er skrevet med en hensikt som det er viktig å huske på.

Jeg bruker svarene jeg fikk fra informantene mine til å belyse og besvare problemstillingene mine, spesielt under de to første problemstillingene. Hvilke påstander og argumenter som er

reliable kan diskuteres, men de viser informantenes holdninger og meninger til de spørsmål jeg stilte. Jeg stoler på resultatene som jeg har funnet fordi jeg har intervjuet såpass mange informanter grundig og omfattende. Dette mener jeg er med på å sikre en pålitelig helhet i de svarene jeg fikk. At også annen forskning og litteratur understøtter og kan brukes til å forklare de svar jeg mener å ha funnet, er også med på å gjøre de resultater jeg mener å ha funnet reliable.

På tross av mulige feilkilder mener jeg at jeg i oppgaven min har funnet frem til data som er til å stole på og som er egnet til å besvare problemstillingene mine. Ved å gjøre grundige intervjuer og støtte meg til egnet teori og forskning mener jeg at har kunnet besvare oppgaven min på en helhetlig måte. Jeg har arbeidet med oppgaven i flere år ved siden av jobb, og har slik sett hatt oppgaven med meg i tankene lenge, og gjennom det også hatt øynene opp for aktuell forskning, avisartikler, uttalelser, politiske beslutninger og retningslinjer som har hatt relevans for min oppgave. Det har ikke vært mulig å ta med alt materiale som jeg har kommet over underveis, så jeg har måttet gjøre et utvalg. Jeg føler at jeg gjennom prosessen med oppgaven min har lært mye – men også at det er uendelig mye mer å finne ut. Jeg håper at resultatene mine kan være et supplement til tidligere forskning rundt de tema som jeg tar opp, og at forskningen min kan ha en betydning også for andre.

PRESENTASJON AV RESULTATER.

I mine undersøkelser gjorde jeg, som tidligere beskrevet, grundige intervjuer med informanter fra sju berørte kommuner i både Hedmark og Oppland, men også med representanter fra de to fylkene.

I det følgende presenterer jeg et bredt bilde av informantenes svar i intervjuene, men på områder hvor informantene har svart relativt likt har jeg kun med få sitater og skriver at synspunktet også deles av for eksempel informant 1, 2 og 4 (2010). I diskusjonsdelen vil jeg knytte dataene opp mot de tre problemstillingene som oppgaven forsøker å svare på. Som tidligere nevnt er utgangspunktet for problemstillingene konfliktene rundt fortsatt hytteutbygging i området som dekkes av nåværende fylkesplan for Rondane – hvor kommunene og regionale/statlige forvaltningsnivåer har motstridende syn på en rekke områder. Målsetningen med oppgaven min blir å dokumentere de ulike aktørenes synspunkter, og identifisere de viktigste motsetningene.

Svarene fra intervjuene er ordnet etter de hovedtema som jeg stilte spørsmål om.

Positive sider ved hytteutbygging.

Her ville jeg forsøke å få frem hva kommunene tenker rundt både positive og negative sider ved hytteutbyggingen.

Det viste seg at de fleste kommunene stort sett har et veldig positivt syn på konsekvensene av hytteutbyggingen i randområdene til Rondane nasjonalpark. På spørsmålene *"Bidrar hytteutbygging til positiv utvikling i din kommune?"* og *"Hva er fordelene ved at folk bygger hytter i din kommune?"* fikk jeg blant annet disse svarene:

Kommuneinformant 7 (2010) samsvarer i stor grad med kommuneinformant 1 (2010) som svarer: *"(...) det gir en økt aktivitet, jeg synes det er ok at vi får vist fram og flere kan bruke de naturområdene så lenge man bruker de på riktig måte. Og så er det økt sysselsetting og det er klart det er økt fokus på området, det er jo noen hoteller som er avhengig av belegg osv. Så det er økt sysselsetting og det er jo økte inntekter, det er jo ikke å legge skjul på det".*

"Og så er det jo noen som sysselsetter seg helt av vaktmestertjenester og slikt etter hvert".
"Det skaper positive ringvirkninger for næringslivet, vi har jo bedrifter som i stor grad leverer varer til hyttebygging, vi har sagbruk i kommunen, så i grunn hele lokalmiljøet drar nytte av det. I tillegg når hytta er ferdig og begynner å bli brukt, så vil jo det og generere ytterligere positive ringvirkninger i form av økt omsetning. Så vi har stor omsetning i våre virksomheter som kan relateres seg til hytteeiere."

"I fra 1990 og frem til dag så har vi blitt rundt 700 færre innbyggere. Sånn at det at vi da får mange hytteeiere eller hytteboere som holder seg her, det er jo med på å opprettholde grunnlaget for en god del forretninger som ellers ikke kunne hatt nødvendig kundegrunnlag" (Kommuneinformant 2, 2010).

Kommuneinformant 3 (2010) nevner de samme tingene som informant 2, og i tillegg dette:

"Og så er det jo impulser på ulike vis inn i lokalsamfunnet, og det er et omdømmespørsmål for kommunen og egentlig i forhold til at selv om det heter (...) så er det jo noe med at da blir vi satt på kartet".

Kommuneinformant 4 (2010) fokuserer på økt aktivitetsnivå og flere arbeidsplasser og å stoppe fraflytting, mens kommuneinformant 5 (2010) fokuserer på å øke innbyggertallet for å ikke tape rammeoverføringer, i tillegg til at det genererer vekst og utvikling.

Kommuneinformant 6 (2010) er mer usikker på fordelene, men føler at det er positivt med flere folk i byen til å holde restaurant- og næringslivet levende.

Fylkesinformant 1 og 2 er forholdsvis samstemte i sine svar, og fylkesinformant 1(2010) fremhever dette: *”Hyttebygging har utvilsomt en positiv økonomisk betydning i de store hyttekommunene i (...), i alle fall på kort sikt. Her er det de naturgitte forutsetningene som ligger til grunn for lokaliseringen, og som gir en relativt god pris for tomter og hytter. Det relativt store omfanget av hyttebyggingen i disse områdene kan i tillegg skape grunnlag for div. service-/vedlikeholdstjenester knyttet til hyttene, i tillegg kommer hytteeierne forbruk av lokale varer og tjenester knyttet til oppholdet på hytta. Andre kommuner uten disse naturgitte forutsetningene opplever ikke dette på samme måten pga. det mer beskjedne omfanget”.*

I tillegg nevner også fylkesinformant 2 at det kan bidra til å gjøre et sted mer attraktivt og kjent: *”Og så finnes det jo faktisk flere eksempler på at det er kapitalsterke folk som har hytte i en kommune, og som finner ut etter hvert at de skal bruke noe av pengene sine i den kommunen”.*

De fleste nevner altså de samme punktene: økt sysselsetting, økt handel, flere folk i kommunen, mer å gjøre i servicenæringene, vaktmestertjenester på hytter med mer.

Negative sider ved hytteutbygging.

Jeg stilte også spørsmål om hytteutbygging bidro i negativ retning, og om eventuelle ulemper ved at folk bygget hytter i deres kommune.

Her svarer kommuneinformantene noe forskjellig.

”Nei, vi synes ikke det er noen bakdeler så lenge vi kan, holdt på å si, klare å holde det så restriktivt ved at vi sier at vi, vi er veldig bevisste på hvor folk skal få bygge og hvor de ikke skal få bygge, og da kan ikke vi si at det er noen bakdeler for når vi først har sagt ja så er det jo greit innenfor de retningslinjene vi har” (Kommuneinformant 1, 2010).

Kommuneinformant 2, 3 og 4 (2010) ser ingen ulemper, men informant 3 tilføyer: ”Vi bygger jo ned areal men det er en bitteliten del av kommunen og det er ikke noe spesielt verneverdig eller bevaringsverdig del av kommunen så jeg ser ikke noen ulemper ved det”.

Kommuneinformant 3 sier også at det er betenkelig med energibruken, men at det skjer en positiv utvikling på det området også, og at de mangler lovhjemmel til å pålegge i forhold til energibruk.

Kommuneinformant 5, (2010) ser utenom sin egen kommune når han svarer på spørsmålene: ”Det negative med den vestlige verden sånn generelt er jo selvfølgelig at vi klarer ikke å drive på en bærekraftig eller opprettholdbar retning, heller ikke vi fordi det er klart at dette genererer mye energibruk. Det er det ingen som helst slags tvil om selv om vi holder hyttestørrelsene nede som et positivt bidrag, så vil det likevel være slik at det generer mye energiforbruk, og det fører til forurensing av vassdragene, som gjør at vi må komme inn med offentlige vann og avløp for, holdt på å si, renske opp osv, og det er jo enda mer energikrevende og generere økt vekst i så måte. Så det er absolutt negative sider ved det.”

Kommuneinformant 5 (2010) nevner også at det er en ulempe at en tar noe mer friareal, og at de som bygde hytte på 1960-70 tallet med enkel standard nå opplever storsamfunnet tett innpå livet med blant annet vinterbrøytede veier inn til hyttefeltene, forurensning og mye mer folk rundt om. Dette skaper noen reaksjoner.

”Ja, altså bakdeler er det vel ikke, men det blir jo mye kostnader for oss da. Og da kan du jo se bare sånn som på ja, hjemmetjenesten er forpliktet til bare folk på en måte kommer til hytta si (...) så er det den lokale omsorgen og hjemmetjenesten som må ta over”

(Kommuneinformant 6, 2010).

Kommuneinformant 7 (2010) svarer:

”Ja, altså, ulempene kan jo knytte seg til konsekvenser for natur vil jeg si. ”..for eksempel er det noen hytter som ligger helt oppå snauffjellet. De ville aldri blitt bygd der i dag altså. Sånn er det nok i mange kommuner, men det er i hvert fall det i (..) at det er noen områder hvor det ble bygd hytter hvor i dag ville det ikke ha skjedd i det hele tatt.

H: nei, for det er blitt strammet inn mye mer?

Ja, fordi at i dag har, ikke bare det at det er blitt strammet inn, men vi har et annet syn på det også” ”(..) vi har sånn randsoneproblematikk ikke sant, og det betyr, og det er jo også sånn

at i randsonen hvor det er aktuelt å bygge ut hytter og legge infrastruktur, der er det også verdifullt dyreliv og verdifulle biotoper. Sånn at om det bidrar til å forringe naturkvaliteter.. i hvert fall må en være oppmerksom på det. Det synes jeg er veldig viktig å få frem.”

Flere informanter ser ikke noe negativt ved det (kommuneinformant 1, 2, 4 og 6, 2010). De begrunner det blant annet med god og bevisst planlegging av arealene (kommuneinformant 1, 2010), og at spådommer om arealer brukt til for eksempel forsvarsformål ville gjøre området mindre attraktivt som hytteområde er gjort til skamme (kommuneinformant 4, 2010).

I fylkene mener de at utbyggingen bidrar også i negativ retning.

Fylkesinformant 2 (2010) sier: *”Ja, det gjør den jo og, det er jo et naturinngrep, som ikke bestandig er like bra. Og så fører det til mer trafikk da på veiene, det er jo i helgene så er det jo veldig mye biltrafikk mellom Oslo og Lillehammer/Øyer oppover Gudbrandsdalen, og det samme på Hedmarkssiden opp til Trysil. Så mer trafikk og bilkjøring bidrar det jo til. Og så har du dette med villreinen som vi kommer inn på senere sikkert, og som også klart blir berørt av økt hyttebygging.”*

Mens fylkesinformant 1 (2010) trekker frem dette: *”I de attraktive hyttekommunene kan det synes som om press fra både lokale og eksterne utbyggere til tider kan gå på bekostning av helhetlige hensyn og lokal tilpasning. I tillegg vil utbyggingen utløse behov for oppgradering av infrastruktur som veg, vann og avløp, som ellers kanskje ikke ville vært nødvendig. På sikt vil også hytteboernes behov for eksempelvis helsetjenester kunne få store økonomiske konsekvenser for kommunen.”*

Kommunene oppfatter altså i veldig varierende grad om det er noen negative sider ved hyttebyggingen, og hvor omfattende de tenker i forhold til konsekvensene varierer også. Det virker som at de fleste føler at de planlegger godt, og at det er med på å gjøre de negative konsekvensene mindre. I en del kommuner synes eventuelle negative sider eller ulemper å ikke være særlig i fokus, selv om flere informanter trekker frem ulike vinklinger til dette. Informantene fra fylkene mener begge at det er negative sider ved hytteutbyggingen.

Bruk av arealer til hytteutbygging.

Jeg ønsket også å finne ut hvordan kommunene og fylkene tenkte rundt arealer brukt til hytteutbygging, og stilte derfor to spørsmål rundt det.

Det første spørsmålet var *”Hvordan stiller dere i kommunen dere til at hytteutbyggingen tar opp plass for arealer som kunne vært brukt til andre formål?”*

Her mener de fleste kommunene at det er mer enn nok arealer å ta av, og at hyttebyggingen i hovedsak foregår på arealer som ikke er egnet til andre formål. Det er også en planmessig sak, hvor en avveier hvilke arealer som skal brukes til hvilke formål. De fleste av kommunene mener de er gode på planlegging for bruk av arealene sine.

Kommuneinformant 4, (2010) mener det er plass nok til alle og at de har en moderne og oppdatert arealplan om sikrer god arealplanlegging, noe som er i tråd med kommuneinformant 1, 5 og 6 (2010) sin oppfatning. Kommuneinformant 1 (2010) svarer: *”Det er ikke noen reell problemstilling. Ikke så lenge vi har gjort det sånn som vi har det.*

H: nei for dere har vært veldig bevisst rundt bruken av arealer?

Som sagt, vi er veldig tydelige på at vi skal fortette det, og ha det veldig konsentrert i og rundt hele (...) området rundt infrastrukturen som er der, og så er det noen områder innpå vestfjellet hvor de da ligger samlet i grupper, og nei, det er veldig mye arealer å ta av så sånn sett så kan vi ikke si det”

”Det er nok av tumleplass her og befolkningen bor stort sett i hoveddalføret her i (...). Sånn at selv om vi ikke skal slippe dette her fritt og bygge på snaufjellet og sånt noe så ser jeg ikke at det skaper noen form for konflikt altså, vi har nok arealer” (Kommuneinformant 2, 2010).

”Det er ikke noen aktuell problemstilling. Hvis du kikker på arealplankartet for (...), så vil du se at det som slås opp i media av og til om at (...) kommune bygger ned fjellet, det er jo så feil som det kan bli fordi vi verner fjellet vi, men det er en del av øvre del av skogen, øvre del av lia, opp i mot skoggrensa som er (..), og det er en forsvinnende liten del av kommunens areal. Og det arealet vil ligge der som skog i den grad det ikke er nedfartstraseer. Og likeens i forhold til hyttetomter, så det.. nei, det er styrke for bosetting, styrke for aktivitet, styrke for å

opprettholde livskraftige lokalsamfunn så det mer enn oppveier de målene som går med til utbyggingsformål” (Kommuneinformant 3, 2010).

Fylkesinformant 1 (2010) svarer:

”Planlegging etter plan- og bygningsloven sikrer en prosess som er ment å ivareta de nødvendige hensyn i tilknytning til planlegging og utbygging av ulike tiltak. Avveining av ulike former for arealbruk er en forutsetning i dette”.

Fylkesinformant 2 (2010) svarer:

”(..) vi har jo så mye arealer. Så, ser ikke på det som noe stort problem i (..), og jeg kan ikke slik i farten huske om det er arealer som er regulert til hytter som på en måte har, helt klart har fortrent andre viktige samfunnsformål. Så jeg tror ikke den problemstillingen er så veldig stor i(...)”.

I det andre spørsmålet rundt tenkning om arealbruk spurte jeg om kommunene er betenkt over noe av bruken av areal til hytteutbygging, og fikk blant annet disse svarene:

Kommuneinformant 1 (2010) fokuserer på fortetting, og mener at veitilgang er noe som alle må ha og som informanten skjønner godt, for hvis folk først skal bygge hytter så må de jo brukes. Kommuneinformant 6, (2010) synes at noen av nabokommunene har en forferdelig utnyttelse av arealet og ødelegger mye, uten å kunne si hva nabokommunen ellers skulle ha brukt arealene til.

”Altså, du kan jo se en del hytteutbygging som en i hvert fall i etterkant kan kanskje se at ikke burde vært realisert. Men jeg skal være forsiktig med å si noe om andre kommuner sånn sett, men jeg er ikke spesielt betenkt ut fra det hos oss. Jeg mener vi har en sunn og grei tilnærming til det og ivaretar dette på en grei måte” (Kommuneinformant 2, 2010).

”Ja, betenkeligheten går jo faktisk på det at en ikke får utviklet hytteutbyggingen som en vil da, i (...). Og det har jo også satt stopp på et allerede etablert hytteområde man ville hatt en fortetting i. Og der har jo, er det også nå lagt begrensninger på størrelsen på hyttene som jeg synes er veldig bra da. Ja, det er vel det” (Kommuneinformant 4, 2010).

Kommuneinformant 5 (2010) svarer blant annet dette: *"(...) jeg tror på en måte ikke at det med at hyttebygging i seg selv tar opp plass for formål i særlig stor grad. For hvis det ikke var for hyttene så tror jeg ikke at folk hadde brukt fjellet på på langt nær så stor måte som i dag. Da hadde det vært noen få som hadde brukt fjellet mer, men den store folkemengden den bruker fjellområdene atskillig mer i dag, nettopp pga hytteområdet"*.

Kommunerepresentant 7 (2010) sier: *"Ikke dagens bruk, det vil jeg si, men det er klart at det som jeg mener, og som vi mener på planavdelingen det er at vi kan ikke fortsette å ukritisk bygge ut nye områder i det tempoet som har vært de siste 20 åra de neste 100 år, det er helt umulig, sånn at det vi tenker, det er at en god måte å gjøre dette på det er å jobbe aktivt med fortetting". "Man må tenke gode tanker rundt å kanalisere aktivitet og ferdsel. Det tror jeg er veldig viktig.."*

På spørsmål om informantene for fylkene er betenkt rundt noe av bruken av arealer til hytteutbygging svarer fylkesinformant 1 (2010):

"Tanker med hensyn til hvor skjæringspunktet er mellom antallet hytter og kvaliteten i de verdiene som ligger til grunn for lokaliseringen kan av og til dukke opp i et saksbehandlerhode...".

Fylkesinformant 2 (2010) svarer dette: *"Ja, en del av det som har skjedd er jo liksom på grensen til å være bra da. Det må vi innrømme, men stort sett, i hovedsak, så mener jeg at arealbruken til hytteformål i Norge, nei i (...), er ganske bra. At kommunene har greid å velge ut arealer som ikke fortrenger andre ting og som, der inngrepene blir relativt små, i hvert fall i forhold til verdifulle naturområder fordi alle kommuneplaner, kommunedelplaner som avklarer arealbruken til hytteformål, går igjennom veldig grundig planprosess, og til og med de mest utbygde områdene, så som både (...) så er de områdene som på en måte er valgt ut som kan bygges ut, er gunstig i forhold til andre naturvern, altså naturområder eller verdier."*

De fleste i kommunene er altså svært lite betenkt over bruken av arealer, og det virker som om informantene fra fylkene også mener at det ikke er for store arealer som går tapt, eller at de er spesielt bekymret for det som bygges ned. Bekymringen går på hyttemengder, og om en må sette tak for antall hytter på sikt. Noe bygging er det enighet om at har skjedd for raskt, mens andre igjen mener at de burde få bygge ut mer siden andre har fått det før. Bare få av de

spurte i kommunene mener at bruken av arealer til hyttebygging og måten det blir gjort på er betenkelig.

Bærekraftig hytteutbygging.

Jeg spurte også om informantene fra kommunene mente at hytteutbyggingen i deres kommune er bærekraftig for fremtiden og de generasjoner som kommer etter nå, og fikk blant annet disse svarene:

”Ja, på mange måter. Altså, det er jo en god del av dem er jo som jeg sier fortsatt... ble bygd uten noen som helst av krav til verken vann, strøm eller kloakk eller noe. Det er fortsatt noen som ønsker ei hytte slik som noen av oss definerer ei hytte”. ”At folk kanskje vil ha strøm det tror jeg kanskje vi må si at er i grenseland mot at... fortsatt synes jeg det er bærekraftig fordi det er med på å... altså, det legges jo ikke strøm til hytteområder hvor det ikke er aktivitet ellers, så det er jo i større, mer sentrale områder etter veier osv hvor det ligger allerede.. hvor infrastrukturen er i nærheten” (Kommuneinformant 1, 2010).

Kommuneinformant 2 (2010) svarer ”Ja” på spørsmålet om hyttebyggingen i hans kommune er bærekraftig for fremtiden og de generasjoner som kommer.

”Tja, jeg var litt i tvil hva jeg skulle svare der. For en kan legge så mye i ordet bærekraftig. Altså, det er jo kanskje energispørsmålet som der og blir det største da, i forhold til om det er riktig å legge beslag på så mye energiproduksjon til et sånt formål. Men så tenker jeg at det er jo litt avhengig igjen da. Altså, hvis det er enkeltpersoner som eier ei veldig stor hytte som krever veldig mye oppvarming og som de bruker sjelden så blir det et dårlig regnestykke. Men har de et hus hvor de demper varmen i Oslo når de reiser hit så vil jo det i forhold til livskvalitet og andre fordeler for samfunnet ikke være så ille. Og når først hyttene er bygget og står der, sant, så er jo ikke de til sjenanse for noe. Så jeg tenker at det langt på vei burde være å oppfatte som bærekraftig” (Kommuneinformant 3, 2010).

”Ja, og jeg tror at hvis vi fortsatt skal få bosetting i grendene, og at det skal være mulig å overleve i grenda, så må man ha noen aktiviteter, og da tror jeg at hytteutbygging og fritidsboliger og utvikling av jobber rundt det er viktig”(Kommuneinformant 4, 2010).

Kommuneinformant 5, (2010) mener at det er bærekraftig hvis de fortsetter å arrondere og fortette, og er veldig nøkterne innover fjellet. Miljøvennlige avfallsløsninger på sikt er også viktig, og spesielt miljøvennlig energiforsyning inn til hyttene. Hvis en får til dette vil det være bærekraftig på sikt, men informanten mener det ikke er det i seg selv slik det er nå.

”Ja, jeg mener at den hyttebyggingen som skjer nå, hvor vi har reguleringsplaner over hele kommunen, når vi har kommunedelplaner, når vi tar opp med jevne mellomrom kommuneplanens arealdel, så har vi en bærekraftig hytteutbygging. men det er viktig likevel at vi har større overgripende planer av typen fylkesdelplan for Rondane. Fordi at vi må se ting i sammenheng” (Kommuneinformant 7, 2010).

Fylkesinformant 1 (2010) er opptatt av at det må komme mindre energikrevende løsninger på sikt for at det skal være bærekraftig, mens fylkesinformant 2 (2010) svarer dette:

”Ja, det spørs hvordan en skal svare på et slikt spørsmål da, for hyttebygging er vel neppe bærekraftig. Det fører jo til at folk reiser mer og det er jo ganske, det går veldig stor ressursbruk da, særlig når du ser oppi noe av disse nye høystandardhyttene. Det er jo vanvittig ressursbruk egentlig. Både på energisiden, det bygges hytter med 4-5-6 bad og..”

”Ja, det er ikke bare miljø, det er jo og at det skal være bærekraftig økonomisk og på en måte. Så jeg tror nok at hyttebyggingen, når en først sier at hytter er greit, så vil vi kunne greie å holde dette på et rimelig greit, bærekraftig nivå tror jeg”.

De fleste informantene i kommunene mener at hytteutbyggingen er bærekraftig, selv om flere mener ordet bærekraftig kan tolkes forskjellig. Flere nevner også at energibruken må ned og at avfallshåndteringen må bli bedre. Gode arealplaner mener flere at sikrer bærekraftig utvikling. På fylkesnivå fokuseres det spesielt på at energibruken må ned for at hytteutbyggingen skal være bærekraftig, men at den økte reisingen som opphold på hytta fører med seg uansett er betenkelig.

Konsekvenser for friluftsliv.

Friluftsliv og hytteutbygging.

Siden jeg brenner for muligheten for å drive friluftsliv selv, og fordi det i media er blitt fremstilt som om at hytteutbygging kan få konsekvenser for bruken av naturområder, ville jeg også spørre om hvordan kommunene så på muligheten for utøvelse av friluftsliv i sin

kommune. De aller fleste mente at mulighetene var svært gode, og at tilretteleggingen som ofte blir gjort bare gjorde mulighetene enda bedre.

Kommuneinformant 1, 2, 5 og 7 (2010) er samstemte, og informant 2 sier: *”De mener jeg er veldig gode. Vi har et utstrakt, som jeg nevnte, både sti - og løypenett, så de er usedvanlig gode både sommer og vinter. Vi har nok av uberørt natur. Veldig mye av den brukes ikke heller rett og slett”*. I tillegg føyer informant 1 til at også utbyggerne har sett at det er viktig å ta hensyn til naturen for å attraktive.

Både kommuneinformant 3 og 4 (2010) mener at det er blitt bedre med utbyggingen. Informant 3 sier: *”Veldig god generelt sett, og dette har blitt bedret gjennom den satsingen som har skjedd på reiselivet. Fordi da blir det mer ressurser tilgjengelig kan du si, for å øke tilretteleggingen, for jeg tenker sånn som antall kilometer løype, skiløyper, sykkeltraseer eller hva det måtte være (...) så det har styrket tilbudet for alle, ikke minst for kommunen sine innbyggere”*.

Det virker som kommunene mener de har meget gode tilbud til folk som ønsker å drive friluftsliv i deres kommune og at tilrettelegging i form av skiløyper, stier med mer gjør tilgjengeligheten enda bedre.

På fylkesnivå er de ganske enig med informantene fra kommunene: *”Svært gode – vi har fremdeles veldig mye ”urørt” natur for de som søker det. Samtidig er det god tilrettelagt for mer systematiserte aktiviteter, gjennom merking av stier og løyper, oppkjøring av skiløyper, merking av sykkelruter med mer”* (Fylkesinformant 1, 2010).

”Nei, det er jo stort. Det er klart at både Oppland og Hedmark har jo kjempepotensial når det gjelder friluftsliv. Og det er jo ikke blitt noe særlig begrenset av hyttebygging” (Fylkesinformant 2, 2010).

Jeg spurte også om hvordan kommunene så på muligheten for å drive friluftsliv i et lengre perspektiv. De fleste mener at mulighetene for friluftsliv i deres kommuner vil være gode også fremover, selv om noen nevner at utbyggingen av hytter nok må stoppes på et tidspunkt.

”Nei, altså jeg mener at mulighetene er veldig gode for det også fremover. Jeg tror vel det at på et eller annet tidspunkt så må vi vel sikkert gjøre et eller annet med hensyn til hvor omfattende vi skal være når det gjelder å legge ut områder, for hvis det aldri stoppet så kunne det bli ille. Men spørsmålet er jo igjen hvor stort er dette markedet for å bygge hytte”
(Kommuneinformant 2, 2010).

Kommuneinformant 3 (2010) er entydig positiv til tilretteleggingen og svarer på spørsmål:

H: Du mener ikke at tilrettelegging kan være noen bakdel?

Det spørres hva du mener med tilrettelegging. Hvis du mener asfalterte stier i fjellet så er det klart at det er ikke noe positiv tilrettelegging, men for noen grupper så trengs det og, sant, rullestolbrukere. Så det, alt med måte. Det er og en økonomisk grense for hva en kan make med. Men det med å avmystifisere villmarka eller fjellet vår da, slik at folk ikke føler at terskelen er for høy. Det er i hvert fall viktig”.

”Jeg tror at det viktigste vi gjør når det gjelder friluftsliv, det er at vi opprettholder de friluftssarealene mellom hytteområdene og ikke bygger de ned. Det tror jeg kanskje er den aller viktigste muligheten for friluftsliv, og at vi rundt de hytteområdene som er, eller rundt tettstedene som (...), at vi tilrettelegger og kanalisere ferdsele til bestemte løyper både sommer som vinter, og aktivitetsområder knyttet tett mot hytteområdene”

(Kommuneinformant 5, 2010).

”I forhold til spørsmål 12, i et lengre perspektiv, så mener vi at det er uproblematisk. Vi skal greie på en god måte å ivareta de mulighetene. Det er det ingen som helst tvil om”

(Kommuneinformant 7, 2010).

Fylkesinformant 1, 2010 tror ikke det vil bli påfallende endringer fremover, mens

fylkesinformant 2 (2010) svarer dette: *”Ja, hvis at en fortsatt har en rimelig restriktiv holdning til å gå ut i nye områder. (...) det er klart at det må jo være ei grense for hvor mye hytter som skal bygges, det er liksom ikke flere folk her i landet”.*

Kommunene ser altså på mulighetene for å drive friluftsliv i fremtiden som gode, men en informant nevner at det er viktig å opprettholde de friluftssarealene som finnes og ikke bygge de ned med hytter.

Jeg spurte om hytteutbygging kunne være et hinder for friluftsliv i deres kommune.

Her mener informantene fra kommunene at det ikke er det, og at det heller er tvert om i visse tilfeller, at hyttebyggingen nettopp får folk ut i fjellområdene og i naturen, mye på grunn av økt tilrettelegging. De fleste fokuserer på at hyttene blir bygget i områder som en ikke har brukt til turformål tidligere, og at god planlegging medfører en god bruk av arealer etter deres mening. Det er heller ikke særlig bekymring rundt dette på fylkesnivå. Det sies likevel også at hvis utbyggingen fortsetter, så kan den bli et hinder.

”Nei, ikke sånn som det er nå. Det er så god tilgjengelighet både nede i dalbunnen, i dalsidene. Der er det jo ikke noen hytter men altså hvis folk vil oppholde seg der i det kulturlandskapet så er det.. og i fjellområdene så er det jo ikke det” (Kommuneinformant 1, 2010).

”Ja, altså hvis det ble enormt så vil det kunne bli det. Altså, det vi har prøvd å legge til rette for i arealplanleggingen både på overordnet nivå og reguleringsplannivå, det er jo det at det skal være uproblematisk å manøvrere også i hytteområder. Sånn at det er lagt inn grønt, friområder og korridorer og sånt både for ferdsel sommer og vinterstid” (Kommuneinformant 2, 2010).

”Nei, jeg kan ikke se det. Det er jo knapt fremkommelig der som hyttene er bygd” (Kommuneinformant 3, 2010).

”Som jeg sa i stad, så tror jeg snarere tvert om, for hvis det ikke hadde vært for hyttebyggingen så hadde ikke beitearealene for dyr og så videre vært såpass gode, det hadde ikke vært tilrettelagt, hadde ikke hatt økonomi for å tilrettelegge for kultivering av vassdragene med fisk, laget turstier rundt (...) med klopper og slike ting og kjøre det skiløypenettet som er, så jeg tror at svaret er snarere tvert om” (Kommuneinformant 5, 2010).

På fylkesnivå mener informant 1 (2010) at det ikke åpenbart er noe problem, noe informant 2 (2010) er enig i: *”I liten grad. Altså, i en del større hytteområder så har de redusert muligheten for friluftsliv i nærområdet, den umiddelbare nærheten til hytteområdet. Det er så store arealer til friluftformål i fylket her at jeg tror ikke det er noe problem”*.

Inngrepsfrie arealer.

Jeg spurte om hva kommunene tenkte om at mengde inngrepsfrie arealer ble stadig mindre.

”Nei totalt sett så er jo det betenkelig. Men samtidig så er det en sånn balansegang synes jeg. Altså, vi snakker om at vi har et problem med at særlig fjellområdene gror ned, og snart ikke tilgjengelig. Det blir mindre og mindre beitedyr i fjellet. Det merker vi og, det er mye sau, men det er klart at sau beiter på en sånn måte at det tar ikke så mye av den vegetasjonen som gror ned, så jeg ser ikke helt det” (Kommuneinformant 1, 2010).

”Nei, altså det er jo en utfordring det, og når en begynner å se på disse kartene og sånt så kan en jo kanskje begynne å tenke på at det er andre hensyn som må ivaretas også hos oss da, selv om vi tenker at hyttebygging er et effektivt tiltak for å opprettholde lokalsamfunnet rett og slett. Men, som sagt, vi har magamål vi og, vi føler vel at vi ikke har kommet dit enda da” (Kommuneinformant 2, 2010).

Kommuneinformant 4, (2010) registrerer i media at det er en utfordring langs kysten, og at kommunene der kanskje har tatt seg litt til rette og er blitt fristet av pengesterke investorer i forhold til hytteutbygging, men sier at det ikke er noe problem hos dem foreløpig.

Kommuneinformant 5 (2010) sier det er litt både og i forhold til at det bor så få mennesker i Norge, og sier videre i forhold til inngrep som minsker de inngrepsfrie arealene at. *”Og en skogsbilvei er et inngrep, og det.. så det blir en sånn litt firkantet holdning til det føler jeg. For vi har som sagt en del naturreservater og fredete, vernetede områder rundt omkring i Norge, og som ivaretar akkurat den biten der (....) Så hvorvidt det gjør veldig mye i forhold til biomangfold eller for folk eller for fremtiden, det er jeg litt i tvil om, for å si det sånn”*

Både kommuneinformant 5 og 6 tenker på kommuneøkonomi, men med forskjellige innfallsvinkler: *”Ja, vi har dette problemet med at kommunene liksom har sin egen lille økonomi da, og jeg skjønner jo at dette skjer, at det er vanskelig for kommunen å godta at enda mer skal bevares. Så jeg sier jo at hvis en kunne få en eller annen ordning som gjorde at når storsamfunnet ville kreve at du økte arealstørrelsen, så fikk den kommunen en eller annen slags erstatning, slik at du kunne kompensere for det du mistet”* (Kommuneinformant 6, 2010).

”Og så kan man jo bare tenke seg da, at hvis alle kommuner tenker bare på sin egen kommune, da kan vi få et stort problem. Noen vil vel si at vi allerede har begynt å få et stort

problem. For eksempel Rondane, det går jo veier tvers over som mange mener kan være et problem for villreinen, andre mener at det ikke betyr så mye” (Kommuneinformant 7, 2010).

Informant 1 (2010) fra fylkene sier at dette jo også til en viss grad et definisjonsspørsmål, siden enhver skogsbilveg også er et inngrep, selv om områdene i mellom kan være urørt, mens informant 2 (2010) sier: *”Nei, men det synes jeg er uheldig. Og det er nok ikke først og fremst hyttebygging som er årsaken til det, det er jo veiutbygging og... ja, det er jo særlig det. Men det er jo noe, klart hytteutbyggingen har jo tatt noe da”.*

Kommuneinformantene har forskjellige innfallsvinkler til spørsmålet om inngrepsfrie arealer, men bare en av kommunene mener de allerede har et problem med veier tvers over Rondane. Ingen av dem nevner hytteutbyggingen som bekymringsfull årsak til færre inngrepsfrie arealer. Fylkesinformantene mener at det først og fremst er veiutbygging som skaper de største inngrepene.

Fylkesdelplan for Rondane og villrein.

I fylkesdelplanen er villrein og dens leveområder sentralt. Dette har konsekvenser for hyttebygging i randområdene til Rondane nasjonalpark. Et av spørsmålene jeg stilte kommunene rundt villrein var hvilken rolle villreinen spiller for arealutnyttelsen i deres kommune. For kommuneinformant 1 (2010) spiller den ikke særlig stor rolle, siden deres hyttebygging i hovedsak er konsentrert på motsatt side av dalen der villreinen er.

Kommuneinformant 2 (2010) svarer at den spiller en veldig stor rolle, og legger ganske kraftige begrensninger og føringer på aktiviteten i østre del av kommunen, noe som samsvarer med kommuneinformant 7, (2010) som mener dette: *”Ja, den spiller jo da en helt sentral rolle i de områdene som omfattes av fylkesdelplan for Rondane og randsonene til nasjonalparken”*

Kommuneinformant 4, (2010) sier at: *”(..) den begrenser jo da utvalget av hytteområder. I kommunens mest attraktive områder. Men, det er vel sånn det er kanskje, når det er litt spesielt så kommer det begrensninger og, (...)”*

Kommuneinformant 3 og 6 (2010) sier at den spiller liten rolle for deres arealutnyttelse, siden bare en liten del av deres arealer er berørt av fylkesdelplan for Rondane.

”Den.. jeg mener at villrein den er bare med på å bygge opp under den strategien som kommunen har, med den tredelingen som jeg nevnte, med at jo lenger innover i (..) vi kommer, og jo nærmere villreinens kalvingsområde og leveområde vi kommer, jo mindre tilrettelegging for hyttebygging, infrastrukturiltak osv har vi. Og det mener jeg harmonerer godt med villreinens interesser” (Kommuneinformant 5, 2010).

På fylkesnivå svarer informant 1 (2010): *”To generasjoner fylkesdelplan for Rondane pluss pågående prosesser for nasjonale villreinområder har fått villreinen på dagsordenen i fylket og i de berørte kommunene, og dette har lagt og legger føringer for arealbruken”.*

Fylkesinformant 2 (2010) svarer: *”I Rondane så spiller det jo en ganske stor rolle. Veldig stor rolle. (...)Men den største utfordringen er jo Rondane for der er det så stor utbygging og veldig attraktivt område for både hyttebygging og det å bruke fjellet. Jeg tror at det betyr ganske mye, særlig i Rondane. Det er det ikke tvil om. Men, det bør jeg og si til deg da, at villreinstammen i Rondane den har jo økt (..) Nei, og den er jo veldig unik da. Den eneste gjenlevende av den såkalte villr... europeiske, ureuropeiske villreinen. Selv om det er noen som betviler det da men, fagfolkene er jo ganske klare på det, at den er ganske unik, og mer unik enn den som er faktisk på Hardangervidda. Men det er jo enkelte som mener at det er blanding av mye rart, og tamrein og.. Så det er litt ulike meninger, men jeg tror vi må ta disse ekspertene på alvor, at det er en ganske unik stamme som er her, og det er jo en kvalitet det altså”.*

Villreinens rolle i forhold til arealutnyttelsen i kommunene avhenger i stor grad av hvor de populære hyttefeltene i kommunen ligger. Der feltene er utenfor vernesonen er konfliktnivået betydelig lavere enn der feltene er tett på, mens kommunene som opplever de største begrensningene på hytteutbygging på grunn av villreinen naturlig nok føler at den spiller en stor rolle. Fylkesinformantene nevner at flere år med fylkesdelplan har satt fokus på villreinen, men at det er store utfordringer i Rondane som er et populært område å bygge hyttetomter i og som også er avgjørende for villreinens levekår.

På spørsmål om kommunene er enige i føringer for planlegging av arealer som legges av hensyn til villreinen, fikk jeg disse svarene:

Kommuneinformant 1, (2010) sier at de stort sett er enige i føringene, ut fra egen situasjon, men påpeker at det blir mer konflikter der det er etablert store reiselivsbedrifter og reiselivsdestinasjoner som har ligget der i all sin tid.

”Nei, jeg må nok si at vi ikke er det. I hvert fall ikke fullt og helt. Det er vi ikke.

H: kan du si litt mer om hvorfor, du har vel sagt det for så vidt men, er det mest det at dere ikke føler at dere blir hørt på deres argumenter?

Ja, det er det. Og at vi mener at villreinen er godt ivaretatt og at den har hatt en vekst hele tiden og at det er så store arealer som er disponible at det har ikke vist at det....

H. for det har vært en stor vekst i stammen?

Ja, i fra 1970 hvor det var 70 dyr eller noe så er det oppe i 3000 så det er jo formidabelt, og den menneskelige aktiviteten har jo økt enormt i fra 70 – tallet og til i dag”

(Kommuneinformant 2, 2010).

”En må legge opp til at planlegging tar utgangspunkt i fakta og faglige innspill fra de som har peiling, og så må en jo ha en åpen dialog og en god drøfting av de avveininger som har foregått. Altså, av og til så mener vi, det blir utformet rikspolitiske retningslinjer som en kanskje kan oppleve som litt trange” (Kommuneinformant 3, 2010).

”Nei, det kan jo virke som at det er mange særinteresser da. Og noen stiller også spørsmål da ved om den villreinstammen som vi har her oppe er så unik som man vil ha det frem til.

H: i forhold til antall eller?

I forhold til opprinnelse” (Kommuneinformant 4, 2010).

Så det å finne en fornuftig, langsiktig grensegang, det er det som er utfordringen. Og så er det spørsmålet, hvor mye politikk skal det gå i dette her, og hvor mye er faglig fundert”

(Kommuneinformant 5, 2010).

”... altså, det er klart at det er veldig viktig å forholde seg til vitenskapen og hva naturforskerne vet. Så, de overordnede spørsmålene her tror jeg det er veldig stor oppslutning om. Folk i (...) er veldig glad i og veldig stolt av reinstammen, sånn at det tror jeg.

H: men det vanskelige går på det å på en måte å finne balansegangen mellom hensynet til den og...

Ja, selyfølgelig, akkurat. Det er der det er. Og ikke sant, når det er et område da hvor vi har lyst til å ha en eller annen form for, enten å legge ei skiløype eller et eller annet, og så sier folk: her har det ikke vært et reinsdyr på 30 år. Og så sier fylkesmannen, nei, men dette går i 100 års sykluser, så det kan jo hende at den kommer igjen, og da blir det veldig sånn der opphetet diskusjon da. Jeg tar ikke stilling til det altså, men jeg bare ser at det er sånn” (Kommuneinformant 7, 2010).

Informantene fra kommunene var ikke udelt enige i de føringene for planlegging som villreinen setter. Flere har uttalelser som kan tolkes dit hen at de oppfatter at lokalkjente folks kunnskaper om blant annet villreinen ikke ble lyttet til, og at det kun var fagekspertenes synspunkter som fikk dominere. Andre sår tvil om hva som er politikk og hva som er faglig fundert i planleggingen. Andre påpeker at stammen nå har vokst seg levedyktig og mener kanskje med det at den nå tåler mer enn før.

På fylkesnivå svarte informant 1 (2010) at det varierte hvordan kommunene er enige og at noen er mer lojale enn andre.

Fylkesinformant 2 (2010) svarer: *”Ja, altså enig, vi har jo veldig mye diskusjoner med kommunene, og vi kommer jo frem til kompromisser der, hvor kommunene går, de går jo ikke konkret i mot de forslagene som vi kommer frem til, men om de innerst inne er enig det er jo vanskelig å si da. Men kommunene har, det er i hvert fall den klare holdningen vi har, at den forståelsen vi har fått nå i revisjonsarbeidet, at kommunene og folk som på en måte er knyttet til disse områdene, har et ekte forhold til villreinen og ønsker å bevare den og på en måte er stolt av å ha denne villreinen innpå seg, så det er en forståelse for det i kommunene synes jeg”*.

Kommunenes synspunkter på fylkesdelplan for Rondane.

På spørsmål om nåværende fylkesdelplan for Rondane er et dokument som det er uproblematisk å rette seg etter i kommunen når det gjelder retningslinjer omkring hytteutbygging er det forskjellige synspunkter hos informantene.

Hos de som ikke er direkte berørt av fylkesdelplan for Rondane i sine mest populære hytteområder er dokumentet i stor grad uproblematisk å rette seg etter, slik som for eksempel kommuneinformant 1 og 6 (2010).

Andre viser til at byggestopp av hytter i problemområder og god planlegging gjør at dokumentet er forholdsvis uproblematisk å forholde seg til, slik som for eksempel kommuneinformant 5, 2010.

I kommuner hvor fylkesdelplan for Rondane berører populære hytteområder er innstillingen annerledes.

”Ja, altså vi må jo forholde oss til det, men jeg synes ikke det er uproblematisk. Altså, det legger klare begrensninger og kall det gjerne en klam hånd over østlige områder hele veien, så det er ikke uproblematisk sånn sett, men vi må jo bare forholde oss til det. Men, vi blir litt frustrert, og når vi da hører at all planlegging skal skje på villreinens premisser så er vi litt undrende til det.

H: for dere ville ha disponert arealene her spesielt øst annerledes hvis dere på en måte hadde sjansen til det, eller?

Ja, det tror jeg nok.” (Kommuneinformant 2, 2010).

”Nei, det er slett ikke uproblematisk. Det er slik at formelt sett så er ikke denne fylkesdelplanen juridisk bindende(...) Jeg registrerer det at Fylkesmannen i Oppland kan komme, og vil ofte, nær sagt hver gang, komme med innsigelse med bakgrunn i den planen selv om den ikke er juridisk bindende (...) Slik at den er ikke uproblematisk på noen som helst måte. Den er på en måte en del av det konfliktbildet som jeg tror vi må bare innse er der mellom mange parter og mange interesser i dette feltet (...) Jeg mener det at når det skal gjøres en analyse så må man også tillate seg å se på næringsutvikling og holdt på å si den menneskelige sivilisasjon og aktivitet og utbyggingsmuligheter i våre områder (...) Vi må på en måte bare si at ok, her har storsamfunnet satt foten ned, og vi må begynne å kikke etter andre alternativer.(..).” (Kommuneinformant 7, 2010).

Det er noe frustrasjon rundt hvordan noen kommuner har kunnet bygge ut tett opp mot verneområdet for villrein, mens andre møter restriksjoner. Dette har noe å gjøre med når

kommunene har bygget ut. De som bygget ut før det ble mer føringer for arealbruken, har hatt større spillerom enn de som er i siget nå.

”Ja, og det gjelder begrensingene pga villrein. Og der er det da lagt planer for hytteutvikling, det er lagt planer for hvordan det området skal da falle inn i terrenget og være et miljøvennlig hytteområde med fokus på miljø og lite energibruk. Så det er jo stoppet fullstendig opp nå da. (...) Nei, jeg synes det er litt problematisk da, og da kommer vi inn på det her med at (...) har altså fått lov til å tøye grensen på hytteutbygging helt opp til kommunegrensen til (...) og når (...) da skal utnytte sitt areal da så får ikke de lov. Og det er problematisk, for den som da kanskje har tatt seg litt til rette i starten og vært veldig kjapp da med å legge ut tomter er vinneren, og sånn bør det jo ikke være.” (Kommuneinformant 4, 2010).

For fylkene sin del svarer fylkesinformant 1 (2010) dette: *”I hovedsak JA, siden det er nasjonale føringer for villreinens leveområde og livsutfoldelse som ligger til grunn, og dette er det relativt bred forståelse for. At retningslinjene også skal legges til grunn ved vurdering av tiltak utenfor leveområdet oppfattes imidlertid av noen som problematisk og ”upedagogisk”.*

Fylkesinformant 2 (2010) sier: *”Ja, litt både og. Det er klart at hvis de, uproblematisk, eller problematisk da tenker at kommunen ikke får gjøre akkurat som den selv vil, så, og det får de jo ikke lov til, så altså, så det er klart at det er jo ikke uproblematisk, det er det jo ikke.*

H: nei, kan du si litt om hva konfliktene pleier å gå på?

Konfliktene pleier å gå på bruk av arealer, og hvor omfattende, som regel er det hyttearealer det er snakk om, og hvor omfattende utbygging som skal tillates i de sårbare områdene. (..) det er der hovedkonflikten står.

H: oppfatter dere at det er veldig stor forskjell på deres oppfatning og kommunene sine i mange tilfeller?

I en god del tilfeller så ønsker jo kommunen å legge ut mer arealer enn det vi og fylkesmannen vil akseptere. Så, men i de aller fleste tilfeller så har vi etter hvert kommet frem til kompromisser og det har ikke vært noe sånn, det er få veldig store konflikter som på en måte har fått leve videre.”

De kommunene som berøres mest synes ikke at fylkesdelplan for Rondane er uproblematisk å rette seg etter, og mener i visse tilfeller at villreinen styrer all planlegging. En påpeker at også

næringsutvikling i kommunene må tas hensyn til. I fylkene er de klar over at det oppfattes problematisk når også tiltak utenfor verneområdet berøres, og sier at de fleste konfliktene går på hytteareal og omfang av utbygging i de mest sårbare områdene.

Medbestemmelsesrett.

Jeg spurte informantene om de føler at de har en stor grad av medbestemmelsesrett når fylkesdelplaner utformes og i så fall, på hvilken måte.

Her virker det som at kommunene i stor grad føler at de har fått vært med i prosessen da fylkesdelplanen ble laget, men at det er mer usikkert i hvilken grad de er blitt hørt. De er også opptatt av dette i forbindelse med den nye fylkesdelplanen som er under utforming og snart blir vedtatt siden de der har fått vært med i prosessen i langt større grad enn sist, men samtidig lurer på hvor mye de har hatt å si når den blir endelig.

Kommuneinformant 2 (2010) svarer slik: *”Ja, vi har jo det for det kjøres jo ordinære prosesser i tråd med plan og bygningslov og sånt noe, men vi føler vel ikke alltid at vi blir hørt da. Altså, vi får anledning til å uttale oss, men det blir gjort andre vurderinger, og at vi føler at vi kommer til kort, at vi stanger hodet i veggen rett og slett.*

H: Hva er det som regel som gjør at dere ikke blir hørt da, har du noen formening om det? Nei, det er jo i sterk grad både villreinens leveområde og ikke minst influensområde da som strekker seg veldig langt ut og for en del av oss både administrativt og politisk som da på ingen måte er fagfolk, men vi registrerer jo den utviklingen som villreinstammen har hatt i fra begynnelsen av 1970 med en kanskje 70 dyr eller noe og nå opp i 3000 eller noe, så er jo vår enkle tilnærming til det at villreinen må være særdeles tilpasningsdyktig og at det ikke har hatt noen negativ virkning. Jeg er jo kjent med andre faglige argumenter som sier noe annet da. Men dette er jo både nasjonalt og internasjonalt forankret, så at vi er jo kjent med hvordan dette (...) Det virker sånn som at det er forvaltningen som formidler den hele og fulle sannhet i forholdt til dette her. Jeg har jo også så vidt vært med på å få etablert noen ferdseleksundersøkelser og sånt noe, og vi mener vel ikke at dette har de store negative innvirkningene på villreinen. Og det er i grunn sammenfallende oppfatninger sånn som jeg ser det i flere av kommunene oppover her og det har vel du også sikkert registrert”.

Kommuneinformant 3 (2010) mener at kommunens interesser i hovedtrekker er ivaretatt, og at det stort sett er sammenfall mellom de arealplanvurderingene som skjer i kommunen og de som er i verneplanen.

Kommuneinformant 4 (2010) svarer dette: *”Ja, det har vi jo. Og så spørres det om vi blir hørt da. Men når det er mange kommuner som skal høres så er det klart at da må noen liksom skjære i gjennom og bestemme. Så noen må gi og noen taper og.”*

Kommuneinformant 5 (2010) deler i stor grad samme oppfatning: *”Den forrige som.. den vedtatte da, så hadde vi rimelig grad av medbestemmelse på det viset at vi ble tatt med i arbeidsgruppe og i prosessen rundt, selv om vedtak ble gjort... den blir jo vedtatt på fylket, og det er klart at når den blir vedtatt av et fylkesting eller et fylkesutvalg, så er det politikk. Og da kommer politikken inn, og det er ikke gitt at den alltid er faglig fornuftig og da er det en drakamp kanskje mellom gudbrandsdøler og østerdøler og slik. Men, i det store og hele så bygger det jo på demokratiske prinsipper, for det er jo faktisk folkevalgte som sitter i fylkestinget og, så medbestemmelsen til kommunen den kan nok noen ganger diskuteres.”*

Kommuneinformant 7 (2010) sier han ikke var med på planprosessen rundt nåværende fylkesdelplan og derfor ikke kjenner den, men har dette inntrykket: *”Men, det er klart at når det går sånne planprosesser hvor fylkesmannen er sterkt inne i bildet så, ja det som går på utvidelse av nasjonalparken og mange ting knyttet til det, som forvaltningsplanen for Rondane for eksempel, så er det klart at vi føler vel kanskje at det er litt sånn synprosesser da. Men samtidig så er det jo vi jo veldig opptatt av å komme inn på lokal forvaltning av nasjonalparkene og vi skjønner jo fullt ut at da må det settes noen ganske klare rammer og det er vi inneforstått med. Det har vi tro på altså.*

H: dere ønsker at det skulle vært mer lokal forvaltning i fht...

Ja, helt klart. Og vi har fått innspill på det nå da, om at staten planlegger at den skal få til det og det har full støtte i kommunestyret hos oss.

H: det er jo vært gjort en del forsøk med det rundt omkring så.

Ja, men ikke sant, jeg sitter her med inntrykk av at ja, det har vært gjort noe forsøk, og direktoratet vil ikke ha det, men Stortinget vil ha det”.

I fylkene mener fylkesinformant 1 (2010): *I tilfellet Rondane; JA. Men dette avhenger selvfølgelig av organiseringen av arbeidet, og her er det flere muligheter, jamfør pågående prosesser for de nasjonale villreinområdene.*

Fylkesinformant 2 (2010) svarer følgende: *”Ja, det var ganske omfattende prosesser med kommunene da og, med mye møtevirksomhet og de får jo selvsagt utkast til formell høring, så medvirkningen har jo vært ganske stor, men nå er den jo betydelig større. Nå brukes nesten 2 år på en slik en type medvirkning. Også noe som kanskje er enda viktigere er at allerede fra første generasjon med fylkesdelplan så ble det etablert noe som heter planrådet for villrein i Rondane som, mandatet deres det var å, er å liksom sørge for at planen ble fulgt opp. Og i det planrådet så er jo kommunen representert”.*

De fleste av kommunene føler at de har en i hvert fall en grad av medbestemmelsesrett når fylkesdelplaner skal utformes, mens flere påpeker at de ikke vet i hvilken grad vekt som blir lagt på deres innspill. En informant ønsker mer lokal forvaltning av nasjonalparkene og påpeker at dette er et politisk ønske nasjonalt også. Fylkesinformantene mener at kommunene i stor grad har fått være med av utformingen av fylkesdelplan for Rondane.

På spørsmålet om kommunen oppfatter at staten og fylket kommer med mange direktiver som blir ”tredd ned” over hodet på dem svarer kommuneinformant 1 (2010): *”Ja. Både ja og nei. Når det gjelder sånn generelt så er det jo klart at den nasjonale politikken og den overordnede holdningene, de er jo satt til å ivareta det. Men samtidig så er det jo det å ivareta det sånn helt prinsipielt kontra den lokaltilpasningen. Jeg mener at vi har gjort det uten at det har vært de store konfliktene og uenighetene. Men jeg synes at av og til så må det være lov å høre litt mer kanskje på lokalkunnskapen uten at det skal gå på beskostning av så veldig mye av den andre delen. Det kan noen ganger bli litt mye sånn mye, hva skal en si, overordnet teori kontra det du sitter på, der du sitter og der du er”*

”Ja, du skaper egentlig litt unødvendige konfliktnivåer fordi at folk blir provosert av at man i det hele tatt ikke blir forstått og hørt på det man mener er riktig.”(Kommuneinformant 1, 2010).

”Nei, altså tredd, det kan jo føles som det innimellom, men det er ikke noe sånn. Det går på dette med villreininteresser primært altså, ellers dette som går på endringer i lovverk og forskriftsverk og sånne ting, så er det greit nok det” (Kommuneinformant 2, 2010).

Kommuneinformant 3 (2010) sier at det verste er at staten underfinansierer reformer som de pålegger kommunene, men mener ellers at kommunen har det handlingsrommet som de trenger, og at det er et nasjonalt nivå som må være overordnet det lokale i nasjonale spørsmål.

Kommuneinformant 5 føler ikke at kommunen får ”tredd” direktiver over seg, og sier at alle er enige om at en skal ivareta villrein i Rondane. Men: *”Det som er diskusjonsspørsmålet nå det er, holdt på å si, hvor skal leveområdet defineres, og hva kan tillates innenfor og utenfor leveområdet. Det er det vi diskuterer. Og så er det ingen eksakt vitenskap fordi det viser seg at dette varierer litt over tid hvor dyrene beiter, og hva slags behov de har, og hva slags tilpasningsevne villreinen har osv. Både i forhold til at skogen vokser oppover og det blir mindre, holdt på å si, tradisjonelle beiteområder, de endrer seg i hvert fall. Så det er der diskusjonen går”*

”Ja, det, ikke sant, det er akkurat det, omtrent alle gode ideer på (..) oppover i randsonen mot Rondane, der blir vi truet med innsigelse fra fylkesmannen, så vi får jo på et vis ting tredd ned over hodet på oss, ja.

H: er det spesielt i det området det gjelder eller er det andre steder i kommunen?

Nei, det er absolutt det området som er mest konfliktfylt ja, fordi at, ikke sant at hyttetomter på (...) er verdt ganske mye penger, sånn at det er sterke økonomiske interesser og ja, og så er det sånn som det er da, at maktdeilingen i Norge er sånn at fylkesmannen har et særlig mandat som går på naturvern” (Kommuneinformant 7, 2010).

Fylkesinformant 1 (2010) svarer dette: *”Selvråderetten står sterkt i bevisstheten hos mange, og dette sammen med de demokratiske prinsipper som ligger til grunn for vår samfunnsorganisering, gjør nok at noen gjerne vil stille spørsmål ved en del av de overordnede føringer som ligger til grunn, primært fra statlig hold”.*

Fylkesinformant 2 (2010) svarer:

Nei, for at i utgangspunktet så ønsker jo kommunen størst mulig handlefrihet, og den enkelte kommune mener jo og at de kan håndtere det på en god måte selv og ivareta alle de verdiene

som slike direktiver og slik skal ivareta. Så, i utgangspunktet så synes de nok at det er for mye. At handlingsrommet er for lite. Men, på den annen side og når en kommer til kjernen av saken så er det jo ofte at kommunene synes det er litt greit å kunne skyve noen litt upopulære avgjørelser opp til fylkeskommunen eller fylkesmannen. Så av og til synes de nok det er greit at det er noen andre som kan ta..

H: upopulære avgjørelser...

Ja.

For det meste oppfatter kommunene de føringene de får som akseptable, men de reagerer på måten de blir presentert på, eller pålagt dem i visse tilfeller. Noen oppfatter at kommune - fylke - stat egentlig har samme syn på visse saker, men at måten føringer blir lagt frem på overfor kommunene, kan virke noe ovenfra og ned. Noen føler også at ideene de har i kommunen, knebles på grunn av føringer som legges, og andre mener at staten underfinansierer pålegg de gir kommunene. Fylkesinformantene tror kommunene føler at de får mange direktiver presset på seg, i større grad enn kommunene faktisk gir uttrykk for.

Makt over egne arealer.

På spørsmål om kommunen ønsker større makt over egne arealer enn de har i dag, svarte de fleste at de syntes de hadde ganske stor makt over egne arealer, eller at måten makten over arealer er organisert på fungerer godt.

”Nei, jeg ser ikke at vi har noe stort behov eller problem med det for at, som jeg sier, jeg føler at den holdningen vi har er veldig mye i tråd med det som er overordnet politikk, og så er, som sagt, når vi ikke forholder oss i den problemsonen som er i østsiden av dalføret så er det jo noe lettere. Men de er klart at hvis det der kommer et press etter hvert, så vil jo sikkert vi også føle mer konflikt sånn i utgangspunktet, og da er det naturlig at en tenker som så at da ville vi hatt mer styring på det” (Kommuneinformant 1, 2010).

”Det kunne vi nå gjerne ønske. Nå blir jo dette også i veldig stor grad et politisk spørsmål, men vi ønsker jo at lokaldemokratiet fortsatt skal kunne fungere da, det føler en vel kanskje i mange sammenhenger at er i ferd med å bli kraftig redusert da. Men vi ser jo det at det er viktig å få inn en vurdering som kanskje ligger et nivå over oss i mange sammenhenger da.

Det er vel ikke sikkert det er så dumt at det er innrettet sånn som det er. Men vi har jo lett for å bli litt opptatt av egen utvikling og egen kommune” (Kommuneinformant 2, 2010).

”Nei, det, for det første så kan jo det være ... og ulike politiske synspunkter politisk hvis en tenker makt altså å la ekspropriere areal til det formålet som er prioritert, det vil det være forskjellige meninger om. Men utover det så, igjen, jeg tror vi har det handlingsrommet som vi trenger” (Kommuneinformant 3, 2010)

”Nei, vi synes jo at regelverket i dag virker greit. Men, det er jo litt viktig at alle følger det da, og ikke, som du var inne på i sted, lar seg presse av pengesterke investorer og faller i, hva skal en si, den gropa som gjør at det er pengene som styrer. Og hvis alle kommunene hadde fulgt det regelverket lojalt, så hadde det ikke vært noe problem, da hadde også kysten vært grei.

*H: nei, det er dispensasjonene som gjør... at det blir forskjellig”
Ja, det er akkurat det” (Kommuneinformant 4, 2010).*

”Vi føler jo at arealforvaltningen, at det stort sett da, har... i hvert fall i fjellet så føler jeg at vi styrer sånn rimelig greit der, sammen med grunneierne” (Kommuneinformant 5, 2010).

”Ja, vi gjør jo det. men vi er jo ikke så dumme at ikke vi skjønner hvorfor vi ikke får det heller, så det er litt sånn tosidig (...) (Kommuneinformant 6, 2010).

”Ja, jeg tror i hvert fall at vi mener at vi har løsninger som kan ivareta de viktigste hensynene som vi ikke får sjanse til å prøve ut. Sånn at, det er klart at vi, kommunen ønsker jo å være herre i eget hus så mye som mulig, det tror jeg at jeg kan si, ja” (Kommuneinformant 7, 2010).

Det varierer altså i fra kommune til kommune i hvor stor grad de ønsker at de kunne ha styrt mer over egne arealer. Det kan synes som at de områdene med mest press i forhold til hyttebygging og som påvirkes sterkt av fylkesdelplan for Rondane, er de som ønsker mer makt over egne arealer. Noen påpeker at det er lett å bli litt nærsynt i egen kommune, og at det derfor er bra med et nivå over som har mer oversikt.

På fylkesnivå fremhever informant 1 (2010) at noen kommuner mener de burde få bestemme over egen grunn selv og at dette til en viss grad henger sammen med det politiske regimet i kommunen. Fylkesinformant 2 (2010) svarer: *”De har jo ganske stor makt over egne arealer i dag, selv om du har riset bak speilet med innsigelser og nasjonale og regionale føringer, så har de jo det. Men jeg tror nok at de aller fleste kommuner skulle ha sett at de hadde enda større handlingsrom. Det tror jeg”*.

DISKUSJON - SVAR PÅ PROBLEMSTILLINGENE.

I oppgaven min ønsker jeg som kjent å besvare tre problemstillinger. Intervjuene mine gir et bredt og godt grunnlag for å si noe om hva representanter i de berørte kommunene mener, og også hva representanter fra de to berørte fylkene mener. I den avsluttende diskusjonen vil jeg ta for meg hver enkelt av problemstillingene mine og besvare disse på grunnlag av resultatene fra intervjuene, teorigrunnlaget som er skissert, samt innholdet i fylkesdelplan for Rondane.

Problemstilling 1.

Hva er kommunenes syn på konsekvensene av hytteutbyggingen i randområdene til Rondane nasjonalpark?

Samlet sett kan en si at kommunene ser nesten bare positive konsekvenser knyttet til hytteutbyggingen i randområdene til Rondane nasjonalpark. Som særlig viktig trekkes det frem at lokale arbeidsplasser innen håndverk, næringsliv og turisme skapes og gjennom det sikrer levedyktige kommuner. De positive økonomiske ringvirkningene fremheves. Positiv blest om kommunenavn, og engasjement og attraktiv kunnskap og ressurser blant hytteeierne nevnes også. Det uttrykkes ikke særlig bekymring for bruken av arealer siden de fleste mener at dette blir regulert gjennom lovverket på en god måte, og at arealene som brukes ikke ville vært mer nyttig til andre formål. Flere er også opptatt av økt fortetting i hyttefeltene i sin kommune. Det er en utbredt oppfatning at det er mer enn nok arealer å ta av. Kommunene tror generelt sett at hytteutbyggingen mer fremmer enn hindrer friluftsliv, siden tilretteleggingen blir bedre med stier, merking, veier med mer, og folk kommer nærmere fjellet og naturen. De tror heller ikke at hytteutbyggingen vil være noe hinder for utøvelse av friluftsliv også i fremtiden, selv om det nevnes at utbyggingen ikke kan fortsette i samme tempo. En informant fremhever at det er viktig å kanalisere aktivitet og ferdsel. Når det gjelder bærekraft, mener de

fleste at hytteutbyggingen i deres kommune er bærekraftig for fremtiden også, selv om flere også nevner at energibruken kan gi grunnlag for bekymring.

Av negative konsekvenser tenker de fleste kun konsekvenser i forhold til egen kommune. Flere ser ingen negative konsekvenser i det hele tatt og nevner da spesielt god planlegging som årsak til dette. Imidlertid påpeker flere kommuner bekymring for energibruk og forurensning i den vestlige verden generelt, økt biltrafikk, den generelle mengden av hyttebygging de senere år, og at det er verdifullt dyreliv og biotoper i randområdene som en må ta hensyn til. At noen hytteiere med tiden kan komme til å flytte på hytta og dermed gjøre krav på kommunale tjenester som for eksempel hjemmehjelp, nevnes også. De fleste kommunene tror ikke hytteutbyggingen slik den er nå fører til stor sjenanse for villreinen.

Svaret på den første problemstillingen vil dermed bli at kommunenes syn på konsekvensene av hytteutbyggingen i randområdene til Rondane nasjonalpark stort sett er positive, og at det er varierende bevissthet rundt eventuelle negative konsekvenser. De fleste mener at det er nok arealer å ta av.

Noe som overrasket meg er holdningen i kommunen til om de ønsker større makt over egne arealer enn de har i dag. Jeg trodde at alle kommuner ønsket større makt til å bestemme over egne arealer, men flere svarte at deres holdninger i stor grad var i tråd med nasjonale føringer, og at de har det handlingsrommet de trenger. Noen kommuner ønsker imidlertid større makt og mener de kunne styrt like bra på egenhånd, og andre påpeker at lik praksis for alle er viktig. De som møter flest restriksjoner på grunn av fylkesdelplanen, er ofte de som ønsker mer makt over egne arealer. Muligens oppfatter de fleste kommunene at de har stort nok handlingsrom fordi oppgavefordelingen mellom kommune - fylke - stat på mange områder fungerer tilfredsstillende, med lovverk, rundskriv og liknende som legger klare føringer. At jeg i hovedsak har intervjuet informanter fra administrasjonen i kommunene har kanskje også preget svarene, siden administrasjonen muligens har større aksept og forståelse for de rammer som kommunene må forholde seg til, og de i utgangspunktet ikke er politisk motiverte. Politikere ville kanskje hatt større ønsker om forandring, og hatt flere innvendinger i forhold til om handlingsrommet for kommunene er stort nok, og i forhold til ønsket om mer makt over egne arealer. Her vil også politisk ståsted kunne spille inn. Muligens fremstiller også media norske kommuner som mer misfornøyde med staten enn de egentlig er. Kanskje er det slik at

de som er mest misfornøyd får mest spalteplass, men at disse ikke representerer det store flertallet.

Problemstilling 2.

På hvilken måte skiller kommunenes syn på hytteutbyggingen seg fra fylkeskommunenes syn?

Begge representantene fra fylkene er enige i det positive rundt økonomisk utvikling i de store hyttekommunene, selv om det nevnes at dette kanskje er på kort sikt. Å profilere fylkene trekkes også frem som positivt.

Når det gjelder de negative sidene, fremhever informanten fra det ene fylket at det er et naturinngrep som ikke bestandig er like bra, økt biltrafikk, samt konsekvenser for villreinen. Dette i likhet med flere informanter fra kommunene. Den andre trekker frem at det i de attraktive hyttekommunene kan synes som om press fra både lokale og eksterne utbyggere til tider kan gå på bekostning av helhetlige hensyn og lokal tilpasning. Dette fremhever ikke kommunene selv i særlig grad. Den andre informanten trekker også frem at utbyggingen vil utløse behov for oppgradering av infrastruktur som kanskje ellers ikke ville vært nødvendig, samt at hytteboernes behov for eksempel helsetjenester på sikt vil kunne utgjøre store økonomiske konsekvenser for kommunene. Flere av kommunene nevnte dette som en mulig negativ konsekvens under intervjuene.

Når det gjelder arealutnyttelsen, mener den ene informanten fra fylkene at planleggingen etter plan- og bygningsloven sikrer viktige hensyn i forbindelse med utbygging. Dette er i tråd med de fleste kommunene sitt syn. Den andre informanten fra fylkene mener, i likhet med de fleste kommunene, at det er nok arealer å ta av, og at arealene brukt til hytteformål ikke har fortrenget andre viktige samfunnsformål. Denne informanten fremhever også at kommunene i hovedsak har klart å velge ut arealer som ikke fortrenger andre ting og hvor inngrepene blir relativt små. Den ene av informantene trekker imidlertid frem at det av og til vurderes hvor skjæringspunktet går mellom antall hytter og kvaliteten i de verdiene som ligger til grunn for lokaliseringen. På mange av disse punktene er altså informantene fra kommunene og representantene fra fylkene enige, selv om det er noen forskjeller.

Om dagens hytteutbygging er bærekraftig også i fremtiden, sier den ene informanten fra fylkene at det må bli mindre energikrevende løsninger på sikt, men den andre sier at hyttebygging neppe er bærekraftig ut fra ressursbruken, men at det økonomisk sett nok vil være bærekraftig. De er mer opptatt av at det må settes tak på antall hytter og er mer bekymret for utviklingen i mengde hytter enn det informantene i kommunene er. Når det gjelder friluftsliv er begge representantene fra fylkene samstemte med kommunenes inntrykk av at mulighetene for det er og vil være gode, blant annet på grunn av mye urørt natur og tilrettelegging ellers, samt at det ikke er blitt særlig begrenset av hyttebygging. At størrelsen på uberørte arealer stadig blir mindre, ser fylkenes informanter på som uheldig, men fremhever at veier og liknende bidrar mer enn hytteutbygging til det.

Villrein.

Fylkesdelplan for Rondane slår fast at det ikke skal etableres nye hytter, turistbedrifter eller andre virksomheter i villreinens leveområde, og at planer og tiltak i influensområdet skal vurderes i forhold til villreinens leveområde. Dette medfører at det i fylkesdelplanen står at det ut fra hensynet til villreinen ikke bør planlegges videre bygging av hytter nært opp til leveområdet utenfor kommunedelplanområdene. Videre sier den at eventuell utbygging skal planlegges og tilrettelegges slik at det ikke fører til økt ferdsel i villreinens leveområde eller på annen måte påvirker villreinens livsvilkår.

Når det gjelder føringene for arealutnyttelsen i kommunene, så mener fylkesinformant 1 at planprosesser og fylkesdelplan over to generasjoner har satt villrein på dagsorden, og med det også har lagt og vil legge føringer for arealbruken. Fylkesinformant 2 sier at forvaltningen av villreinen legger klare føringer for dette i Rondane fordi det der er både populært å bygge hytter og bruke fjellet. For de kommunene som har attraktive hyttefelt som berøres av nettopp disse bestemmelsene, skiller disse kommunene sitt syn på hytteutbygging seg fra det som er slått fast i fylkesdelplan for Rondane. Kommunene som møter hindringer for hytteutbygging på grunn av villreinen mener den spiller en stor rolle for arealutnyttelsen i kommunen. Disse kommunene stiller spørsmålstegn både ved tidligere praksis, fagfolks "enevelde", samt hvor stor betydning for villreinens levekår hytteområdene egentlig har. Flere nevner at villreinstammen har vokst og nå er bærekraftig, og at arealene den har å leve på, kanskje er store nok som de er. Dette synet deler den ene av informantene fra fylkene, som også fremhever at villreinstammen i Rondane har økt, og det ganske betraktelig siden 1970-tallet, slik at den ikke lenger er umiddelbart truet. En kommuneinformant mener imidlertid at

kommunene allerede har skapt problemer for villreinstammen ved å bygge mange veier inn i Rondane, ved bare tenke på seg selv, selv om han påpeker at det ikke er enighet om i hvor stor grad veien er et hinder for reinen. En kommune uttrykker frustrasjon over at andre kommuner, etter deres mening, tidligere har bygget ut hytter i stor stil over områder tett på randområdene og verneområdet for villrein, mens de selv nå møter restriksjoner i stor grad. Kommunen mener de ikke får muligheten som andre kommuner har hatt før til utbygging. De føler derfor at planleggingen av bruken av arealene i randområdene skjer for mye på villreins premisser. Flere av kommunene ville antakelig brukt arealene sine annerledes, hvis det ikke var for fylkesdelplanen, og mener også at den står i veien for næringsutvikling i kommunen deres. De fleste kommunene mener likevel at villreinen er et gode for kommunen, og at den er verdt å verne om, selv om den skaper utfordringer i forhold til hytteutbygging i enkelte kommuner. Dette samsvarer med den ene fylkesinformanten, som fremhever at selv om det er diskusjoner med kommunene om villrein og hytteutbygging, så har folk i kommunene et ekte forhold til villreinen og vil ta vare på den. For de kommunene som har sine mest attraktive hytteområder i områder hvor villreinen ikke ferdes er forholdet uproblematisk.

Statlig påvirkning.

Informantene fra fylkene er i hovedsak enige i føringene som legges for arealutnyttelse av hensyn til villreinen blant annet fordi det er nasjonale føringene som ligger til grunn. De trekker imidlertid frem at det kan være problematisk at retningslinjene også påvirker tiltak utenfor leveområdet, og at kommunene i en del tilfeller ønsker å legge ut mer arealer til hytteutbygging enn det som kan aksepteres.

Når det gjelder medbestemmelsesrett når fylkesdelplaner utformes, så mener begge fylkene sine informanter at kommunene har det i stor grad. Dette skiller seg litt fra kommunene. De fleste kommunene mener at de gjennom ordinære prosesser i tråd med plan- og bygningsloven har hatt stor grad av medbestemmelsesrett når fylkesdelplanen har blitt utformet, men noen av kommunene nevner imidlertid at de ikke føler at meningene deres ble vektlagt i planleggingsprosessen, selv om de ble tatt med på råd. For noen føles det som de lokales meninger og kunnskap om villrein ikke veier like mye som forskernes, og at forvaltningen forvalter den hele og fulle sannhet.

Om direktiver blir ”tredd ned over hodet” på kommunene sier informantene fra fylkene at noen nok vil stille spørsmål ved en del av de overordnede føringene som ligger til grunn,

primært fra statlig hold. De sier også at de tror kommunene i utgangspunktet ønsker stor handlefrihet, men at det av og til nok er fint for kommunene å kunne skyve upopulære avgjørelser til et høyere hold. Kommunene oppfatter i varierende grad å få direktiver fra stat og fylke "tredd ned over hodet". De er enige i at det skal tas hensyn til villreinen og følge den nasjonale politikken, samtidig som de mener at det går an å lytte mer til kommunenes syn og meninger og til lokalkunnskap. Ën mener at staten underfinansierer reformer de pålegger kommunene. Flere påpeker at i diskusjonen rundt grenser for hva som kan tillates i og utenfor leveområdet, kan det føles som at ting bare blir pålagt uten videre om og men.

Informantene fra fylkene tror at kommunene ønsker seg større makt over egne arealer, selv om de mener at de allerede har ganske stor makt over egne arealer på tross av nasjonale og regionale føringer. Her tar fylkene sine informanter til en viss grad feil, siden de fleste kommunene føler de har nok makt over egne arealer, selv om noen også sier at de ønsker seg mer makt. De fleste i kommunene er enige i at de har ganske stor makt over egne arealer. Graden av hvorvidt kommunene ønsker større makt over egne arealer tror informantene fra fylkene også handler om det politiske regimet i kommunen.

Oppsummering.

I intervjuene har jeg samlet materiale som tyder på at kommunenes syn på hytteutbygging ikke skiller seg i stor grad fra fylkeskommunene sitt syn. Kommunenes syn skiller seg fra fylkeskommunenes til en viss grad når det gjelder oppfatning rundt det å bli hørt i utformingen av nye planer, i hvor stor grad lokalkunnskap om villrein skal vektlegges sammenliknet med forskeres kunnskaper, samt hos noen rundt hvor grensene for fylkesdelplanen og leveområdet for villrein bør gå.

Jeg synes at intervjuene med parter fra både kommune og fylkeskommune i stor grad viser at partene har forståelse for hverandres situasjon, samt aksept for at nasjonal politikk må følges. En mulig forklaring på dette kan være at prosessen har pågått lenge og at motsetningene har gått seg til over tid. De kommunene som møter mest restriksjoner i forbindelse med hyttebygging på grunn av fylkesdelplan for Rondane, møter forståelse for sin situasjon fra informantene fra fylkeskommune, men det er ikke dermed sagt at de får støtte til planene sine for hytteutbygging i randområdene på tross av det. Det virker likevel som at informantene fra fylkene er mer på linje med de fleste informantene fra kommunene, enn det fylkesdelplan for Rondane legger opp til.

Svaret på den andre problemstillingen vil dermed bli at måten kommunenes syn på hytteutbyggingen skiller seg fra fylkeskommunene i hovedsak dreier seg om: fokus på antall hytter på sikt for å ta vare på verdiene, holdninger til større kontroll over egne arealer, oppfatninger om fagfolk og forskeres dominans i avgjørelser rundt villreins leveområder og behov og hvor stor innvirkning hytteutbyggingen har på villreinen. I tillegg skiller også oppfatningene om i hvor stor grad kommunene ble hørt i planleggingsfasen av fylkesdelplan for Rondane seg fra hverandre.

Problemstilling 3.

Hva er de viktigste årsakene til de motstridende synspunktene på konsekvensene av hytteutbygging?

For å svare på problemstilling tre, tar jeg utgangspunkt i de resultater jeg mener å ha funnet i problemstilling en og to, og knytter beskrevet teori og tidligere forskning opp mot dem.

Syn på hytteutbygging.

I problemstilling to kom jeg frem til at fylkeskommunene i noe større grad enn kommunene var opptatt av at det på sikt måtte bli satt et tak for antall hytter. Dette for å ta vare på verdiene i området som fylkesdelplan for Rondane dekker. Noen av kommunene ønsket større kontroll over egne arealer, selv om graden av hvor mye de ønsket dette varierte. En svarer at de nok hadde brukt arealene som berøres av fylkesdelplan for Rondane annerledes hvis de hadde hatt sjansen til det. De fleste kommunene mente at det var nok arealer å ta av og var heller ikke betenkt over bruken av areal til hytteutbygging. Svarene i intervjuene kan tyde på at en del kommuner ønsker å bygge flere hytter på sine arealer, og ser få problemer ved det. Staten gjennom fylkene ser et behov for helhetlig planlegging av området, og fylkesdelplan for Rondane er derfor blitt til.

Jeg vil bruke det teoretiske perspektivet om allmenningens tragedie (Gulbrandsen, 2006) for å forsøke å forklare en mulig årsak til noen av kommunenes ønske om å bruke arealene annerledes, og kanskje bygge flere hytter. Som tidligere beskrevet i teorikapitlet, går Gulbrandsen (2006) ut fra tesen til Hardin fra 1977 om at "Frihet på allmenningen ødelegger for alle". Fylkesdelplan for Rondane dekker et område som er en avgrenset felles ressursbase,

og selv om området er underlagt visse restriksjoner og ikke direkte er en allmenning, mener jeg at det er en overføringsverdi fra teorien om allmenningens tragedie.

Overfører en tesen om *den sentrale underliggende mekanismen* til fylkesdelplan for Rondane ville den innebære at kommunene ønsker å oppnå maksimalt utbytte. Går en ut fra at aktørene styres av en individuell maksimeringsmotivasjon, vil det i en slik situasjon ligge et sterkt incitament for den enkelte til å gripe muligheten og øke antall hytter, ut fra følgende *systemtvang (ibid)*: Selv om ikke jeg utnytter muligheten til å øke min mengde hytter – fordi jeg vil bidra til at den felles ressursbasen ikke forringes - har jeg ingen garanti for at ikke andre gjør det. Og dersom de gjør det, forringes området samtidig som jeg har unnlatt å øke avkastningen av utbyggingen i min egen kommune. En avkastning som for øvrig kan svekkes ved forringet område. Ved å øke mengde hytter vil jeg i det minste redusere mulighetene for en slik marginalisering, samtidig som omkostningene av økningen fordeles på alle kommunene som tar del i området som dekkes av fylkesdelplanen.

Antropologer har argumentert i mot Hardins tese, og påpekt at allmenninger ikke med nødvendighet resulterer i overutnyttelse og ressursødeleggelse (ibid). Vi vet også fra norske allmenninger at brukerne av en allmenning kan være underlagt begrensninger (ibid). Fylkesdelplan for Rondane er jo nettopp et eksempel på en felles ressursbase som er underlagt restriksjoner, men hvor de berørte kommunen samtidig vil ha og trenger "sin del av kaka" blant annet for å opprettholde kommuneøkonomi og folketall. I intervjuene mine kan flere uttalelser tolkes dit hen at kommunene ville ha bygget flere hytter i områder hvor de ikke får tillatelse til bygging i dag, på grunn av fylkesdelplan for Rondane. Noen er også kritiske til at andre kommuner har fått lov til å bygge før, og mener det gjør at deres kommune også må få bygge ut mer. Disse uttalelsene kan tale for at fylkesdelplan for Rondane har en viktig funksjon i å holde antall hytter nede, og bevare det området som det er vedtatt at behøves for å holde liv i den villreinstammen som lever der og som Norge har en internasjonalt ansvar for.

Ifølge Gulbrandsen (2006) har Hardin i senere arbeider vært opptatt av at "*for å unnslipe tragedien må man gi avkall på den uregulerte allmenningen*". Han mener at man kan overvinne problemene som er knyttet til uregulerte allmenninger ved enten å privatisere ressursene eller å la en politisk enhet kontrollere tilgangen på ressurser (ibid).

Fylkesdelplanen for Rondane kan forstås som et eksempel på en slik politisk kontroll. Den legger restriksjoner for bruk av arealene i hovedsak ut fra det nasjonale og internasjonale

ansvaret som Norge har for å bevare en levedyktig villreinstamme. Slik sett kan en si at det kanskje er slik at kommunenes arealbruk er underlagt god kontroll. Selv om flere av kommunene kunne ønsket seg større makt over arealene sine, uttrykker de fleste samtidig at de synes de har stor nok makt over dem, og at lovverket de har å forholde seg til, er til hjelp i å forvalte arealene. De som ønsker seg større makt over egne arealer er, som tidligere nevnt, de som møter mest motstand i arealplanleggingen sin på grunn av fylkesdelplan for Rondane.

Gulbrandsen (2006) mener at det er mest fruktbart å se Hardins logiske resonnement som et redskap egnet til å *etterspore spesifikke prosesser og tendenser som er potensielt virksomme i enhver allmenningssituasjon, og som vil ha destruktive konsekvenser for ressursene.*

En kan kanskje si at kommunene ikke ser problemet med flere hytter i egen kommune fordi de er mest opptatt av å gjøre sin egen kommune levedyktig. En er seg selv nærmest og ser ikke helheten. Dette taler i mot at kommunene skal ha større kontroll over de arealer som berøres av fylkesdelplan for Rondane. Samtidig viser annen forskning og kritikk av tesen at brukerne i en allmenning kan være i stand til å forvalte ressursene ut fra generell tilgang til alle ressursene samt at de føler større ansvar for allmenningen siden alle brukerne har felles ansvar for den (Gulbrandsen, 2006). Dette kan også gjelde for området som fylkesdelplan for Rondane dekker.

Jeg mener at en ikke kan vite om kommunene ville ha bygget ut hytter i mye større grad enn det som tillates nå hvis de styrte mer uavhengig enn nå. Tanken på økonomi og arbeidsplasser i kommunen kunne tale for større utbygging, men ansvarsfølelsen for en internasjonalt verneverdig villreinstamme og felles flotte fjellområder preger også kommunene. Det virker som retningslinjene for arealplanlegging i Norge i dag får kommunene til å velge å bygge hytter på områder som er egnet for formålet og ikke ødelegger områder som heller burde vært brukt til andre formål. Fylkesdelplan for Rondane er med på å sette begrensninger som kanskje må til for at villreinstammen skal holdes levedyktig. En kan kanskje se på fylkesdelplan for Rondane som et tiltak for å motvirke effekten av allmenningens tragedie, og innebærer dermed en skepsis til kommunenes evne til å ta overordnede hensyn. Noen av svarene fra informantene i kommunene kan forstås som en indikasjon på at de har rett, og at det ville vært mer hyttebygging uten fylkesdelplan for Rondane.

Ulike perspektiver på kommunenes rolle i naturforvaltningen.

Videre i problemstilling to nevner jeg at kommunenes syn skiller seg fra representantene i fylkeskommunenes syn på fagfolk og forskeres dominans i avgjørelser rundt villreinens leveområder og behov. Dette kan en også se i sammenheng med ønsket om større makt over egne arealer som også er nevnt under allmenningens tragedie. En kan knytte punktet om i hvor stor grad kommunene ble hørt i planleggingsfasen av fylkesdelplan for Rondane til dette. Mens flere av kommunene ønsker sterkere råderett over egne arealer og føler at de ikke blir hørt, setter stat og fylke sin lit til eksperter og forskere og ikke lokal kunnskap.

På spørsmål om kommunene er enige i føringer for planlegging av arealer som legges av hensyn til villrein, trekker flere frem at de mener at villreinstammen nå er godt levedyktig, og kan tåle mer press igjen. Andre stiller spørsmål ved om villreinstammen er så unik som det sies, mens andre antyder at de områdene som det sies at villreinen trekker på, ikke alltid stemmer med den virkeligheten de opplever. På spørsmål om kommunene føler stor grad av medbestemmelsesrett i utformingen av fylkesdelplaner, sier en at det virker som forvaltningen formidler den hele og fulle sannhet i forhold til villreinen. En annen sier at det er ingen eksakt vitenskap om villreinen fordi dyrenes beiteområder varierer over tid, og at en ikke kan vite sikkert hvor tilpassningsdyktig reinen er. Jeg har inntrykk av at flere av kommunen føler at lokalkunnskap om villrein ikke blir lyttet til, og at de av og til ikke har tiltro til forskningen rundt villrein. Dette gjør også at kommunene til en viss grad ønsker større makt over egne arealer, fordi de mener at de også lokalt har viktig kunnskap om blant annet reinens trekkområder, og slik sett kunne forvaltet sine arealer også kommunalt.

I min presentasjon av tidligere forskning og teori har jeg beskrevet litteratur som kan forklare ulike årsaker til at kommune og fylke har ulike oppfatninger. Teorien om forvalterrollen (Jones, 1998) representerer en mulig årsaksforklaring. Han skriver at mennesket er et sosialt vesen og gjennom oppdragelse, utdanning og annen sosialisering oppstår visse fellestrekk i hvordan ulike grupper mennesker opplever landskap. Videre skriver han at forvaltningen ofte bruker eksperter med spesiell fagkunnskap i saksbehandlingen i sin sektor og at deres utdanning og erfaring preger deres verdisyn (ibid). Lyngstad (2003) skriver at politisk makt synes å være på retrett i dagens samfunn, og at det politiske systemet har mistet eller overlatt makten til tunge institusjoner. I tillegg skriver Falleth et. al (2008) at det nå regnes som en grunnleggende forutsetning med lokal innflytelse og delaktighet i naturforvaltningen for å oppnå en bærekraftig utvikling, men at dette mer fremstår som et politisk ønske om

forandring, fordi miljøforvaltningen har vært relativt motvillig til delegering av makt (ibid). Skepsis til desentralisering i miljøforvaltningen underbygges også av Kleven og Skogheim (2006) som skriver at sektorekspertisen ikke er spesielt positivt innstilt til desentralisering og myndighetsutøvelse på lokalt nivå, på tross av at statlig styring gjennom en lengre periode har vært preget av desentralisering med overføring av ansvar og myndighet til kommunene (ibid). Norge har formelt påtatt seg å øke medvirkning lokalt gjennom å ratifisere et antall internasjonale konvensjoner, slik som for eksempel FNs konvensjon om biologisk mangfold (Falleth et. al, 2008). Dette inntrykket understøttes også av Vik et. al (2011). Ser en alt dette i sammenheng, kan det tyde på at noen av kommunenes oppfatninger om å ikke bli hørt og ha reell innflytelse i planleggingsprosessen, har noe for seg. At forvaltningen ofte bruker eksperter med spesiell fagkunnskap, som er skeptisk til lokal innflytelse og delaktighet, kan derfor forklare hvorfor kommunene oppfatter at de får lov å uttale seg, men at det er forvaltningen – altså ekspertenes meninger – som blir lyttet til og får avgjørende virkning i den endelige utformingen av for eksempel fylkesdelplan for Rondane.

Fageksperter med et verdisyn preget av utdanning og egne erfaringer har ikke nødvendigvis det samme verdisynet på et landskap som vanlige folk som bruker landskapet til daglig (Jones, 1998). Vik et. al (2011) skriver at forskjeller i oppfatninger i miljøforvaltningen og kommuner (og organisasjoner) kan forklares ved hjelp av ulike forventninger til demokratiske prosesser, og hvordan disse skal fungere og legitimeres. Forskerne konkluderer med at politisk legitimitet, slik det forstås i miljøforvaltningen, i stor grad knyttes til klassiske beslutningsprosesser der forvaltningsapparatet foretar beslutninger basert på politiske retningslinjer og den best tilgjengelige kunnskapen, inkludert lokal kunnskap. Kommuner (og organisasjoner) knytter legitimitet i større grad til lokal medvirkning og det norske idealet om lokalt selvstyre (ibid). Dette kan også være med og forklare ulike oppfatninger i kommune og stat – fylke. Vik et. al (2011) skriver at det oppfattes som problematisk at statlig tilsatte i stor grad underkjenner et miljøpolitisk rammeverk som fordrer at naturressurser skal forvaltes og forstås i en lokal, sosioøkonomisk kontekst (ibid). Aasetre (2005) skriver at en kan identifisere to hovedideologier i diskursen av forvaltningen av verneområder. Et sentralistisk forvaltningsperspektiv basert på å bygge opp sentraliserte institusjoner som DN, kombinert med et sterkt legalt vern etter naturvernloven. Det andre er lokalsamfunnsperspektivet, der lokal forvaltning basert på lokale tradisjoner og institusjoner. Lokalsamfunnsperspektivet er i praksis lite utprøvd, og det er stor forskjell mellom perspektivene i hva de oppfatter som utfordringer i forvaltningen (ibid).

At statlige miljøvernmyndigheter og kommuner har ulike oppfatninger om bruk og vern understøttes også av Falleth og Hovik (2006). De skriver at partene vektlegger bruk og vern ulikt med utgangspunkt i ulike nasjonale og lokale mål, i tråd med egne ansvars- og interesseområder. Dette viser at uklare statlige mål gir grunnlag for ulike fortolkninger og ingen klare svar. Tydelige signaler fra staten ved større lokalt ansvar er viktig. Dette samsvarer med Holen og Ruud (2006), som skriver at uklare rammeverk og ansvarsforhold i forvaltningen skaper gnisninger og vanskeligheter.

Det kan synes som at det politiske ønsket om endringer fra ”*government* til *governance*” (Falleth et. al, 2008) har en vei å gå før det blir en realitet. Siden miljøforvaltningen i praksis har vært relativt motvillig til delegering av makt, går utviklingen i Norge snarere mot en flernivåstyring der både kommuner og stat spiller en viktig rolle i forvaltningen av vernetede områder. Samarbeidet skjer i hovedsak gjennom tradisjonelle kanaler og lokale aktører eller brukere er fortsatt ikke involvert i noen større utstrekning, og de som benytter en felles ressurs eller er avhengig av den, slik som et vernet område, har fortsatt relativt små muligheter til å påvirke forvaltningen (ibid). Dette er også en del av bildet som kan forklare ulike perspektiver på kommunenes rolle i naturforvaltningen. Hvis det blir større lokal innflytelse og delaktighet i naturforvaltningen, vil det kreve at kommunene i langt større grad vil måtte gå inn i problematikken knyttet til verdsetting og det er usikkert i hvilken grad dette vil føre til iverksettingsproblemer, revir- og kompetansestrid (Kleven & Skogheim, 2006). Falleth et. al (2008) skriver at å øke den lokale deltakelsen ikke bare handler om statens ambisjoner eller hvilken rolle de kan tenkes å spille, men også om den kapasiteten som finnes, eller snarere behøves på lokalt nivå for å forvalte felles ressurser. En god lokal forvaltning krever ressurser og kunnskaper som kommunene må ha for at forvaltningen skal bli god (ibid).

Lyngstad (2003) kan også brukes til å forklare hvorfor kommunene av og til føler avmakt. Han bruker begrepet autonomi som blant annet betyr selvstyre. En kommunes autonomi kommer ofte til uttrykk i vedtaksprosesser og har med makt og maktrelasjoner å gjøre. Han skriver at graden av autonomi er avhengig av ytre bindinger og innblanding fra både statlige styresmakter og lokale interessegrupper. Dette gjelder også for kommunene som er berørt av fylkesdelplan for Rondane. Lyngstads vertikale dimensjon dreier seg om maktrelasjoner organisert i et hierarki der det sentrale statsnivået er øverst og kommunen nederst i hierarkiet. Virkemidlene vil ofte bære preg av ulike vilkår for fastsetting av rammevilkår, slik

fylkesdelplan for Rondane er et eksempel på. Lyngstad (2003) skriver om den horisontale dimensjonen, men siden jeg i hovedsak har spurt informantene spørsmål innenfor den vertikale dimensjonen skriver jeg ikke om den her. Hovedpoenget er at det handlingsrommet kommunepolitikere har, er påvirket både av statlig politikk som virker inn på graden av kommunalt selvstyre og av lokale innvirkningsstrukturer som virke inn på det kommunale. Dette føler informantene jeg har snakket med i kommunene på kroppen.

I debatten om kommunenes autonomi mener sterke talsmenn innen kommunesektoren blant annet at den kommunale råderetten er sterkt avgrenset gjennom virkemidlene som staten tar i bruk for å påvirke kommunal aktivitets- og prioriteringsprofil. For å forstå makt og avmakt i kommunepolitikken skriver Lyngstad (2003) at det har vært mest vanlig å drøfte spørsmålet i lys av de rammene som staten har satt for det kommunale selvstyret. At noen av mine informanter til en viss grad føler avmakt ved ikke å bli hørt kan kanskje forklares ut fra oppfatningen om å ikke ha makt over avgjørelser som omhandler sin egen kommune.

Kaltenborn et. al, (2005) får frem en dobbelthet i folks forhold til hytteutbygging og miljøvern og mener at disse motsetningene mellom generelle miljøholdninger og syn på forvaltning og utvikling på den ene siden, og avvisning av negative effekter av egen virksomhet på den andre siden, også kan forstås som en rettferdiggjøring av egen situasjon (ibid). Hvis denne holdningen også råder i kommunenes administrasjon og hos politikerne, kan det være grunn til å være skeptisk til om helheten i for eksempel lokal forvaltning av verneområder blir godt nok ivaretatt. De fleste kommunene i oppgaven min mener at deres hytteutbygging er bærekraftig også for fremtiden. Det kan være et tegn på at kommunene kanskje ikke ser konsekvensene samlet sett av hytteutbyggingen i deres kommune, og som en slags rettferdiggjøring av mengde hytter. Falleth og Hovik (2006) påpeker at økt medbestemmelse ga et mer positivt syn på lokal forvaltning, men ikke på naturvern. De skriver at det reiser spørsmålet om andre virkemidler enn medbestemmelse og deltakelse er vel så viktig for å oppnå lokal aksept for naturvern. De skriver også at engasjementet rundt forsøk på lokal forvaltning er varierende, og at det reises spørsmål om kommunene i tilstrekkelig grad vektlegger allmenne og nasjonale interesser (ibid). Dette kan forklare skepsis i miljøforvaltningen til større lokalt selvstyre, fordi en frykter at det vil gå ut over vern av viktige verdier.

Oppsummering.

Samlet sett mener jeg at forskningen som jeg har beskrevet over, kan være med på å forklare inntrykket flere av kommunene har om å ikke bli hørt i planleggingsfasen når fylkesdelplaner utformes, og følelsen av at lokale kunnskap ikke blir respektert. Det kan være slik at den lokale kunnskapen faktisk ikke blir lyttet til, og at kommunene ikke blir gitt det ansvaret det faktisk er et politisk ønske at de skal ha, på grunn av holdninger høyere opp i naturvernhierarkiet. At dette skaper frustrasjoner er forståelig.

Forskningen kan også være med og forklare skepsisen høyere opp i miljøvernforvaltningen. Forsøk hvor kommunene har fått prøve lokal forvaltning av verneområder viser blant annet varierende engasjement og kompetansenivå i kommunene, samt ulike hensikter hos de som skulle forvalte områdene. Dette kan være med og forklare skepsis til om kommunene er i stand til å forvalte verneområder på en god nok måte. Det kan også muligens forklare hvorfor forskere og de med makt i naturforvaltningen er skeptiske til å gi mer makt til kommunene, og hvorfor de har vansker med å stole på de vurderinger som blir gjort i kommunene eller av folk med lokalkunnskaper og annen bakgrunn og interesser enn de selv. At kommunene føler frustrasjon over denne ”mistilliten” er heller ikke så rart, siden de mener de har mye kunnskap og ressurser å bruke i forvaltningen. At de heller ikke har fått forsøke å forvalte områder lokalt i kommunen, kan få frem frustrasjoner over ikke å bli gitt muligheten til å vise at de kan. Dette kan være med på å påvirke ønsket om større makt over egne arealer som noen av kommunene har.

Det må påpekes at staten selv må ta noe av skylden for at forsøkene på lokal forvaltning av verneområder i forskjellig grad var vellykkete. Spesielt var uklare retningslinjer og uklar ansvarsfordeling med på å skape konflikter. Ulike ståsteder for kommune og stat spiller også inn. At miljøvernforvaltningen ikke følger opp politiske signaler og retningslinjer er også betenkelig.

Svaret på hva som er de viktigste årsakene til de motstridende synspunktene på hytteutbyggingens konsekvenser blir derfor at ulike ståsteder i henholdsvis statens representanter fylkene og kommuner medfører ulike syn på saker og dermed også forskjellige oppfatninger av hvordan ting bør være eller praktiseres. De arbeidsoppgaver som fylke og stat tradisjonsmessig har hatt, er med på å skape disse ståstedene. Uklare rammer fra statens side er med på å skape forskjeller i oppfatninger, og skaper usikkerhet og konflikter for partene. At staten i hovedsak støtter seg til en miljøvernforvaltning som er særdeles skeptisk til å la lokal

kunnskap får mer makt, er med på å skape disse motsetningene, spesielt når det er et politisk ønske at dette skal delegeres nedover i forvaltningshierarkiet.

Etterord.

Sterk statlig styring er nok fortsatt viktig for å bevare områder slik som for eksempel det området som fylkesdelplan for Rondane dekker. Dette både for å holde hytteutbyggingen i sjakk, men også for å bevare villreinens leveområde. Siden det er en politisk oppfatning at større involvering av kommunene sikrer et bærekraftig vern på sikt, bør det kanskje legges et større politisk press på forvaltningen for å få til dette. Dette for at alle involverte parter skal ha medbestemmelsesrett og innsikt i balansegangen mellom bruk og vern. Det er i så tilfelle viktig at det foreligger klare retningslinjer for fordeling av ansvar og oppgaver, og god nok kompetanse i kommunene. Klare verneforskrifter er vesentlig, slik at ikke kommunene forvalter på en slik måte at det går ut over de verdier vi har internasjonalt ansvar for å verne, slik som villreinen. For kommunene er økonomi viktig, og de må hele tiden avveie næringsinteresser mot for eksempel verneinteresser. Her kan ulike politiske partier ønske å forvalte etter ulike politiske idealer, noe som kan skape dårlige kår for et godt kompromiss mellom bruk og vern. Det er kanskje slik at politikerne vil uttrykke ennå sterkere frustrasjon over statlig overstyring enn de fra administrasjonen gjør, og hvis en skulle forske videre på temaet kunne en oppgave som så på politikere kanskje få fram enda klarere motsetninger.

LITTERATURLISTE.

- Aasetre, Jørund. *Lokal naturforvaltning: Mellom idealer og realiteter*. Nord – Trøndelagsforskning, 2005. www.utmark.org
- Bertnes, Pål A., *Faglig informasjon på internett – kvalitet og kildekritikk*. Abstrakt forlag, 2005.
- Dalland, Olav. *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Gyldendal Akademisk, 2007.
- Direktoratet for naturforvaltning. *Friluftsliv. Verdiskaping og naturbasert reiseliv. Lovverk og forskrifter*. http://www.dirnat.no/friluftsliv/reiseliv/lovverk_og_forskrifter/, 2011
- Direktoratet for Naturforvaltning. *Inngrepsfrie naturområder i Norge (INON) Miljøstatus i Norge*. Statens forurensningstilsyn, 2006. http://www.miljostatus.no/templates/themepage_2260.aspx
- Falleth, Eva Irene & Sissel Hovik. *Lokal forvaltning av store verneområder. Evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane*. Norsk institutt for by – og regionforskning. NIBR – rapport 2006:18, 2006.
- Falleth, Eva Irene, Sissel Hovik & Camilla Sandström (red.) *Omstridd natur. Trender og utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Borêa Bokförlag, 2008.
- Forente Nasjoners miljøprogram (UNEP). Rapport om tilstanden i verdens fjellområder. *Mountain Watch*. United Nations Environment Programme (UNEP), World Conservation Monitoring Centre (WCMC) og UNEP/GRID-Arendal, 2002. <http://www.grida.no/news/press/2324.aspx>
- Fiskaa, Helge. *Planlegging i Norge i dag*. I Fiskaa, Helge (red.) *Innføring i fysisk detaljplanlegging*. Skrift nr. 2004:1. Institutt for byforming og planlegging, Fakultet for arkitektur og biletkunst, Norges Teknisk – Naturvitenskaplege Universitet – NTNU, 2004.
- Fylkesmannen i Sør – Trøndelag. *Miljøstatus i Sør - Trøndelag. Villrein*. Miljøvernavdelingen, 2007. http://sortrondelag.miljostatus.no/msf_themepage.aspx?m=2870
- Gulbrandsen, Ørnulf. *Allmenningens tragedie. Fellesressurser og individuelle interesser*. I Hansen, Stein U. (red.) *Teori og metode i samfunnsfaga*. Samlaget, 2006.
- Heggenes, Jan, Anders Mossing, Tina Dahl & Brita Homleid Lohne (2010) *Villrein og forstyrrelser med særlig referanse til Hardangervidda*, Norsk Villreinsenter Sør – Rapport 5/2010
- Holen, Silje Nygaard & Ruud, Therese. *Forvaltningen av Dovrefjell – Sunndalsfjella nasjonalpark - enige og tro til Dovre faller?* Masteroppgave, 30 sp, Universitet for miljø- og biovitenskap, 2006.

- Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn. *Metodevalg og metodebruk*. Tano, 2003.
- Jones, Michael. *Kan landskapsopplevelser forvaltes?* I Moen, Asbjørn, Rolf A. Ims & Jones, Michael (red) *Jordbrukets kulturlandskap. Forvaltning av miljøverdier*. Universitetsforlaget, 1998.
- Kaltenborn, Bjørn P., Tore Bjerke, Christer Thrane, Oddgeir Andersen, Christian Nellemann, Nina E. Eide. *Holdninger til hytteliv og utvikling av hytteområder. Resultater fra spørreskjemaundersøkelse*. Norsk institutt for naturforskning, NINA – rapport 39, 2005.
- Kaltenborn, Bjørn, NINA. *Hytteutbygging og arealbruk – Noen utviklingstrekk*. Power- Point presentasjon. Plan- og bygningslovkonferanse, Hamar, 24. – 25. februar 2006.
- Kleven, Terje & Skogheim, Ragnhild, NIBR. *Å sette pris på friluftsliv – bare for eksperter?* Artikkel i bladet Utmark, 1. utgave 2006, 2006.
- Kommunal- og regionaldepartementet. *Plan- og bygningsloven (2008-06-27 nr. 71)*
http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/bolig-_og_bygningspolitikk/byggesak/ny-plan--og-bygningslov.html?id=610294, 2010.
- Kommunal- og regionaldepartementet. *St.meld. nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stmeld/20012002/stmeld-nr-19-2001-2002-/3.html?id=195860>, 2010.
- Lyngstad, Rolv. *Makt og avmakt i kommunepolitikken. Rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret*. Fagbokforlaget, 2003.
- Miljøstatus i Norge. *Inngrepsfrie naturområder i Norge - INON*. Klima- og forurensningsdirektoratet.
<http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Arealbruk/inon/#A>, 2010.
- Miljøstatus i Norge. *Vernet natur*. Klima- og forurensningsdirektoratet.
<http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Vernet-natur/>, 2010.
- Miljøverndepartementet – Lovdata. *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*
<http://www.lovdata.no/all/nl-20090619-100.html>, 2010.
- Norsk Rikskringkasting. *Hytteboomen*. Brennpunkt, 6/9-2005.
<http://www.nrk.no/programmer/tv/brennpunkt/5026513.html>, 2009.
- Olstad, Lisa. *Finnes den autentiske hytta?* 30/3-2009,
<http://www.forskning.no/artikler/2009/mars/214457>, 2011.
- Oppland fylkeskommune. *Fylkesdelplan for Rondane*.
[http://www.oppland.no/importfiler/Dokumentarkiv%20Arealplanlegging/retningslinjer_rondane_Jbhpt\[1\].doc](http://www.oppland.no/importfiler/Dokumentarkiv%20Arealplanlegging/retningslinjer_rondane_Jbhpt[1].doc), 2009.

Rundskriv T – 6/97. *Om lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16.* Det kongelige Miljøverndepartement, 1997.

Statistisk sentralbyrå. *Antall fritidsbygninger.*
<http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-400.html>, 2010.

Statistisk sentralbyrå. *Areal* <http://www.ssb.no/areal/>, 2007.

Statistisk sentralbyrå. *Areal*. <http://www.ssb.no/areal/>, 2010.

Statistisk sentralbyrå. *Fritidseiendommer med bygning, omsatt i fritt salg, etter kjøpesum.*
<http://www.ssb.no/emner/10/14/10/eiendomsoms/tab-2010-08-13-07.html>, 2010.

Store norske leksikon. *Norge – skogbruk.* <http://www.snl.no/Norge/skogbruk>, 2010.

Store norske leksikon. *Utmark.* <http://www.snl.no/utmark>, 2010.

Thomassen, Jørn, Dagmar Hagen, Bjørn Petter Kaltenborn & Jarleiv Ladstein. *NINA rapport 483. Biologisk mangfold som ressurs, en trinn for trinn framgangsmåte. Rapport fra biomangfoldseminar i Finnøy kommune, Rogaland 26. mai 2009.* Norsk institutt for naturforskning, 2009.

Tron, Audun & Siv Tørudbakken. (Fylkesordfører Oppland fylkeskommune & Fylkesrådsleder Hedmark fylkeskommune). *Revisjon av fylkesdelplan Rondane: Oppstart av planarbeid og offentlig høring av planprogram.* Oppland fylkeskommune, 4/7 – 2008.

Vik, Jostein, Bay-Larsen, Ingrid & Jørund Aasetre. *Bruk og vern – brytninger om demokrati* I Haugen, Marit S. og Egil Petter Stræte (red) *Rurale brytninger*, Tapir Akademisk forlag, 2011.

Vedlegg 1 - intervjuguide brukt for informanter i kommunene.

Spørreskjema i forbindelse med Henny Oddveig Kveen Brustad sin masteroppgave i Kroppsøving, idrett, og friluftsliv ved høghskolen i Telemark, avdeling Bø.

Kommune:

Stilling:

Fylke:

Tid og sted:

Du som svarer på spørsmålene vil bli anonymisert i oppgaven, slik at svarene ikke kan spores tilbake til deg. Hvis sitat med navn skal bli benyttet vil det bli innhentet skriftlig tillatelse til det.

- 1) Bidrar hytteutbygging til positiv utvikling i din kommune? I så fall, på hvilken måte?
- 2) Bidrar utbyggingen i negativ retning også? I tilfelle, hvordan?
- 3) Er nåværende fylkesdelplan for Rondane et dokument som det er uproblematisk å rette seg etter i din kommune når det gjelder retningslinjer omkring hytteutbygging?
 - Hvis ja, på hvilken måte?
 - Hvis nei, på hvilken måte?
- 4) Har dere en følelse av stor grad av medbestemmelsesrett når fylkesdelplaner utformes? I så fall, på hvilken måte?
- 5) Hvilke motiver tror du folk har for å bygge hytte i din kommune?
- 6) Legger dere til rette for at folk som bygger hytter skal kunne oppleve det de ønsker i din kommune? På hvilke måter?
- 7) Hva er fordelene ved at folk bygger hytter i din kommune?
- 8) Hva er bakdelene?
- 9) Hvordan stiller dere i kommunen dere til at hytteutbyggingen tar opp plass for arealer som kunne vært brukt til andre formål?
- 10) Er dere betenkt rundt noe av bruken av areal til hytteutbygging?
- 11) Hvordan ser dere på mulighetene for utøvelse av friluftsliv i din kommune?
- 12) Og i et lengre perspektiv?
- 13) Hva tenker dere om at mengde inngrepsfrie arealer i Norge stadig blir mindre?
- 14) Kan hytteutbygging være et hinder for friluftsliv i deres kommune?
- 15) Er det andre faktorer som legger sterke føringer for hvordan din kommune kan legge opp sine planer for hytteutbygging? I så fall, hvilke er det?
- 16) Hva er deres holdning til pengesterke investorer som vil investere i hytteutbygging i deres kommune?
- 17) Er hytteutbyggingen i din kommune bærekraftig for fremtiden og de generasjoner som kommer etter nå etter din mening?
- 18) Oppfatter dere at staten og fylket kommer med mange direktiver som blir ”tredd ned over hodet” på dere? I så fall, på hvilken måte?
- 19) Ønsker dere i kommunen større makt over egne arealer enn dere har i dag?
- 20) Hvilken rolle spiller villreinen for arealutnyttelse i deres kommune?
- 21) Er dere enige i føringer for planlegging av arealer som legges av hensyn til villreinen?
- 22) Er villreinen et gode eller noe negativt for kommunen? På hvilken måte?

Vedlegg 2 – intervjuguide brukt for informanter i fylkene.

Spørreskjema i forbindelse med Henny Oddveig Kveen Brustad sin masteroppgave i Kroppsøving, idrett, og friluftsliv ved høyskolen i Telemark, avdeling Bø.

Fylke:

Stilling:

Tid og sted:

Du som svarer på spørsmålene vil bli anonymisert i oppgaven, slik at svarene ikke kan spores tilbake til deg. Hvis sitat med navn skal bli benyttet vil det bli innhentet skriftlig tillatelse til det.

- 23) Bidrar hytteutbygging til positiv utvikling i kommunene i NN fylke? I så fall, på hvilken måte?
- 24) Bidrar utbyggingen i negativ retning også? I tilfelle, hvordan?
- 25) Er nåværende fylkesdelplan for Rondane et dokument som dere oppfatter at er uproblematisk for kommunene å rette seg etter når det gjelder retningslinjer omkring hytteutbygging?
 - Hvis ja, på hvilken måte?
 - Hvis nei, på hvilken måte?
- 26) Mener dere at kommunene har stor grad av medbestemmelsesrett når fylkesdelplaner utformes? I så fall, på hvilken måte?
- 27) Hvilke motiver tror du folk har for å bygge hytte i fylket ditt?
- 28) Legger dere til rette for at folk som bygger hytter i deres fylke skal kunne oppleve det de ønsker? På hvilke måter?
- 29) Hva er fordelene ved at folk bygger hytter i ditt fylke?
- 30) Hva er bakdelene?
- 31) Hvordan stiller dere i fylket dere til at hytteutbyggingen tar opp plass for arealer som kunne vært brukt til andre formål?
- 32) Er dere betenkt rundt noe av bruken av areal til hytteutbygging?
- 33) Hvordan ser dere på mulighetene for utøvelse av friluftsliv i ditt fylke?
- 34) Og i et lengre perspektiv?
- 35) Hva tenker dere om at mengde inngrepsfrie arealer i Norge stadig blir mindre?
- 36) Kan hytteutbygging være et hinder for friluftsliv i ditt fylke?
- 37) Er det andre faktorer som legger sterke føringer for hvordan kommuner i ditt fylke kan legge opp sine planer for hytteutbygging? I så fall, hvilke er det?
- 38) Hva er fylkets holdning til pengesterke investorer som vil investere i hytteutbygging?
- 39) Er hytteutbyggingen i ditt fylke bærekraftig for fremtiden og de generasjoner som kommer etter nå etter din mening?
- 40) Oppfatter dere at kommunene føler at staten og fylket kommer med mange direktiver som blir ”tredd ned over hodet” på dem? I så fall, på hvilken måte?
- 41) Oppfatter dere at kommunene ønsker større makt over egne arealer enn de har i dag?
- 42) Hvilken rolle spiller villreinen for arealutnyttelse i ditt fylke?
- 43) Oppfatter dere i fylket at kommunene er enige i føringer for planlegging av arealer som legges av hensyn til villreinen?
- 44) Er villreinen et gode eller noe negativt for ditt fylke? På hvilken måte?