

ØF-rapport nr. 13/2005

**Kriterier for en bærekraftig villreinforvaltning –
et samfunnsvitenskaplig perspektiv på
forvaltning av bestander og arealer.**

**Av
Hans Olav Bråtå**

Østlandsforskning

er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med Oppland, Hedmark og Buskerud fylkeskommuner samt Kommunaldepartementet som stiftere, og har i dag 25 ansatte.

Østlandsforskning er lokalisert i høgskole-miljøet på Lillehammer. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

Næringsliv og regional utvikling

Velferds-, organisasjons- og kommunalforskning

Østlandsforsknings viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskaps-ressursen utnyttes til beste for alle parter

ØF-rapport nr. 13/2005

**Kriterier for en bærekraftig villreinforvaltning –
et samfunnsvitenskaplig perspektiv på
forvaltning av bestander og arealer.**

**Av
Hans Olav Bråtå**

Tittel: Kriterier for en bærekraftig villreinformvaltning – et samfunnsvitenskapelig perspektiv på forvaltning av bestander og arealer.

Forfatter: Hans Olav Bråtå

ØF-rapport nr.: 13/2005

ISBN nr.: 82-7356-568-8

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnummer: K12401

Prosjektnavn: Villrein

Oppdragsgiver: Norges Forskningsråd

Prosjektleder: Hans Olav Bråtå

Referat: Rapporten formidler samfunnsvitenskapelige studier av bestandsforvaltning av villrein, og villrein som tema ved arealplanlegging. Datagrunnlaget er casestudier på Hardangervidda og i Rondane samt en spørreundersøkelse til alle medlemmer av villreinutvalg og villreinnemnder. Systemet for bestandsforvaltning fungerer etter intensjonene. Det er et eksempel på en godt fungerende forvaltning av en fellesressurs. Villreinens leveområder er også fellesressurser. Det er dermed en utfordring å etablere en regional arealforvaltning og – planlegging. I mange villreinområder er en slik forvaltning sikra via bruk av naturvernloven. For utenforliggende områder er spørsmålet hvilke muligheter plan- og bygningsloven gir for etablering og implementering av en arealplanlegging som ivaretar hensynet til villreinen, men også gir muligheter til næringsutvikling. Fylkesdelplaner er en slik mulighet. Evalueringen av villreinnemndene viser at de i hovedsak fungerer etter intensjonene, men svak økonomi har redusert deres handlingsmuligheter. Det er en utfordring er å styrke nemndenes påvirkning innen arealplanlegging.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Emneord: Villrein, arealplanlegging, bestandsforvaltning, villreinnemnd, Rondane, Hardangervidda

Key words: Wild reindeer, spatial planning, herd management, wild reindeer committee, Rondane, Hardangervidda

Dato: 12 2005

Antall sider: 157

Pris: Kr 210,-

Utgiver: Østlandsforskning
Serviceboks
2626 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: post@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

Forord

Denne rapporten formidler hovedfunn fra de samfunnsvitenskapelige studier av bestandsforvaltning av villrein og villrein som tema ved kommunal og regional arealplanlegging. Dette er en del av rapporteringen fra prosjektet ”Biologiske og samfunnmessige kriterier for en bærekraftig villreinformvaltning”. Prosjektet inngår i Norges Forskningsråd sitt program ”Landskap i endring”.

Slutføringen av prosjektet har pågått parallelt med prosessen innen ”Villrein og Samfunn” (VISA). En rekke funn fra prosjektet har i løpet av den prosessen vært formidla til deltakerne i VISA-prosessen. Dette preger oppbyggingen av rapporten. Av hensyn til lesbarhet er derfor diskusjonene av funn innen ulike tema presentert i hvert kapittel. Konklusjonene i forhold til våre problemstillinger er presentert i et sluttkapittel. Via deltakelsen i VISA-prosessen har vi fått nyttige tilbakemeldinger på våre funn og vurderinger.

Prosjektet har medført en omfattende kontakt med en rekke aktører, særlig i Hardangervidda området. Vi har møtt velvilje ved våre henvendelser til aktuelle aktører og takker disse for deres interesse og velvilje. Forhåpentligvis har prosjektet også gitt nyttige bidrag til den praktiske bestands- og arealforvaltningen.

Forsker Hans Olav Bråtå har ledet de samfunnsvitenskapelige studier av bestands- og arealforvaltning ved Østlandsforskning og har skrevet denne rapporten.

Lillehammer, desember 2005

Ståle Størdal
Forskningsleder

Hans Olav Bråtå
Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
Summary	11
1 Innledning.....	17
1.1 Viktig å analysere bestands- og arealforvaltning	17
1.2 Analytisk tilnærming og problemstillinger.....	21
1.3 Kunnskap som teoretisk innfallsvinkel.....	24
2 Metodikk.....	27
2.1 Spørreundersøkelse og casestudier	27
2.2 Spørreskjemaundersøkelsen	27
2.3 Casestudier.....	30
2.4 Metoder	33
3 Historisk utvikling av villreinformvaltningen i Norge	37
3.1 Perioden fram til 1930	37
3.2 Minstearealprinsippet og lisensjakt innføres i 1931	41
3.3 Jaktloven av 1951	42
3.4 Etablering av villreinutvalg og innføring av villreinnemnd	45
4 Bestandsforvaltningen i Norge i dag.....	49
4.1 Villreinutvalgene skal ha mest reell makt	49
4.2 Er norske villreinbestander godt forvaltet?	49
4.2.1 Måloppnåelse og utarbeidelse av driftsplaner for norske villrein- områder.....	49
4.2.2 Norsk bestandsforvaltning i et fellesressursperspektiv	52
4.3 Diskusjon	58
5 Nærmere om villreinformvaltningen i nordre del av Rondane og på Hardangervidda.....	61
5.1 Villreinformvaltningen i nordre del av Rondane	61
5.2 Hardangervidda villreinområde	65
5.3 Diskusjon	75
6 Arealplanlegging og villrein.....	81
6.1. Arealplanlegging i villreinområder – forvaltning av en fellesressurs	81
6.2 Noen hovedtrekk i arealutviklingen	82
6.3 Arealplanlegging og -utvikling i Rondane regionen	89
6.3.1 Sterk økning i antallet fritidshus	89
6.3.2 Regional planlegging.....	90
6.4 Arealplanlegging og -utvikling på østre del av Hardangervidda.....	95
6.5 Diskusjon	105
7 Villreinnemndenes funksjon.....	111
7.1 Villreinnemndene – offentlig aktør med ansvar for bestand og areal	111
7.2 Hvem er representantene i villreinnemndene?	116
7.3 Hovedtrekk i villreinnemndenes arbeid.....	117
7.4 Diskusjon	125
8 Generell diskusjon	129

9 Referanser	137
Vedlegg 1	143
Vedlegg 2	155

Sammendrag

I denne publikasjonen rapporteres samfunnsvitenskapelige studier av bestands- og arealforvaltning innen prosjektet ”Biologiske og samfunnsmessige kriterier for en bærekraftig villreinforvaltning”. Prosjektet har vært finansiert av Norges Forskningsråd sitt program ”Landskap i endring”.

Bestandsforvaltning av villrein har siden andre halvdel av 1800-tallet vokst fram som et eget kompetanseområde med tilhørende lover, retningslinjer og forvaltningsapparat. Bakgrunnen er økende beskatning av villreinen, herunder perioder med overbeskatning. Minstearealprinsippet fra 1931 innførte lisensjakt og kvoter for hvert villreinområde. Dette økte makten over stammene, og i løpet av krigen og etterkrigstida økte antallet villrein betydelig. Det reflekteres i økte fellingstall. Kvoter baseres på at man vet hvor mange villrein som finnes i et område. Problemet var at man utover på 1940 og 1950 tallet ikke hadde kunnskap om antall dyr i bestandene. I noen villreinområder, som Snøhetta, vokste antallet villrein kraftig. Det førte til et sterkt lokalt engasjement for å få redusert kvotene, men det møtte motstand fra viltstyret ved landbruksdepartementet. For å øke sin makt overfor det departementet organiserte fjellstyrene i regionen seg i villreinutvalg. Villreinutvalget hadde ingen formell makt etter viltloven, men deres arbeid ble så vellykket at lignende organisering av rettighetshaverne skjedd i de fleste andre villreinområdene.

Parallelt med dette startet rettighetshaverne i andre villreinområder egne tellinger av villreinen. Denne kvantifisering påvirket den offentlige forvaltning. I Rondane Nord, hvor man har studert historisk materiale, ser en klart at i praksis tok villreinutvalget makten over forvaltningen av stammene. Villreinutvalget fikk de kvotene som det søkte viltstyret om. Fra 1960-tallet vokste det fram en villreinforskning i Norge. Denne fikk stor betydning for den praktiske villreinforvaltning. I Rondane ble det et godt samspill mellom forskere og lokale forvaltere.

Selv om man fikk en god kontroll med fellingen og stammene som helhet, var mange villreinstammer på 1970-tallet preget av en skjev alders- og kjønnsstruktur. Det var en overvekt av simler og ungdyr og få store gamle bukker. Forskningen på bestandsforvaltningen i Rondane viser at løsningen av dette problemet var komplisert forvaltningsmessig. Via et samspill mellom lover og retningslinjer, Direktoratet for vilt- og ferskvannsfiske, forskningen og rettighetshavere ble problemet løst. Forskningens bidrag var viktig ved at den forklarte hva en skjev struktur førte til og ved at lokale forvaltere lærte metoder til kvantifisering av strukturen.

Selv om de fleste villreinutvalgene trolig gjorde en god jobb, ønsket det offentlige å opprette offentlige organer tilpasset utstrekningen av hvert villreinområde og basert på

kommunale representanter. Villreinnemndene ble innført fra 1.1.1988 og ble et offentlig organ for villreinområdet som enhet. Villreinnemndene er formelt underlagt Direktoratet for Naturforvaltning. Nemndene har et offentlig ansvar for den lokale bestandskontroll og for å uttale seg i saker som angår inngrep og planer i villreinområdet.

Denne evalueringen viser at systemet for bestandsforvaltning av villreinen i stor grad fungerer etter intensjonene. Et sentralt punkt er at rettighetshaverne via villreinutvalgene har stor makt over stammene og skal styre stammene via driftsplaner. De årlige kvoter godkjennes av villreinnemnda. Dette fungerer godt. Det er et omfattende positivt samarbeid mellom de lokale villreinaktørene og det er stor tillit dem i mellom. Det er positivt for bestandsforvaltningen. Den konfliktfylte situasjonen på Hardangervidda er således ikke representativ for norsk villreinforvaltning.

Historisk har bestanden på Hardangervidda svingt mye. Det skyldes bl.a. områdets størrelse og det store antallet aktører. Det har medført konflikter. Likevel har det også vært perioder med stabilitet i forvaltningen. Hovedårsakene til problemene fra slutten av 1990-tallet er trolig at kunnskapsgrunnlaget sviktet. Man baserte seg i for stor grad på modeller som var avhengige av forholdsvis presis kunnskap. Den kunnskapen synes å ha sviktet noen år. En annen grunn var at DN i for liten grad tok hensyn til rettighetshaverne, særlig villreinutvalget og deres kunnskap om situasjonen. Dette ble løst, men som man ser i andre perioder ved forvaltning av villreinen, ved at rettighetshaverne organiserte seg bedre og gjennomførte egne tellinger. Tellingene viste en betydelig mindre stamme enn DN og NINA antok. Etter hvert ble tellingene akseptert i DN. De la senere også positiv vekt på villreinutvalgets omfattende lokale prosesser i forkant av fastsettelsen av kvotene.

Villreinnemnda som aktør synes i stor grad å ha utført de oppgavene som de er pålagt. Både de og villreinutvalgene er imidlertid mindre involvert i arealplanlegging enn forventet. En spørreundersøkelse tyder på at villreinnemnda fungerer bra mht de biologiske sider av forvaltningen, men at de har mindre påvirkning enn forventet på arealspørsmål.

Bestandsforvaltningen fungerer bra fordi aktørene har stor kontroll innen et avgrensa interessefelt. I forhold til arealspørsmål har imidlertid villreinaktørene atskillig mindre gjennomslag. De lange trender viser en betydelig oppsplitting og reduksjon av villreinens leveområde. Villreinaktørene har hatt liten påvirkning på denne arenaen fordi andre aktører, særlig kommunene, har satt dagsorden. I lange perioder i etterkrigstida var også andre aktører dominerende, hvilket medførte en omfattende utbygging av vannkraft og veier i og nær villreinområder.

De senere år synes mange av problemene konsentrert om framveksten av fritidssamfunnet i form av økende bruk av turisthytter inn i fjellområdet og en sterkt økende hyttebygging

og turisme i utkanten av fjellområdene. En rekke aktører er viktige for denne utviklingen. Kommunene, via sin mulighet til å styre arealbruk via plan- og bygningsloven, er likevel i en særstilling. Handlingsmulighetene kan imidlertid være begrensa fordi viktige trekk i utbyggingsmønsteret ofte er lagt for lenge siden. Nye stier og løyper anses ofte som et virkemiddel til å styre ferdsel til mindre sårbare deler av fjellområdene.

Et problem i forhold til planlegging i villreinområder er at villreinen er et flokkdyr som krysser en rekke grenser og er avhengig av villreinområdet som helhet. Utbyggingene har imidlertid ofte skjedd på bakgrunn av den enkelte kommune som enhet og ønsker om næringsutvikling der, selv om de kan få følger for stammen som helhet. Dette har ført til behov for en samordnet arealplanlegging og styring på tvers av kommunegrenser, og at mange typer aktører, som kommuner, DNT og forsvaret omfattes av den felles arealforvaltningen.

Sentrale deler av mange fjellområder er sikret via naturvernloven i form av nasjonalparker. Det gir mulighet for en felles styring, men satsingen på nasjonalparker som turistområder kan gi konflikter i forhold til villreinen. Landskapsvernområder er brukt som styringsmiddel i utkanten av fjellområdene. Fylkesdelplaner kan være et alternativ for de mer utbygde delene eller som en ramme for styringen av hele fjellområdet. Felles kommunedelplan, som vi finner i Nordfjella, er en annen styringsmulighet. Fylkesdelplan er det virkemiddel som er mest brukt, og som man har lengst erfaring med. Det gjelder særlig fylkesdelplan for Rondane. Fylkesdelplanen har ofte et kjerneområde med strenge regler. De omliggende områdene kan være forvaltet på ulik måte i ulike fylkesdelplaner. På grunn av villreinens vekslende arealbruk er det imidlertid viktig at den overordna planleggingen "tar høyde for" at områder kan brukes med vekslende intensitet over tid fordi makten til å ivareta fjellområdene påvirkes av deres status i fylkesdelplanen.

Ideelt burde en felles arealforvaltning baseres på aktørenes gjensidige forpliktelse i forhold til hverandre fordi hensynet til villreinen er viktig. Til en viss grad er det oppnådd, men fristelsen til å bygge ut kan bli for sterk. Som i andre situasjoner med fellesressurser må det foreligge et system som stopper gratispassasjerer (free-riders), men systemet må være slik at de som påvirkes av reglene påvirker systemet. Det styrker legitimiteten og dermed gjennomføringen av planen. I forhold til fylkesdelplaner er det plan- og bygningsloven som system og aktørenes formelle roller som skal forhindre gratispassasjerer. Fylkesmannens miljøvernavdeling har vært særlig viktig fordi de har brukt fylkesdelplaner som grunnlag for innsigelser mot planer. Fylkeskommunen har også brukt fylkesdelplaner, men bruker i mindre grad fylkesdelplanen som grunnlag for innsigelse. Opprettelsen av fylkesmannens miljøvernavdeling i 1982 var viktig fordi man fikk en aktør som hadde formell makt innen planarenaen i form av innsigelser og makt til å bestille kunnskap om villreinen.

Et sentralt aspekt ved styring av fellesressurser, som arealene, er at alle aktører så langt som mulig behandles likt. Lik behandling øker muligheten for at begrensninger aksepteres. Et felles råd er derfor viktig fordi rådet kalibrerer vurderingene og holder et fokus på planen og den felles planleggingen. I dette ligger også behovet for å bygge opp en felles og revidert kunnskap om villreinen, inngrep og regionen.

Summary

This publication reports the social scientific studies of management of wild reindeer herds and spatial development planning of wild reindeer areas. They are carried out in the project “Biological and societal criteria for a sustainable wild reindeer management”. The Changing Landscape Research Programme, under the management of the Research Council of Norway, provided the grants.

Management of wild reindeer herds has since the second half of the 19th century evolved as a separate jurisdictional area based on acts, special provisions and public administration. The rationale was an increasing exploitation of wild reindeer, including periods with over-exploitation. In 1930 national authorities for each wild reindeer area introduced quotas for wild reindeer hunting. Consequently the “power” over the herds strengthened, leading to a considerable increase of wild reindeer during WWII and the late 1940s and the 1950s. This was reflected in an increasing number of legally killed wild reindeer.

Basically quotas presuppose that the number of wild reindeer in a specific area is known with certainty. The problem in the late 1940s and in the 1950s was that no knowledge about the number of individuals in the herds existed. In some wild reindeer areas, as the Snøhetta Wild Reindeer Area, the number of wild reindeer increased considerably. This caused an increased local involvement in order to reduce the quotas but their efforts were opposed by the responsible national authority, the Ministry of Agriculture. In order to increase their power relative to this Ministry, mountain boards in that region established a Wild Reindeer Board (WRB). This board had no formal power following the Wild Life Act, but the results of their efforts were so successful that landowners and managers of crown land in other wild reindeer areas established similar boards.

At the same time landowners and managers of crown land in other wild reindeer areas started to carry out annual surveys of the number of wild reindeer. Such quantifications of wild reindeer introduced new knowledge by which the local actors influenced the public management. In the northern part of the Rondane Wild Reindeer Area, where the historical development of wild reindeer management is analysed, it is documented that for all practical purposes the WRB increased power over the herd and became the actual managers of the herd, despite having no formal power to do so. The Rondane WRB acquired the quotas which they asked the Ministry to allow for. During the 1960s scientific research on wild reindeer evolved as a theme in Norway. That research considerably influenced the management of wild reindeer. In the Rondane region a good relationship between scientist and local managers is documented.

Despite the fact that herds and the legal killing in general were increasingly controlled, the sex and age structure within the herds was askew. A large surplus of female wild reindeer and young animals, and few old bucks characterised the composition of the herds. The research on wild reindeer management in Rondane shows that it was complicated to change that situation. Still, an interplay between national authorities, represented by the new Directorate for Wildlife and Fish, the Rondane WRB and researchers on how to interpret and use acts and prescriptions, solved the problem. Scientists specialised on wild reindeer were important because they explained the consequences of an askew sex and age structure and by teaching local managers how to quantify the structure of the herds.

Despite the fact that most WRBs seem to have been doing a good job, national authorities wanted to establish public institutions for each wild reindeer area based on representatives from each municipality involved. Consequently, by January 1st 1988 Wild Reindeer Committees (WRC) were introduced for each wild reindeer area. The WRCs are formally subordinated to the Directorate for Nature Management (DN). Each WRC has public responsibility for the management of “their” herd and are instructed to give statements in spatial development planning and on impacts proposed in wild reindeer areas. To a large extent the formal power over wild reindeer herds was delegated to regional authorities.

This report shows that the system established for wild reindeer management in general functions as prescribed. An essential element in the system is that the landowners and managers of crown lands, represented by each WRB, by the means of wild reindeer management plans are supposed to have a major influence upon the management. Each WRB proposes the quota for their area whereas the WRC is supposed to approve the quota or not. Generally the WRB proposals are approved and the system is well functioning. An extensive cooperation and trust developed between the WRB and the WRC in each wild reindeer area is positive for the management of the herds. The controversial situation reported at Hardangervidda is therefore not representative for wild reindeer management in general.

During the last decades the number of wild reindeer at Hardangervidda has varied considerably. One reason is that the area is quite large. Another is the substantial number of actors, including many private landowners. A number of conflicts have consequently emerged. Notwithstanding, history also shows periods with stability in the herds and good management control. The main reason for the problems starting at the late 1990s was probably that the quality of the knowledge, on which the management was based, failed. The management was too extensively based on models, which presupposed accurate knowledge. Problems start when the accuracy of such knowledge is reduced. Another reason for the problems was that DN, not extensively enough, considered the knowledge put forward by the WRB and their opinion on the case. These problems were solved but

as in previous periods of wild reindeer management the reason was that land owners and crown land managers increased their self organising and did their own surveys. The aerial surveys proved that the number of wild reindeer at Hardangervidda was considerably lower than DN and the researchers from the Norwegian Institute for Nature Research (NINA) expected. Gradually the results of the new surveys were accepted by DN and NINA. Later on, DN positively emphasized the extensive local processes prior to the decisions on annual quotas.

In general the WRCs seem to have performed their duties. Notwithstanding, the WRCs and WRBs are less involved in spatial development planning than expected. A questionnaire sent to members of WRBs and WRCs indicates that the WRCs in general are doing a good job when it comes to involvement in herd management. Their influence on spatial development planning is less than expected.

The management of wild reindeer herds is well functioning because the arena is defined and because the most relevant actors control the arena. When it comes to land issues, the trend is splitting large wild reindeer areas into minor and isolated ones, and a reduction of the size of wild reindeer areas. A major reason is that WRBs, WRCs and other actors interested in maintaining such areas exert little influence within the spatial development planning arena. Other actors, especially the municipalities, which often favour impacts, are the major actors and the ones commanding the agenda of that arena. For a long time after WWII other actors, as the agencies for hydro electric development and agencies involved in road construction, dominated land use issues, causing an extensive development of amongst others new dams and roads in wild reindeer area.

Still, for last decades most problems concerning impacts in mountain areas with wild reindeer is caused by the leisure society. An increasing number of tourism and second homes in mountain areas and at their fringe, accompanied by new and improved infrastructure for recreational activity, has caused severe problems for wild reindeer. A number of actors have caused that development but in general the municipalities are the most important ones due to of their power in spatial development planning processes. The extensive investments in leisure and tourism restrict options for further planning actions but a system of trails summer and winter designed for steering human activity away from vulnerable wild reindeer areas may be an important means.

A basic problem when it comes to planning in mountain areas is that wild reindeer usually lives in flocks and that they throughout the year is dependent on the mountain area as a whole. Consequently they cross a number of borders. Impacts though are often viewed from the individual landowner and municipal point of view and how they can boost their economy, despite regional consequences. In former years low awareness about the regional consequences may explain some of the impacts. The added regional

consequences of individual impacts have led to an increased awareness of the need for a joint regional planning for wild reindeer areas across municipal borders. In addition the need for including a range of different actors has come to the front, as inclusion of the Military and the Norwegian Association of Ramblers.

The core of many wild reindeer areas is secured by protecting them as national parks. This paved the ground for a joint management across borders but initiatives to increase tourism in national parks may give reason for new conflicts with regard to wild reindeer. In several mountain areas protected landscapes are established at the fringe, often as a supplement to national parks. Partial County Plans may be an alternative in such areas, especially for areas already containing impacts. Still such county plans may also serve as the paramount planning instrument in order to suborder the municipalities into a joint planning and caretaking for the region as a whole. A joint municipal plan for the mountain areas in several municipalities, as the Nordfjella Plan, is another option.

Still, when it comes to the Planning and Building Act, Partial County Plans are the means mostly used in order to ensure a joint planning for wild reindeer areas and adjacent land. The Partial County Plan for Rondane is especially well known. Such county plans do often have a core area, equal to most of the area used by wild reindeer, which is managed according to strict rules. Surrounding areas are managed differently in different partial county plans but it is important that superior planning takes into consideration the alternating land use of wild reindeer. That is important because the land use categories of the superior plan define the formal power by which municipal spatial development planning may be steered.

Ideally, a joint spatial development planning ought to be based on actors mutual responsibility towards each others due their importance for the overall goal of preserving wild reindeer areas. In Rondane this is achieved to some extent but municipal temptation for new impacts in order to boost their own economy may be too strong. As in similar situation of management of common pool resources, a system that limits free-riding has to be established. In order to increase acceptance for that system rules on how those affected by the system may influence on the rules, have to be included in guidelines and planning procedures. If that is achieved, the legitimacy of the plan and subsequently the option for implementation increases.

Nevertheless, most cases of successful common pool resources management include a system of sanctions against free-raiders. Regarding partial county plans, sanctions are based on the rules and procedures following the Planning and Building Act. Objections are the most serious sanctions used in spatial development planning but sanctions have to be justified by superior plans or arguments. Partial county plans are this type of superior plans and County Governor Environmental Divisions in several counties have justified

objections to spatial development plans by the conflict with the partial county plan. County Municipalities may also formally object to spatial development plans due to their conflict with the partial county plan but the county municipality has in a minor extent put forward objections. The introduction of the County Governors Environmental Division in 1982 was consequently important because an actor, often willing to use sanctions in spatial development planning, was introduced. Their willingness to use power, and financial resources used to obtain new knowledge as the report on Wild Reindeer and Impacts in Rondane, as been important.

Essential in cases of common pool resource management, as the space for wild reindeer, is that all actors as far as possible are treated equally. Restrictions on own activity or proposals are more easily accepted if all actors are treated equally. A joint board involving some of the most important actors, as the Planning Board in Rondane, is therefore an advantage because the board may “calibrate” the judgements of spatial development plans so they are treated as equal as possible. A board may also contribute to a continuous focus on the county plan and mitigate the usual tendency that county plans often are “forgotten”. For the future management of regions with wild reindeer it is also important to establish a joint knowledge about wild reindeer, impacts and planning, and a system for revision of that knowledge.

1 Innledning

1.1 Viktig å analysere bestands- og arealforvaltning

Norge har et stort ansvar for å ivareta villreinen

Villreinen (*Rangifer tarandus tarandus*) var under istida viktig for utviklingen av Europa (Andersen og Hustad 2005). Villreinen ble imidlertid også høstet i Norge i mildere perioder av istiden, hvilket er dokumentert av funn på Vestlandet. Den mest intensive perioden med jakt og fangst startet trolig for 13 000 år siden da reinen vandret inn til de første isfrie områdene på Vestlandet. Denne aktiviteten hadde avgjørende betydning for den første bosettingen i Skandinavia (Indrelid 1994) og har foregått kontinuerlig på ulike måter fram til i dag. Dette har gitt et rikt utvalg av fangstrelaterte kulturminner.

Osteologisk materiale ved utgraving av steinalderboplasser på Hardangervidda har gitt belegg for reinsjakt i lange perioder fra rundt 8300 år før nåtid og framover til vel 3700 før nåtid (Indrelid 1994). Et mangfold av spor etter denne virksomheten finnes i de fleste av våre fjellområder og gir oss kunnskap om så vel fangsfolk som rein, og sameksistensen dem imellom i tidligere tider. Villreinen har vært svært viktig for mange fjellbygder og det har utviklet seg en spesiell kultur og et sterkt engasjement rundt bruken og forvaltningen av den. Det lokale engasjement har vært av avgjørende betydning for hvordan dagens forvaltningsmodell er bygget opp og har fungert.

Nå er villreinens betydning som kilde for kjøtt og skinn mindre, men den er en kilde til rike naturopplevelser og inntekter til rettighetshavere. Villreinen er etter hvert blitt et symbol på uberørt natur og den er hva biologene kaller en nøkkelart i mange fjellområder. Det betyr at den har en sentral rolle i økosystemet. Det økende fokuset på villreinen de siste tiårene og en økende utnyttelse av fjellområdene i forbindelse med friluftsliv og turisme har også medført et høyere konfliktnivå omkring arten sin eksistens. Arbeidet innen Villrein og samfunn (VISA) (Andersen og Hustad (2005) er uttrykk for at man nå ønsker et bredt og omforent handlingsgrunnlag for den videre forvaltning av arten.

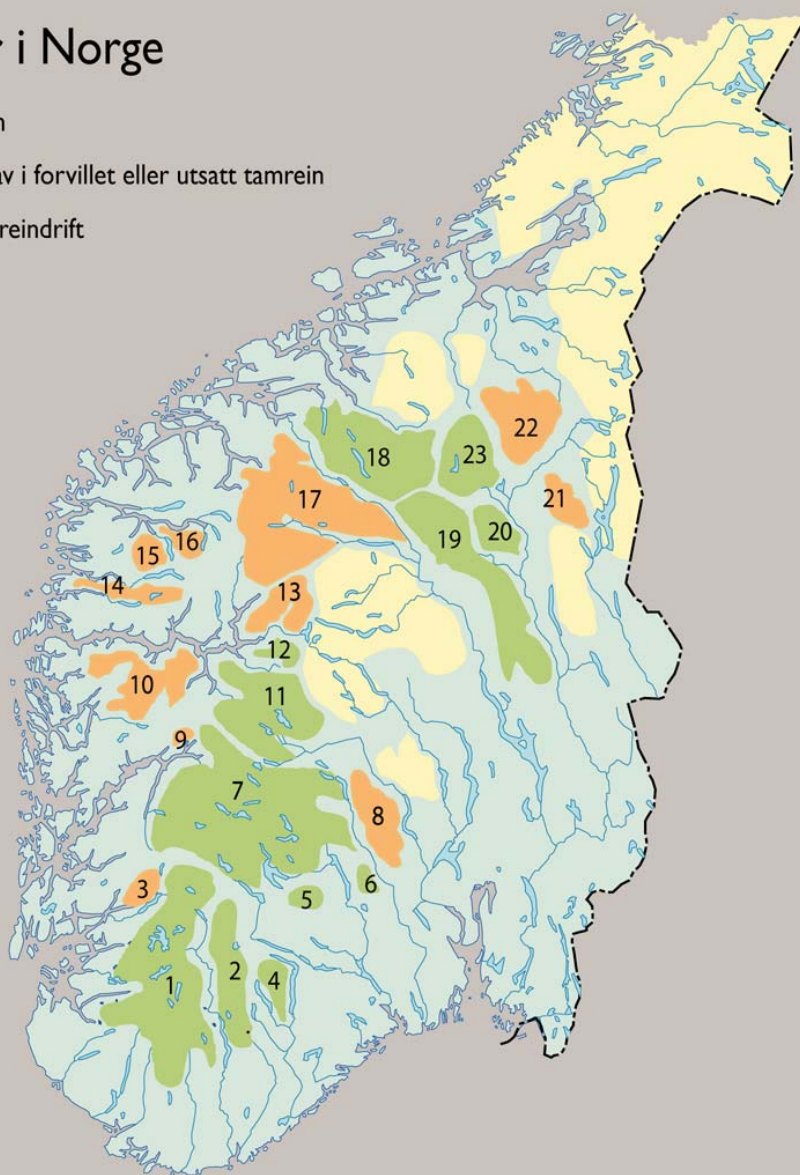
Gjennom ratifisering av flere internasjonale avtaler, herunder Bernkonvensjonen, har Norge spesielle forpliktelser for bevaringen av de siste villreinstammene i Europa. Ved opprettelsen av to europeiske villreinregioner har man innen VISA fokusert på villreinens betydning for europeisk historie og at Norge har et særlig forvaltningsansvar.

Innenfor et fjellareal på ca. 40 000 km² var det i 1997 ca. 35 000 dyr, eller 90 % av all europeisk villrein (Jordhøy et al. 1997). Figur 1.1 viser de norske villreinområdene. individer.

Villreinområder i Norge

- Opprinnelig villrein
- Villrein med opphav i forvillet eller utsatt tamrein
- Områder med tamreindrift

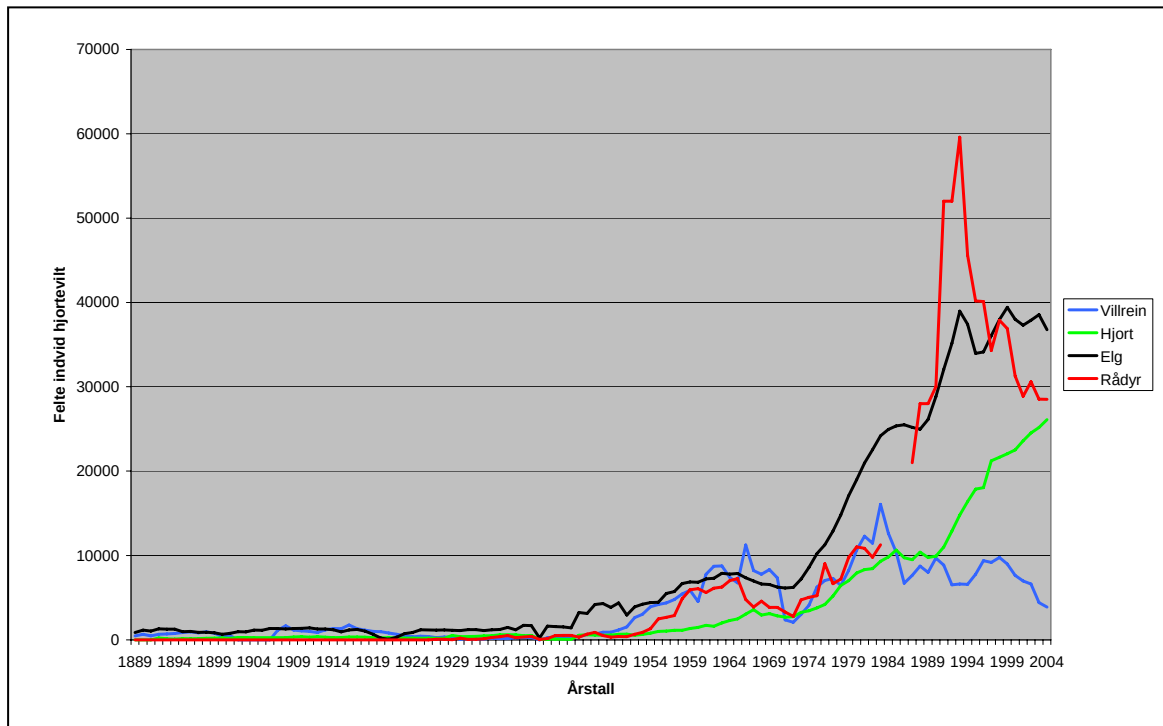
- 1 Setesdal Ryfylke
- 2 Setesdal Austhei
- 3 Skaulen Etnesfjell
- 4 Våmur - Roan
- 5 Brattefjell - Vindeggen
- 6 Blefjell
- 7 Hardangervidda
- 8 Norefjell - Reinsjøfjell
- 9 Oksenhalvøya
- 10 Fjellheimen
- 11 Nordfjella
- 12 Lærdal - Årdal
- 13 Vest - Jotunheimen
- 14 Sunnfjord
- 15 Førdefjella
- 16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



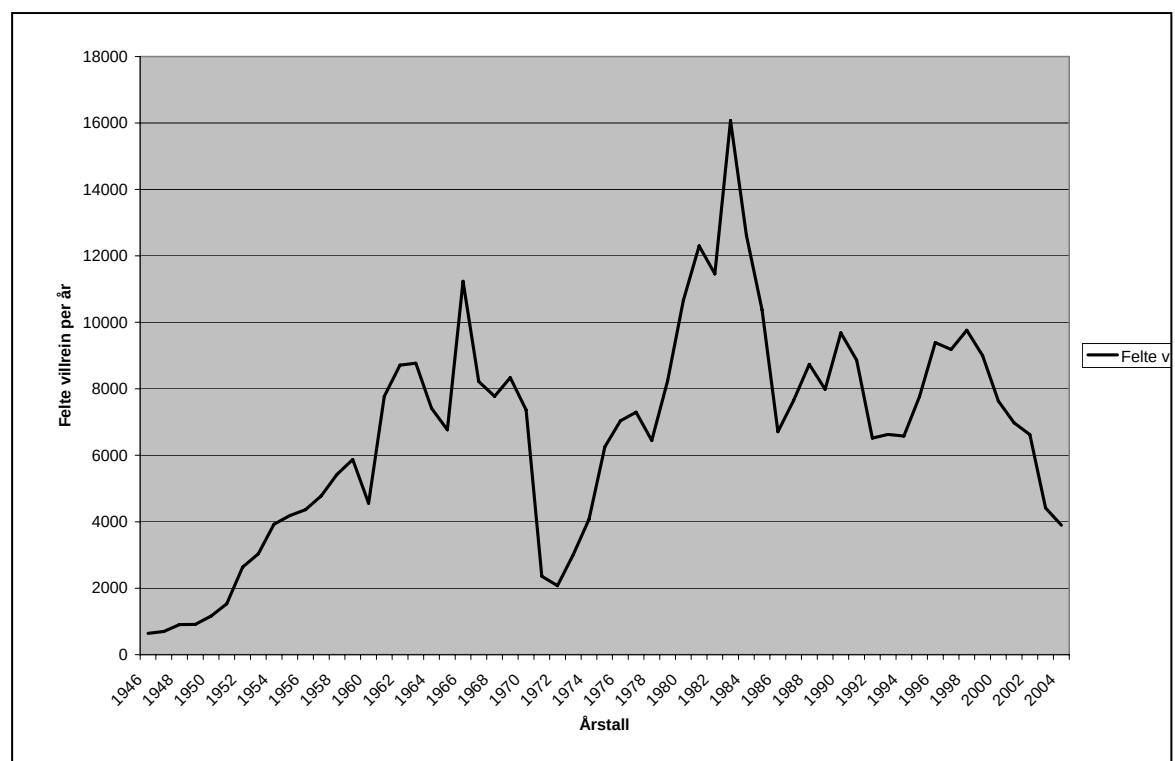
Figur 1.1 Villreinområder i Norge.

Kilde: Andersen & Hustad (2005).

Figur 1.2. viser antall felte individer av villrein og annet hjortevilt, og reflekterer hovedtrekk i utviklingen av bestandene. Antall felte villrein, og dermed stammene, har over tid ikke økt på samme måte som elg og hjort. Det indikerer at villreinen har begrensa muligheter for utbredelse og at man favoriserer andre kvaliteter ved stammene enn å øke antallet. Figur 1.3. viser at den årlige fellingen av villrein siden starten av 1950-tallet i hovedtrekk ligger på et høyere nivå enn før krigen. Det indikerer et mer stabilt antall individer i den levende bestanden. De mest markerte svingningene, og nedgangen de siste årene skyldes i stor grad svingninger på Hardangervidda. Man er nå i en fase hvor stammen skal gjenoppbygges, se kapittel 5.



Figur 1.2 Antall registrerte felte villrein, elg, hjort og rådyr i Norge 1889 – 2004.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 1.3 Antall registrerte felte villrein i Norge 1946 – 2004.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Ressursgrunnlaget fragmenteres og reduseres

Den generelle samfunnsutviklingen, særlig de siste 100 år, har medført et betydelig press på villreinområdene og har resultert i en fragmentering av tidligere store og sammenhengende villreinområder. Undersøkelser som blant annet har vært gjennomført i regi av NFRs utmarksprogram, har vist at ferdsel og forstyrrelser innen de enkelte områdene kan påvirke villreinens arealbruk negativt (Strand et.al in prep., Nellemann et al. 2000). Dette har også medført en fragmentering på en mindre skala. Vi kan dermed betrakte fragmenteringen av villreinområdene som en todelt prosess:

- En fragmentering av større enheter som har splittet opp fjellarealene til de villreinområdene vi kjenner i dag.
- En prosess innen områdene som virker på villreinens areal- og beitebruk, og som har medført at viktige beitearealer har gått ut av bruk.

Storskalafragmenteringen og den videre oppsplittingen av villreinens leveområder har medført at reinsdyras tilgang til sommer- og vinterbeiter varierer svært mye de ulike områdene imellom. Samtidig er det i mange villreinområder tildels omfattende forstyrrelser av villreinen. Villreinens behov for tilgang til ulike typer beiter, og behovet for å redusere menneskelig forstyrrelse i villreinområdene har over en del tiår gitt et økende fokus på arealplanlegging og forvaltning av arealene. De grunnleggende muligheter til å styre arealbruk er gitt av plan- og bygningsloven og naturvernloven. Bruken av disse lovene i forbindelse med arealplanlegging og forvaltning er gjennomgått i Bråtå (2001). Her fokuserer vi på plan- og bygningsloven, både kommuneplaner og fylkesdelplaner, som virkemidler til å styre arealbruken i norske fjellområder.

Bestandsforvaltningen av villrein

Gjennom de siste hundre årene har det i stadig større grad blitt utvikla en styring av villreinjakta og etter hvert en forvaltning av villreinbestandene. Utviklingen fra 1960-tallet, da man i de fleste villreinområdene organisert seg i villreinutvalg, er særlig interessant og denne perioden er i fokus for vår forskning. Villreinutvalgene er også interessante i en større sammenheng når det gjelder forvaltning av fellesressurser, bl.a. fordi de ikke var offentlige aktører hjemlet i jakt- eller viltlov. Kunnskap om dem og deres utvikling er viktig for å forstå dagens bestandsforvaltning og som innfallsvinkel til den framtidige forvaltning. Villreinutvalgene har i praksis gjennomført den regionale/lokale forvaltning av villreinen.

Innføringen av villreinnemnder fra 1988 medførte at det også ble etablert et offentlig forvaltningsorgan tilpasset hvert villreinområde. Dermed var det etablert et hierarkisk system, hvilket la grunnlaget for delegering av formell myndighet til regionen.

Erfaringene med den rettighetshaverstyrte forvaltningen og den offentlige forvaltningen er viktige referanser for videreutviklingen av villreinforvaltningen og oppbyggingen av lokale forvaltningsmodeller mer generelt. Vi har evaluert resultatene fra arbeidet i både villreinnemnder og -utvalg. Erfaringene fra dette arbeidet er særlig viktige i og med at utviklingen i de enkelte områdene kan dokumenteres gjennom det nasjonale overvåkingsprogrammet for hjortevilt. Vi kan dermed studere sammenhengene mellom rekken av beslutningstiltak og de biologiske/økologiske konsekvensene av beslutningene.

1.2 Analytisk tilnærming og problemstillinger

Skille mellom ressurssystem og ressursenhet

Ved en analyse av bestandsforvaltning og arealforvaltning er det nyttig å skille mellom ressursenhet og ressurssystem (Ostrom 1990; Bråtå 2001). *Ressurssystem* er de fysiske og biologiske forhold i et område som gjør det mulig for en art å overleve og å formere seg. *Ressursenhet* er de enheter av en ressurs som ressurssystemet produserer. På lang sikt er det sammenheng mellom utviklingen i ressurssystemet, og antall og kvalitet på ressursenhetene. Forvaltning av ressurssystem og ressursenhet henger altså sammen.

Ingen eier villreinen (ressursenhetene). Villreinen er en fellesressurs. De som eier eller forvalter arealene, rettighetshaverne, har imidlertid rett til å felle et visst antall individer. Innen de ulike villreinområdene vil det være ulike blandinger av rettighetshavere. Grovt sett består disse av private rettighetshavere, bygdeallmenninger, sameier eller statseiendom (styrt av fjellstyrer). Sammensetningen av rettighetshavere, både med hensyn til antall og type, kan påvirke forvaltningen av ressurssystemet og ressursenhetene i de enkelte fjellområder.

Antall fellingstillatelser per rettighetshaver avhenger av deres andel av villreinområdet (ressurssystemet). I hvert område er det definert et "tellende" areal, som angir hvilke deler av en eiendom/kommune som kan gi grunnlag for villrein og dermed villreinjakt. Hva som er tellende areal kan imidlertid diskuteres, selv om det er utarbeidet kriterier for beregningen av det arealet. I de senere år ser en også at områder "trekkes ut" av tellende areal fordi arealbruken er endra på en måte som reduserer områdets verdi som beiteareal. Bakgrunnen er tekniske inngrep, for eksempel hytteområder.

Forvaltning av en migrerende biologisk ressurs, som villreinen, er vanskelig fordi reinen beveger seg over store områder på tvers av administrative og juridiske grenser, og til ulike tider av året. Antallet villrein varierer fra år til år og det kan være vanskelig å få en god oversikt over antall og fordeling på kjønn og alder. Dette reflekterer en del grunnleggende problemer ved forvaltningen av migrerende biologiske fellesressurser. Slik sett kan

forståelse av forvaltningen hente inspirasjon fra annen forvaltning av fellesressurser, og gi innspill tilbake.

Dersom forvaltningen av en ressurs, som villreinen, kontrolleres av en homogen gruppe kan usikkerhet om forvaltningen justeres ved at gruppen foretar kortsiktige grep for å oppnå en langsiktig gevinst. Det kan de gjøre fordi de forventer å høste langsiktig nytte av egen forsakelse. En typisk situasjon er at man kortsiktig avstår fra uttak av ressursenheten fordi dette vil lønne seg på lang sikt. Forvalteren har en lang diskonteringshorisont. I villreinsammenheng kan dette være å frede villreinen eller spesifikke kategorier mht kjønn og alder for å oppnå en langsiktig gevinst.

Villreinen er imidlertid oftest en regional ressurs. I litteraturen hevdes det at siden intet enkeltsamfunn har full kontroll over ressursen så vil de heller ikke frivillig avstå fra det kortsiktige utbytte. Grunnen er at selv om de avstår vil andre høste av deres forsakelse. Altså; dersom det ikke er en felles kontroll vil lokalsamfunn – som bygder/kommuner, ikke ha et rasjonelt grunnlag for å begrense sin egen utnyttelse. Vi ser her bort fra at det innen lokalsamfunn ofte vil være ulike syn og at man sjelden har ”homogene” lokalsamfunn. En felles kontroll med bestanden kan imidlertid øke interessen for kortsiktig forsakelse av utbytte, fordi man er sikrere på å høste fordeler på lang sikt. Det blir en lang diskonteringshorisont. Felles kontroll kan skje via en sterk statlig makt i form av Leviathan (Hobbes 1651/1998), ved at man får en regional offentlig kontroll med villreinforvaltningen eller ved at den er styrt av grunneiere. Etableringen av villreinutvalgene medførte at det regionalt ble etablert et bindende samarbeid mellom rettighetshavere. Det sikret en langsiktig utnyttelse, selv om det ofte var konfliktfullt.

Forvaltningen av *ressurssystemet* er grunnleggende utsatt for de samme problemer ved at man skal sikre en felles forvaltning på tvers av eiendoms- og kommunegrenser. Det er også problematisk fordi effektene av inngrep ofte er omdiskutert, både eksperter imellom, og mellom dem og lokale personer. Vurderingene påvirkes av hva det enkelte inngrep faktisk medfører, og langsiktige og kumulative ”sum-effekter” av mange inngrep.

I forhold til bestandsforvaltningen, hvor villreinaktørene har stor grad av kontroll med virkemidlene, møter man ved arealdisponeringen nye problemer fordi villreinnemndene og andre villreinaktører må ”spille på arenaer” der andre setter spillereglene. Dette gjelder særlig i forhold til kommunal arealplanlegging, hvor spillereglene følger plan- og bygningsloven – en lov som gir kommunene stor makt. På den annen side består villreinnemndene av kommunale politikere. Det burde føre til at man lettere fikk innspill på den kommunale planarena, og en god kobling til kommunal aktivitet mer generelt. En slik kobling, og forbindelse til resten av det offentlige forvaltningsapparatet, var ett poeng ved innføringen av villreinnemndene.

Utvikling av problemstillinger

Prosjektet som helhet har problemstillinger som besvares via humanistisk, samfunnsvitenskapelig og naturvitenskapelig forskning. Denne rapporten er konsentrert om de samfunnsvitenskapelige problemstillinger. Som følge av reduksjon i den forutsatte støtten til prosjektet fra andre kilder enn Norges Forskningsråd ble prosjektets samfunnsvitenskapelige målsettinger og datainnsamlingen redusert. Dette førte blant annet til at arealplanleggingen i Ulvik ikke ble kartlagt og analysert. Noen problemstillinger er også underveis reformulert i forhold til prosjektet som helhet.

En rekke aktører påvirker forvaltningen av villreinbestandene og de arealer villreinen bruker. Vi har konsentrert oss om betydningen av villreinnemndene og rettighetshaverne. Innføringen av villreinnemndene var en viktig reform fordi den ga grunnlag for delegering av villreinforvaltningen til et regionalt nivå (eks. fastsetting av kvoter). Delegeringen var også viktig fordi et offentlig regionalt organ fikk ansvar for å uttale seg i villreinrelaterte arealplansaker. Analyser av slik delegering er i tråd med intensjonene for "Landskap i endring". Analyser av driftsplaner vil være viktig fordi driftsplaner skal gi uttrykk for målene for bestands- og arealforvaltningen i et område. Villreinnemndenes medlemmer er rekruttert fra viltneimndene i kommunene. Det er derfor interessant å klarlegge hvem som sitter i nemndene og utvalgene, blant annet med hensyn til erfaring fra villreinforvaltning.

Som påpekt i programnotatet for "Landskap i endring", er analyser av mål og modeller for bestandsforvaltning et interessant tema. Dette følger vi opp ved studier av hvilke høstingsmodeller som ligger til grunn for bestandsforvaltningen. Villreinforvaltningen synes tradisjonelt bygd på målsettinger og dermed modeller som maksimerer det høstbare utbyttet i økonomisk forstand. Det har vært en oppfatning at bestandsmodellene tar lite hensyn til bevaringsaspektene. For den langsiktige ressursforvaltning er det likevel interessant å undersøke hvilke målsettinger som påvirker den praktiske forvaltning av arten. I den sammenheng er det viktig å være klar over at lokale rettighetshavere, som fjellstyrer og private, kan ha ulike interesser og dermed ulike mål for utviklingen av bestanden. Tilsvarende kan en finne at nasjonale aktører, som DN, har andre bestandsmål enn lokale aktører. Det kan være knyttet til ulike oppfatninger av mer langsiktige forhold, som faren for overbeiting. Hvordan man løser målkonflikter, og hvordan det påvirker forvaltningsarbeidet, utforming av kvoter og praktisk gjennomføring av forvaltningen er sentralt. Jegernes ønsker, som er viktig for å oppnå en god forvaltning, er en del av dette. Når det gjelder målene for arealforvaltningen er det analytisk nyttig å skille mellom styring av arealbruk via kommunal arealplanlegging etter Plan- og bygningsloven og forvaltning av arealene etter Naturvernloven. Den kommunale arealplanlegging er et svært sentralt virkemiddel, fordi den styrer arealbruken i de deler av villreinområdene som ligger utenfor naturvernområder. Samtidig møter denne planleggingen utfordringer

knyttet til behovet for samordning av arealplanleggingen og en overgripende styring som reduserer kommunenes mulighet til å være ”gratis-passasjerer” i forhold til villreinområdene som helhet. Studier av hvordan slike virkemidler er brukt og fungerer vil være viktig ved utforming av kriterier for en bærekraftig villreinforvaltning.

Bestands- og arealforvaltningen bygger på kunnskap, enten som et direkte grunnlag for beslutninger eller som argument for andre hensyn. Som påpekt i programnotatet er det vanlig å dele kunnskapen inn i forskjellige typer, og notatet reiser spørsmålet om hvordan ulike kunnskapsformer møtes i forvaltningsmodellene. Innen litteraturen om ressursforvaltning påpekes det ofte at en kombinasjon av ulike typer kunnskap er det ideelle, men at det er vanskelig å få til en god kombinasjon (Johnson 1992). Ostrom (1990) skriver at spørsmålet om kunnskap og balanse mellom ulike typer kunnskap er særlig relevant for fellesressurser (som reinen og dens arealer/leveområder). Kunnskap er derfor fokusert i vårt prosjekt.

Problemstillinger

- a) Hva er hovedtrekkene i utviklingen av norsk bestandsforvaltning av villrein?
- b) Hvilke målsettinger og modeller ligger til grunn for bestandsforvaltningen, og hvordan påvirker de den faktiske forvaltning og utvikling av villreinstammene?
- c) Har den lokale forvaltningen lyktes i sine målsettinger når det gjelder stammestørrelse og stammens alders- og kjønns sammensetning?
- d) Hvordan har villreinnemndene, rettighetshaverne/villreinutvalgene og andre aktører påvirket bestandsforvaltningen?
- e) Hvordan har villreinnemndene, rettighetshaverne/villreinutvalgene og andre aktører påvirket arealforvaltningen?
- f) Er målene med innføringen av villreinnemndene oppnådd?
- g) I hvilken grad har personlig og bearbeidet kunnskap påvirket forvaltningen av villreinbestanden og arealene i villreinområdene?

1.3 Kunnskap som teoretisk innfallsvinkel

Nærmere om kunnskap som teoretisk innfallsvinkel

Ved studier av hvordan kunnskap påvirker planlegging og forvaltning er det nyttig med et analytisk skille mellom personlig og bearbeida kunnskap, og mellom ulike former av bearbeida kunnskap. *Personlig kunnskap* er kunnskap som er overlevert via tradisjon, og kunnskap som den enkelte har tilegnet seg. Lokale forvaltere sine erfaringer fra villreinfeltet og bestandsforvaltning er eksempler på personlig kunnskap. *Bearbeida*

kunnskap oppnås ved en systematisk innsamling og bearbeiding av data (Friedmann, 1973, 1987; Polanyi, 1967, 1978).

Thomas & Scheafer (1991) fokuserer på den samme grunnleggende forskjellen mellom ulike typer av kunnskap. Personlig og bearbeida kunnskap er ikke gjensidig utelukkende, blant annet fordi at de som produserer kunnskap, som forskere, er påvirket av sin personlige kunnskap (Kuhn 1962; Hanson 1969). Bearbeida kunnskap kan deles i kunnskap som er utvikla for spesielle situasjoner mht tid og rom, såkalt *kontekstavhengig* bearbeida kunnskap. Minimumstillinger og kalvetellinger er eksempler på denne typen bearbeida kunnskap. *Kontekstuavhengig* kunnskap er bearbeida kunnskap som ikke er innsamla for å brukes i en spesiell situasjon. Denne typen bearbeida kunnskap er mer generell, som modeller for bestandsforvaltning og mer generelle teorier om villreinens tilpasning til miljøet (Friedmann 1973, Flyvbjerg 1992).

For sterk vektlegging av personlig kunnskap kan låse forvaltningen i et tradisjonelt eller etablert mønster. Vitenskapens eller den bearbeida kunnskapens rolle kan være å "ta livet" av noen tradisjonelle tanker om hva som er god forvaltning, men å basere seg for mye på bearbeida kunnskap kan bli problematisk. Idealet er "...a skillful pooling and blending of scientific knowledge and local time-and-place knowledge" (Ostrom 1990:34). En slik blanding er spesielt viktig i forbindelse med villreinforvaltning på grunn av villreinens liv i ulike typer flokker, dens migrasjoner mellom forskjellige områder i løpet av året og kryssingen av grenser. Dette har villreinen felles med en rekke andre arter og det gir grunnlag for en del av de samme forvaltningsproblemene (Berkes 1998; Buck 1989; Feeny et.al 1990; Gibbes & Bromley, Hardin 1968; Olson 1965).

En blanding av kunnskap er ikke uproblematisk fordi bearbeida kunnskap fortolkes når den brukes i en faktisk kontekst. Ved fortolkning er det viktig å være klar over begrensninger i den bearbeida kunnskapen, for eksempel at bestandsanslag har en øvre og en nedre grense. Det kan også være for store forventninger til hva den bearbeida kunnskapen kan besvare, for eksempel grad av nøyaktighet.

I forbindelse med analyser av bruk av bearbeidet kunnskap (særlig vitenskapelig kunnskap) har det vist seg at en får bedre forståelse av hvordan denne kunnskapen fungerer dersom den analyseres ut fra perspektivene instrumentell, strategisk, symbolsk og opplysende bruk av kunnskap (Naustdalslid og Reitan 1994). Vi vil derfor bruke disse perspektivene i våre analyser.

Kunnskap må være sosialt akseptabel for å kunne brukes (Kleven 1993). For å forstå begrensninger og muligheter som ligger i bruk av personlig og bearbeidet kunnskap, er det viktig å være klar over at de reflekterer ulike typer rasjonalitet og at beslutninger innen bestands- og arealforvaltning skjer i skjæringspunktet mellom disse. Studier i

Rondane tyder på at en fungerende bestandsforvaltning må inkludere begge typer rasjonalitet og kunnskap (Bråtå 2001). Forvaltning av biologiske ressurser må ta hensyn til praktiske begrensninger ved forvaltningen. Eksempler i så måte er mulighetene for å drive en presis bestandsovervåking og estimering av produksjon m.m.

2 Metodikk

2.1 Spørreundersøkelse og casestudier

Prosjektets problemstillinger tilsier en variert metodikk: Det er behov for en nasjonal oversikt og det er behov for mer detaljert kunnskap om hva som skjer i enkeltområder. For å få en oversikt over bestandsforvaltning, arealforvaltning og villreinnemndenes rolle i alle de norske villreinområdene ble det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til medlemmene av villreinutvalg og villreinnemnder, jf. kapittel 2.2

For å få en dypere kunnskap om bestandsforvaltning og arealplanlegging ble det gjennomført detaljerte studier på Hardangervidda. Metodene var intervjuer, studier av dokumenter (herunder registre) og befaringer, se kapittel 2.3. Det var tidligere gjennomført en rekke studier av bestandsforvaltning og arealforvaltning i Rondane (Bråtå 1985, 1986, 1997, 2001). Disse ble supplert med nye data. Vi har inkludert materiale fra prosjektet "Spatial planning as strategy for sustainable development. The role of social capital in resource management", som er et samarbeidsprosjekt mellom Østlandsforskning, NIBR og London School of Economics. Teoretiske perspektiv og metodeerfaringer fra det prosjektet har vært til stor nytte.

Materialet fra Hardangervidda gir et innblikk i bestandsforvaltningen fra ca 1990 og arealforvaltning fra ca. 1980. Studiene i Rondane har et perspektiv tilbake til starten på 1900-tallet. Til sammen gir dette kunnskap om de lange linjer i forvaltningen og et "dypdykk" på de siste tiårene. Slike kombinasjoner er viktig for å få fram grunnleggende problemer ved forvaltning av villrein, villreinområder og fellesressurser mer generelt.

2.2 Spørreskjemaundersøkelsen

Spørreskjemaet og utsending av skjema

Hensikten med spørreskjemaet var å få fram de nasjonale hovedtrekk mht bestands- og arealforvaltning. I hovedsak dreier spørsmålene seg om villreinnemndene, samarbeidsforhold og kontakt mellom aktører, driftsplanen, arealplanlegging og arealforvaltning, bestandsforvaltning, forbedringer av bestandsforvaltning og arealplanlegging samt personalia. Se vedlegg 1.

Spørreskjemaet inneholder spørsmål om tillit til andre aktører. Tillit er i utgangspunktet et vanskelig begrep (Grootaert & van Bastelaer 2002) og noen er kritiske til bruken av det. Tillit anses imidlertid som et sentralt element av sosial kapital. Forståelse av sosial kapital er viktig for å forstå forvaltning av fellesressurser og naturressurser mer generelt (Ostrom

1995, Rydin under trykking). Tillit er sentralt fordi forvaltningen blir enklere – det blir færre eller mindre transaksjonskostnader. Grootaert & van Bastelaer (2002) diskuterer i rapporten "Understanding and Measuring Social Capital" sosial kapital som begrep og hvordan man skal måle ulike aspekt ved sosial kapital, herunder tillit. De skriver at tillit kan måles via surveys, men spørsmålene må være svært spesifikke. Det har liten hensikt å stille generelle spørsmål om tillit. Dette har vi fulgt opp ved for eksempel å spørre om tillit til bestemte aktører i forbindelse med bestandsforvaltningen. Denne typen spørsmål synes å ha fungert bra.

Vi sendte spørreskjema til medlemmer av villreinnemnder og villreinutvalg fordi dette er de mest sentrale aktørene i den regionale villreinforvaltningen og fordi særlig bestandsforvaltning krever forholdsvis god innsikt i et avgrenset tema. Andre aktører ble vurdert, men vi valgte et kvalifisert valg av respondenter.

Ved utformingen av spørsmålene om villreinnemndene ble det tatt utgangspunkt i hjorteviltforskriftene fra 1989. De ble supplert med spørsmål som fanget opp senere intensjoner om å styrke sekretariat og særlig arbeidet med areal- og inngrepsspørsmål. Vi tok utgangspunkt i 1989 forskriftene fordi de forskriftene gjaldt mesteparten av perioden 1999-2003, og var den variant av forskriften som var innarbeidet. Spørsmålene er utformet slik at de skal fange opp intensjonene med villreinnemndene.

I evalueringssammenheng er det et problem at formålsparagrafen (§6) for villreinnemndene er forholdsvis "rund"; nemnda skal "...sikre en enhetlig og biologisk riktig forvaltning av villreinen...". Slike formuleringer er vanskelige å evaluere, bl.a. fordi spørsmål i et spørreskjema må være korte og enkle. Spørsmålet må likevel reises fordi dette er det oppsamlende spørsmål om hvordan nemndene har fungert. Andre av dens oppgaver er mer konkrete, hvilket gir grunnlag for mer spesifikke spørsmål. Ved tolkning av materialet må det gis en samla vurdering av svar på de generelle målene og mer konkrete delmål og oppgaver.

Spørreskjemaet ble sen vinteren/våren 2003 sendt til faste medlemmer og varamedlemmer i villreinutvalg og villreinnemnder i alle villreinområdene, figur 1.1. Medlemmene i villreinnemndene kunne da formelt ha sittet i minst 3 år (innvalgt etter kommunestyrevalg høsten 1999) og kunne forventes å ha fått en del innsikt i villreinforvaltningen. Noen kunne ha sittet kortere tid. Villreinutvalgene velges ikke for fire års perioder og de som fikk tilsendt skjemaet kunne dermed ha deltatt i utvalget i et noe mer varierende antall år. Navnene på medlemmene og varamedlemmene ble framskaffet via mange ulike kilder. Spørreskjemaet ble fulgt av et orienteringsbrev og en frankert svarkonvolutt. Det ble foretatt to runder med skriftlig purring.

Svarprosent

Det ble sendt ut spørreskjema til 422 personer. Etter to runder med purring var den totale svarprosent på 65.6 %, jf tabell 2.1. Svarprosenten for faste medlemmer av villreinnemnder og villreinutvalg er omtrent lik. Den er mye lavere for varamedlemmer til villreinnemnder og høyere for varamedlemmer til villreinutvalg. Selv om svarprosenten er høy for varamedlemmer til villreinutvalgene er mange av de returnerte skjemaene knapt besvart eller bare delvis besvarte. Dette gjelder også mange av de returnerte skjemaene fra varamedlemmene til villreinnemndene. Det tyder på at varamedlemmer er mindre involvert i forvaltningen enn faste medlemmer. Analysene er derfor basert på spørreskjema fra faste medlemmer av villreinutvalg og villreinnemnd.

Det er vanskelig å si hvor representativt materialet er. En mulighet til å sammenligne universet og antall besvarte skjema er mht kjønnsfordeling. Totalt var det 40 (9.5 %) kvinner blant de faste medlemmene av villreinnemnd og villreinutvalg. Blant de som har besvart skjemaet er det 8.3 % kvinner. Ut fra det perspektivet er de returnerte skjema representative.

Tabell 2.1 Utsendte og mottatte spørreskjema. Antall og prosent.

	Utsendt	Mottatt	Mottatt (%)
Villreinnemnd, faste medlemmer	124	84	67,7
Villreinnemnd, varamedlemmer	94	53	56,4
Villreinutvalg, faste medlemmer	131	89	67,9
Villreinutvalg, varamedlemmer	73	52	71,2
Sum	422	278	65,9

Responsen kan også testes i forhold til universet av faste medlemmer i villreindistriktene. Tabell 2.2 viser at det er mottatt relatert få svar fra "Østerdalens østfjell". Det er også noe skjevhet i forhold til de andre distriktene, men skjevheten forhindrer ikke at en kan bruke materialet.

Tabell 2.2 Utsendte og mottatte spørreskjema til faste medlemmer av villreinutvalg og villreinnemnder i forhold til villreindistrikt. Antall og prosent.

	Utsendte	Mottatte	Mottatte (% total)	Mottatte faste medlemmer			
				Nemnd % (N)	Utvalg % (N)		
Setesdalen	70	48	68.6	73.0	(26)	66.6	(21)
Hardangervidda/Nordfjella	139	88	63.3	73.0	(37)	64.3	(42)
Jotunheimen	94	66	70.2	66.6	(27)	71.9	(32)
Rondane/Dovrefjell	93	64	68.8	66.6	(24)	74.1	(27)
Østerdalens Østfjell	26	12	46.1	40.0	(10)	55.5	(9)
Total	422	278	65,9	100.0	(124)	100.0	(131)

2.3 Casestudier

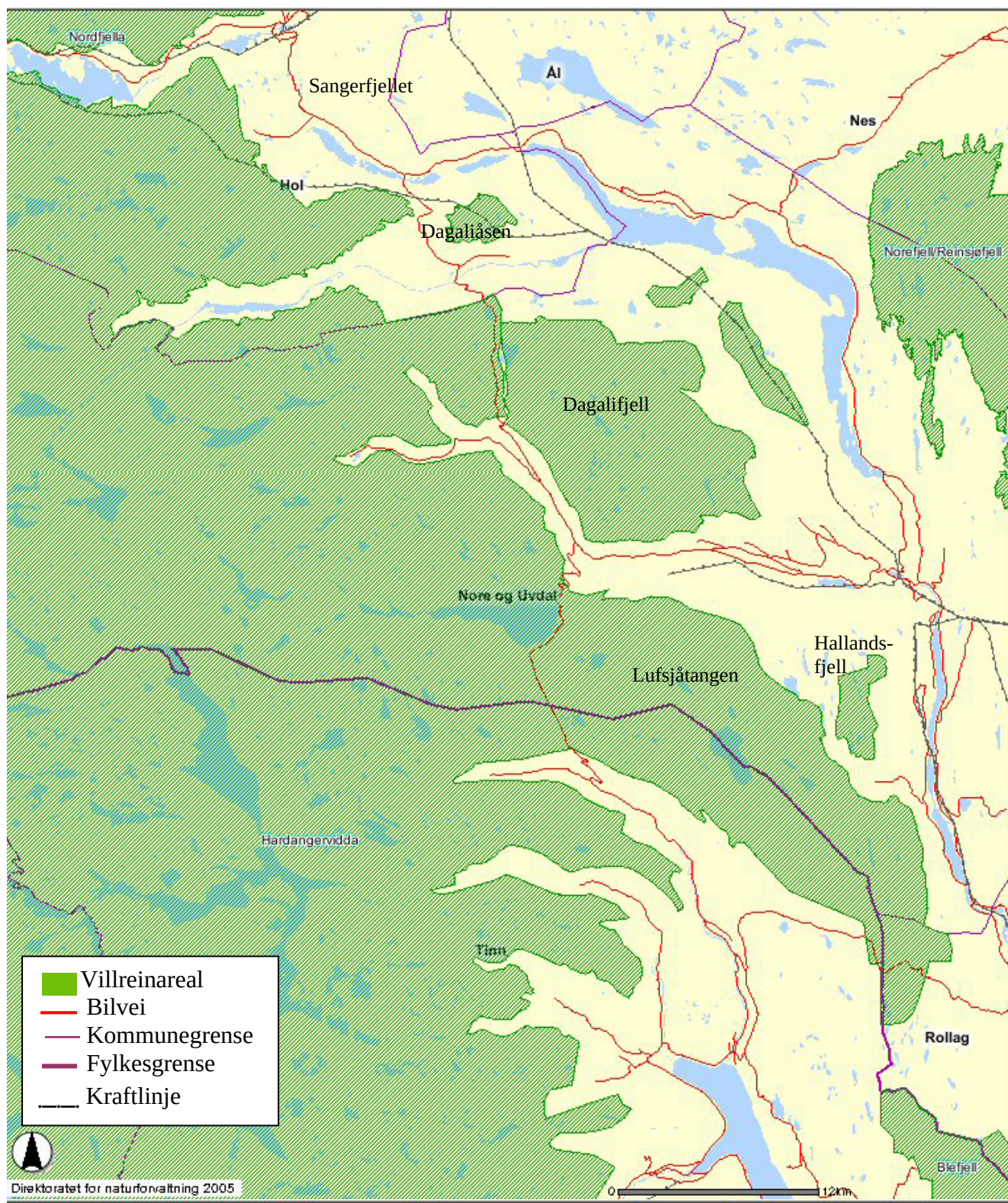
Studieområder

Vi valgte å konsentrere de detaljerte studiene av arealplanlegging og bestandsforvaltning i nyere tid til Hardangervidda. En sentral grunn er at mange av de øvrige delstudiene er konsentrert om Hardangervidda eller deler av den. Hardangervidda har landets og Vest-Europas største villreinstamme. Hardangervidda er også så stor at området har en fullstendig ressursgradient i forhold til fordeling av sesongbeiter. Et stort antall aktører og interessenter, herunder rettighetshavere, medfører at Hardangervidda og villreinstammen der er særlig interessant i et fellesressursperspektiv.

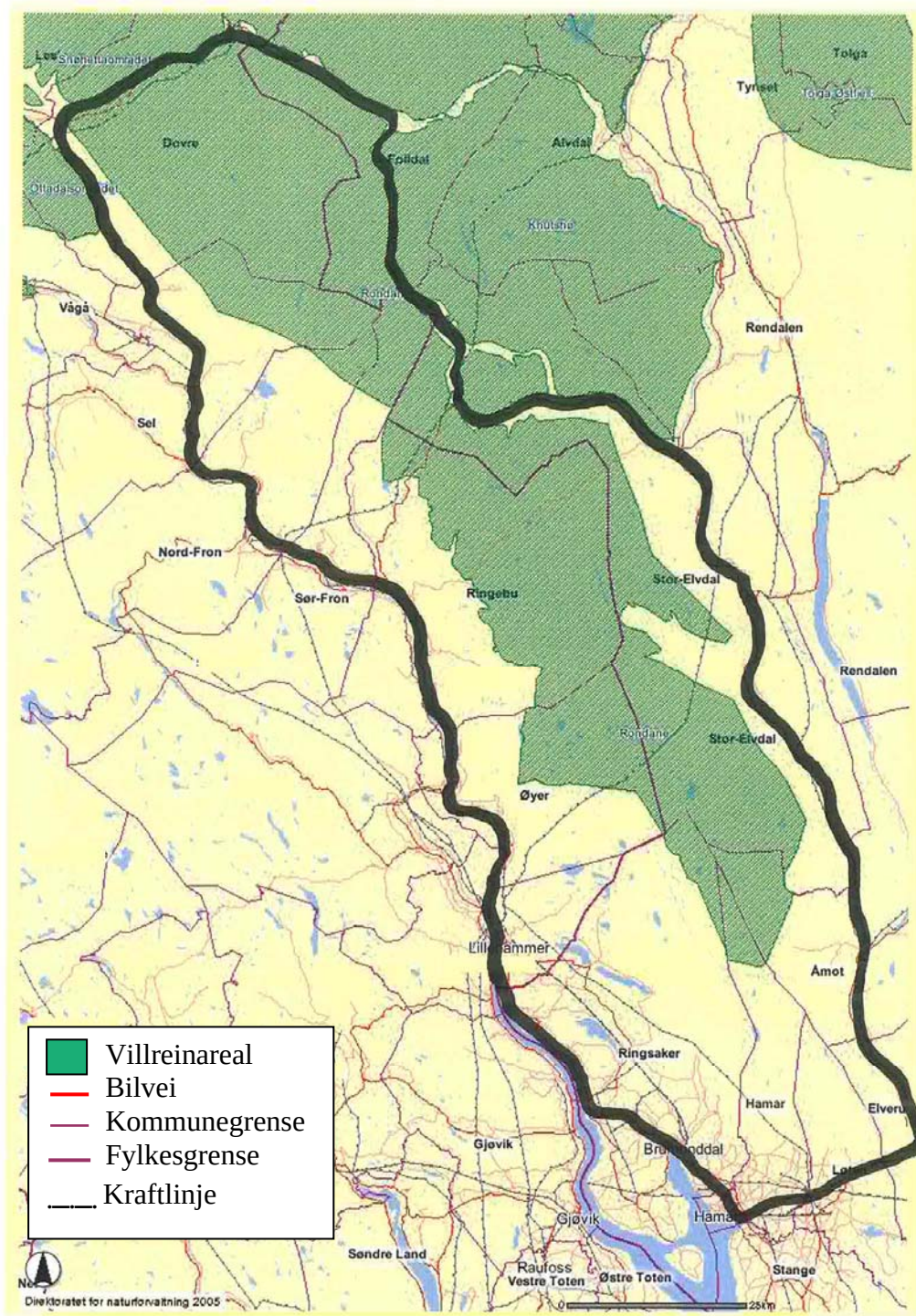
Som en følge av at den opprinnelige finansiering av prosjektet ble redusert måtte vi redusere ambisjonene om studier av bestandsforvaltning og arealplanlegging/-forvaltning på Hardangervidda. Når det gjelder *bestandsforvaltningen* har vi beholdt hele Hardangervidda som studieområde. Vi begrenset imidlertid studiene til perioden fra og med 1990. Denne perioden er interessant fordi man i 1989 sluttførte prosjektet "Hardangervidda villreinområde" og på det tidspunktet synes å ha hatt blitt enige om en omforent forvaltning av villreinbestanden på Hardangervidda. Hva som siden skjer i forhold til et slikt "0" punkt er interessant.

Det var fra starten enighet om at studiene av arealplanlegging skulle konsentreres om tangene på øst-vidda. Grunnen er områdenes betydning som vinterbeiter og at en omfattende hyttebygging over mange ti-år hadde skapt et sterkt press på den delen av vidda. Hvordan villrein var behandla i kommunal arealplanlegging ble derfor interessant. Fylkesdelplan for Hardangervidda Aust gjorde dette ekstra relevant fordi det ble mulig å sammenligne med Rondane og fylkesdelplanen der. Studiene av arealplanlegging ble konsentrert om Hol og Nore & Uvdal, jf. figur 2.1. Disse kommunene er interessante fordi de inkluderer/berører fire relevante tanger og fordi det er gjennomført en omfattende hyttebygging samt andre tiltak.

Det var tidlig klart at Rondane måtte bli det andre studieområde, jf figur 2.2. En viktig grunn var at det forelå mye materiale om Rondane, både nyere materiale og ikke minst et historisk materiale som gjorde det mulig å sette bestands- og arealplanleggingen i et historisk lys. Avslutningen av en dr. avhandling om bestands- og arealplanlegging i Rondane, inkluderte forholdet til nasjonalparken, (Bråtå 2001) ble vektlagt. Tidligere materiale om Rondane ble supplert underveis i prosjektet.



Figur 2.1 Oversiktskart Hardangervidda Aust



Figur 2.2. Oversiktskart Rondane.

2.4 Metoder

Dokumentstudier

Vi er interessert i mange ”faktaopplysninger”. Videre er vi interessert i hvordan ulike aktører vurderte bestands- og arealforvaltningen i sin samtid og hvordan vurderingene påvirka deres beslutninger. Våre oppfatninger av handlinger og begrunnelser for handlinger er imidlertid utsatt for feilerindring, herunder påvirkning fra det som er skjedd i ettertid (Hodne m.fl. 1981). Dersom en skal få kunnskap om hva som skjedde og begrunnelsene må en studere skriftlig materiale i form av dokumenter. Disse er også en viktig kilde til rene faktaopplysninger, som forslag om kvoter.

Dokumenter har imidlertid begrensinger som kilde. En grunn er at de ofte er tilpasset en bestemt situasjon og at de skal leses. Det kan prege form og innhold i dokumenter. For å motvirke slike skjevheter er det viktig å analysere et bredt tilfang av dokumenter; brev, arealplaner- og driftsplaner, referater, notater, avisartikler med mer. Scott (1990) har satt opp noen kriterier som bør vurderes ved bruk av dokumenter som kilde. I forhold til kriteriene ”autensitet, troverdighet, representativitet og forståelig meningsinnhold” gir dokumentene et godt grunnlag for å besvare problemstillingene.

Dokumentstudier av arealplanlegging på Hardangervidda og i Rondane

Hardangervidda villreinområde er 8200 km² stort og det omfatter 9 kommuner i Telemark, Sogn og Fjordene, Hordaland og Buskerud. Studiene av arealplanlegging er konsentrert til fire tanger på øst-vidda, nemlig Sangerfjellet, Dagaliåsen, Dagalifjell og Ljufsjåtangen/Imingfjell i kommunene Hol og Nore & Uvdal. Data om arealplanleggingen på østsida av Hardangervidda er samla via studier av dokumenter fra alle relevante planer i Nore & Uvdal og Hol fra omkring 1980 fram til 2003. I noen grad ble også eldre planer gjennomgått.

Data om antall hytter/setrer over tid omkring tangene på østsiden av Hardangervidda er basert på studier av gamle kart. Kartene gir ikke grunnlag for å si eksakt hvilket år data om hytter/setrer er fra, men de viser med all sannsynlighet situasjonen tidlig på 1950-tallet. Data om antallet hytter i 2004 er basert på registreringer innen GAB, hvilket i villreindatabasen er kartfestet for de enkelte områder. Feil i kartgrunnlaget samt feil i GAB, og feil ved opptelling kan medføre mindre avvik mellom våre resultater og det virkelige antallet hytter (fritidshus). Tallene gir likevel et bilde av antall fritidshus i de enkelte områder.

Rondaneregionen ligger i 12 kommuner i fylkene Hedmark og Oppland og dekker et område på 3388 km². I den nordre delen av regionen, kommunene Dovre, Folldal og Sel,

er alle dokument om arealplanleggingen i Rondane siden 1965 systematisk gjennomgått. Fjellstyrene er sentrale aktører i denne delen av Rondane og deres arkiv og protokoller tilbake til 1945 er systematisk gjennomgått. Dels er dokumenter tilbake til 1920 gjennomgått. Dette materialet er presentert i Bråtå (2001). For de ni andre kommunene er det for årene fra sent 1980-tall til 1997 valgt ut en del plansaker. Alle dokumenter om fylkesdelplan for Rondane, fra initiativet i 1986 og fram til 2003 er innsamlet og gjennomgått. Studiene av fylkesdelplanen og dens effekter i årene 1986 – 1997 er presentert i Bråtå (1997). Studiene av dokumenter i forbindelse med arealforvaltningen ga grunnlag for å vurdere villreinnemnda sin rolle innen arealplanleggingen.

Dokumentstudier av bestandsforvaltning

Dokumenter om bestandsforvaltningen er innhentet ved gjennomgang av arkivet hos Fylkesmannen i Buskerud, Hardangervidda villreinutvalg og villreinnemnda for Hardangervidda. Dokumentene gir også grunnlag for å uttale seg om villreinnemnda sin rolle i bestandsforvaltningen. Materialet om bestandsforvaltningen i Rondane er basert på gjennomgang av dokumenter hos fjellstyrene i Dovre, Folldal og Sel, villreinutvalget, villreinnemnda og Direktoratet for naturforvaltning fra ca 1945 og fram til 2001. Supplerende dokumenter for de påfølgende år er innhentet.

Intervjuer

For å få et bredt datagrunnlag ble det for Hardangervidda området gjennomført intervjuer med faste representanter i villreinutvalg og villreinnemnd. Det ble lagt vekt på at representantene skulle komme fra ulike kommuner, herunder representere vest- og øst-vidda. For medlemmene av villreinutvalget ble det lagt vekt på å intervju representanter for både fjellstyrene og Hardangervidda grunneigarsamskipnad (HG). Vi intervjuet sekretæren for villreinutvalget og tidligere og nåværende sekretær for villreinnemnda. Intervjuene var konsentrert om bestandsforvaltning, arealplanlegging og villreinnemndenes funksjon, se vedlegg 2. De fleste intervju ble tatt opp på båndopptaker samtidig med at det ble tatt notater. Respondentene fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd.

Ved sammenligning av intervjuene og dokumentene knyttet til Hardangervidda kommer det klart fram at mye av det som opplyses under intervjuene finnes i det skriftlige materialet. Særlig det materialet som stammer fra den systematiske gjennomgangen av arkivene til villreinutvalg og villreinnemnd, og da spesielt knyttet til bestandsforvaltning.

I kontroversielle saker, som bestandsforvaltningen på Hardangervidda, eksisterer det en lang rekke ulike syn og både muntlig og skriftlig framkommer det påstander om andre

aktører sine motiver. Isteden for å presentere alt dette, hvilket er problematisk fra et etisk og juridisk synspunkt, har jeg forsøkt å destillere saksgang og ”fakta”.

Materialet om arealplanleggingen i Rondane inkluderer data fra intervju som ble gjennomført høsten 1995. Da ble 50 personer i alle 12 kommunene intervjuet, særlig med henblikk på fylkesdelplanen og virkninger av den. I forbindelse med prosjektet ”Spatial planning as strategy for sustainable development. The role of social capital in resource management” ble 9 personer som representerte kommuner, planrådet for Rondane, fylkesmannen, fylkeskommunen og villreinnemnda intervjuet om fylkesdelplan for Rondane. Intervjuene ble gjennomført i november og desember 2003. Det materialet er inkludert i denne publikasjonen.

Spørreskjemaundersøkelse

I forbindelse med det foran nevnte prosjektet ble det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til kommunale politikere, fylkespolitikere samt frivillige organisasjoner. Hovedtemaet var fylkesdelplan for Rondane og effekter av den. Resultatene fra den undersøkelsen er brukt her.

3 Historisk utvikling av villreinforvaltningen i Norge

Dette kapittelet presenterer hovedtrekk i utviklingen av villreinforvaltningen i Norge. Materiale fra de historiske studiene av forvaltningen i Rondane utfyller det generelle bildet og eksemplifiserer utfordringene man til enhver tid har stått overfor. Det er viktig at forvaltningen forstås ut fra sin samtid, både de rådende samfunnsforhold, typer kunnskap, lover og regler m.v. Erfaringene høstet underveis har i større eller mindre grad preget de påfølgende forvaltningsbeslutninger.

3.1 Perioden fram til 1930

De første kjente kilder om regulering av villreinfangst i Norge er Frostatingsloven og Magnus Lagabøters lover om bruk av fangstgraver. Lovene etablerte regler for bruk av fangstgraver slik at man ikke ødela fangsten for hverandre (Reimers 1969). Massefangst-anlegg i flere fjellområder viser imidlertid at jakta må ha vært godt organisert (Barth 1977, Jordhøy 2001). Det synes ikke å ha eksistert en organisert forvaltning av villreinstammene på den tida, men på ett eller annet tidspunkt ble det i enkeltområder tatt initiativ til å regulere jakta.

Avtale om å regulere jakta i Rendalsfjellene

Så tidlig som i 1726 møttes representanter for østerdalsbygdene på Søndre Høy i Øvre Rendalen og inngikk en avtale om reguleringen av jakta i Rendalsfjellene (Hole 1961):

”Vi undertegnede samtlige almue af øvre og nedre Reendahlens annexer, store Elvedalen, Aamodt, Elverom og Trydsel annex samt Tøndset prestegjeld i Østerdalens Fogderi, kjennes og herved for alle vitterliggjør, at som der langsommelig tiid, udi en del Bøigder bland oss ere forrøvet og endnu aarlig bliver begaat alt for stort skytteri og skaugsbrug med Els og Reensdyr jagen og skyden i utide paa sne og skare, hvilket ere ganske fordervelse og vore Bøigders ruin saa at dyrene selv de umælende Creature maa sucke og jamre sig over liderlige efterjagen med uroe, da de med foster monne slæpe og samme akter at føde, der aarsager saadan skade, at dyrene derover rent qvitterer Eignen og gaar, for medelst den idelige eftersøgning paa skoven indtil andre steder og fremmede Kongeriger, saa al Vores nøtte deraf, som ere een middel, hvorved den meste del af os sig ærnærer, reent bortgaar. Saa har vi nu saadan ulovlige skaugbrug og dyreveide i ubeleilige tiider at forekomme, og til de arme dyrs roelighed for sig til rette tiid med deres fosters frembringelse samtycke efterfølgende contract og forening paa alle sider:

At hvo iblandt os enten gaardemænd, husmænd, skaugsfinner eller andre, som reiser, veider, jager eller skyder noget Els eller Reens dyr paa sne og skare imellem og fra d. 10. december, som ere 14 dage fore juel og til d. 15. mai om vaaren, eftersom kaldes paa gammel maade Halvor sockdag, da den eller de forpligtet være at bøede til Kongen for hvert dyr som inden foreskrevne tid veides, jages eller skydes, syv rixdaler, - Kiercken som vedkommer den Eign, hvor saadant forøves syv rixdaler – og til angiveren ligesaa syv rixdaler, gjør tilsammen 21 rd., hvad enten dyret dræbes eller jages, for fosteret

ligeledes. Skulde nogen herimot betee sig gjenstridig og ei rette sig efter som foreskrevet staar da uden videre dom over dem at hende, at liide execution og vurdering ingaaede straf bøeders udredelse i deres bo og midler, og de som ei kunde betale, at være straf undergiven til arbeide paa næste jernværk i 2^{de} aars tiid. At dette ovenstaaende uryggelig at holdes og efterleves af os selv saavel som børn og efterkommere i alle optænkelige maade. Hvilket vi endydermeere vil have bekræftet med vores forseglinger og paa alles vores veigne udi et hvert sogn af 8 mænd bekrefted til ubodelig efterlevelse"

Større press på villreinen og regulering av jakta

Fra 1700-tallet var ble det en offisiell norsk politikk å drepe så mange store predatorer som mulig for å bedre forholdene for husdyr og "nyttig" vilt (Sandberg 1998). Dette må ha bedra forholdene for villreinen, men faktorer som bedre geværer virket i motsatt retning og det ble utover på 1800-tallet en betydelig beskatning av villreinstammene. På denne tida var villreinjakta fortsatt ganske fri og det eksisterte ingen kvoter (Wegge 1997). "Fredningsloven" i 1845 ble starten på oppbyggingen av den struktur som danner rammen for dagens utnyttelse av villreinen. I Fredningsloven ble villreinen freda mellom 1. april og 1. august, men ellers var villreinjakta fri. Fangstgraver var tillatt (Wegge 1997). Via jaktloven av 22. mai 1899 ble fangstgraver for villrein forbudt. Nye jakt- og viltlover fulgte, jf. tabell 3.1. som gir en oversikt, her relatert til Rondane.

Tabell 3.1 *Lover og kongelige resolusjoner som har regulert villreinjakt, særlig i Rondane.*

-
- "Fredningsloven" av 4. august 1845.
 - Lov angaaende Udryddelse av Rovdyr og Fredning av andet vilt av 22 Juni 1863.
 - Lov vedtatt i Stortinget 1877.
 - Lov av 29. Juni 1889.
 - Jaktloven av 20. mai 1899.
 - Januar 1902: Villreinen i hele Norges fredes fra og med 1902 til og med 1906.
 - Kongelig resolusjon i (1919): Villreinen i alle Hedmarkskommuner fredes.
 - Resolusjonen fornyet i 1922, 1924 og 1926.
 - Kongelig resolusjon i juni 1930: All villreinjakt forbys i Rondane.
 - 4. juni 1942. Okkupasjonsmyndighetene gir regler for jakt. Falt bort ved frigjøringen.
 - Lov av 14. desember 1951 (nr. 7) om viltstell, jakt og fangst (Viltloven av 1951)
 - Lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet (Viltloven).
-

Rondane, som de andre fjellstrøk i Sør-Norge, ble hele tiden brukt av lokale reinsjegere, men fra midten av 1800 tallet ble fjellene også utfartsområde for reinsjegere fra byene. Under nasjonalromantikken smelta dette sammen med ønsket om å finne en norsk identitet (Søilen 1995). I "Høifjellbilder" skrev P. C. Asbjørnsen om fotturer og reinsjakt i Rondane i 1842. Andre tidlige jegere fra byene var professorene Jens Andreas Friis og Halvor Heyerdahl Rasch. Fra 1850 årene og framover tilbrakte de mange år med fiske og jakt i Rondane, særlig på Ringebu fjellet. Mye av det man vet om villreinen i Rondane og

synet på jaktforvaltning på andre halvdel av 1800-tallet er basert på deres beretninger i “Til fjells i feriene” (Friis 1876/1971).

Ifølge Rasch var det vanskelig å få oversikt over antall villrein som ble felt i de enkelte områdene. Det var dermed vanskelig å slutte seg til antall dyr i bestandene. Rasch antok at det i “Dovreterrenget” årlig ble drept 50 villrein av en stamme på 500, og i “Ringebutterenget” ble drept 15 dyr av en stamme på 150 (Friis 1876/1971). Rasch anså det som temmelig sikkert at antall dyr hadde avtatt mye de siste 20-30 år (før ca 1870). Det skyldes ifølge Friis (1876/1971:211-215) at:

Antallet av jegere har i de siste 20 år i høy grad tiltatt, etterat kommunikasjonsmidlene er blitt forbedret, og interessen for å ferdes i høyfjellet er forøket. Det antall dyr som skytes av turistene fra byen, er dog forsvinnende lite. Av norske jegere av den dannede klasse skytes det årlig neppe mer enn 20-30 dyr. Langt fler skytes av utlendinger, nevnelig av englendere. Men følgen av større konkurranse på jakten etter rein, har vært den at mens de fleste gammeldagse jegere bare skjøt bukker eller ihvertfall sjelden skjøt en simle, skyter så godt som alle nå for tiden uten sådant hensyn kanskje flere simler enn bukker. Dette må naturligvis være høyst ødeleggende for viltbestanden.

Hertil kommer ... en annen, meget viktig omstendighet, nemlig at mange jegere i de senere år har latt bygge opp hytter både hist og her i de mest avsidesliggende og villeste fjelltrakter. Dette er især englendernes verk; men også norske jegere har begynt å etterligne dem heri....

Det er således sikkert at lord G. (Garvagh), etter å ha bygget flere hytter midt i de villeste deler av Rondane og etter å ha skutt en hel del dyr der i de første år, ødela jakten så alderledes at det nå er en sjeldenhet å finne reinsdyr der....(min parentes)

Rasch gir også bygdejegere med bedre børser, og en tvilsom jaktteknikk, mye skyld for tilbakegangen. Som botemidler ble det foreslått å utvide fredningstida, forbud mot å skyte årskalver og en avgift for å gå på reinsjakt. Jakta burde stoppe så tidlig at parringa fikk skje i fred (Friis 1971/1876). Forstmester Barth var kritisk til økningen i utenlandske jegere. På grunn av misnøyen med utlendingenes jakt vedtok Stortinget i 1877 at de måtte ha en særskilt bevilgning for å jakte i stats- og bygdeallmenninger. På privat grunn måtte de ha grunneierens tillatelse. Likevel hadde trolig bare en begrenset del av utlendingene som jaktet villrein de følgende årene bevilgning (Wegge 1997). Fram til jaktloven av 1899 hadde man ingen lover som regulerte norske statsborgeres rett til jakt i høyfjellområdene. Altså var den i praksis fri¹.

Økt jakttrykk og turisme, tiltagende seterbruk, annen utnyttelse av fjellet og økende tamreindrift fikk negative konsekvenser for villreinstammene. Det ble derfor nedsatt en kommisjon for å lage en ny jaktlov. Som en midlertidig foranstaltning for å begrense overbeskatningen utvida Stortinget i 1889 fredningstiden til å gjelde fra 16.9. til 15.8. En ny jaktlov ble vedtatt i 1899. Villreinjakta ble da tillatt fra 15.8.- 14. 9., og det ble forbudt

¹ Adolf Enger i advokatfirmaet Adolf Enger, Erling Manner og Olaf Trampe Kindt i brev til Follidal fjellstyre 20.5.1955 om Reinsjakt innen Kongsvoll fjellutmåling.

å felle årskalv. Det ble ingen kvotebegrensninger, men på statsgrunn måtte det løses jaktkort som ble utstedt av lensmannen. Hvert kort ga rett til å felle inntil tre dyr (Wegge 1997:22). Wegge (1997:23) oppsummerer noe av utviklingen på slutten av 1800 tallet:

Det var ... stor strid om de enkelte bestemmelsene og de grunnleggende prinsippene i den nye jaktloven. Man innså at viltressursene var begrenset, og spørsmålet dreiet seg derfor mye om hvem som skulle ha rett til å høste dem og hvem som skulle oppnå økonomisk utbytte av jakten. Her var det mange fronter: grunneiere kontra almuen, bygdefolk kontra byfolk, innenbygdsboende mot utenbygdsboende, nordmenn mot utlendinger, pengesterke jegere i forhold til fattigfolk, osv.. ikke alltid var motsetningen like klart definert og argumentene var ofte preget av egeninteresse. Slik var det før avgjørelsen i Stortinget i 1899, og ... den samme debatten - dels med samme argumentasjon - blusset opp igjen gang på gang like fram til vår tid.

Stortinget totalfreda villreinen i 1902-1906. Fredningen førte til mer villrein, og villreinjakt ble tillatt fra 1907. Jakttida var 1.9. -14.9. Det var forbudt å skyte kalv. På statens grunn kunne det felles tre dyr per jaktkort. På privat grunn var det ikke begrensninger. Overdreven jakt og mye skadeskyting reduserte bestanden, og i 1908 ble magasinrifler forbudt. Selv med økt offentlig kontroll med jakta, bl.a. offentlig jaktoppsyn, økte ikke antall rein mye utover mot 1920 tallet. Som tidligere var årsaken overbeskatning på grunn av manglende begrensninger i antall jaktkort og antall dyr som kunne felles totalt, samt billige jaktkort og moderne geværer (Collett 1911-12; Skogland & Mølmen 1980; Wegge 1997). Fram til fjelloven av 1920 var jakta på rein fremdeles fri for alle borgere mot løsning av jaktkort. I Dovre/Rondane var det ingen grense mellom bygdene under jakta. Jegere fra Folldal, Dovre, Lesja, Sel, Fron og Oppdal brukte ett stort felles område. Fjelloven av 1920 førte til at jegerne ble henvist til statsallmenningene i sine kommuner².

Lokalt initiativ for å frede villreinen i Rondane

Lite villrein omkring 1920-25 bidro til at det store sesongvise trekket mellom Rondane og Snøhetta opphørte. Etter fullføringen av jernbana over Dovre i 1921 utvikla det seg et varig skille mellom villreinstammene i Snøhetta, Rondane og Knutshø (Barth 1971; Skogland og Mølmen 1980; Wegge 1997). Lite villrein, noen få hundre dyr, førte til at reinen i alle Hedmarks kommunene ved kongelig resolusjon ble fredet i årene 1919-1923. Fredningen ble videreført slik at reinsjakt var forbudt i Hedmark sin del av Rondane til og med 1930. Formannen i Østerdal jakt- og fiskeriforening foreslo 5.2.1930 overfor Oppland fylkesting at reinen skulle fredes i "Gudbrandsdalens nordøstfjell":

...Som det ærede fylkesting kjenner til har reinen vært fredet i Hedmark fylke i 11 år på rad, dessverre uten at stammen er øket noget nevneverdig....

² Advokat Hans A. Hegje (1973) angående Dovre fjellstyres saksøking av bl.a. Folldal fjellstyre om jaktrett i Dovre statsallmenning.

Dette er så lett forståelig når man kjenner til grensen mellom Hedmark og Oppland fylker, og vet at reinen ikke har vært fredet i Oppland.

Det aller meste av reinsfjellet mellom Gudbrandsdal og Østerdal ligger nemlig i Oppland fylke, hvorfor en fredning kun i Hedmark naturlig må bli illusorisk. Skal man ha håp om at reinstammen skal kunne ta sig opp igjen, må den absolutt fredes en del år. Vi har erfaring fra samme fjellstrekning for reinstammens pene økning i fredningsperioden fra 1902 til 1907.

Dette "Rondeplataet", som jeg kaller det, er snart den eneste større fjellstrekning i vårt land vi har undgått tamrein, og den kan vanskelig innføres her grunnet det store seterhold.

Plataet er naturlig begrenset av Gudbrandsdal i sydvest, Hedmarksbygdene i sydøst, Østerdal i nordøst og Foldal og Dovrebanen i nordvest.

Vi plikter efter evne å gjøre hvad vi kan for å bevare dette vårt prektige høifjellvilt - reinen - og her har vi efter min mening ennu chanser.

...la oss arbeide for å få op igjen den villreinstamme vi ennu har. Men det er på høi tid at der handles.

Herredsstyrene støttet fredning. De fleste enstemmig, men i Sel med 8 mot 6 stemmer. Fylkestinget i Oppland gikk inn for fredning, dersom Hedmark gjorde det. Reinen ble freda fram til 1935. I forbindelse med spørsmålet om forlenga fredning skrev avisa Gudbrandsdølen den 12.8.1935 at reinen hadde utvikla seg ganske bra og at:

"man nu har adskillig pene reinflokker der oppe. Men bestanden er ennu ikke så stor at den bør beskattes ved jakt mener lokalkjente som Gudbrandsdølen har tat kontakt med. De mener det er en selvfølge at fredningen bør forlenges".

Fredningen ble forlenget fram til 1940. Fredningen fra 1930 viser at forvaltningen av villreinstammen var et tema for de offentlige organer som hadde det generelle ansvar for styring på kommunalt- og fylkesnivå, og at man vurderte Rondane som en helhet. Det virker som initiativet i 1930 ble tatt på bakgrunn av interesserte personers observasjoner av villreinen, og trolig et avtagende jaktutbytte.

3.2 Minstearealprinsippet og lisensjakt innføres i 1931

Det var først ved kgl.res. 27.6. 1930 at adgangen til villreinjakt ble regulert via en særskilt tillatelse (lisens) fra Landbruksdepartementet: Jaktkort i statsallmenningene skulle gjelde for ett dyr, og det skulle ikke gis fellingstillatelse for mer enn ett dyr pr. 20000 daa. Antall dyr som kunne felles innen et område ble relatert til størrelsen på viltets leveområde. Dette kalles minsteareal, og er blitt sentralt i hjorteviltforvaltningen. Bakgrunn var særlig ønsket om en enkel begrensning av avskytingen. Et forslag fra Skogdirektøren i 1921, som lå til grunn for vedtaket i 1930, pekte videre og framhevet nødvendigheten av at grunneierne måtte finne seg i omfattende innskrenkninger av hensyn til "en rasjonell utnyttelse av jakten". En komité nedsatt av det matematisk naturvitenskapelige fakultet i 1926 la vekt på de sterkt "humanitære hensyn" ved siden av biologiske og økonomiske synspunkt (Christensen 1967; Wegge 1997).

Samtidens zoologer var opptatt av villreinen, hvilket kommer fram i Dr. philos Ole Olstad sitt notat (20.6 1931) til Skogdirektøren. Der skriver han at beslutningsgrunnlaget for tildeling av villreinjakt er for dårlig: Fordi villreinjakt “nå” krevde tillatelse fra departementet burde den bare gis dersom søkeren ga opplysninger om villreinen og grunnlaget for tildelingen i sitt område. Olstad utforma konkrete spørsmål som søkeren burde svare på (bl.a. eiendomsforhold og antall felte bukker og simler), og generelle spørsmål om bl.a. villreinens arealbruk og trekkveier i villreinområdene. Olstad ønska å bruke makten til bestemme hvem som skulle få jakt til å få opplysninger om villreinen. Det er usikkert om Olstad påvirkte villreinforvaltningen, men på slutten av 1930 tallet ble det krevd rapport om felte villrein (bl.a. på Hardangervidda). De skulle spesifiseres i simler og bukker. Olstad uttalte seg også om hvor mye rein som burde felles i Snøhetta i 1931, og han tegnet i 1937 inn områder som var fast og mer tilfeldige brukt av villreinen der.

Etter hvert starta revisjonen av jaktloven fra 1899. Forarbeidet ble utført av “Jaktlovkomiteen av 1937”. Den var oppnevnt av Landbruksdepartementet med oppdrag (Lütken og Rom 1959:6) om: “Å utrede spørsmålet om jakt, fangst og fredningstider, spørsmålet om den lokale administrasjon av jaktsakene, spørsmålet om oppsyn, ordnet veiledning og andre foranstaltninger til fremme av en efter våre forhold rasjonell og hensiktsmessig viltpleie”. Ole Olstad leda ei “faglige nemnd” som ga bakgrunnsmateriale om bl.a. villreinen. Jaktlovkomiteen ga innstilling i 1939, men den ble ikke behandla på grunn av krigen. Landbruksdepartementet var den sentrale offentlige instans innen villreinforvaltningen.

Okkupasjonsmyndighetenes interesse for jakt førte til at jaktorganisering og viltforvaltning ble viktig. I 1942 kom det ny jaktlov som bestemte organiseringen av jakta: En riksjegermester ble øverste leder for jaktadministrasjonen. I distriktene ble det utnevnt herredsjegermestere. Jakttillatelse kunne erverves ved betaling av vilttrygdeavgift, og den lokale politimester utstedte bæretillatelse for våpen (Wegge 1997).

3.3 Jaktloven av 1951

Landbruksdepartementet la i 1949 fram forslag til jaktlov, men forslaget ble trukket tilbake etter sterk misnøye. I 1951 ble et nytt forslag fremmet i form av Ot.prp. nr. 9 1951. Det la grunnlaget for Lov av 14. desember 1951 (nr. 7) om viltstell, jakt og fangst - Jaktloven (Lütken & Rom 1959). Jaktloven innførte en del viktige prinsipper for viltforvaltningen, og dermed villreinforvaltningen. Jaktloven var starten på oppbyggingen av et omfattende forvaltningsapparat for viltet³. Tabell 3.2. viser dets utvikling på ulike

³ Ifølge Jaktloven (§ 3) kunne det “opprettes viltråd for områder der særlige hensyn talte for det..” Bestemmelsen ble tatt med for å kunne skape et organ til å koordinere tiltak og uttalelser fra f.eks. viltnemndene innen områder som dannet en naturlig jaktmessig enhet. Vilrådet burde prinsipielt ha samme type sammensetning som viltnemndene, men

administrative nivå. Viltstyret skulle være den sentrale myndighet. Det var den gang Landbruksdepartementet, hvor ble det opprettet et kontor for “viltstell, jakt og fangst”. Ifølge jaktloven skulle alle “herreder” ha en viltnemnd. Lovgiverne ønska en systematisk oppbygging av bearbeida kunnskap. Jaktloven var en fullmaktslov som ga sentrale og lokale organer myndighet til å fastsette forskrifter innen viltstellet, f.eks. regler om jakttid, fredning, kvoter og human avlivning. Visse detaljreguleringer kunne etter loven overlates lokale organer (viltnemnder eller viltråd).

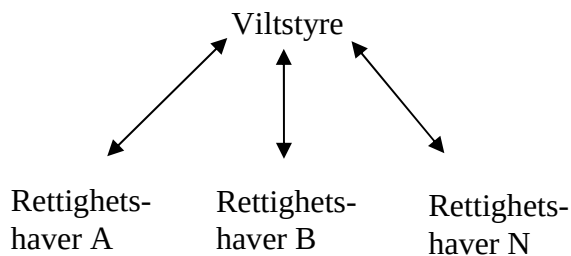
Tabell 3.2 *Det offentlig forvaltningsapparatet for jakt og vilt fra 1800 tallet og fortsatt.*

Nasjon	Fylke/landsdel	Region	Kommune
Indredep. (- 1901)			
(1. kontor for det indre, til 1900)			
Landbruksdep. (1901-72)			
- Skogkontoret, 1901-42			
- Kontoret for jaktvesen, 1942-45			
- Skogkontoret, 1945-52			
- Kontoret for viltstell, jakt og fangst, 1952-65			
- Kontoret for reindrift og ferskvannsfiske, 1913-65			
- Direktoratet for jakt, viltstell og ferskvannsfiske, 1965-1973			
	Viltkons. under Statens vilt unders, 1952-65		Viltnemnder (statlige) 1952 - 1992
	Statens viltunders. Regionale viltkons 1965- 82		
Miljøverndep. (1972-)			
- Direktoratet for jakt, viltstell og ferskvannsfiske, 1973-74			
- Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk, 1974-85			
- Direktoratet for naturforvaltning, 1985-			
	Viltkons. hos Fylkesmann 1982-		
		Villrein- nemnd 1988 -	
			Viltnemnd (kom) 1992-

Kilder: Riksarkivet, Lütken & Rom (1959).

slik at fylkestinget fikk samme myndighet til å utnevne viltråd som herredsstyret hadde til å oppnevne viltnemnd, nemlig å utpeke tre av 5 medlemmer. Det første viltrådet ble oppretta som en forsøksordning i Trøndelag i 1959. I forslaget til jaktlov var det foreslått at § 3 skulle påby en inndeling av landet i viltstellområder og viltråd for hvert av områdene. Forslaget om påbud ble trukket, men forutsetningen for det fra departementets side var at viltrådets oppgaver ble overtatt av “særskilte funksjonærer, sekretærer eller konsulenter”. I 1959 hadde det ført til opprettelse av bl.a. en konsulent for Østlandet (Lütken & Rom 1959:13-14). Konsulentene ble underlagt Statens viltundersøkelser og danna utgangspunkt for det som i 1982 ble viltkonsulenter i fylkesmennenes miljøvern-avdelinger. Dette gir en mulighet for å spekulere på om jaktloven i 1951 ble grunnleggende for at viltadministrasjonen på fylkesnivå senere ble statlig, og ikke fylkeskommunal.

Selv om det kommunale nivå via viltnemndene fikk et større ansvar for viltforvaltningen, medførte jaktlovens § 31 at arenaen for forvaltning av villreinen fikk en annen struktur enn for øvrige hjorteviltarter (§ 29). I § 31 står det: “Viltstyret fastsetter de nærmere bestemmelser om jakt etter villrein, herunder bl.a. om de områder hvor reinjakt skal kunne foregå og om det antall dyr som skal felles på nærmere bestemt areal”. Villreinjakta skulle administreres av viltstyret (da Landbruksdepartementet), og ikke av viltnemndene. Aktørene inn villreinarenaen var rettighetshaverne og viltstyret, med all formell makt til sistnevnte, jf figur 3.1. Begrunnelsen for at den formelle makt innen villreinarenaen ble gitt til et nasjonalt organ var at villreinen innen et fjellområde oftest var fordelt på flere kommuner og fylker. Hele reinbestanden i et fjellområde måtte derfor betraktes som en enhet og forvaltes ut fra den forutsetning (Christensen 1967). Ifølge Jaktlovens § 32 var jakttida for villrein 25.8. - 25.9. Jakt på årskalver av hjortedyr var forbudt (§ 33).



Figur 3.1 Det norske systemet for forvaltning av villrein, 1931 – midten av 1960-tallet.

Utfyllende bestemmelser til jaktloven

Utfyllende bestemmelser til jaktlovens § 31 ble gitt i rundskriv hvor det ble fastslått at man for å få rett til villreinjakt måtte søke viltstyret (departementet) med opplysninger om bl.a. eiendommens størrelse. For å få fellingstillatelse for villrein det påfølgende år måtte viltstyret få rapport om antall felte dyr. Antall dyr som kunne felles på hvert område tok viltstyret beslutning om hvert år (Lütken & Rom 1959). I hvilken grad innsendte jaktrapporter ble brukt som grunnlag for villreinforvaltningen er usikkert, men i rundskriv nr. 10/1952⁴ til fjellstyrene står det (s. 2):

Gjennom årene er det i flere villreinområder blitt felt en betydelig overvekt av bukker. Dette er i de fleste tilfelle en lite rasjonell beskatning av stammen. For å søke å motvirke denne tendens, kan det bli tale om å tillate felling av et visst antall simler som tillegg til den ordinære jaktkvote. Ordningen tenkes forsøksvis innskrenket til å gjelde statsallmenninger. Fjellstyrer som mener at ordningen bør prøves og at den lar seg gjennomføre og kontrollere på betryggende måte i praksis, kan søke om slik tilleggskvote....

⁴ Landbruksdepartementet (1952): I. Endringer i fjellovens bestemmelser om jakt og fiske, II. Villreinjakten 1952. Rundskriv nr. 10/1952. Oslo.

For å oppnå større avskyting av simler gir rundskrivet mulighet til å sette en "...noe lavere avgift for jakttillatelser som bare gir rett til å felle simle".

Dette tyder på at jaktkortet i utgangspunktet ga rett til fri felling av dyr (med unntak av årskalver), og at viltstyret via tilbakemelding visste hvor mange bukker og simler som ble felt. Rundskrivet viser at man ønska en differensiert forvaltning av villreinen mht kjønnsfordelingen. Økonomiske incentiv (billigere simlekort) var ett virkemiddel for å styre avskytingen.

Offentlige statistikk viser at jaktutbyttet ble rapportert, men på 1950-tallet ofte etter purring⁵ fra Landbruksdepartementet. De begrunna purringen med plikten til oppgi jaktresultatet, og at slike data (bl.a. fordeling på simler og bukker) var viktig i forvaltningen av villreinen. Bråtå (2001) tyder likevel ikke på at viltstyret fram til 1967 i særlig grad brukte de rapporterte fellingstall i Rondane som grunnlag for en aktiv forvaltning av stammen i forhold til beitet, selv om de hadde visse vurderinger av antall rein.

3.4 Etablering av villreinutvalg og innføring av villreinnemnd

Den lokale/regionale makt innen bestandsforvaltningen øker

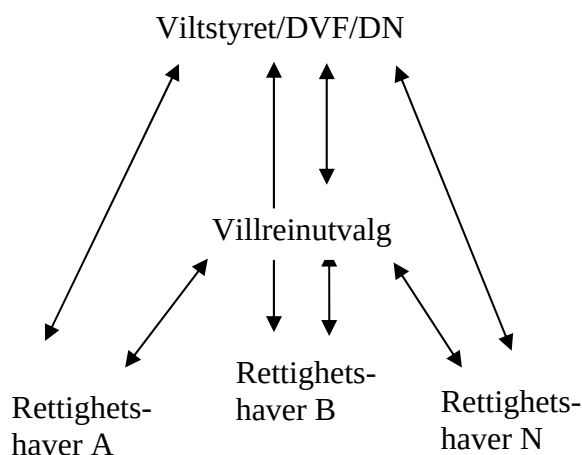
Viltstyret hadde i utgangspunktet all formell makt ved fastsettelse av kvoter, hvilket de brukte, men viltstyret visste ikke hvor mange villrein som var i de ulike områdene. De forholdt seg til arealstørrelsen. Denne mangelen på kunnskap førte etter hvert til at det i enkelte området ble en skjev avskyting i forhold til det virkelige antall dyr. Utviklingen i Snøhetta er godt kjent. Der hevdet lokale aktører, herunder rettighetshavere, at det ble skutt for lite rein. De basert sine standpunkt på observasjoner av dyrenes arealbruk, en avtagende størrelse på dyrene og overbeiting. Viltstyret hevdet derimot at stammen var passelig stor.

En omfattende konflikt utvikla seg utover på 1950–tallet. I 1962 organiserte fjellstyrene i Snøhetta seg i et villreinutvalg. Dette førte til at de fikk økt påvirkning på viltstyret, hvilket førte til at kvotene ble økt. Ved å organisere seg økte altså rettighetshaverne den lokale/regionale makt over villreinstammene. I Rondane fikk man et tilsvarende villreinutvalg i 1967⁶. De inkluderte relativt raskt også private grunneiere, grunneierlag og sameier i forvaltningen. Det utvalget førte til en mer aktiv bestandsforvaltning. Kvotene ble satt i forhold til årlige tellinger og villreinutvalget fikk nesten uten unntak gjennomslag for sine kvoter.

⁵ Ifølge fjellstyrene var ofte årsaken til sen rapportering at det tok lang tid før de fikk jegerens rapport av resultatet.

⁶ I 1970 ble det opprinnelige villreinutvalget for Rondane delt i egne utvalg for Rondane Nord, Rondane Sør og Sølknkletten. Grensen mellom utvalgene i Rondane har siden vært endra.

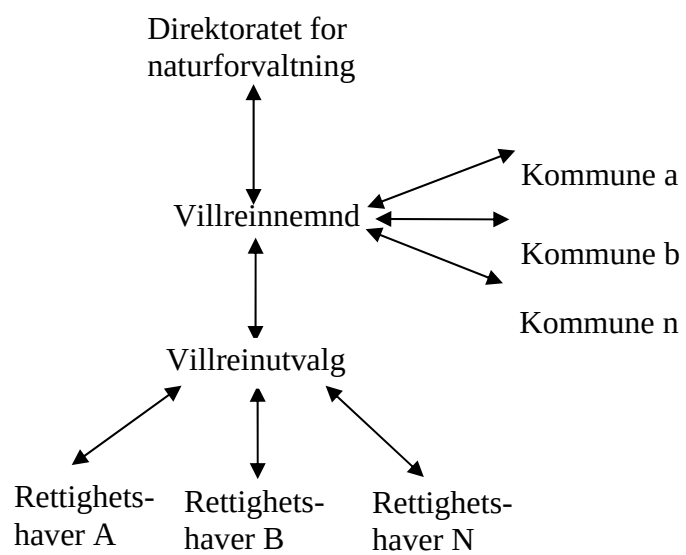
Lignende villreinutvalg ble organisert i andre villreinområder, men sammensetningen av utvalgene varierte. I noen områder var det sammenslutninger av rettighetshavere. I andre områder var den en blanding av viltneemnder og rettighetshavere eller rene sammenslutninger av viltneemnder. Villreinutvalgene var imidlertid en frivillig sammenslutning og uten formell makt i henhold til viltloven. Dette ga en del problemer ved gjennomføringen av jaktforvaltningen, og man var helt avhengig av at rettighetshaverne støttet villreinutvalget. Figur 3.2. viser forvaltningssystemet for villrein fra opprettelsen av villreinutvalgene fram til innføringen av villreinnemndene fra 1.1.1988.



Figur 3.2 Systemet for forvaltning av villrein fra midten av 1960-tallet – 1988.

Innføringen av villreinnemndene

Selv om mange villreinutvalg fungerte bra ble det et problem for de nasjonale myndigheter at man manglet et offentlig organ på regionalt nivå som var tilpasset villreinområdenes størrelse. De første tanker om lignende organer var framme i debatten i forbindelse med viltloven av 1951. Det er også klart at man i Direktoratet for vilt- og ferskvannsfisk (DVF) tidlig på 1970-tallet ønska et offentlig organ tilpassa villreinområdenes utstrekning. Villreinnemndene ble innført fra 1.1.1988. De består av en representant fra hver kommune i villreinområdet og har ansvar for bestandsforvaltning samt å gi innspill i forbindelse med arealplanlegging. Villreinnemndene er formelt underlagt Direktoratet for naturforvaltning (DN). Innføringen av villreinnemndene er evaluert i kapittel 7. Figur 3.3. viser hovedtrekk i det offentlige systemet for forvaltning av villrein etter 1.1.1988.



Figur 3.3 Hovedaktører i systemet for bestandsforvaltning av villrein, 1988 - .

4 Bestandsforvaltningen i Norge i dag

4.1 Villreinutvalgene skal ha mest reell makt

I dette kapittelet går vi inn på hvordan dagens system for bestandsforvaltning av villrein fungerer. Figur 3.3. viser sentrale aktører i dette systemet. Det sentrale grepet, i tråd med erfaringene fra villreinutvalgene, er at de som er ”nærmest” villreinen skal ha mest innflytelse over forvaltningen av den.

Ved opprettelsen av villreinnemndene fikk man en formell desentralisering av makt fra DN til et regionalt organ som var knyttet til resten av den formelle administrative struktur, nemlig kommunene. Denne formelle desentralisering var bl.a. basert på driftsplaner og at nemndene på bakgrunn av godkjente driftsplaner kunne godkjenne de årlige kvoter. Villreinnemndene er underlagt DN's instruksjonsmyndighet og DN er ankeinstans for klager på bl.a. vedtak om årlige kvoter. Ved ny forskrift om forvaltning av hjortevilt og bever (2002) ble begrepet bestandsplan innført. Ifølge den (§14) kan villreinnemnda:

”... godkjenne en flerårig, maksimalt 5-årig, bestandsplan for villreinområdet dersom hele villreinområdet er organisert som ett vald. Når godkjent bestandsplan foreligger skal villreinnemnda gi en samlet fellingstillatelse for hele planperioden som valgfrie dyr”.

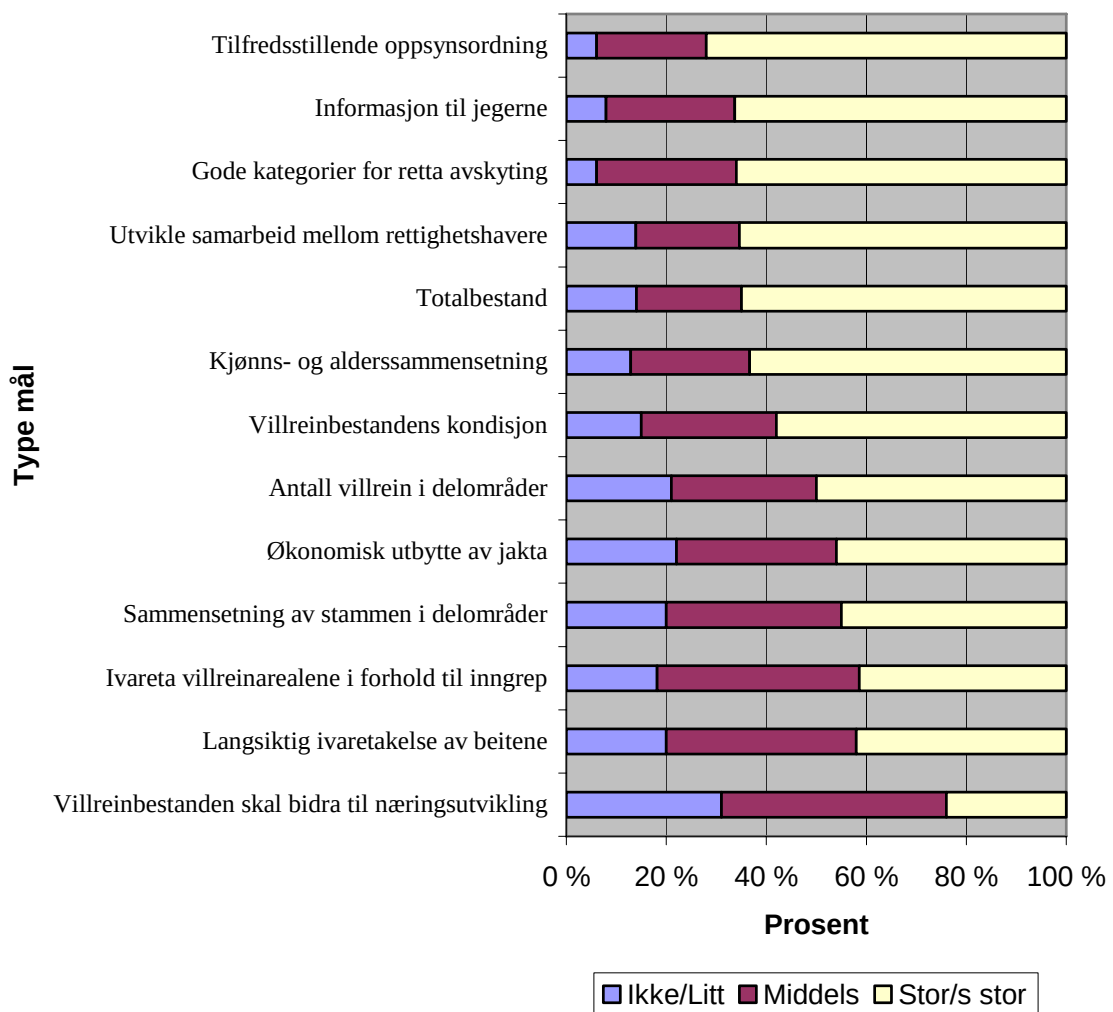
Denne endringen i forskriftene var for ny til at vi kunne fange den opp ved vår undersøkelse. Vi har derfor forholdt oss til driftsplaner. Rammevilkårene for bestandsforvaltning har således endra seg. Studiene av hovedtrekkene ved bestandsforvaltningen av villrein er likevel relevante.

4.2 Er norske villreinbestander godt forvaltet?

4.2.1 Måloppnåelse og utarbeidelse av driftsplaner for norske villreinområder

Figur 1.2 indikerer en vellykket forvaltning av villreinbestandene, men er det slik? Hva som er en god forvaltning vil variere mellom villreinområdene fordi målene for sentrale parametere varierer, for eksempel målet for totalt antall dyr. Driftsplanen bør reflektere målene for hvert villreinområde og vi har derfor analysert aktørenes oppfatninger av måloppnåelsen på en del punkter for deres villreinområde. Svarene fra de faste medlemmer av villreinutvalg og villreinnemnd støtter inntrykket av at stammene generelt er godt forvaltet og kontrollert: Figur 4.1 viser at man i stor eller svært stor grad nærmer seg driftsplanenes mål for totalbestand og alders- og kjønns sammensetning. Respondentene er også meget tilfreds med virkemidlene som brukes til å gjennomføre forvaltningen, for eksempel oppsynsordninger, informasjon til jegere, kategorier for retta avskyting og samarbeidet mellom rettighetshavere.

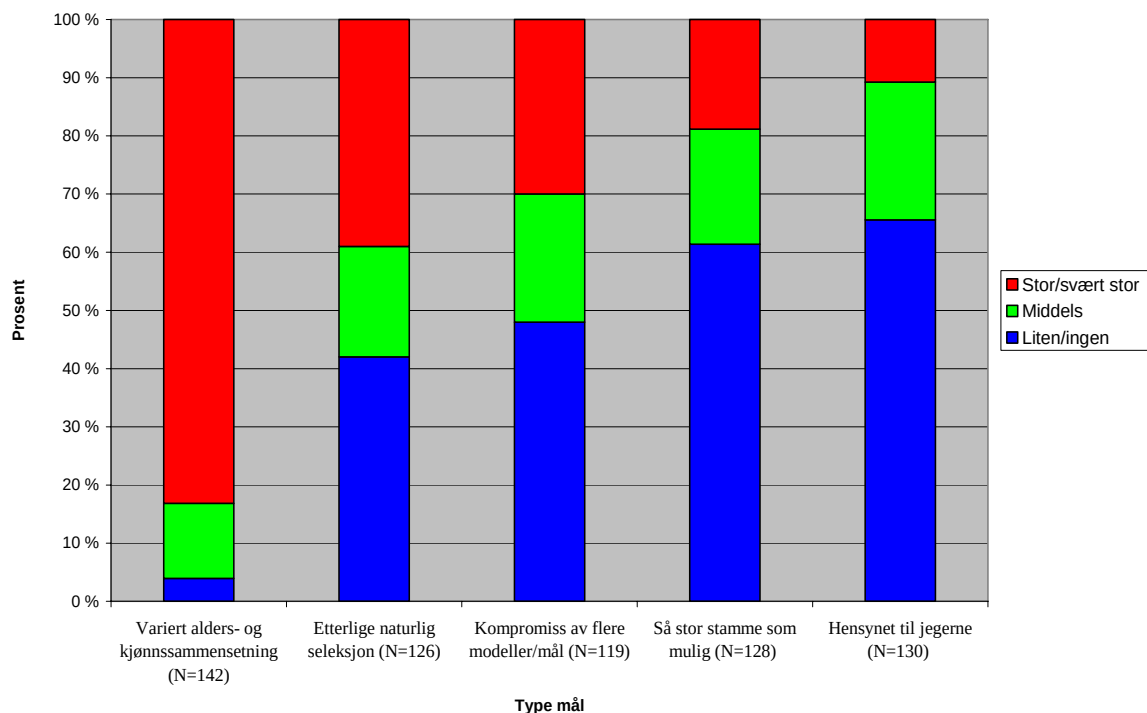
Dette stemmer overens med andre resultater i undersøkelsen. De viser at 80% av respondentene mener antallet villrein er innenfor intervallet ± 20 % av driftsplanens mål for totalpopulasjonen. Problemet med de resterende villreinområdene er en lavere total populasjon enn forventet i driftsplanen. På tidspunktet for undersøkelsen inkluderte det områder som Setesdal Austhei, Hardangervidda, Snøhetta og Sølnekletten. Svarene mht alders- og kjønnsstruktur indikerer en svært god kontroll: 88 % av respondentene mener at strukturen er omtrent som målene i driftsplanen. Figur 4.1 viser at villreinen som bidrag til næringsutvikling har lavest måloppnåelse. Denne typen mål finnes også i færre driftsplaner.



Figur 4.1 I hvilken grad nærmer man seg målene i driftsplaner i norske villreinområder? Prosent.

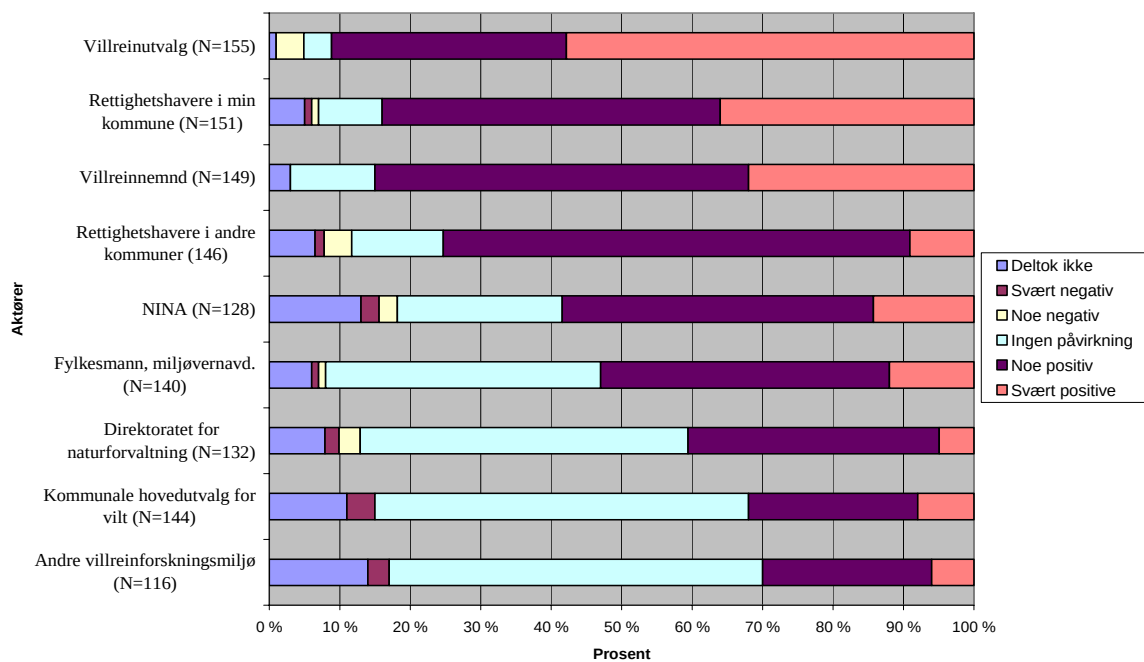
Et interessant spørsmål er hvilke mål forvalterne legger vekt på når de bestemmer kvotene for sine villreinbestander. Figur 4.2 viser at de legger stor eller svært stor vekt på en variert kjønns- og aldersstruktur i stammene. Jegerens interesser og det å ha en så stor stamme som mulig var lite eller ikke vektlagt.

Villreinutvalgene har ansvaret for å utarbeide driftsplanen, i tråd med målet om en desentralisert villreinforvaltning. Det er derfor interessant å klarlegge i hvilken grad villreinutvalgene og andre faktisk påvirker innholdet i driftsplanen, og om man oppfatter påvirkningen som positiv eller negativ. Figur 4.3 viser at rettighetshaverne og deres representanter, villreinutvalgene, har mest positiv påvirkning på driftsplanen. Villreinnemndene, som ifølge loven skal vedta planene, har også en klart positiv påvirkning. Det er grunn til å anta at ”ingen effekt” reflekterer lav deltakelse fra den relevante aktør. Altså; driftsplanen påvirkes mest av de lokale villreinaktørene og de påvirker dem positivt.



Figur 4.2 Lokale forvalteres vektlegging av ulike typer mål ved fastsettelse av kvoter.

Figur 4.3 viser at villreinforskere fra NINA har en positiv påvirkning på driftsplanene. Andre villreinforskere ser ut til å påvirke i mindre grad, men vi ser også at relativt få har svart på det punktet. Det skyldes trolig at mye av forvaltningen er orientert mot NINA, og i mindre grad mot andre villreinforskere. Dette, og fordi planlegging og driftsplaner er avhengige av kunnskap, fører til spørsmål om hvilken kunnskap om villreinen som brukes ved utarbeidelse av driftsplaner. Ville andre ha formidla det samme som NINA, eller ville man fått andre innspill?

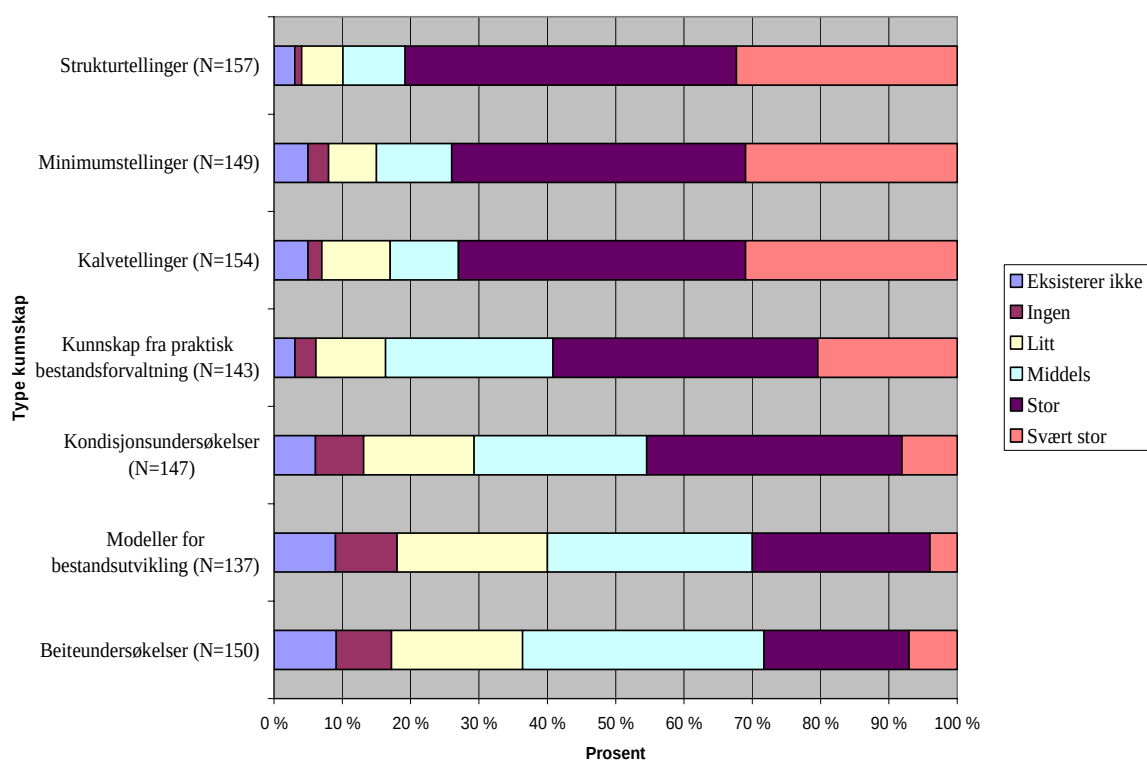


Figur 4.3 Aktørenes påvirkning av driftsplaner for norske villreinstammer. Prosent.

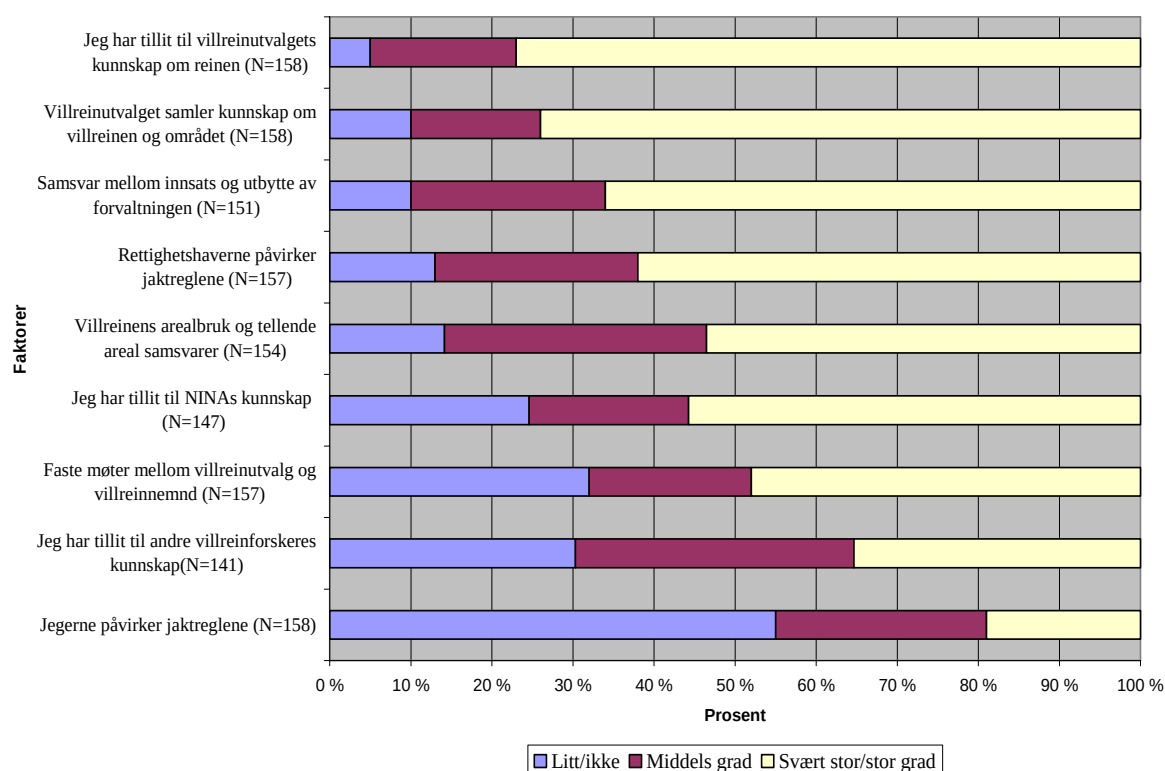
Figur 4.4 viser at strukturtellinger, minimumstellinger og kalvetellinger er de typene kunnskap som har hatt størst betydning for innholdet i driftsplanen. Beitegranskinger synes mindre interessante i det korte perspektiv. Liten bruk av populasjonsmodeller er merkelig fordi kvantifisert kunnskap fra tellinger vanligvis tas i bruk via modeller.

4.2.2 Norsk bestandsforvaltning i et fellesressursperspektiv

For å vurdere norsk bestandsforvaltning i et fellesressursperspektiv er det interessant å relatere forvaltningen til de prinsipper Ostrom (1990) anser som viktige for en langsiktig, velfungerende forvaltning av fellesressurser. Å knytte hennes generelle prinsipper til den konkrete forvaltning av en art medfører usikkerhet, men Bråtå (2001) viser at flere av de faktorene Ostrom påpeker er relevante for norsk villreinforvaltning. Figur 4.5 viser hva faste medlemmer av villreinutvalg og villreinnemnd svarte på tillempa spørsmål om noen av faktorene: Villreinutvalgene samler kunnskap og man har tillit til deres kunnskap. Det er samsvar mellom innsats for å forvalte fellesressursen og det utbyttet man har av det. De som har rettighet til ressursen, rettighetshaverne påvirker reglene for villreinjakt. Det er samsvar mellom grensene for forvaltning av fellesressursen (villreinen) og det området som brukes av reinen.



Figur 4.4. Betydningen av ulike typer kunnskap for innholdet i driftsplanen.



Figur 4.5. Vurderinger av i hvilken grad følgende trekk ved en fellesressursforvaltning gjelder for villreinområdene. Prosent.

Det er behov for å se nærmere på noen faktorer, spesielt jegerens innflytelse på jaktreglene og omfanget av faste møter mellom villreinutvalg og villreinnemnd. Svaralternativet om tillit til andre villreinforskere (enn NINA) sin kunnskap kan være påvirket av bl.a. færre svar på dette punktet og at slike forskere som tidligere nevnt synes mindre involvert i forvaltningen. En av reglene Ostrom (1990) omtaler er “Collective choice arrangements”. Den tar opp at en fellesressursforvaltning har økt sjanse for å være vellykket dersom de som påvirkes av fellesressursforvaltningen kan delta i utformingen av reglene for forvaltningen. I lys av at jegerne implementerer jaktforvaltningen er det grunn til å se nærmere på deres mulighet til å påvirke jaktreglene. Jegerens manglende påvirkning av jaktreglene samsvarer for øvrig med det som presenteres i figur 4.2 om at hensynet til jegerne er lite vektlagt ved utformingen av kvotene.

Villreinformvaltning i forhold til samarbeid og sosial kapital

Begrensa med faste møter mellom villreinutvalg og villreinnemnd kan reflektere en lav sosial kapital, altså for liten kontakt. Det kan føre til problemer i forvaltningen. På den andre siden kan få møter også reflektere at forvaltningen fungerer så bra at det ikke er nødvendig med hyppige møter. Det grunnleggende spørsmålet er likevel hvordan samarbeidet mellom aktørene påvirker forvaltningen av bestandene: Har aktørenes samarbeid en positiv påvirkning på forvaltningen, ingen spesiell eller negativ påvirkning?

Tabell 4.1 viser at medlemmene av villreinutvalget synes samarbeidet innen utvalget har stor positiv betydning for bestandsforvaltningen. Samarbeidet mellom utvalg og nemnd tillegges også positiv verdi. Samarbeidet mellom utvalg og DN karakteriseres av at det har liten betydning eller svakt positiv betydning. Liten betydning kan tolkes som at dette ikke er de viktige kanaler for den daglige bestandsforvaltning, hvilket er slik man ser for seg at systemet skal fungere.

Tabell 4.1 Hvilken betydning for bestandsforvaltningen har samarbeidsfoldene mellom ulike aktører? Medlemmene av villreinutvalgene sine vurderinger mht sitt og andre sitt samarbeid. Prosent, gjennomsnitt og standardavvik.

	Svært Pos (5)	Noe Pos (4)	Ikke sp. utslag	Noe Neg (2)	Svært Neg (1)	Snitt	St. avvik	N
Innen villreinutvalg	53.1	28,4	17,3	1,2	0	4,33	0,806	81
Mellom utvalg og nemnd	33.8	26.3	35.0	5.0	0	3.89	0,941	80
Mellom utvalg og fylkesmann	10.1	36.7	46.8	5.1	1.3	3,49	0.799	79
Mellom utvalg og DN	6.5	35.1	46.8	6.5	5.2	3.31	0.892	77

Ikke sp. utslag: Samarbeidet gir ingen spesielle utslag

Medlemmene i villreinnemndene mener også at forholdet innen villreinutvalget har positiv betydning for bestandsforvaltningen. Det samme har forholdet mellom

villreinutvalg og villreinnemnd. Forholdet innen villreinnemnda tillegges mindre betydning, mens samarbeidet med DN har minst betydning, jf tabell 4.2.

Tabell 4.2 Hvilken betydning for bestandsforvaltningen har samarbeidsfoldene mellom ulike aktører? Medlemmene av villreinnemndene sine vurderinger mht sitt og andre sitt samarbeid. Prosent, gjennomsnitt og standardavvik.

	Svært Pos (5)	Noe pos (4)	Ikke sp utslag	Noe neg (2)	Svært neg (1)	Snitt	St.	N
Innen villreinutvalg	37.7	26.0	26.0	9.1	1.3	3.90	1.059	77
Mellom utvalg og nemnd	41.0	33.3	20.5	3.8	1.3	4.09	0.947	78
Innen villreinnemnd	20.5	25.6	52.6	1.3	0	3.65	0.819	78
Mellom utvalg - fylkesmann	10.7	37.3	48.0	2.7	1.3	3.53	0.777	75
Mellom nemnd og DN	5.5	16.3	68.1	8.3	2.8	3.13	0.749	72

Ikke sp. utslag: Samarbeidet gir ingen spesielle utslag

Selv om forskjellene ikke er statistisk forskjellige, indikerer tabellene 4.1 og 4.2 at forholdet mellom aktørene kan rangeres slik mht hvilke forhold som har størst positiv betydning for bestandsforvaltningen:

- 1) Samarbeidsforholdet innen villreinutvalget
- 2) Samarbeidsforholdet mellom villreinutvalg og villreinnemnd
- 3) Samarbeidsforholdet innen villreinnemnda
- 4) Samarbeidsforholdet mellom utvalg eller nemnd og fylkesmann
- 5) Samarbeidsforholdet mellom utvalg eller nemnd og DN

Sammenlignes dette med hvordan man tenker seg at bestandsforvaltningen skal fungere synes det klart at forholdet blant de som står nærmest bestandsforvaltningen er det forholdet som har størst positiv betydning. Forholdet til de som formelt er mest fjerne har minst betydning.

Spørsmål om hvor hyppig respondentene hadde kontakt med ulike aktører er en annen kilde til å undersøke relasjoner. Tabellene 4.3 og 4.4 viser at medlemmene av villreinutvalg og villreinnemnd har omtrent det kontaktmønsteret som er forventet. Generelt er kontakt mellom aktører hyppigere dess geografisk og administrativt nærmere de er hverandre. Medlemmene av villreinutvalgene har hyppig kontakt med rettighetshavere innen sitt villreinområde, men kanskje mindre kontakt med sin villreinnemnd enn forventet. Kontakten mellom medlemmer av utvalg og villreinforskere er mindre enn forventet.

Tabell 4.3 Medlemmene av villreinutvalget sin kontakt med andre aktører. Prosent.

Aktør/hyppighet	Hver måned	Hver kvartal	Hvert halvår	Årlig	Aldri	Ikke aktuelt	N	uke
Rettighetsh. i min kommune	14	30	27	16	12	1	0	81
Rettighetsh. i andre kommuner	1	20	37	16	24	3	0	81
Personer i andre villreinutvalg	1	11	14	19	31	21	3	80
Medlemmer av vår nemnd	0	16	23	13	40	8	0	79
Personer i andre nemnder	0	1	4	16	37	34	8	76
Fylkesmann, miljøvernavd.	0	6	8	13	32	34	8	79
DN	0	0	4	13	28	45	9	75
Villreinforskere i NINA	0	3	7	6	32	44	10	73
Andre villreinforskere	0	0	14	6	24	56	13	71

Rettighetsh.; Rettighetshaver

Tabell 4.4. viser at medlemmene av villreinnemndene har hyppig kontakt med lokale rettighetshavere, og mest i sin kommune. Vel 40 % hadde kontakt med andre i sin nemnd hver måned eller kvartal mens vel 40 % hadde kontakt med andre i sin nemnd bare hvert halvår. Medlemmer av utvalg og nemnder har relativt liten kontakt med utvalg og nemnder i andre villreinområder. Medlemmene av utvalg og nemnder har relativt sjelden kontakt med DN og villreinforskere.

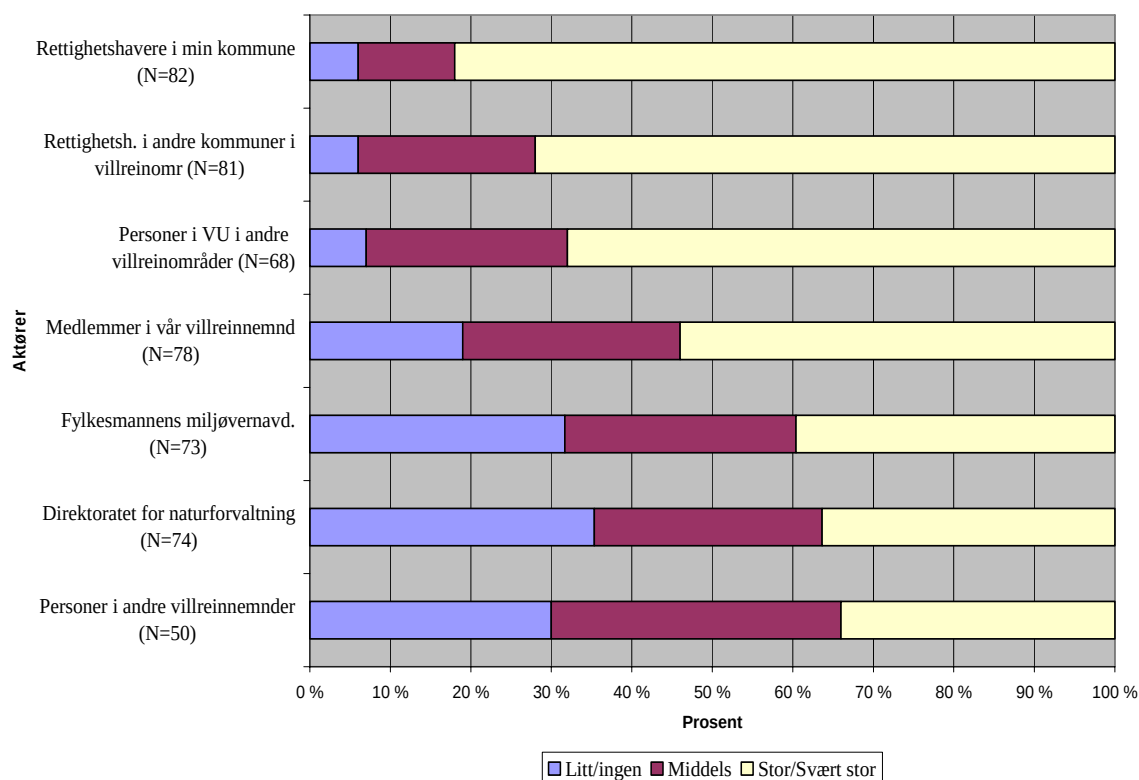
Tabell 4.4 Medlemmene av villreinnemndene sin kontakt med andre aktører. Prosent.

Aktør/hyppighet	Hver uke	Hver måned	Hvert kvartal	Hvert halvår	Årlig	Aldri	Ikke aktuelt	N
Rettighetsh. i min kommune	6	21	12	21	33	6	1	77
Rettighetsh. i andre kommuner	0	3	16	27	35	18	1	77
Personer i andre villreinutvalg	0	3	7	26	21	36	8	77
Medlemmer av vår nemnd	1	9	33	42	13	1	0	78
Personer i andre nemnder	1	3	3	15	34	38	7	74
Fylkesmann, miljøvernadv	0	3	25	24	28	19	1	75
DN	0	0	3	11	25	57	4	72
Villreinforskere i NINA	0	0	1	8	22	62	6	73
Andre villreinforskere	0	0	0	4	12	72	12	67

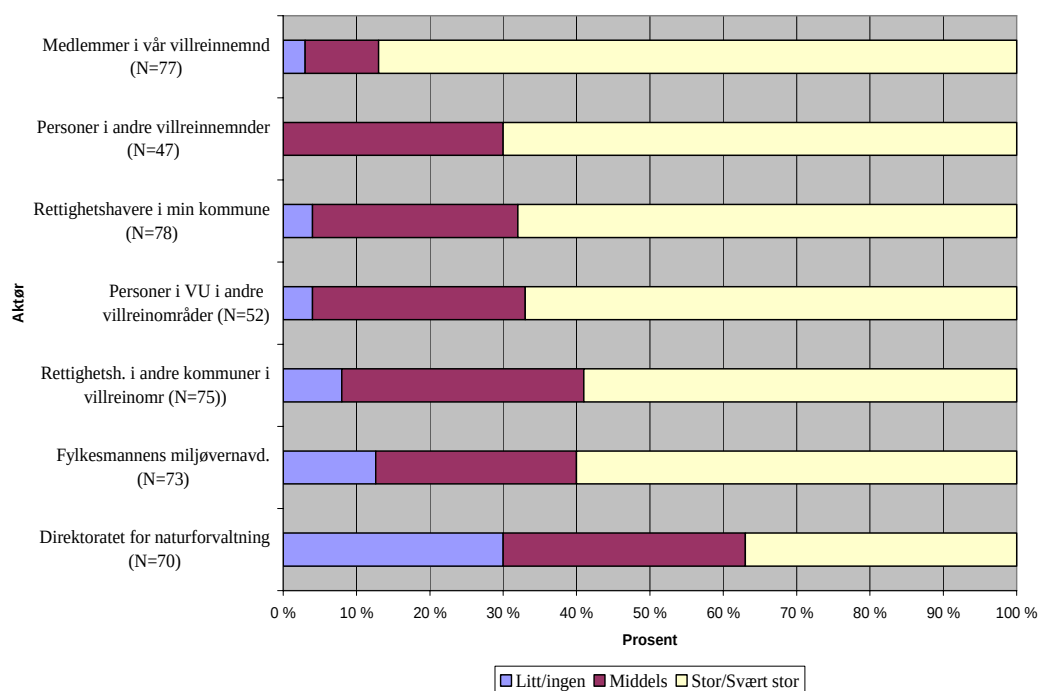
Rettighetsh.; Rettighetshaver

Tillit er viktig for en vellykket fellesressursforvaltning fordi det gjør at forvaltningen fungerer lettere. Figurene 4.6 og 4.7 viser at medlemmer av villreinutvalg og villreinnemnd generelt har mer tillit til personer i samme organisasjon og som bor nær dem, enn til aktører som er geografisk og administrativt mer fjernet fra dem. En stor andel ”vet ikke” medfører økt usikkerhet mht kontakt til andre nemnder og utvalg. Stor ”vet ikke” andel i forhold til disse tyder på at kontakten dit er mindre enn det figurene viser.

Til sammen indikerer figurene og tabellene en positiv sammenheng mellom hyppighet av kontakt, tillit og effekten av kontakten på bestandsforvaltningen. De som er ”nærmest” villreinen administrativt og geografisk synes å ha størst samarbeid med hverandre og størst positiv påvirkning på bestandsforvaltningen. Det tyder på at forvaltningssystemet i hovedtrekk fungerer etter intensjonene. Dette diskuteres nærmere i kapittel 8.



Figur 4.6 Hvilken tillit har medlemmene av villreinutvalgene til andre aktører i forbindelse med bestandsforvaltning? Prosent.



Figur 4.7 Hvilken tillit har medlemmene av villreinnemndene til andre aktører i forbindelse med bestandsforvaltning? Prosent.

4.3 Diskusjon

Villreinen som et tema for byråkratiet fikk sin start fra andre halvdel av 1800-tallet fordi man måtte ha bedre løsninger på forvaltningen av villreinen som følge av at den ble overbeskattet. Byråkratiet er basert på en hierarkisk maktstruktur og det antas at løsning av problemer skjer som forskrevet i henhold til den strukturen (Bråtå 2001; Clegg 1992; Weber 1995). Til en viss grad var dette tilfellet i den første perioden etter introduksjonen av kvoter som virkemiddel i 1931, men som dokumentert i Rondane og Snøhetta aksepterte dette hierarkiet i for liten grad rettighetshavernes kunnskap og forslag til forvaltning av stammene (Bråtå 2001, Jordhøy 2001, Heitkøtter 1981).

Dette medførte konflikter og i mange områder organiserte rettighetshaverne seg i villreinutvalg, noen ganger sammen med kommunale viltneemnder. I noen områder organiserte de populasjonstillinger og de fikk gradvis en bedre kontroll med stammene. De nasjonale aktørene og fylkesaktørene har siden 1950-tallet erkjent at det er fordelaktig med offentlige forvaltningsorganer tilpasset villreinområdene, men slike organer ble ikke innført før i 1988 ved villreinnemndene. Ved innføringen av nemndene forsøkte nasjonalstaten å kombinere fordelene med økt lokal makt over stammen med utviklingen av byråkratiet. Nemndene var likevel underlagt DN og villreinnemndene skulle godkjenne planer og årlige kvoteforslag utarbeidet av villreinutvalgene. Likevel var det en klar vektlegging av lokal deltakelse og at forvaltningen var tilpasset de lokale forhold. Dette samsvarer med en generell desentralisering på 1980-tallet.

En viktig utfordring for fellesressursforvaltning er at det etableres kontakt og tillit mellom aktører, spesielt mellom rettighetshavere eller interessenter innen forvaltningsområdet for fellesressursen. I det store og hele er kontaktmønsteret som man håper at det skal være. Medlemmene av villreinutvalg og villreinnemnd har mest kontakt med lokale aktører. Aktørene har størst tillit til aktører som er geografisk og formelt nær dem.

Aktørenes påvirkning på driftsplanene samsvarer med antagelsen om hvordan dette bør fungere: Lokale aktører har mest påvirkning på planene. Det åpner for at man inkluderer og legger vekt på regionalt viktige mål. Materialet indikerer en høy måloppnåelse for en rekke slike viktige mål, herunder totalt antall dyr i stammen og kjønns- og aldersstruktur. Det er de tradisjonelle målene innen bestandsforvaltning av villrein. Dersom en ser på andre typer mål, som villreinen som en kilde til næringsaktivitet, er trenden at færre planer har slike mål og at måloppnåelsen er lav.

I lys av jegernes viktige rolle i villreinforvaltningen er lav vektlegging av næringsmessige aspekt ved jakta og jegernes interesser bekymringsfullt. Liten inkludering av villreinen i næringssammenheng kan skyldes liten kobling til kommunal aktivitet og aktører, jf at hovedutvalg for viltsaker har liten påvirkning på innholdet i driftsplaner. Det synes behov for en bedre kobling mellom bestandsforvaltningen og næringspolitikken i kommunene.

Driftsplanene skal styre de årlige beslutninger i retning av å nå målene. Et sentralt spørsmål er om driftsplanene virkelig er førende for de årlige beslutninger om jaktkvoter. Det ser faktisk ut til at driftsplanen fungerer slik fordi mer enn 80 % av respondentene mener at antallet dyr for deres stamme er innen ± 20 % målet i driftsplanen, og at alders- og kjønnsstrukturen stort sett er i tråd med målene i driftsplanen.

Vi hadde ingen spørsmål om aktørenes påvirkning på de årlige beslutninger og kvoter. Spørsmålene om hvordan samarbeid påvirker bestandsforvaltningen viser imidlertid at et godt samarbeid mellom lokale aktører, særlig i villreinutvalget, men også mellom utvalg og nemnd, har en stor positiv betydning på bestandsforvaltningen. Dette og hyppig kontakt og tillit til andre indikerer at sosial kapital har positive effekter på villreinforvaltningen. Utvikling av gode nettverk blant rettighetshaverne synes å være svært viktig for en villreinforvaltning som i det store og hele synes å fungere etter intensjonene. En generelt god kontroll med stammene, som reflekteres i det relativt stabile utbyttet, støtter opp under den konklusjonen. Den omfattende konflikten i noen villreinområder, særlig Hardangervidda, synes ikke representativ for norsk bestandsforvaltning av villrein.

5 Nærmere om villreinforvaltningen i nordre del av Rondane og på Hardangervidda

Kapitel 3 presenterte den historiske utvikling av norsk bestandsforvaltning av villrein, mens kapittel 4 ga en oversikt over hvordan dette systemet fungerer i dag. For å få en nærmere forståelse av hvordan dagens system fungerer i enkeltområder presenteres bestandsforvaltningen på Hardangervidda og i nordre del av Rondane. Materialet fra Rondane setter den mer dagsaktuelle situasjonen på Hardangervidda i et lengre historisk perspektiv og i forhold til problematikk ved forvaltning av fellesressurser.

5.1 Villreinforvaltningen i nordre del av Rondane

Grov beskrivelse av Rondane området

Rondane villreinområde ligger i 12 kommuner i Hedmark og Oppland, og er 3388 km² stort. Det er i dag en villreinnemnd for Rondane og to villreinutvalg; Rondane Nord og Rondane Sør. De beste vinterbeitene finnes i østlige deler mens de beste sommerbeitene finnes i vestlige og sørlige områder. Det diskuteres om villreinen i Rondane består av en eller flere stammer, men det ser ut til å være en stamme i den nordre delen og en i den søndre delen. Topografien i den nordre delen av Rondane preges av høye topper og store U-daler, særlig i de sentrale områdene omkring Smiubelgin massivet. Mot sør blir landskapet slakere og mengden myr/våtmarker og skog øker betraktelig. Store områder i de nordre og midtre deler av regionen er statsallmenning. Det er et markert innslag av private grunneiere, sameier og bygdeallmenninger lengst nord i regionen og i den søndre delen, og generelt i utkanten av Rondane. Nasjonalparkene Rondane og Dovre dekker sammen med flere naturreservater store deler av områdene nord for Rv 27 over Ringebu fjellet. Mesteparten av den videre presentasjon av Rondane er konsentrert om bestandsforvaltningen i nordre del av regionen.

Jaktkvotene tilpasses bestandstelling

Fra midten av 1950-tallet startet det en prosess hvor lokale rettighetshavere ønsket stadig bedre kunnskap om antall villrein, kvoter og jaktresultat enn de opplysninger man fikk fra nasjonalt hold. Fra midten av 1950-tallet utvikla bestandsforvaltningen i Rondane seg via et stadig tettere samarbeid mellom fjellstyrene. Som en del av dette ble det gjort mye for å øke den bearbeida kunnskapen om villreinen, bl.a. ved å gjennomføre tellinger og få tidlig kunnskap om fellingsresultater. Villreinutvalget for Rondane ble oppretta i 1967 ved et samarbeid mellom fjellstyrene. På grunn av ulik bestandssituasjon i regionen ble utvalget i 1970 delt i villreinutvalgene for Sørkletten, Rondane Nord og Rondane Sør. Fra 1970

inkluderte villreinutvalget for Rondane Nord også private aktører i form av enkeltgrunneiere, sameier og bygdeallmenninger. Dette økte behovet for mer og bedre kunnskap om antallet rein og dens fordeling på kjønn og alder, og resultatene av jakta. Inkluderingen av private grunneiere kunne blitt problematisk for forvaltningen, men særlig de store private grunneierne ble snart aktive samarbeidspartnere. Tillit, og kunnskap man kunne stole på, ble viktig for den positive utviklingen (Bråtå 2001). Før villreinutvalget ble opprettet i 1967 ble omtrent de samme kvotene gitt år etter år. Etter at villreinutvalget ble opprettet, og det ble innført årlige vintertellinger av rein, ble kvotene tilpasset tellingene (Bråtå 2001, 2003).

På slutten av 1960-tallet var det mye villrein i Rondane regionen som helhet - mer enn 2000 individer. Hver kommune fikk sin kvote ut fra det totale antallet villrein i regionen, uavhengig av reinens virkelige fordeling mellom kommuner og rettighetshavere. Det førte til en klar overbeskatning i de kommunene hvor det egentlig var lite villrein. De årlige tellingene viste imidlertid at de aller fleste av de 2000 individene holdt til i den nordre delen, i Dovre kommune. Likevel fortsatte en lik fordeling av kvotene og den reelle fordeling av villrein ble skjevere enn den antatte. Dette kom fram i jaktstatistikk og i vintertellingene, og det stemte med de fleste observasjoner av villrein. Dette reelle mønsteret ble imidlertid forstyrret av at det enkelte ganger trakk store villreinflokker ned til områder hvor det vanligvis knapt var villrein. Dette, og grådighet, medførte at lokal fredning av reinen ble iverksatt senere enn det den reelle bestandssituasjonen tilsa. Nasjonale myndigheter var ikke klar over den reelle utviklingen. Det ble også en konflikt mellom fjellstyrene: Fjellstyret i Dovre ønsket store kvoter fordi mesteparten av dyrene beitet der og fordi de fryktet overbeiting. De andre fjellstyrene ønsket lavere kvoter fordi de håpet at et stort antall dyr ville føre til at villreinen spredte seg til områder som hadde lite villrein, hvilket var mesteparten av Rondaneregionen (Bråtå 2001).

Til slutt tok lokale aktører, som villreinutvalget og fjellstyrene, tak i problemet og foreslo at Rondane ble delt i de tre nevnte villreinområdene. I Rondane Nord ble målet å holde en stabil stamme og å få dyrene til å spre seg. I Rondane Sør ble målet å øke antallet villrein, mens Sølknletten var geografisk atskilt fra de andre og trengte en økt bestand. Det ble etablert et nytt villreinutvalg for hvert villreinområde. Denne oppdelingen og nye villreinutvalg hadde ikke støtte fra DVF. De advarte om at villreinutvalget ikke hadde noen formell makt og at de ville bli motarbeidet av DVF. Dessuten hadde DVF startet et arbeid med å etablere offentlige regionale organer for hvert villreinområde. Det ble etter hvert til villreinnemndene.

Kunnskap om kjønns- og aldersstruktur

Karakteristisk for situasjonen i Rondaneregionen var at de aller fleste dyrene i 1971 var samla i en enkelt flokk. Et annet slående trekk var en ekstremt skjev alders- og

kjønnsfordeling. Stammen inneholdt nesten ingen store bukker, hvilket førte til at de yngre bukkene fulgte simleflokkene. Grunnen til denne sammensetningen var manglende begrensninger på uttaket av ulike typer dyr. Det var fritt å skyte de dyr man ønsket og jegerne skjøt de største dyrene – bukkene. Dette ble observert av blant annet lederen for villreinutvalget, Normann Heitkøtter. I et foredrag av Eigil Reimers, som viste til svenske funn mht effekter av skjev alders- og kjønnsfordeling, lærte Heitkøtter at en bedre kjønns- og aldersfordeling var viktig, blant annet fordi det økte produksjonen i stammen.

Heitkøtter forsøkte å overbevise andre lokale villreinforvaltere om at de måtte avstå fra å skyte store bukker og isteden skyte simler og kalver. Noen gårdbrukere som deltok i villreinforvaltningen avviste slike synspunkt som tøv fordi det var i strid med god drift av husdyr. Heitkøtter argumenterte at dette ikke var husdyravl, men villreinforvaltning og han klarte å overbevise de andre slik at de ble enige om å øke antallet store bukker. Problemet var hvordan man skulle gjøre det, særlig fordi de kategoriene av dyr man ønsket i Rondane Nord ikke var i overensstemmelse med det lovlige etter nasjonale retningslinjer. Likevel bestemte villreinutvalget seg for noen kategorier og ved kombinert bruk av ulike lover fikk de etablert et system mot gratisspassasjerer, altså jegere som ikke ville følge oppfordringene om å avstå fra jakt på store bukker.

Det oppstod likevel et nytt problem: Hvordan skulle man bevise at retta avskyting virka? Tilhengere av rettet avskyting uttalte at de observerte stadig større dyr. Observasjonene ble imidlertid møtt med spørsmål fra andre. En fjelloppsynsmann skrev; ”jeg har hørt om disse gigantene, men jeg har aldri sett noen av dem.” På tross av at det ble stilt spørsmål var det enighet om at rettet avskyting hadde hatt noe effekt, men ikke så mye som man hadde håpet på. Dette førte til at det ble stilt spørsmål ved hele tiltaket, særlig fordi de kategoriene av dyr man brukte ga et for svakt rettslig grunnlag til at politiet kunne reise straffesak mot de som skjøt for store dyr. En annen grunn til spørsmål var problemene med å dokumentere effektene av rettet avskyting: Villreinutvalget kunne ikke dokumentere sammensetningen i stammen og hvordan den årlige jakta påvirket strukturen. Den vanlige jeger, som opprinnelig støttet en rettet avskyting, ble kritisk til tiltaket og fordi man var avhengig av deres støtte var det en reell fare for at hele tiltaket kunne bli spolert. Dette førte til at kategoriene for jakt ble noe endra. DVF aksepterte at de nye kategoriene var så lik Jaktlovens kategorier at Jaktloven kunne brukes ved tiltale av jegere som forbrøt seg mot den retta avskytingen. Jaktloven ga mulighet til å straffe personer som var gratisspassasjerer i forhold til jaktkategoriene.

Fjelloppsynene og villreinutvalget kjente Eigil Reimers og hans kunnskap om metoder for å samle data om alders- og kjønnsstruktur. Fra slutten av 1970-tallet ble hans høst-strukturtellinger, sammen med data om antallet dyr som ble drept innen hver kategori under jakta, et viktig hjelpemiddel til å oppnå en god forvaltning. Tiltakene lyktes, og den retta avskytingen ble ganske raskt akseptert av den vanlige jeger. Viktige grunner var at

de som forbrøt seg mot retta avskyting nå ble straffet etter jaktloven og at bearbeida kunnskap (tellingene og beregninger) viste at den retta avskytinga faktisk virka. Ved de årlige diskusjonene om kvoter ble villreinutvalget avhengig av høststrukturteilingene.

Fra begynnelsen av 1980-tallet startet det en god periode for villreinforvaltningen i Rondane Nord; antallet dyr var under kontroll og strukturen utvikla seg som antatt. Tillit og en maktlikevekt blant medlemmene av villreinutvalget førte til en villreinforvaltning med få transaksjonskostnader. En grunnleggende forutsetning, som neppe var vektlagt, var at villreinstammene i Rondane holdt seg innen området eller "territoriet" til det enkelte villreinutvalg.

Utfordringene for Rondane som region

Denne harmonien ble truet av et tiltakende trekk av store bukker på tvers av den villreinadministrative grensen mellom Rondane Nord og naboområdet i sør. I starten tok ikke strukturteilingene hensyn til dette problemet, på tross av advarsler fra Normann Heitkøtter som observerte det økende trekket. Likevel, etter noen år ble bukketrekket beregnet inn i de årlige oversiktene av kjønns- og aldersstruktur. Samtidig økte det generelle trekket av dyr mellom områdene. Forvaltningen ble mer komplisert fordi kvoten ble gitt for det enkelte villreinområde eller territorium i Rondane. Som svar på dette, og som i tidligere perioder med usikkerhet, begynte villreinutvalget og fjelloppsynene å samle kunnskap om trekkene. Det gjorde de ved å kartfeste sine observasjoner i løpet av året mht kategori av dyr, antall, retning på trekket med mer. På tross av dette ble det klart at man trengte en mer systematisk og vitenskapelig overvåkning – en mer systematisk innsamling av bearbeida kunnskap. Terje Skogland ble invitert til å presentere et prosjekt.

I 1992, på et møte om dette prosjektet, la Skogland stor vekt på at Rondane var en region. Villreinutvalgene måtte derfor gjennomføre tellingene på tvers av de territorielle grensene og helst etablere nye formelle avtaler mellom utvalgene. Dette var muligens allerede vurdert av deltakerne, men den sterke påvirkningen fra Skogland synes å ha brakt temaet til overflaten. For å få gode data måtte det gjennomføres synkrone totalteilinger (minimumstelingene) for hele Rondane regionen. Det var imidlertid problematisk fordi på den mest fordelaktige tida for vinterteilingene i nord beitet ofte Rondane Sør reinen i skogen. Det gjorde det vanskelig å få gjennomført flyteilingene.

Villreinens nye trekk, problemene med å skape en ny felles forvaltning og felles teilingene førte til forvaltningsproblemer. På grunn av få gode teilingene ble populasjonsmodellene ikke kalibrert med "reelle tall", og forvalterne begynte å miste kontrollen. I årsrapporten for 1992 var villreinnemnda for Rondane Nord bekymra og vektla sterkt behovet for gode totalteilingene. Etter hvert ble kunnskapsgrunnlaget bedre. Samtidig startet fylkesmannen i Oppland, støttet av DN og noen kommuner et arbeid for at Rondane formelt skulle bli ett

villreinområde. Prosessen var konfliktfull. Resultatet var at det ble ett villreinutvalg i nordre del av Rondane og ett for den søndre delen. Deres territorier stemte ganske godt med villreins arealbruk. Spørsmålet om trekk mellom områdene kom imidlertid igjen på dagsorden og lokalt startet man en ny systematisk datainnsamling av trekk mellom områdene. I 1997 ble det etablert en villreinnemnd for Rondane, med to villreinutvalg. En ny driftsplan ble godkjent i 1999. Den består av en felles del og en del for hvert av delområdene. Målet i planen er 1500 dyr i Rondane Nord og 3000 i Rondane Sør.

5.2 Hardangervidda villreinområde

Hardangervidda – en grov beskrivelse av området og situasjonen fra 1950-tallet

Hardangervidda villreinområde omfatter 8200 km² (Strand m.fl. udatert). Området ligger i 9 kommuner og 3 fylker. De beste vinterbeitene er i den østlige delen mens kalvingsplassene og de beste sommerbeitene finnes i sørlige og vestlige deler. Hardangervidda nasjonalpark ligger sentralt på vidda. Store områder i den vestlige, nordlige og østlige delen av regionen er statsallmenning. Private rettighetshavere er vanlig i den søndre delen og er generelt vanligst i utkanten av vidda. Private rettighetshavere er organisert i Hardangervidda Grunneigarsamskipnad (HG) mens fjellstyrene er organisert i Samarbeidsorganet for fjellstyra på Hardangervidda (SfH). Fram til 1987 besto Hardangervidda villreinutvalg av kommunale viltnemnder, private grunneiere og fjellstyrene. Etableringen av villreinnemndene medførte at Hardangervidda villreinutvalg siden 1988 har bestått av private grunneiere og fjellstyrene.

Den første flytellinga av villrein på Hardangervidda, i 1954, viste 12 000 villrein før kalvinga. I 1960 viste en flytelling 20 000 dyr før kalving. I 1965 var det registrert 26 000 villrein før kalving. Det skyldtes trolig at mange tamrein blandet seg med villreinen⁷. Vinterbeitene var da meget nedslitte og den sentrale jaktadministrasjon vedtok en kraftig reduksjon av bestanden. Fellingskvoten ble økt til i gjennomsnitt 11 000 per år i perioden 1965-1969. I snitt ble det felt 6 000 villrein årlig. Både den lovlige og den ulovlige beskatningen ble sterk (Miljøverndepartementet 1974:30B). En vintertelling og en sommertelling i 1970 antydte henholdsvis 6 000 og 7 600 villrein. Det ble innført fredning i 1971 - 72. Sommeren 1972 ble det funnet 10 100 villrein (Strand m.fl. udatert).

Kvotene var lave de første årene etter fredningen og allerede i 1974 ble det funnet 14 200 dyr. Kvoten var likevel lave (4 300 – 5 077 dyr) til og med 1978. Bakgrunnen for de lave kvotene var usikkerhet og konflikt om størrelsen på bestanden. Tellingene i 1974 og 1975 indikerte at bestanden var større enn målet (8-10 000 dyr), men en valgte likevel lave

⁷ I 1946 var det 7000 tamrein på vidda. Antallet avtok etter hvert og ved siste telling på starten av 1960-tallet var det 2-3000 tamrein. Det er i dag bare villrein på Hardangervidda (NOU 1974:30B).

kvoter. I denne perioden var det betydelige konflikter omkring bestandsmålet og hvor mange rein Hardangervidda kunne underholde. Forvaltningen var også fortsatt preget av den høye avskytingen på 1960-tallet og var derfor avholdne med å øke avskytingen tilstrekkelig (Strand m.fl. udatert).

I 1979 ble det under en utvida kalvetelling funnet 21 700 dyr og det ble utvikla en treårs plan for å redusere bestanden til 11 000 dyr. Etter en stor økning i kvotene i 1980-84 og en felling på 9 459 og 6 958 dyr i henholdsvis 1983 og 1984 var bestanden sommeren 1987 på 11 000 dyr (Strand m.fl. udatert). Driftsplanen som gikk ut i 1988 hadde som mål en vinterstamme på 8 000 – 10 000 dyr, men antallet kunne økes dersom dyrenes kondisjon og beite ble bedre.

Driftsplanen for 1990 - 94 og gjennomføringen av den planen

”Prosjekt Hardangervidda villreinområde” ble utført i årene 1987- 89. Bakgrunnen var ønsket om å etablere en felles plattform for private og offentlige aktører. Forfatteren av sluttrapporten håpet at ”rapporten har vorti ei rettesnor som alle partar kan føle seg forplikta til å følgje i forvaltningen av villreinområdet og villreinstamma dei næraste åra”. En prosjektgruppe som representerte offentlige, private, nasjonale og regionale aktører tok del i utarbeidelsen av rapporten (Bakken 1989). En totaltelling i juli 1988 viste 11663 dyr på Hardangervidda. Det var som forventa (Årsrapport fra villreinutvalget 1989).

Ifølge Bakken (1989:3) var: ”Hovudmålsetjinga for villreinforvaltninga i Hardangervidda villreinområde...å sikre ei livskraftig villreinstamme, med naudsynt leveområde, over lang tid”. Bakken foreslo ikke ett mål for antallet dyr i stammen eller dens alders- og kjønnsfordeling. Basert på beregninger fra tre ulike modeller, Gaare & Hansson (1989), og forutsetningen om at laven ikke var nedbeita på forhånd, skrev Bakken (1989:5):

..Figuren syner at det er størst mogleg vekst i lavmatta ved ein vinterbestand på 9400 dyr. Størst avkastning i kg kjøtt er det ved ein vinterbestand på 12 000 dyr. Størst avkastning i tal på jaktbare dyr får ein ved 18000 dyr.

..Det synest å vere lite å tene i kjøttavkastning på å auke bestanden frå 10 000 til 12 000 dyr. Vidare synest auka i avkastning i tal dyr å vere heller låg dersom bestanden aukar frå 12 000 til 18 000 dyr (berre om lag 500 dyr). Samstundes tyder det på at lavveksten minkar raskt når bestanden aukar ut over 9-10 000 dyr.

Bakkens beregninger var basert på klassiske modeller for å diskutere ulike typer av utbytte. Basert på Bakken og noen forutsetninger, foreslo Hardangervidda villreinutvalg en driftsplan for perioden 1990 - 94. Herunder en plan for å redusere antallet villrein til 9000 individer. Forutsetningene ble brutt allerede samme høst fordi veksten i antallet kalver var større enn antatt og utbyttet av jakta var lavere enn antatt. Likevel ble driftsplanen vedtatt på et foreløpig grunnlag.

Diskusjonene de påfølgende år indikerer at aktørene forsøkte å nå målene i driftsplanen. Det viktigste virkemiddelet var totalkvoten og dens fordeling på kjønn og alder. Målet var

å oppnå en ”stamme med naturlig sammensetning” (Bakken 1989). Terje Skogland gjennomførte årlige kalve- og strukturtellinger samt flere totaltelling. Flere forsøk på totaltelling ble avblåst fordi forholdene var for dårlige. Totaltellingene ble referert til som minimumstelling for de reflekterte et minimum mht antall dyr, og ikke nødvendigvis alle.

Analyser viste at kondisjonen ble bedre, men at kvaliteten på vinterbeitene ikke ble signifikant bedre. Dårligere jaktresultat enn forventet førte til at villreinutvalget begynte å arbeide for en mer effektiv jakt. Utvalget oppmuntret grunneierne til å slå sammen vald og til å tillate jakt på tvers av valdgrensene. For å forbedre jakta ble det behov for mer kunnskap om jaktutøvelsen. Villreinutvalget analyserte derfor i 1990 den informasjon de fikk via jaktkortene. Slike analyser er siden blitt gjennomført hvert år. Resultatene presenteres i årlige rapporter og på det årlige høstmøtet. Minimumstelling indikerte imidlertid at stammen var for stor, for eksempel fant man ved en telling i 1991 11 170 individer. Problemet var hvordan man skulle øke fellingen: jegerne klarte ikke å skyte så mange dyr som de burde. De årlige rapportene fra villreinutvalget viste dyp bekymring over situasjonen.

Både midt i driftsplanperioden og ved slutten av den så villreinutvalget ingen grunn til å endre planen fordi forutsetningene ikke var forandra. Det er merkelig fordi jaktresultatet var dårligere enn forventet, hvilket trolig førte til en økning i stammen. I 1991 og 1994 bestemte villreinnemnda høyere kvoter enn villreinutvalget, se tabell 5.1, men generelt var villreinutvalget og nemnda enige om totalkvoten og kvotene mht kjønn og alder. Tabellen viser at i de aller fleste år, med unntak av 1995 og 2003, var DN's beslutning etter klagebehandling i tråd med vedtak i villreinnemnda.

Driftsplan 1995 – 1999

Før arbeidet med denne driftsplanen spurte villreinnemnda DN om prosessen med å lage en plan. Ifølge DN var villreinnemnda pålagt å følge opp intensjonene i driftsplanen via de årlige kvotetildelingene. Det var også ”selvsagt” at den lokale forvaltningen fulgte rådene fra forskere og offentlige organer. Forskningsdata om vinterbeitene og slitasjen på tennene til villreinen indikerte at målet for stammen ikke måtte økes noe særlig i den kommende driftsplanperioden. DN var også opptatt av at villreinen ikke kunne bruke store deler av de østlige vinterbeitene så mye som mulig på grunn av turisme. De forventet at den nye driftsplanen hadde bedre mål for å øke jaktsuksessen.

Tabell 5.1 Forslag til totalkvoter og kvotene som ble bestemt samt felte villrein i årene 1988-2004. Hardangervidda.

År	VU forslag	VNs beslutning	Anke beslutning	DN villrein	Kvote	Felte
1988	?	?	Ingen		4662	2011
1989	4500	4500	Ingen		4487	1501
1990	7000	7000	Ingen		7016	2805
1991	7500	8000	Ingen		7962	2843
1992	3500	3500	Ingen		3494	751
1993	4000	4000	Ingen		3992	1748
1994	5000	6000	Ingen		5982	1596
1995	5500	5500	3; 4000, 4500, 12000	8000	8066	2487
1996	7500	9000	6, mindre enn 9000, som VU	9000	8995	3603
1997	9600	9600	1, betydelig større kvote	9600	9596	3426
1998	11500*	11500*	Ingen		11498*	4420
1999	11500*	11500*	Ingen		11524*	3550
2000	11500*	11500*	Ingen		11498*	2683
2001	6500*	5000*	5 anker for 3000	5000	5000*	2140
2002	2500	2500	3 anker; 2000-5000	2500	2500*	1400
2003 ¹	0	1000/0	3 anker for 1000	1000	1000	133
2004	0	0	1 anke for 1400	0	0	0

VU: Villreinutvalg, VN: Villreinnemnd, * Felling av kalv er inkludert i lisensen.

¹ I 2003 vedtok villreinnemnda først en kvote på 1000 dyr. Vedtaket ble omgjort til at det ikke skulle være jakt, altså "0" kvote.

Utarbeidelsen av driftsplanen inkluderte et møte i mars 1995. Det var deltakere fra alle viktige offentlige, private, nasjonale og lokale aktører. Ifølge DN var driftsplanen et virkemiddel til å implementere de nasjonale retningslinjene i DN-rapporten "Forvaltning av hjortevilt mot år 2000". Viktige mål der var å gi større makt til lokale og regionale forvaltningsorganer og den foreslåtte driftsplanen for Hardangervidda var i tråd med det arbeidet. Overordna nasjonale mål inkluderte at stammene skulle stabiliseres på et bærekraftig nivå og gi et bærekraftig utbytte. Dyrenes helsetilstand skulle være god og det skulle være en forsvarlig kjønns- og aldersstruktur. Størrelsen og kvaliteten på leveområdene skulle opprettholdes.

Terje Skogland var nå død og hans etterfølger i NINA, Olav Strand, forklarte hvordan de brukte ulike typer tellinger. På bakgrunn av en minimumstelling i 1991 ble antallet villrein vinteren 1994/95 estimert til 11 118 individer. En kalvetilvekst på 40 kalv/100 simler ville ifølge estimater gi en stamme på 13 627 villrein sommeren 1995. Det ble en intens diskusjon. En representant fra Hardangervidda Grunneierlag viste til at majoriteten i deres organisasjon ønsket en vinterstamme på 12 000 dyr. De hadde ikke tiltro til det tallet som ble presentert om det totale antallet rein. Ifølge forslaget til driftsplan hadde stammen og forholdene blitt bedre, men det var grunn til å være forsiktig. Målet for antall dyr i driftsplanperioden 1995-1999 ble satt til 10 000 individer, men stammen kunne økes til 12 000 mot slutten av perioden dersom det ble bedre forhold.

Iverksetting av driftsplanen for perioden 1995 – 1999

I 1995 foreslo villreinutvalget en kvote på 5500 individer. Det var et kompromiss. Noen medlemmer av villreinnemnda ønsket lavere kvoter enn 5500, mens andre ønska høyere kvoter. Representanter fra de sørligste kommunene, der en stor del av stammen beitet, refererte til de tallene som var lagt fram av Strand og ønsket en kvote på 7000 individer. I løpet av avstemningen i villreinnemnda var det forslag om kvoter i størrelsesorden 4000 - 7000 dyr, men majoriteten stemte for villreinutvalgets forslag.

Beslutningen ble anket. Rettighetshavere i de nordlige og østlige deler, der det ble observert få individer, ønsket lavere kvoter. Tinn kommune, som ligger i sør og som har en stor del av stammen, ønsket høyere kvoter. De refererte til NINAs studie og ønsket primært en kvote på 19 000 individer for å nå forvaltningsmålet på 10 000. De foreslo likevel en kvote på 12 000 individer. DN la vekt på at den tidligere ”overbefolkningen” gav grunn til å være forsiktige. På grunn av at det ikke var gjennomført noen total-/minimumstillinger siden 1991 var situasjonen usikker og det var svært ulike syn på saken. DN skrev at i de fleste villreinområder var et tilsvarende antall år uten tellinger ikke noe problem. I de områdene gjorde årlige struktur- og kalvetellinger sammen med den siste gode minimumstillingen det mulig å beregne det totale antallet dyr. Fordi Hardangervidda var så spesiell var slike metoder de eneste som passet når man skulle bestemme størrelsen på stammen der. Basert på dette antok DN at stammen sommeren 1995 var på 13 500 – 16 000 individer.

Den nye kvoten ble på 8000 og DN dispenserte fra nasjonale regler slik at jakteffektiviteten kunne økes. I et brev til villreinnemnda la DN vekt på at det var usikkerhet og uenighet om antallet villrein. De la stor vekt på å få gjennomført en totaltelling den sommeren og hadde prioritert midler til en telling. I august 1995 påpekte lederen for villreinnemnda at det var svært ulike syn på antallet villrein og han anbefalte sterkt en totaltelling. Han kritiserte DN for å være for passive.

Ved en minimumstilling vinteren 1996 ble det ikke funnet flere enn 9 000 individer. I NINA mente man at dette var for lavt når man tok i betraktning ulike typer tellinger og de rapporterte jaktresultater. Kontroller i felten hadde avdekket at ved flyfoto ble bare 60 % av det virkelige antall dyr funnet og tellet. I 1996 foreslo villreinutvalget en kvote på 7 500 dyr.

Nok en gang var medlemmene av villreinnemnda uenige, men som et kompromiss ble de enige om en kvote på 9 000 individer. Det ble ansett som en ”sikker” kvote fordi det var lettere å øke stammen enn å redusere den. De som klaget ønsket denne gangen lavere kvoter. Blant disse var Vinje sin avdeling av Hardangervidda Grunneigarsamskipnad. De

argumenterte med at antallet rein trolig var omtrent som målet i driftsplanen, altså 10 000 individer. En kvote på 9 000 var derfor meningsløs. Deres kritikk var basert på observasjoner og fordi de mente at tellingen vinteren 1996 var ganske god. Reduksjonen i jaktutbyttet støttet etter deres oppfatning synet om at det i virkeligheten var færre dyr i stammen. Ankene ble avslått og kvoten ble som bestemt i villreinnemnda. Det ble satt i gang ytterligere tiltak for å øke jakteffektiviteten.

I 1997 foreslo villreinutvalget en kvote på 9 600 individer, men tendensen til at folk fra Tinn ønsket høyere kvoter ble gjentatt. Etter votering ble villreinutvalgets forslag vedtatt. Kvoten hadde en overvekt på simler fordi det ville redusere veksten i stammen. Forslaget ble anket, og en av de som anket, Tinn kommune, argumenterte for en kvote på 14 000 individer. De siterte NINA på at reinen hadde en dårlig kondisjon, som til og med var blitt verre de siste 2-3 årene. Vinterstammen var på minst 15 000 individer, hvilket var 50 % over målet i driftsplanen⁸. Ved diskusjonen i villreinnemnda ble det lagt vekt på at dersom klagen fra Tinn ble akseptert viste det en total mistillit til det arbeidet villreinutvalget gjorde. Det ville ødelegge effekten av forsøkene som man gjennom flere år hadde gjort for å bedre samarbeidet på vidda. DN aksepterte ikke klagen. Ifølge villreinnemnda sin årsrapport fra 1997 ble det skutte færre dyr enn den årlige tilveksten og mindre enn forutsatt da man fastsatte kvoten. Det måtte settes i gang drastiske tiltak slik at man klarte å skyte minst 2000 flere individer hvert år i resten av driftsplanperioden.

En tre-årsplan for å øke fellingen av villrein på Hardangervidda

I 1998 vektla et notat fra villreinnemnda at ifølge NINA var situasjonen for villreinen på Hardangervidda alarmerende. Reinen der hadde den lavest vekt og de korteste kjever. Det viste ifølge nemnda hvor alvorlig situasjonen var for villreinen. Fellingsprosenten var alarmerende lav og DN ba villreinutvalget lage en plan slik at man fikk så skutt så mange dyr at driftsplanens mål på 10 000 ble oppnådd. DN la vekt på at villreinutvalget var ansvarlige for situasjonen og at deres fremtidige mulighet til selvforvaltning var avhengig av det ble skutt flere villrein. Planen, som ble lagt fram i 1998, ble godkjent og støttet av alle aktører. Ved intervjuene kom det fram at flere allerede da var skeptiske, men at de på tross av skepsis ikke hadde andre data å forholde seg til om stammen enn estimatene fra DN og NINA. En generell støtte til kvotene i årene 1998-2000, se tabell 5.1, indikerer at det på overflaten var full støtte til reduksjonsplanen.

Villreinutvalget foreslo en kvote på 11 500 dyr i 1998, derav 85 % simler og ungdyr, slik at stammens produksjon ble redusert. I tillegg fikk alle som hadde jaktkort tillatelse til å

⁸ Tallet på 15000 individer er trolig basert på en produksjonstelling i 1997 som viste nesten 4000 kalver. Denne kalvetellingen foregikk over 2 dager og det er reist spørsmål om det høye antallet kalver skyldtes en dobbelttelling. På den tida hadde en ikke radiomerka dyr. Det er dokumentert at en dobbelttelling skjedde sommeren 2004, men det ble avdekket pga radiomerking av dyrene.

felle en kalv. På høstmøtet i 1998 ble det lagt vekt på at det ble skutt færre dyr enn man håpet. Likevel ble det felt 4 420 individer, hvilket var det beste fellingsresultatet siden 1984. Villreinnemnda og flere rettighetshavere var kritiske til de nye reglene for Hardangervidda nasjonalpark fordi det gjorde det vanskelig å få fraktet skutt rein ut av nasjonalparken.

I 1999 ba villreinutvalget om tillatelse til å forlenge driftsplanperioden til år 2000 slik at den samsvarte med planen som var iverksatt for å øke fellingene av villrein. Det ble akseptert. Villreinutvalget foreslo en kvote på 11 500 dyr, og samme jakt på kalver som i 1998. På tross av dette ble det ikke skutt spesielt mange kalver, delvis fordi det faktisk var et begrensede antall kalver. I juli 1999 ble det gjennomført en total-/minimumstelling. Tellingene ble administrert av NINA og det var deltakere fra villreinutvalget og villreinnemnda. Det ble funnet 7 527 individer, men tellingene ble avblåst på grunn av dårlig vær. På en oppsynssamling i august 1999 opplyste fylkesmannen at man vinteren 1998/99 regnet med 15 500 – 16 000 dyr på vidda, og at totalbestanden før jakt var 20-21 000 dyr.

Ifølge årsrapporten fra villreinnemnda i 1999 hadde man ikke nådd målet for det totale antall dyr i stammen, men stammen var ikke ute av kontroll. Strukturen var omtrent som forutsatt i driftsplanen. Villreinnemnda fokuserte på tellinger, vitenskap og forvaltning og hadde registrert en økende frustrasjon blant rettighetshaverne mht antallet villrein. Det ble ikke ansett som realistisk å få full oversikt over stammen, og det var heller ikke økonomisk hensiktsmessig. Det burde likevel være vilje og økonomiske prioriteringer i forvaltningen slik at usikkerheten ble redusert mest mulig. Årlige tellinger var et viktig forvaltningstiltak fordi de skal oppfylle et mål om å ha oversikt over stammen. Dessuten var det viktig at tellingene ble akseptert og respektert i lokalsamfunnet. Lokal aksept krever aktiv lokal deltakelse av villreinutvalg og rettighetshavere. Lokalt aksepterte minimumstillinger var viktig fordi at dersom tellingene ikke ble akseptert ville det bli vanskelig å bli enige om felles mål og utvikle en vilje til å gjennomføre tiltaket. Nemnda oppfordra DN til å stille de nødvendige midler til rådighet for tellinger. Det burde gjennomføres flere minimumstillinger i løpet av en sesong.

I ettertid legger flere respondenter vekt på at forvaltningen ble for fokusert på “worst case” scenariet. Etter hvert økte skepsisen blant jegere og rettighetshavere betraktelig, blant annet fordi jegere besøkte store områder uten å observere villrein. Det ble bare observert villrein i ett område, så spørsmålet meldte seg: Hvor kunne de resterende tusener av villrein være? Lokale respondenter følte også at DN ikke ønska en minimumstelling fordi de stolte på modellene og fryktet at en telling som ikke var god nok ville bli brukt som et argument mot høye kvoter. Det ble kritisert at man startet en planmessig reduksjonsavskyting uten å vite det virkelige antallet villrein.

Ifølge Hardangervidda villreinutvalg antok NINA vinteren 1999/2000, basert på modellberegninger, at antallet villrein var 12-14 000. For å nå målet om 10 000 dyr burde kvoten derfor være 11 500 rein og fri mulighet til å felle kalv på kortet. Den høsten ble det skutt 2 683 villrein. Den lokale skepsis økte betraktelig, hvilket blant annet ble uttrykt på et fellesmøte mellom aktørene høsten 2000. Ifølge Hardangervidda villreinutvalg (2003) måtte de arbeide hardt for å få midler og utstyr til å gjennomføre en minimumstelling vinteren 2001. De fikk imidlertid 60 000 direkte fra DN samt at fylkesmannen omdisponerte kr. 147 000. DN og NINA var svært skeptiske til slike tellinger om vinteren mens lokale folk syntes det var svært viktig å få gjennomført minimumstillinger. DN uttrykte imidlertid at metodikken virket lovende dersom været var bra nok.

Villreinutvalget organiserer sin egen minimumstelling og finner 5000 villrein

I mars 2001 gjennomførte villreinutvalget to flytelling som viste henholdsvis 5306 og 5197 individer. På tross av usikkerhet var de fleste enige om at det var færre enn 10 000 villrein på Hardangervidda. Villreinutvalget antok at det var mindre enn 7 000 individer. DN antok at stammen var større enn 10 000. De kunne ikke akseptere en kvote som var mindre enn 10 000 dyr fordi de var redde for en ukontrollert vekst slik som man tidligere hadde hatt på vidda. På tross av at villreinutvalget hadde en annen mening tilpasset de seg til DN og foreslo en kvote på 6 500 dyr. Villreinnemnda antok at stammen var på 7 000 individer og foreslo en kvote på 5 000 dyr. Kvoten ble på 5 000 dyr, men i tillegg fikk alle jegere tillatelse til å skyte en kalv. Det kom 5 klager på kvotevedtaket og alle som klaget ønsket lavere kvoter. Klagene ble ikke tatt til følge.

Etter jakta i 2001 konkluderte NINA med at antallet villrein den forrige vinteren var på 5500 – 7 500 dyr. De tallene var basert på den nye metodikken med bruk av radiosendere og beregning av fangst og gjenfangst. Det arbeidet hadde pågått siden 1999. Ny kontekstuavhengig kunnskap var blitt utvikla til bruk ved tellingene.

I årsmeldinga for 2001 skriver villreinutvalget at det i 2001 var en kraftig debatt og mange avisinnlegg. For å få en bedre prosess var det viktig (s. 9) "... med et skriftlig, detaljert og mest mulig objektivt kvoteforslag som alle kan lese og slik sette seg inn i bakgrunnen for de vurderinger og konklusjoner som er gjort. Deretter er det svært viktig med en åpen prosess og beslutningsveier der roller og ansvar er klargjort og kjent." Etter et møte mellom Hardangervidda Grunneigarsamskipnad, fjellstyrene, fylkesmannen i Buskerud, villreinnemnda og villreinutvalget ble det for den kommende høst lagt opp til en bred høringsrunde blant alle vald om kvotene.

Ved vintertellinga i 2002, som ble organisert av villreinutvalget, ble det funnet 4668 villrein. Tellingene i 2001 og 2002 var mulige fordi lokale folk var godt organisert og inkluderte personer som var eksperter på databehandling og bruk av GPS. Ved å fly

systematisk over Hardangervidda og plotte hvert foto av reinsdyr på et digitalt kart og samarbeide med lokale folk i felten, fikk de gjennomført en overbevisende telling. Ifølge lokale aktører var det viktig at sekretærene for villreinutvalget og villreinnemnda var profesjonelle. Begge har høyere utdanning innen viltforvaltning og en systematisk tilnærming til planlegging og planprosesser. På grunn av den lokale deltakelsen i minimumstellingene stolte de fleste lokale på dataene. Ved å sammenligne med andre data antok villreinutvalget at det totalt var 6 500 villrein på Hardangervidda. Villreinutvalget organiserte en bred prosess i forhold til sine medlemmer. Majoriteten av medlemmene støttet en kvote på 2 500 villrein og at alle som hadde simle- og ungdyrkort fikk tillatelse til å skyte en kalv, men med en kortere jakttid.

Dette ble godkjent av villreinnemnda med 5 mot 4 stemmer, men påklaget av mange aktører. De som klaget foreslo kvoter i størrelsesorden 2 000 – 5 000 individer. Ved klagevurderingen støttet DN kvoten på 2 500 villrein som var fastsatt av nemnda. Høsten 2002 var villreinen mer likt fordelt på vidda enn tidligere, herunder flere dyr i de nordlige og østlige deler. Basert på kalvetellinger sommeren 2002 konkluderte NINA at totalstammen i 2002/2003 var på 4 400 – 4 800 individer.

Regionale forskjeller

Proessen om kvoter i 2002 viser den samme tendensen som i mange tidligere år, nemlig at rettighetshavere og medlemmer av villreinnemnda har ulike meninger om antall villrein og kvoten. Generelt vurderer rettighetshavere og aktører som ofte har villrein i sitt område stammen til å være større enn hva rettighetshavere og aktører i områder med færre rein vurderer. Tinn er et område hvor det ofte observeres rein, og hvor aktørene over mange år generelt har vurdert stammen til å være større enn hva aktører i for eksempel de østlige områder har vurdert den til. Kvoteforslagene følger den samme tendens. Aktørene fra Tinn legger vekt på at det er lettere å kontrollere veksten i en liten eller middels stor stamme. Forslag om lave kvoter har større støtte i resten av området, ofte i de nordlige og østlige deler. Grunnen kan være at de observerer færre dyr og håper at en stor stamme vil medføre en spredning av reinen til deres område. De legger vekt på at situasjonen ikke kan sammenlignes med tidligere ti-år fordi andelen av simler er lavere hvilket medfører en lavere vekstrate. På grunn av disse forskjellene er det ved avstemninger i villreinnemnd og villreinutvalg vanligvis en majoritet og en minoritet. Representantene fra Tinn utgjør ofte minoriteten. Det medfører at de ofte anker til DN.

Driftsplanen for 2002 – 2006

Arbeidet med en ny driftsplan startet i desember 2001 med en prosess i villreinutvalget om mål for stammen og villreinområdet. Arbeidet fortsatte utover i 2002 ved at det ble presentert forslag for rettighetshaverne og ved diskusjoner med villreinnemnda. Forskere

og nasjonale aktører var ikke direkte involvert, men vitenskapelige data ble brukt. Driftsplanen er på 8 sider og hovedoverskriftene er langsiktige og kortsiktige mål og virkemidler for å nå målene. Dette er spesifisert som bestandsforvaltning, tellinger, lokal forvaltning, jегernes interesser og hvordan man skal kommersialisere villreinjakt. Målet for stammen er på 11 000 $\pm$ 2 000 dyr, mens målene for struktur er 40 – 60 % simer og 15 – 25 % bukker 3.5 år og eldre. Målene er formulert som intervall fordi bestanden svinger. Ved at man ikke fokuserer på ett tall blir det mindre kritikk av at man ikke når ”målet”, hvilket av flere anses om mindre relevant.

Driftsplanen ble oversendt villreinnemnda for godkjenning. Ifølge ny forskrift om forvaltning av hjortevilt og bever av 22.3.2002 skal imidlertid hele villreinområdet være ett vald for at villreinnemnda skal kunne godkjenne en flerårig bestandsplan som gir grunnlag for å gi en samlet fellingstillatelse for hele planperioden som frie dyr. Ifølge lokale aktører er det på grunn av det store antallet rettighetshavere ikke mulig å organisere vidda som ett vald. Ettersom Hardangervidda ikke er ett vald mente villreinnemnda at den formelt ikke kunne godkjenne driftsplanen, men nemnda støttet planens langsiktige mål. Villreinnemndas mål på 9 000 dyr er et kompromiss mellom lokale og nasjonale mål. Driftplanen har likevel ingen formell status. Ifølge rundskrivet av juli 2002 kan imidlertid en bestandsplan, selv om den ikke er godkjent, være en viktig basis for dialogen mellom nemnd og utvalg om bestandsforvaltningen i et villreinområde.

Den kontroversielle kvotediskusjonen i 2003

Villreinutvalget hadde utarbeidet to alternative kvoteforslag for jakta i 2003. Begge forslagene ville medføre en økning i stammen. Det ene forslaget var en kvote på 1 000 dyr og bare en mindre andel simer i kvoten. Alternativ 2 var at det ikke skulle være jakt i det hele tatt. Etter en avstemning blant rettighetshaverne fikk forslaget om ingen jakt mest støtte og villreinutvalget foreslo at det høsten 2003 ikke skulle være villreinjakt på Hardangervidda. Villreinnemnda var i ferd med å akseptere dette, men et forslag fra Tinn sitt medlem og et overbevisende innlegg fikk majoriteten til å støtte en kvote på 1 000 dyr med 70 % frie dyr (i virkeligheten bukk) og 30 % kalver. Simlene skulle ikke jaktes fordi beitepresset ble redusert via jakt på bukker. Fortsatt jakt ville bidra til å holde ved like jakttradisjonen og gi inntekter til rettighetshaverne.

På grunn av formelle problemer måtte villreinnemnda gjøre et nytt vedtak og denne gangen støttet de villreinutvalget. To rettighetshavere, inkludert en fra Tinn, krevde begge en kvote på 1000 dyr. DN aksepterte klagen og bestemte en kvote på 1000 dyr (356 frie dyr, 323 simer/unge bukker, og 279 kalver) fordi det ville gi en viss økning i stammen. Det var direktoratets klare oppfatning at en moderat vinterstamme på sikt økte muligheten for bedre kondisjon. DN nevnte i den forbindelse at ifølge Gaare og Hansson (1989) var det optimale antallet vinterdyr 4 500 fram til laven var regenerert. Reinens kondisjon var

heller ikke så god som den burde være. Menneskelige forstyrrelser i vinterbeiteområdene reduserte dessuten det området som faktisk var tilgjengelig for villreinen. DN la avgjørende vekt på retten til å høste av en høstbar bestand, jf viltloven. Det var mulig både å høste og å sikre vekst i stammen.

Beslutningen ble sterkt kritisert av villreinutvalget, særlig fordi deres forslag om fredning var basert på en demokratisk prosess blant rettighetshaverne, i samsvar med ideen om en desentralisert forvaltning av bestandene. De stilte også spørsmål mht om det var andre motiv enn hensynet til kondisjonen som var utslagsgivende, for eksempel om en mindre stamme var ønskelig fordi det reduserte konfliktene i forhold til friluftsliv/turisme. Villreinutvalget mente at argumentet mht kondisjon var feil og satte spørsmålstegn ved hvorfor DN brukte en kritisert rapport fra 1988. Nyere rapporter var mer relevante, men ga andre resultat. Via nettverket av rettighetshavere klarte villreinutvalget å få de fleste av dem til å avstå fra å bruke sine kvoter, hvilket reduserte det virkelige antallet dyr som var tillatt felt. Denne og de tidligere konfliktene førte til at en rekke aktører ble enige om en prosess og møter for å få til en mer enhetlig og mindre kontroversiell forvaltning av villreinen på Hardangervidda. Det synes man å ha oppnådd. Villreinutvalgets forslag om at det ikke skulle være jakt i 2004 ble støttet av villreinnemnda og av DN, på tross av en anke fra Tinn hvor man ønsket en jakt på 1400 dyr.

5.3 Diskusjon

Valerius Geist argumenterte på den 5. Nord Amerikanske Caribou kongressen i 2001 for at en vellykket forvaltning av mange arter skyldtes kombinasjonen av formell makt og bearbeida kunnskap. Det er også tilfellet for forvaltningen av norske villreinstammer fra 1931 og framover, særlig fra 1950-tallet da utnyttelsen av stammene blir mer stabil. Fram til 1931 hadde fredning og økning i stammen blitt fulgt av en ny overbeskatning. Det nye systemet inkorporerte imidlertid i for liten grad annen kunnskap enn den som ble produsert og brukt av Landbruksdepartementet, og tilsvarende liten påvirkning fra andre. Det medførte at lokale folk i en del områder fra 1961 organiserte seg for å få økt makt over sine stammer (Bråtå 2001; Bråtå 2003; Heitkøtter 1981; Jordhøy 2001). De dannet villreinutvalg.

En vellykket fellesressursforvaltning er avhengig av et omforent og akseptert kunnskapsgrunnlag (Ostrom 1990; Johnston 1992) fordi det reduserer usikkerhet. Kunnskap aksepteres lettere dersom interessentene deltar i produksjonen av kunnskapen. I vestlige samfunn er det en tendens til størst tiltro til kunnskap dersom den finnes i en bearbeida form, hvilket ofte vil si at den er kvantitativ. Dette skyldes den sterke påvirkningen fra naturvitenskap og teknisk-rasjonell tenkning (Camhis 1979; Friedmann 1987), og at makt formelt utøves via en administrativ struktur som implisitt er basert på "objektiv"

kunnskap (Weber 1995). Tall og kvantifisering er essensen av rasjonalitet (Gadamer 1989; Hacking 1991).

Dette er trolig viktige årsaker til at fjellstyrene i Rondane mente deres forvaltning måtte baseres på totaltelling, altså kontekstavhengig bearbeida kunnskap. En annen grunn til at de ønsket kvantifisering er at kvotene er en kvantifisering av hvor mange dyr som kan skytes. Det faktum at man i Rondane baserte seg på tellinger og fulgte dem mht forslag om kvoter var trolig sentralt for at villreinutvalgets kvoteforslag fra 1967 og framover ble akseptert av nasjonale myndigheter, da DVF. At villreinutvalgets kunnskap stemte overens med folk sin personlige kunnskap var viktig for at rettighetshaverne aksepterte inndelingen i det Dyson-Hudson & Smith (1978) kaller menneskelige territorier – villreinområder. Hvert av villreinområdene hadde homogene forvaltningsmål. I Rondane Nord var dette starten på en lang periode der rettighetshaverne samarbeidet til det beste for villreinen og egen jakt. Utvikling av en gjensidig tillit eller sosial kapital, og menneskelige territorier som er i overensstemmelse med villreinens arealbruk, synes viktig for den utviklingen.

Økt makt over stammene forutsetter mer kvantifisert kunnskap

Kvantifiseringer endret forvaltningen av villreinen fra å være en forvaltning av en "masse" til å bli en forvaltning av en samling definerte og kvantifiserte individer. Det skapte grunnlag for kvoter og økt makt over stammene. En mer detaljert styring av stammene var imidlertid i starten begrenset av en kunnskapsmangel om stammenes sammensetning mht kjønn og alder. En mer detaljert forvaltning var nødvendig fordi jegerne skjøt de største dyra, altså bukkene. I Rondane ble tendensen observert allerede fra 1950-tallet, men de biologiske konsekvenser var ukjente. Ved å formidle kontekst-uavhengig kunnskap hjalp villreinforskere denne delen av forvaltningen videre. Forskningen fungerte informativt mht effekter av en skjev alders- og kjønnsstruktur. Forskningen ga også kunnskap som lokale forvaltere brukte strategisk i form av argumenter for å overbevise rettighetshavere om at rettet avskyting var nødvendig (Cozzens & Woodhouse 1995; Langley 1989; Naustdalslid & Reitan 1994; Nelkin 1995; Weiss 1977).

For å gjennomføre en retta avskyting må man mestre problemet med gratispassasjerer. Altså at noen ikke bryr seg om spesifiserte kvoter, men fortsetter å skyte de største dyrene (Hardin 1968, Ostrom 1990). Introduksjonen av kvoter i 1931 stoppet gratispassasjerer på stammen som helhet, men ikke gratispassasjerer mht de største dyrene – vanligvis bukkene. Å overkomme det problemet er mer kompliserte fordi man må bli enige fra både et biologisk og et lovmessig ståsted om hvilke kategorier som gir best biologisk effekt og som kan gi grunnlag for straff mot de som bryter reglene. Det må også sikres at kategoriene kan implementeres ved ordinær jakt. Ved starten på gjennomføringen av dette

i Rondane var det et problem at forvalterne baserte seg på kvalitativ kunnskap om situasjonen i stammen og effektene av retta avskyting. Sanksjonene var heller ikke sterke nok til å forhindre gratispassasjerer fordi at kategoriene som man ble enige om lokalt ikke var i tråd med de nasjonale kategorier. De siste kategoriene ga mest grunnlag for bruk av makt til å stoppe gratispassasjerer, og var derfor mest effektive. Dette medførte at to grunnleggende forutsetninger for en langvarig ressursforvaltning var brutt. Det mangla et akseptert overvåkningssystem og det mangla effektive sanksjoner mot gratispassasjerer (Ostrom 1990). Konsekvensen var at hele systemet med retta avskyting holdt på å bryte sammen.

På samme måte som da kvalitative vurderinger av total stammen ble erstattet med kvantifisering ble de kvalitative vurderingene av struktur erstattet av vitenskapelig kunnskap, både mht hva som var passende kategorier og metoder for å samle inn og bearbeide data. Innføringen av slik kontekstuavhengig kunnskap, som bakgrunn for å produsere kontekstavhengig kunnskap – strukturtellinger, er et eksempel på positive effekter av samarbeid mellom lokale folk og villreinforskere. Et slikt samarbeid, denne gang mellom villreinutvalget og Skogland, fikk også DVF til tolke de nasjonale reglene så fleksibelt at de tyngste nasjonale reglene kunne brukes i den praktiske villreinforvaltning. Makten over stammene økte fordi hvert individ nå i prinsippet var karakterisert mht kjønn og alder og fordi det var makt bak implementeringen. Målene for struktur ble raskt nådd.

På 1980 tallet førte årlige strukturtellinger, kalvetellinger, totaltelling, et felles mål for stammen og et godt forhold mellom forvalterne til at forvaltningen i Rondane Nord var ganske vellykket. Flere av de samme forhold karakteriserer første halvdel av 1990-tallet på Hardangervidda. Der hadde forskning på slutten av 1980-tallet produsert kunnskap og den syntes allment akseptert via "Prosjekt Hardangervidda villreinområde". Lignende fordeler av et felles kunnskapsgrunnlag er observert når det gjelder villrein og arealplanlegging i Rondane og ved forvaltning av nedbørfelt (Bråtå 1985, 2001; Stokke 2005.). Forskernes legitimitet i form av Terje Skogland på Hardangervidda, og Skogland og Reimers i Rondane ser ut til å være viktig for at lokale aktører bruker deres kunnskap. Mangel på slik legitimitet er imidlertid ofte et problem ved forsøk på å få lokale aktører til å bruke bearbeida kunnskap (Johnston 1992; Weeks & Packard 1997).

Det felles kunnskapsgrunnlaget for bestandsforvaltning svekkes

Den formelle struktur mht bestandsforvaltning var lik på Hardangervidda på midten av 1990-tallet og i Rondane på starten av 1990-tallet. Stabile institusjoner er en forutsetning for at fellesressursforvaltning skal fungere godt (Ostrom 1990), men de kan settes på en alvorlig prøve dersom andre forutsetninger svikter, som det felles kunnskapsgrunnlaget. Fra slutten av 1980-tallet i Rondane skyldtes dette nye trekkmonstre på tvers av grensene

for menneskelige territorier - villreinområdene. Likevel klarte villreinutvalgene, fjelloppsynene og NINA etter prøving og feiling å utvikle et nytt system for innsamling av bearbeida kunnskap på tvers av territoriene. Dette ga et mer felles grunnlag og en kunnskap som kunne brukes i forvaltningen. Prosessen med å etablere ett villreinutvalg for Rondane, og dermed en ny maktbalanse (Foucault 1982; Flyvbjerg 1992) mellom aktørene var imidlertid da for komplisert til å lykkes. Resultatet var på sikt to villreinutvalg (Rondane Nord og Sør) hver med sin maktbalanse.

På Hardangervidda synes man å ha brukt de årlige kvotene for å nå forvaltningsmålet, men det er vanskelig å forklare hvorfor utviklingen fra midten av 1990-tallet førte til en stamme som ble halvparten av målet i driftsplanen. En mulighet er at forvaltningen ble for mye basert modeller og troen på at de sammen med struktur- og kalvetellinger samt jaktstatistikk var tilstrekkelig. I andre villreinområder hadde en slik tilnærming ifølge DN fungert bra, men modellene må "kalibreres" med minimumstillinger. Den "kalibreringen" ble ikke gjennomført fordi det er vanskelig å gjennomføre valide minimumstillinger for hele Hardangervidda og kanskje på grunn av DN's og NINA's skepsis til slike tellinger.

Sammenlignet med Rondane ble imidlertid DN sterkt involvert i forvaltningen, trolig på grunn av tidligere erfaringer med for sterk vekst i stammen og overbeiting. DN fryktet en ny overbeiting. Flere rettighetshavere stilte spørsmål ved tallene som ble presenteret av DN og NINA, men som en respondent sa: Folk har alltid krancla om antallet villrein og kvotene. Villreinutvalget hadde ikke en akseptert og konkurrerende kunnskap som kunne brukes strategisk ved diskusjoner om bestandsstørrelse og kvoter (Langley 1989, Naustdalslid & Reitan 1994, Nelkin 1995), selv om det i media etter hvert ble reist kritikk fra andre forskere. Villreinutvalget måtte stole på DN og NINA, og implementere reduksjonsavskytingen. Den planen ble gjennomført, men som mange aktører sier i ettertid, var den basert på et for svakt kunnskapsgrunnlag både ved starten og mens reduksjonsavskytingen foregikk. Ett av de viktigste kriterier for en vellykket fellesressursforvaltning, nemlig en felles og nøyaktig kunnskap (Ostrom, 1990), manglet.

Det som så skjer har paralleller til utviklingen i Rondane på 1960-tallet, nemlig at lokale folk tar til seg makt ved å organisere tellinger. De organiserte seg godt og det er interessant at ny teknologi som bærbare PC-er og GPS gjorde det mulig for dem å samle inn valid kunnskap. Nye teknologiske verktøy fungerte frigjørende. Ved selv å frambringe bearbeida, kontekstavhengig kunnskap, basert på mye deltakelse fra hele området, økte den lokale legitimitet. En forutsetning for lokal bruk av kunnskap var oppfylt. Likevel, for at kunnskapen skulle gi grunnlag for handling måtte den aksepteres av de som har den virkelige makt (Kleven 1993). Det var DN, men de aksepterte ikke 2001 tellingen, hvilket førte til at villreinutvalget tilpasset seg DN. Det gir grunnlag for spørsmål om den sentrale forvaltning, slik som på 1970-tallet, var for bundet til tidligere forvaltningspraksis, altså at de ikke raskt tok i bruk ny kunnskap.

Villreinutvalgets ansvar for bestanden førte imidlertid, som tidligere i Rondane, til at de gjennomførte nye tellinger. Ved hjelp av mer kvantifisert kunnskap, som ble akseptert, dokumenterte de at stammen var halvparten av målet i driftsplanen. På tross av at det ikke forelå en formelt godkjent driftsplan ble det antatt at driftsplanen, som tidligere, skulle gi det reelle målet for antall villrein og at aktørene ønsket å nå forvaltningsmålet så raskt som mulig.

Det var ikke tilfellet, fordi aktørene har forskjellige mål. Alle har ikke nødvendigvis mange villrein som et mål. Noen kan legge større vekt på kondisjon og beiter enn andre. Slike forskjeller blant rettighetshaverne, på tross av en bred prosess mht kvoter førte til anker om høyere kvoter. Som støtte for omgjøring i 2003 viste DN til Gaare & Hansson (1989), og at man måtte ha færre dyr for å forbedre kvaliteten på dyra og beitenene. En kan spørre seg om dette var et strategisk bruk av bearbeidete kunnskaper. Villreinutvalget på sin side brukte NINA sine data fra 1997, som viste en bedring i stammen. Var også det en strategisk bruk – man velger det som passer? Uansett, så var det DN som bestemte hva som var valide argumenter.

Likevel har DN bare to ganger siden 1988 endret den lokale forvaltningen ved villreinnemnda sine vedtak om kvoter. På den annen side er det eksempler på at villreinutvalget har tilpasset sine forslag til hva som kunne forventes godkjent av DN. Altså at de har tilpasset seg den makt som DN har til å omgjøre vedtak, mens villreinnemnda ikke gjorde det. DN's utøvelse av makt er imidlertid ikke nødvendigvis negativ (Foucault 1999) dersom det fører til bedre forhold for villreinen på lang sikt. Likevel må en slik utøvelse av makt bli akseptert for at institusjonene skal fungere som formelt antatt, men som i tidligere tider med norsk villreinforvaltning lyktes godt organiserte lokale aktører i sin konfrontasjon med nasjonale aktører. På Hardangervidda ville neppe verken en kvote på 1000 dyr eller ingen jakt ha de store konsekvensene på lang sikt, og man har alltid muligheten til å øke stammen.

På tross av at de lokale vedtak de aller fleste år ble godkjent ble det etter hvert en sterk mistillit mellom majoriteten av aktører lokalt og de nasjonale organer: Det var blant annet forårsaket av et DN ikke aksepterte resultatet av prosesser på lokalt nivå. Prosesser som var mer omfattende og demokratiske enn foreskrevet i retningslinjene for villreinforvaltningen. Ved begrunnelsen for avslag på anke i 2004 er imidlertid denne prosessen tatt til følge. En sentral begrunnelse for å opprettholde utvalgets vedtak er at et klart flertall av rettighetshaverne støtter det. Konflikter mellom lokale folk og nasjonale autoriteter er velkjent innen forvaltningen av caribou i Nord-Amerika (Freeman 1989; Andersen & Rowell 1991; Thomas & Schaefer 1991) og villrein i Norge (Bråtå 2001, Jordhøy 2001).

På Hardangervidda er situasjonen fra slutten av 1990-tallet i sterk kontrast til den tilsynelatende harmoniske situasjonen etter Prosjekt Hardangervidda Villreinområde i 1988/89. Det indikerer behov for at det etableres et nytt felles grunnlag for handling og at det etableres en sosial kapital som knytter sammen mindretallet og majoriteten på Hardangervidda, og nasjonale og lokale aktører. Initiativene etter de siste årenes turbulens er trolig et skritt i riktig retning.

6. Arealplanlegging og villrein

Framtida for norske villreinstammer avhenger av at reinen har tilstrekkelig med bl.a. arealer for beite og tilgjengelige trekkveier. I dette kapitlet beskrives først noen hovedtrekk i arealutviklingen i norske fjell- og villreinområder. Deretter presenteres kort naturvernloven og plan- og bygningsloven. Til slutt gjennomgås den mer detaljerte arealplanlegging i Rondane og tangene på østsiden av Hardangervidda. Sentralt der er hvordan arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, eller fraværet av slik planlegging, har påvirket styring av inngrep.

6.1. Arealplanlegging i villreinområder – forvaltning av en fellesressurs

Naturforholdene, og periodevis få villrein, har sammen med en økende grad av inngrep de siste århundrene ført til at de norske villreinområdene er splittet i 23 villreinområder, jf. Figur 1.1 (Skogland & Mølmen 1980, Reimers 1989, Andersen & Hustad 2005). Inngrep innen områdene, som veier og vannkraftutbygging, og inngrep i utkanten av villreinområdene, har redusert det arealet som er tilgjengelig for villreinen (Bråtå 1985, Rønningen 1986, Nellemann 2003). For at det skal kunne gjennomføres tiltak som bremser utviklingen eller reverserer den, må det bli akseptert at det eksisterer et miljøproblem. Miljøproblemer har imidlertid både vitenskapelige og sosiale dimensjoner (Gjølme Andersen 1993, Cozzens & Woodhouse 1995). For at det skal skje noe må problemet og mottiltak bli akseptert av aktører som er så mektige innen sine arenaer at de kan gjennomføre tiltak (Bråtå 1997, 2001).

Enkeltinngrep i villreinområder kan være et problem for villreinen, men problematikken omkring inngrep i villreinområder er også klart et fellesressursproblem fordi summen av mange inngrep kan bli et problem for hele stammen. Effektene kan også vise seg lenge etter at inngrepene er foretatt og først og fremst vise seg ved kumulative effekter på bestandsnivå (Andersen & Hustad 2005). Dette blir ekstra problematisk fordi villreinen er en migrerende art som har et liv i flokk og en roterende arealbruk.

For å forstå hvordan slike grunnleggende problemer påvirker styringsmulighetene via arealplanleggingen har vi valgt å bruke perspektivene makt og kunnskap. Disse perspektivene er særlig velegnet til å analysere planlegging og forvaltning av fellesressurser (Friedmann, 1987; Ostrom, 1990). Kunnskap, bearbeida eller personlig, må fokuseres fordi det er et sentralt element ved arealplanlegging. På grunn av at villreinen er en migrerende fellesressurs må man ha en kunnskap som fanger opp dette og er relevant for arealplanleggingen. Kunnskapen må både kunne brukes i forhold til enkeltinngrep og i forhold til regionale og kumulative effekter. Dette blir problematisk

fordi ulike aktører har ulike interesser mht bruken av fjellområdene. Det kan medføre at de framskaffer og bruker kunnskap strategisk (Weiss 1991).

Arealplanlegging er basert på regler om plannivå, hva som er legal arealbruk og ulike aktørers rettigheter og plikter. Grunnleggende følger dette en Hobesiansk tankemåte om hvordan maktforhold skal fungere. Likevel åpnes det for regionale og lokale tilpasninger. Plan- og bygningsloven er en prosesslov med mye formell og reell makt til kommunene. Hvordan planleggingen utvikler seg ved hver planprosess påvirkes av i hvilken grad og hvordan ulike aktører involverer seg, samt deres fortolkninger av situasjonen. En studie av arealplanlegging må derfor inkludere et Foucault-Machiavelli perspektiv (Clegg 1992) på maktrelasjoner. Det medfører fokus på hvordan aktørene virkelig handler, ikke bare hva de skal eller bør gjøre i forhold til loven.

Fordi det kan være vanskelig å bestemme hvilken betydning hver enkelt inngrep har for hele villreinstammen, og fordi grunneiere og kommuner sin andel av jaktkvotene samsvarer med deres andel av det totale villreinområdet, kan det være fristende for dem å opptre som det Ostrom (1990) kaller gratispassasjerer. Det vil si at kommunen gjennomfører inngrep som de høster økonomiske fordeler av samtidig med at de ikke tar sin del av de felles byrder. Det vil også oftest være mer økonomisk lønnsomt for grunneiere å selge for eksempel hyttetomter enn å beholde jaktrettigheter. I et arealplanleggingsperspektiv er det interessant å analyse hvordan plan- og bygningslovens virkemidler for regional planlegging er brukt og påvirker den faktiske arealplanlegging i kommunene. Fordi arealplanleggingen foregår innen en arena (Asheim 1978, Ostrom 1990, Mathiesen 1982) med spesielle regler og muligheter for ulike aktører er det interessant å analysere hvordan ulike aktører deltar på arenaen. Er det slik at de som ofte forsvarer villreinen og har interesser i dens velbefinnende også har en virkelig tilgang og makt innen planarenaen, eller er det ikke slik? Er det slik at de som forsvarer villreinen alltid "spiller på bortebane" fordi reglene og gjennomføringen av planleggingen er satt av andre. Har deres makt og innflytelse på arealplanleggingen økt som følge av endringer i lover og den offentlige administrasjon?

6.2 Noen hovedtrekk i arealutviklingen

Hovedtrekk i styringsmuligheter for fjellområder

Naturvernloven av 1954 ga mulighet for opprettelse av store verneområder og dermed en samordna styring av bruken av en del fjellområder. Hensynet til villreinens arealbruk og trekkveier var sentralt da lokale aktører i 1955 tok initiativ til Rondane nasjonalpark (Bråtå 2001). Nasjonalparker er fordelaktige som et virkemiddel til forvaltning av en fellesressurs fordi de har klare grenser, forvaltningen er basert på statlig makt og det er

felles regler på tvers av kommune- og eiendomsgrenser. Deler av villreinområdene innfrir imidlertid ikke de formelle krav som settes til nasjonalparker, som grad av uberørthet, eller så er konfliktene for store. Landskapsvernområder kan da være et alternativ.

I en rekke av villreinområdene, som Rondane og Snøhetta, er kjernen av villreinområdet vernet som nasjonalpark mens tilgrensende områder er vernet eller foreslått vernet som landskapsvernområde. Etablering av landskapsvernområder, dels som supplement til nasjonalparker, er et virkemiddel til å styre arealbruk i villreinområder. Forslaget om et stort naturreservat i Møklebyområdet i Rondane Sør viser at dette virkemiddelet også tas i bruk for villreinområder.

Når det gjelder områdene *utenfor verneområder* var det før 1965 ingen arealplanlegging i fjellområdene. For eksempel var nye hytter bare et forhold mellom grunneier og kjøper, men store inngrep ble diskutert i forhold til andre lover. I statsallmenningene hadde imidlertid fjellstyrene ansvar for å vurdere forskjellige brukerinteresser i forhold til hverandre. Det kunne være forholdet mellom utbygging og setring, eller ivaretagelse av viltet. Hensikten med bygningsloven av 1965 var å styre arealutviklingen, men allerede mens den var under utarbeidelse ble det klart at bygningsloven var for lite fokusert på fjellområdene. Strand- og fjellplanloven ble introdusert i 1971 for å bøte på dette. Det viste seg imidlertid raskt at den var svært komplisert å bruke, og den ble derfor knapt brukt i fjellområdene. Ett unntak er Nore & Uvdal. På tross av bygningslovens mangler brukte mange kommuner paragrafen om bygge- og deleforbud til å hindre en ukontrollert hyttebygging.

Opprettelsen av fylkesmannens miljøvernavdeling i 1982 økte fokuset på forvaltningen av fjellområdene og villreinen. Grunnen var avdelingens formelle makt i plansaker og fordi man i avdelingene fikk en samordning av vilt og arealplanlegging som tema. De som var bekymra for utviklingen i villreinområdene fikk nå en mektig aktør på sin side, og en aktør som hadde et ansvar på tvers av kommunegrenser. Dette er reflektert i en rekke rapporter om villreinens arealbruk og konsekvenser av inngrep innen og nær villreinområdene (Bråtå 1985, Rønningen 1986, Gjerde 1991). Den politisk styrte fylkeskommunen hadde mye av den samme formelle makt som miljøvernavdelingen, men har generelt akseptert inngrep på grunn av positive effekter for kommunene (Bråtå 2001).

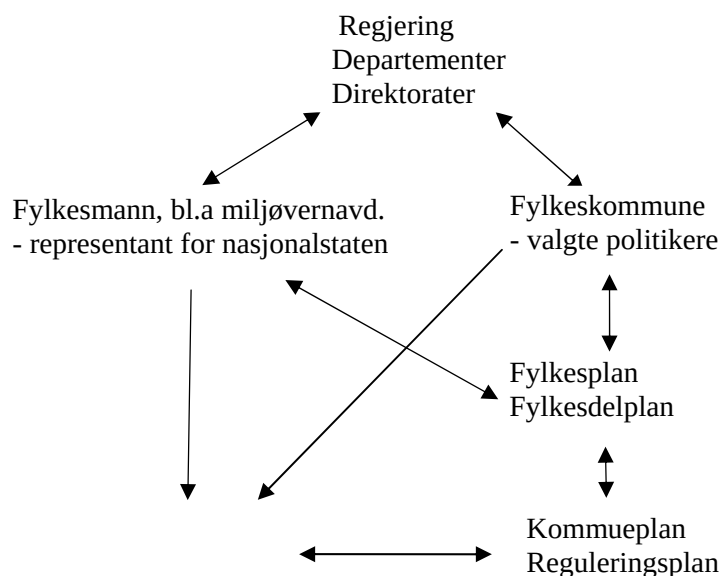
I 1985 ble bygningsloven erstattet med plan- og bygningsloven. Strand- og fjellplanlovens bestemmelser ble inkludert i den nye loven og strand- og fjellplanloven ble avskaffet. Ved innføringen av den nye loven fikk kommunene økt makt innen kommunal planlegging. Innføringen av villreinnemndene i 1988 skulle potensielt styrke bevaringen av villreinens leveområder fordi man fikk en offentlig aktør som skulle ivareta både bestandene og deres arealgrunnlag. Nemndene har likevel ingen rett til innsigelse og påvirkningen på arealplanleggingen er begrenset.

Plan- og bygningsloven som styringsmiddel i fjellområder

Figur 6.1 viser plannivå og formelle aktører som ofte er involvert ved kommunal og regional arealplanlegging. Kommunene har det formelle ansvar for planlegging i sine områder, og har i den forbindelse stor makt. Fylkeskommunen og fylkesmannens avdelinger, oftest miljøvernavdeling og landbruksavdeling, kan imidlertid reise innsigelse til planer. Innsigelser kan ankes til Miljøverndepartementet. Dersom det ikke legges ned innsigelser, eller at innsigelser imøtekommes eller trekkes, kan kommunen vedta sin egen plan. Fylkeskommunen kan utarbeide fylkesdelplaner for spesielle temaer eller for store områder innen et fylke. Flere fylker kan samarbeid om planlegging på tvers av fylkesgrenser. Fylkesdelplaner er bindende for fylkeskommunen, men er bare veiledende for kommunene og statlige instanser.

Når det gjelder regional planlegging etter plan- og bygningsloven hvor hensynet til villreinen er sentralt er følgende planer registrert:

- ❑ Fylkesdelplaner for Rondane, Hardangervidda Aust, Dovrefjell og Blefjell. En fylkesdelplan for Naustdal-Gjengedal har vært under arbeid, men er stoppet i påvente av arbeidet med verneplan etter naturvernloven.
- ❑ Felles kommunedelplan for Nordfjella.



Figur 6.1 Offentlige aktører på ulike administrative nivå i Norge og plan- og bygningslovens plantyper på disse nivå.

Noen hovedtrekk i utviklingen av fysiske inngrep

Fordelingen av fangstgraver og den generelle fordelingen av fjellområder i Norge indikerer at villreinen så seint som under middelalderen brukte de fleste fjellområdene i

Sør-Norge (Jordhøy et al. 1997). I løpet av de påfølgende århundrene førte en økende befolkning i fjelldalene og utvikling av infrastrukturen til at villreinområdene ble splittet og redusert i størrelse. Likevel var ganske store deler av fjellområdene så seint som år 1900 uten store inngrep, men de var ofte brukt i forbindelse med setrer og beiting.

Anderen & Hustad (2005) viser at i løpet av 1900-tallet ble de inngrepsfrie natur- og fjellområder i Norge drastisk redusert. Likevel var det så seint som i 1940 store områder uten store, registrerte fysiske inngrep. Utbyggingen av veier og store naturinngrep som kraftutbygging og kraftlinjer delte etter krigen opp fjellområdene og la store områder under vann. Det påvirket villreinens arealbruk og trekkveier. Det gjelder bl.a. utbyggingen av magasinene Blåsjø og Sønstevatn.

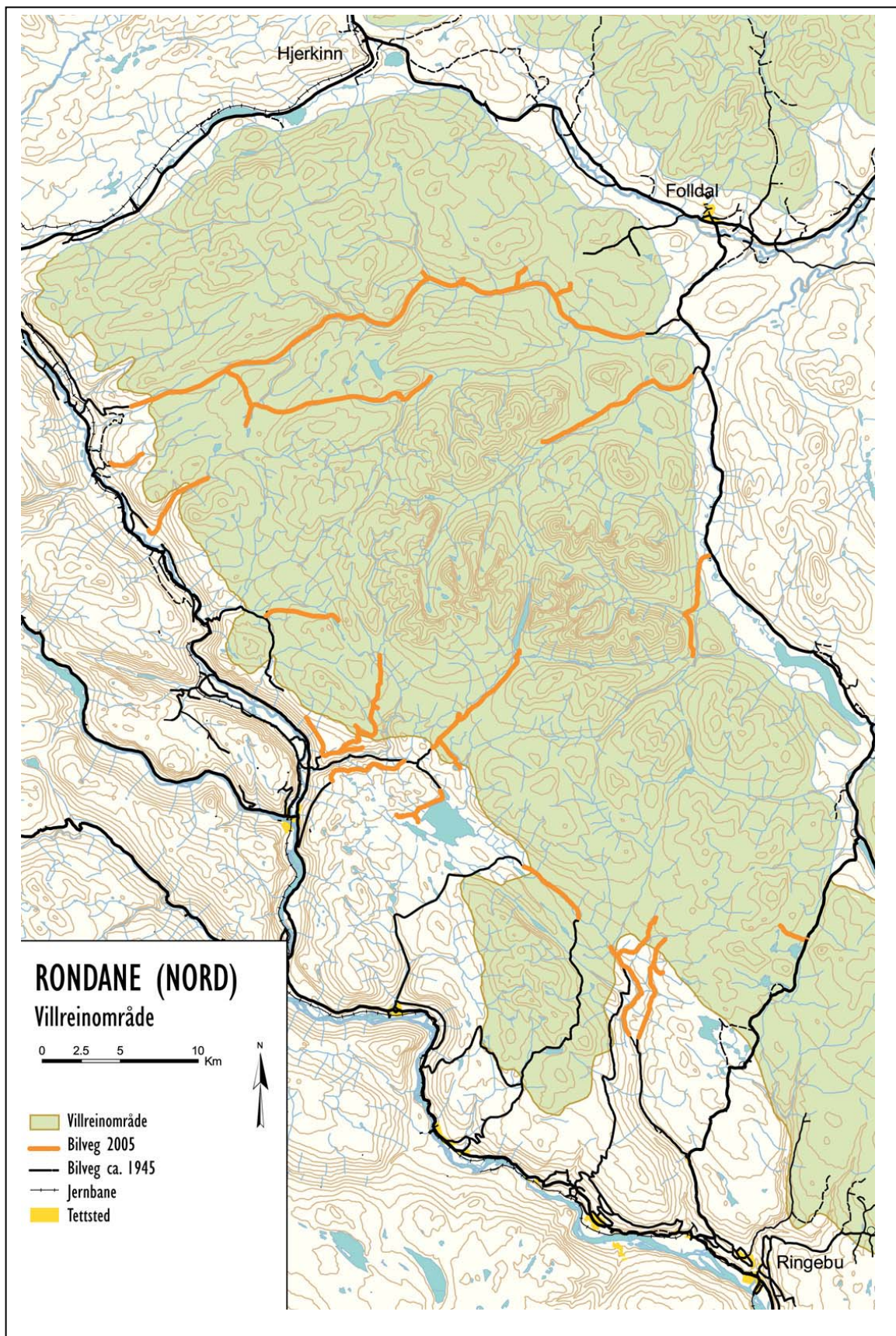
En annen kilde til nye inngrep og forstyrrelser er utbygging i forbindelse med friluftsliv og turisme. En rekke av veiene som har medført reduksjon i urørt natur er også knyttet til utbygging av friluftsliv og reiseliv. Typisk for mange av disse veiene er at de strekker seg innover fjellet, men uten nå krysse fjellområdet. Figur 6.2. viser denne utviklingen i etterkrigstida i nordre del av Rondane. I forbindelse med veier er det også et spørsmål om, og eventuelt når, de brøytes og dermed åpner områdene for ferdsel om vinteren.

En annen del av friluftslivets "infrastruktur" er hytter og overnattingsbedrifter. De ligger ofte i utkanten av fjellområdene eller mellom dem. Det kan påvirke migrasjoner mellom områdene. Fra slutten av 1880-tallet begynte "byfolk" å bygge hytter i fjellområdene. Denne prosessen akselererte fra slutten av 1950-tallet. I løpet av de siste tiårene har antallet fritidshus i "villreinkommuner", kommuner som har villreinjakt, økt fra 48463 fritidshus i 1970, til 105 552 fritidshus i 2002. Altså mer enn en dobling på 30 år. jf tabell 6.1. Økningen fra 1970 til 1983 var på ca 73 %.

Tabell 6.1 Fritidshus i norske villreinkommuner, 1970 – 2002.

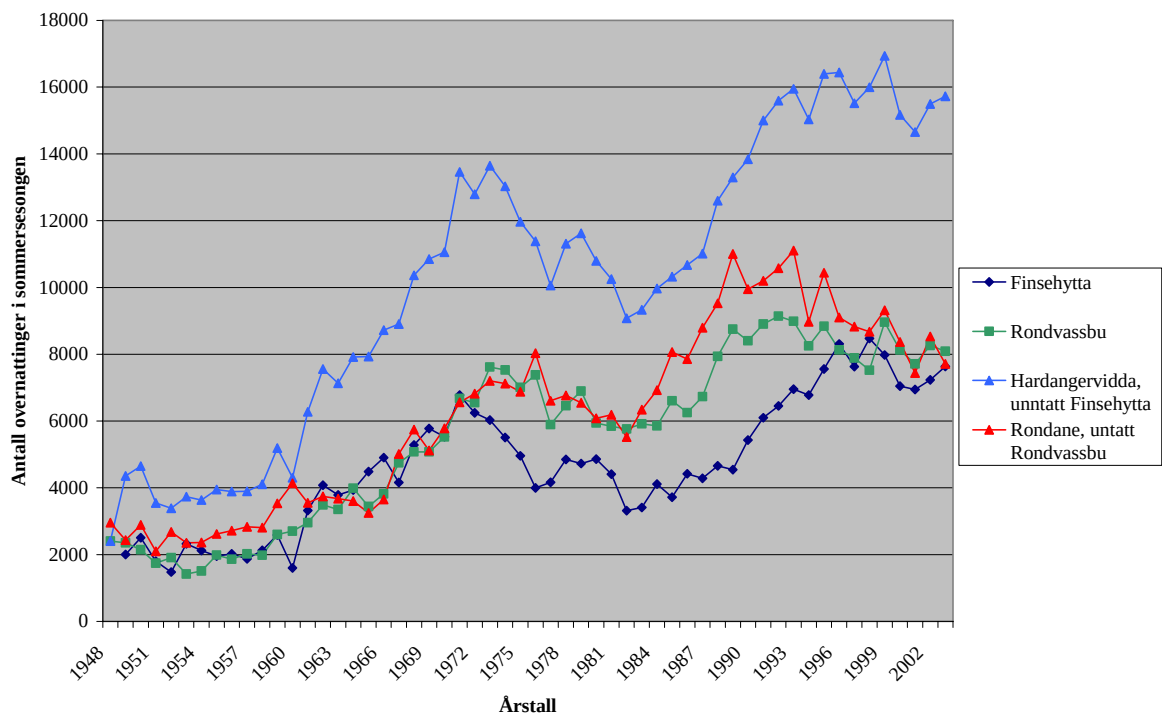
Årstall	Fritidshus i villreinkommuner			Norge
	Antall	vekst fra 1970	Andel av antall i Norge	
1970	48463		25.3 %	191 424
1983	83763	72.8 %	28.4 %	295 220
2002	105552	117.8 %	29.4 %	359 015

"Villreinkommuner" er kommuner som ifølge SSB hadde villreinjakt i 2003. Tallene er hentet fra Østlandsforskning sin database over norske fritidshus.



Figur 6.2 Utviklingen av veinettet i nordre del av Rondane etter 1945.
Kilde; Andersen & Hustad (2005), etter Bråtå (1985) oppdatert.

Turisthyttene ”inne på fjellet” og stier og løyper mellom dem er en annen del av infrastrukturen. Vi gjengir noen hovedtrekk i overnattingen på Den Norske Turistforening (DNT) sine hytter i Rondane og på Hardangervidda. Vi presenterer tall fra DNT fordi deres tall er lett tilgjengelige. I tillegg finnes det en rekke private turisthytter og turisthytter som tilhører lokale turistforeninger. Tallene for DNTs hytter reflekterer et generelt økt press på villreinområdene. Figur 6.3. viser antall overnattinger på DNTs hytter i sommersesongen på Hardangervidda og i Rondane i perioden 1948 – 2003. Antallet økte fra 11 152 til 39 157 overnattinger. Selv om antallet overnattinger har økt, har det variert over tid.

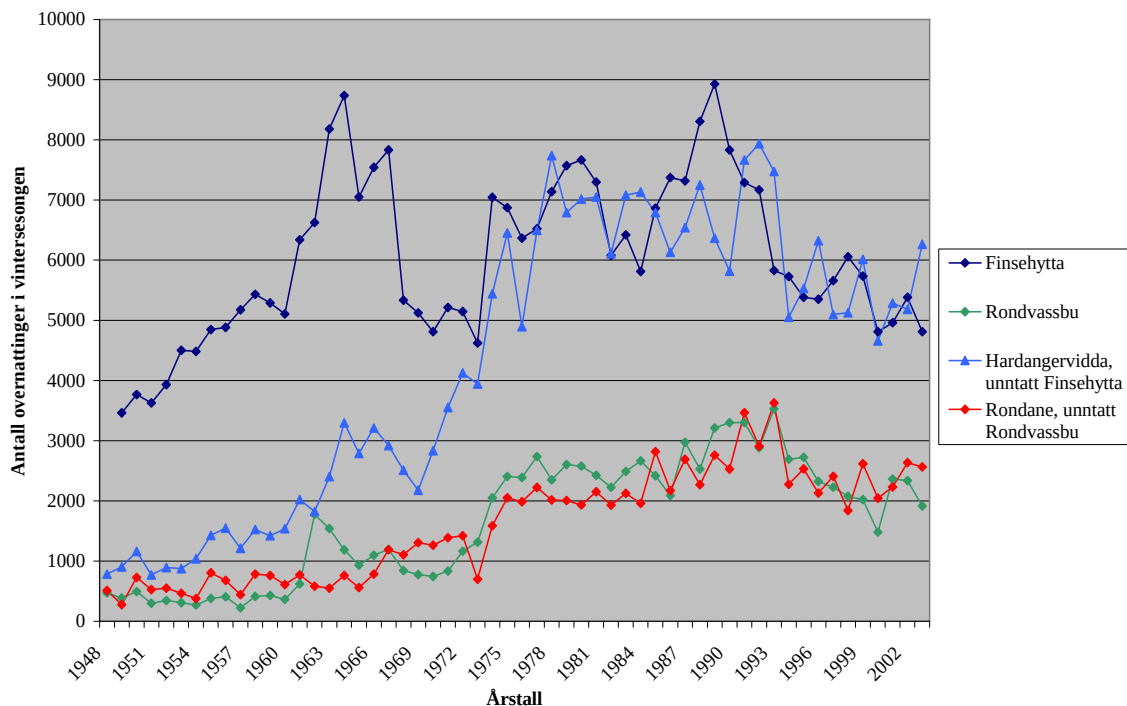


Figur 6.3 Overnattinger i DNTs hytter på Hardangervidda og i Rondane, sommersesongen 1948 – 2003. Kilde: DNT.

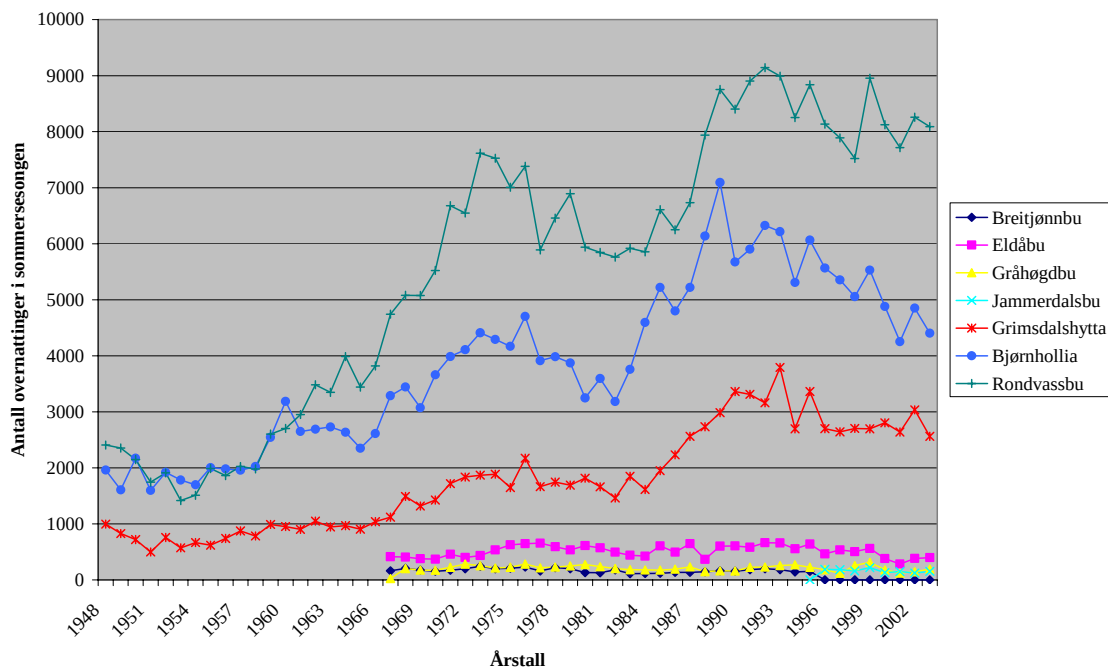
Figur 6.4. viser antall overnattinger i DNTs hytter i Rondane og på Hardangervidda i vintersesongen 1948 – 2003. I den perioden økte antallet overnattinger fra 5029 til 15555. Et interessant trekk er at Finsehytta i alle år har ligget høyt i antall overnattinger, men at dette antallet er gått ned de siste 10 år. Bakgrunnstallene viser en markert forskjell i utviklingen for betjente hytter og selvbetjente hytter. Dette illustreres i figur 6.5, som viser Rondane i sommersesongen 1948 -2003⁹. Trenden for de selvbetjente hyttene der, hvorav mange ble introdusert på slutten av 1960-tallet, er at antallet overnattinger har ligget stabilt i forhold til den markerte økningen for de betjente hyttene. Dette indikerer at potensielle forstyrrelser i forbindelse med slike hytter ikke har økt på samme måten som

⁹ En sammenligning av Lufsjåhytta på Lufsjåtangen på Hardangervidda i forhold til betjente hytter på Hardangervidda viser samme tendens.

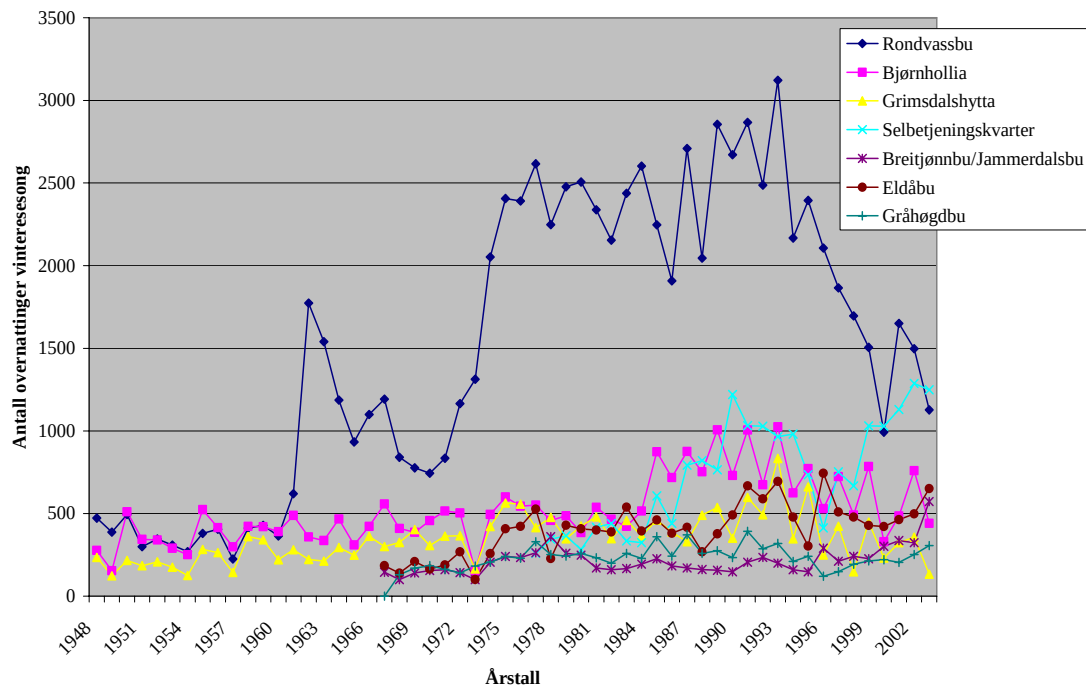
for de betjente hyttene. På den annen side kan det diskuteres hvor mye forstyrrelse som er negativt. Det samme gjelder hyttenes lokalisering i forhold til villreinområdet.



Figur 6.4 Antall overnattinger i DNTs hytter i Rondane og på Hardangervidda i vintersesongen 1948 – 2003.



Figur 6.5 Antall overnattinger i sommersesongen i DNTs hytter i Rondane, 1948 -2003. Breiðjønnebu, Eldåbu, Gråhøgdbu og Jammerdalsbu er selvbetjente hytter.



Figur 6.6 Antall overnattinger i DNTs hytter i Rondane i vinteresesongen 1949-2003. Selvbetjeningskvarterene på Rondvassbu, Bjørnhollia og Grimsdalshytta er samla i kategorien "selvbetjeningskvarter".

Figur 6.6 viser at over tid har antallet overnattinger om vinteren variert mye. Antallet er økt fra 984 overnattinger i 1948 til 4480 i 2003, men det har vært en markert nedgang siden 1993. Da var det 7159 overnattinger vinterstid på DNTs hytter. Det er ikke samme forskjell på betjente og selvbetjente hytter om vinteren som om sommeren.

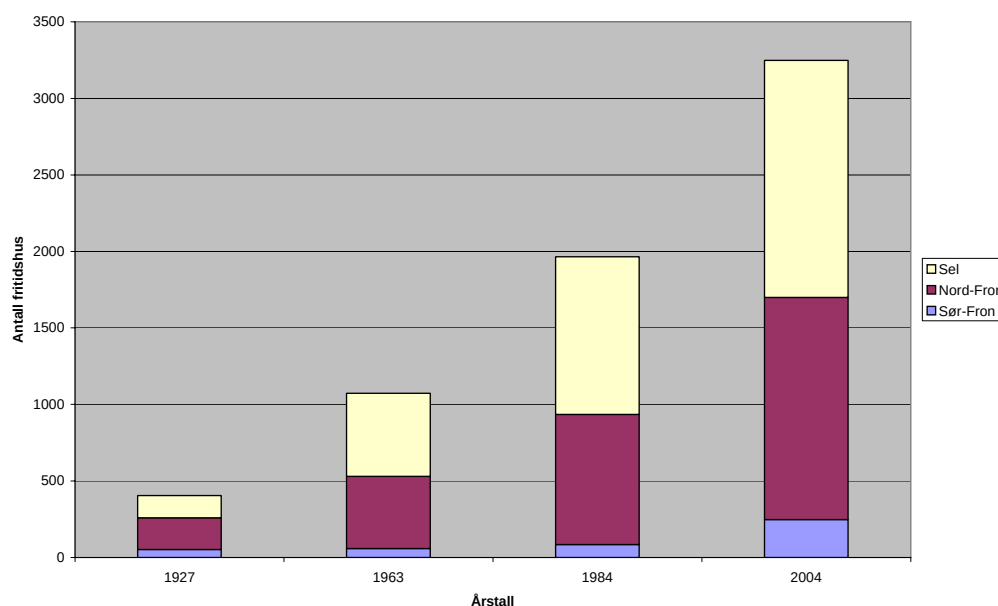
En oppsummering er at antallet hytter, og dermed de potensielle konflikter med kilde i utkanten av fjellområdene øker. Det medfører særlige utfordringer for den kommunale arealplanlegging og samordning av den. Over tid har også bruken av de indre delene av fjellområdene økt, særlig om sommeren. Den har også økt om vinteren, men har avtatt de senere årene. Tendensen sommerstid er at bruken av betjente hytter øker, mens bruken av de selvbetjente ikke endres vesentlig over tid.

6.3 Arealplanlegging og -utvikling i Rondane regionen

6.3.1 Sterk økning i antallet fritidshus

De første private fritidshusene i utkanten av Rondane ble bygget på Ringebufjellet og Mysusetter på slutten 1800-tallet, men bygdefolk hadde i århundrer hatt buer både inne på fjellet og i utkanten av det. Når det gjelder den videre utvikling har vi en god pekepinn for kommunene Sel, Nord-Fron og Sør-Fron. For disse kommunene finnes det tall for antall fritidshus (hytter/setrer) i 1927, 1963, 1984 og 2004. Det er en del usikkerhet knyttet til

disse tallene, men de illustrerer at antallet fritidshus har økt markert i Sel og Nord-Fron, særlig etter krigen. Antallet i de tre kommunene økte fra ca 400 i 1927 til ca 3250 i 2004, jf figur 6.7. I 1927 dominerte setrene og mye av bruken var trolig knyttet til eiendommene som landbrukseiendom. I dag er det hyttene som dominerer. Mangel på sammenlignbare tall medfører at det vi ikke kan beskrive utviklingen over tid for flere kommuner. Likevel vet vi i dag at det i følgende kommuner i nordre/midtre del av Rondane; Dovre, Folldal, Sel, Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu er til sammen ca 7150 fritidshus.



Figur 6.7 Antall fritidshus i Rondane delen av kommunene Nord-Fron, Sør-Fron og Sel 1927 – 2004. Med fritidshus menes her både setrer og rene fritidshus.

Kilde: Kart og GAB

6.3.2 Regional planlegging

De grunnleggende problemer knyttet til forvaltning av arealmessige fellesressurser medfører at spørsmålet om regional planlegging blir svært interessant.

Regionale planinitiativ fram til midten av 1980-tallet

I 1964 foreslo Erik Langdalen hvordan man i den nordre del av Rondane best kunne kombinere naturvern og friluftsliv (Langdalen 1964). Han nevnte ikke hensynet til villreinen. Bygningsloven av 1965 innførte regional planlegging og regionplanråd. Regionplanrådet for Nord-Gudbrandsdalen fikk et sekretariat med planleggere og deres rapporter i 1972 for Sel og Dovre har refleksjoner mht utviklingen av villreinstammen, effektene av inngrep og hvordan villreinen burde ivaretas ved planleggingen i noen områder. Kommunene tok ikke hensyn til disse rådene (Bråtå 2001).

På slutten av 1960-tallet og utover på 1970-tallet uttrykte villreinutvalg i Rondane og fjellstyrene dyp bekymring over de negative virkninger som inngrepene hadde på villreinstammene, men de klarte ikke å påvirke kommunale politikere. Isteden appellerte de til departementer og Direktoratet for vilt- og ferskvannsfiske (DVF), men fikk ingen reell støtte. Som reflektert i tabell og figurer økte de menneskelige inngrepene. I løpet av 1970-tallet var hovedutviklingen i veinettet i Rondane ferdig, inkludert utbedringer i nasjonalparken. Det førte til en betydelig reduksjon i ”villmarksområder”, altså områder mer enn 5 km fra inngrep.

På første halvdel av 1980-tallet utvikla det seg et samarbeid mellom villreinutvalgene i Rondane, andre som støttet villreinen og fylkesmannens viltkonsulent. De erkjente at bevaringen av villreinområdene i regionen måtte baseres på kunnskap om villreinens arealbruk og menneskelige inngrep til ulike årstider. Rapporten ”Villrein og inngrep i Rondane” (Bråtå 1985) ble utarbeidet for å analysere disse tema og kumulative effekter av inngrep på tvers av kommunale grenser. Det eksisterte mye data om menneskelige inngrep, men de måtte systematiseres. Villreinens arealbruk ble kartlagt ved at fjelloppsynsmennene avmerket på kart hvor de vanligvis observerte villrein til ulike årstider. Man fikk en god oversikt over villreinens arealbruk, trekkveier og endringer i arealbruk. Personlig kunnskap i form av observasjoner ble transformert til bearbeida kunnskap. Kunnskapen og vurderingene ble sammenlignet med ulike skriftlige kilder og kommentert av Terje Skogland og Eigil Reimers. Det ble utarbeidet et felles, og akseptert kunnskapsgrunnlag.

På midten av 1980-tallet reiste fylkesmannen i Oppland innsigelser til en plan som foreslo nye hytter nær Rondane nasjonalpark. Den opprinnelige begrunnelsen var at nye hytter var i konflikt med naturvern og friluftsinnteresser i nasjonalparken. Sel kommune syntes dette var en svak begrunnelse. Fylkesmannen begynte derfor å argumentere med at hyttene hadde negative konsekvenser for villreinen og at de konsekvensene var dokumentert i den nevnte rapporten. Villreinen som argument var nå kommet i framgrunnen, hvilket var mulig på grunn av rapporten og en generelt økt interesse for villreinen. Villreinutvalget, grunneiere med interesse for villreinen og fylkesmannens miljøvernnavdeling brukte rapporten som et argument mot konfliktfulle arealplaner. Likevel var situasjonen preget av en avmakt i forhold til kommunenes forslag om nye inngrep. Det eksisterte ingen plan for regionen som kunne styre arealbruken ut fra et felles og grenseoverskridende perspektiv.

Fylkesdelplan for Rondane

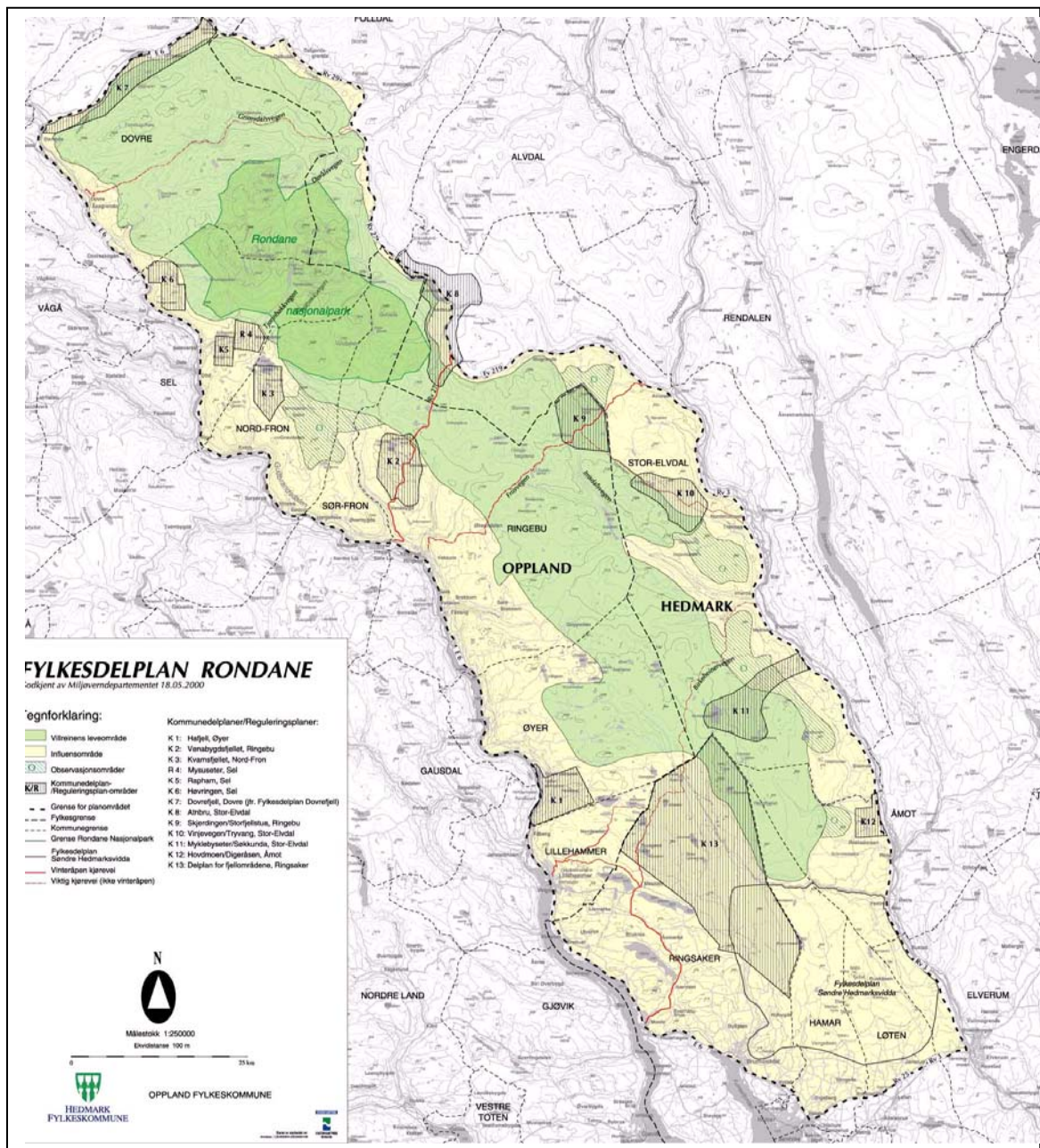
I 1986 tok ordfører Erik Winther i Ringeby et initiativ som skulle bidra til å løse dette problemet. Hans initiativ var bl.a. basert på argumentene om at man via villrein og inngrep rapporten hadde fått dokumentert det samla presset på regionen og den stadige

forvitringen av leveområdet. Winther var involvert i villreinforvaltning og hadde et omfattende politisk nettverk. Spørsmålet var; hvordan kan man få kommuner til avstå fra inngrep som er fordelaktige for hver enkelt og isteden støtte en langsiktig ivaretagelse av leveområdene? Som i andre tilfeller med forvaltning av fellesressurser var det nødvendig med en form for makt som kunne forhindre gratispassasjerer. En utvidelse av Rondane nasjonalpark ble forkastet som mulighet pga antatt motstand fra kommunene. Ordfører Winther, fylkeskommunen, fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkesmann Knut Korseth ble enige om å foreslå en felles fylkesdelplan for Rondane regionen som inkluderte områdene i både Hedmark og Oppland. Fylkesdelplan ble valgt fordi det ga kommunene store muligheter til å påvirke retningslinjene for arealplanleggingen. I tillegg ble det antatt at en kommunal deltakelse i fylkesdelplanprosessen ville øke forpliktelsen til planen. Det ble lagt vekt på at fylkesdelplanen ikke var en verneplan. Inngrep kunne godkjennes, særlig i utkanten av området og hvor de gjorde liten skade for villreinen.

Fylkeskommunene og kommunene utformet fylkesdelplanens retningslinjer og påvirket dermed klart de reglene som skulle brukes til å styre arealbruken. Noen kommuner deltok imidlertid i en svært begrenset grad. De mest innflytelsesrike kommunalt ansatte og politikere deltok også mindre enn antatt i prosessen. Likevel vedtok alle de 12 kommunene planen og i 1991 godkjente Miljøverndepartementet fylkesdelplanen. Planen inkluderte etablering av et planråd bestående av to representanter fra henholdsvis fylkeskommunene, kommunene og fylkesmennene. Planrådets oppgave skulle være å veilede i bruken av planen og sørge for at den ble fulgt opp.

Fylkesdelplanen inneholder et planområde, se figur 6.8., som samsvarer med de arealer villreinen da brukte regelmessig. Dette sammenfaller med den ytre avgrensingen av villreinens arealbruk slik den er registrert i "Villrein og inngrep i Rondane". Planens influensområde omfatter hele området mellom plangrensa og regionens ytre avgrensning i form av E6 og riksveier. Det var retningslinjer for planområdet og influensområdet. Retningslinjene for planområdet var strengest, men det forutsettes at man i influensområdet unngår inngrep som vil være negative for villreinens arealbruk.

Fylkesdelplanen er ikke bindende for kommunene. I hvilken grad den blir et styringsdokument avhenger av om kommunene frivillig følger den opp. Eller om fylkeskommune og fylkesmannsembetet bruker den som bakgrunn for innsigelser. Etter en innkjøringsperiode førte fylkesdelplanen til en reduksjon i nye inngrep i Rondane, primært fordi fylkesmannen brukte den som bakgrunn for innsigelser. Senere brukte fylkeskommunen planen på samme måte. Etter hvert som kommunene ble klar over bruken av innsigelser fremmet de færre planer som var i konflikt med fylkesdelplanen.



Figur 6.8 Fylkesdelplan for Rondane,
 Kilde: Hedmark og Oppland fylkeskommuner, 2001.

Nye planer for hytter ble for eksempel lokalisert lenger bort fra de mest verdifulle villreinområdene eller antallet hytter i planene ble redusert. Ifølge respondentene ser det ut til at en generelt økt bevissthet om hensynet til villreinen har vært viktig i denne sammenheng, kanskje viktigere enn selve fylkesdelplanen. En slik økt bevissthet har utviklet seg via en bredere prosess, bl.a. via frambringelse av ny kunnskap om villreinen. Røed (1985, 1986a, b) og Skogland (1991b) sine påpekninger av at villreinen i Rondane og Dovrefjell var de siste rester av den ville europeiske fjellreinen, og dermed genetisk unik, har vært viktig. Villreinens sentrale stilling ved utvidelsene av Rondane nasjonalpark, opprettelsen av Dovre nasjonalpark og en rekke landskapsvernområder samt fokuset via fylkesdelplanen har også vært viktig. På tross av støtte til en generell ivaretagelse av leveområdene kan den enkelte grunneier og kommune fremdeles bli fristet til å foreslå inngrep i sine kommuner. Innsigelser er derfor fortsatt et viktig virkemiddel til å begrense fristelsene til å bli gratispassasjer.

Kommunene og andre aktører opplevde at planforslag er blitt forholdsvis likt behandlet på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Det er et potensielt problematisk tema fordi historisk har de fleste inngrep og mesteparten av den økonomiske utvikling i fjellområdet vært i Oppland fylke. Fra østerdøler er det påpekt at det er urettferdig at de nå skal få begrenset sine nye inngrep som en indirekte følge av mange inngrep i nabofylket. Denne følelsen av ulik behandling er til stede, men ifølge respondentene har det ikke påvirket planleggingen. Grunnen er arbeidet til planrådet. De har prøvd å vurdere planene så likt som mulig på tvers av grenser, herunder fylkesgrenser. Planrådet er også viktig fordi planene er vurdert av politikere, som forstår hva som er politisk mulig i forhold til kommunal arealplanlegging for at en skal kunne beholde kommunenes støtte til fylkesdelplanen. Selv om det har vært en del ”gi og ta” har planrådet generelt vært restriktivt til nye inngrep. En annen stor fordel med planrådet er at de har bidratt til å holde et fokus på fylkesdelplanen slik at man har unngått det generelle problemet med at fylkesplaner og fylkesdelplaner ofte ”havner i skuffen”.

På tross av disse fordelene gjenstår noen problemer, som hvor langt fra villreinområdet et inngrep er skadelig for villreinen og derfor bør unngås eller reduseres. Et annet problem i et lengre perspektiv er at fylkesdelplanen ikke er en verneplan, hvilket medfører at selv om mengden av nye inngrep reduseres så unngår man dem ikke. Det fører til selv om mengden nye inngrep går saktere, så øker de på lang sikt. Likevel skjer de fleste nå i områder hvor de sammenlignet med tidligere er mindre skadelige for villreinen.

På tross av at villreinnemndene har et ansvar for å ivareta villreinen ved arealplanleggingen tok de to villreinnemndene i Rondane¹⁰ lite i arbeidet med fylkesdelplanen. Fram til begynnelsen av 1990-tallet ga villreinnemndene få kommentarer til arealplaner. Fylkesdelplanen bidro til å endre dette mønsteret fordi retningslinjer

¹⁰ Fra 1988 og ut 1996 var det to villreinnemnder i Rondane; ei nemnd for Rondane Nord og ei for Rondane Sør. Fra 1997 ble Rondane formelt ett villreinområde, med ei nemnd.

forutsatte at kommunene sendte planene på høring til villreinnemnder og villreinutvalg. En slik høring måtte være gjennomført før instanser på fylkesnivå vurderte kommunene sine planer, men kommunene hadde ulike praksis mht slike høringer. Planrådet og fylkesinstanser brukte derfor retningslinjene som et virkemiddel til å involvere villreinnemndene og villreininteressene i planprosessen. Det påvirka fylkesaktørenes vedtak og økte bevaringen av villreinens leveområde.

6.4 Arealplanlegging og -utvikling på østre del av Hardangervidda

Generell beskrivelse og regional oversikt

Antallet nye hytter i Hol og Nore & Uvdal økte betydelig fra slutten av 1950-tallet. Tabell 6.2. viser antallet hytter i noen viktige områder nær de aktuelle tangene omkring 1950 og i 2004. Som nevnt er det usikkerhet knyttet til tallene, men det er ingen tvil om den sterke økningen i antallet fritidshus fra ca 1950 til 2004. Tallene viser, litt konservativt, en økning på vel 880 % i antallet fritidshus¹¹ i de aktuelle delene av Hol og Nore & Uvdal i denne perioden. Fritidshusene ligger i stor grad, med unntak av de som ligger nærmest Geilo, i en posisjon og avstand som tilsier at de kan være kilde til forstyrrelse av villrein. I forhold til det totale bildet skal det nevnes at vi ikke har tatt med alle områder nær tangene. Det er likevel grunn til å anta at den % økningen er reell, selv om det kan vær en større økning nær Geilo enn i de områder som er utelatt.

Tabell 6.2. Antallet fritidshus i noen aktuelle deler av områder på og nær tangene i Hol og Nore & Uvdal.

	Ca 1950	2004
Hol		
- Kikutområder nær Sangerfjellet	4	213
- Området omkring Rv 8 ved Dagaliåsen	6	168
Hol/Nore & Uvdal		
- Dagalifjell/Smådøladalen	6	168
Nore & Uvdal		
- Jønndal/Tøddøldal	44	225
- Uvdal Alpinsenter	2	100
- Nord for Sønstevatn	5	250
- Sør for Sønstevatn	2	19
- Området nord og øst for Imingfjell	120	400
Sum	219	2155

Kommentar: Fritidshus ca 1950 er i stor grad setrer. Bare et fåtall av bygningene på kartene var da registrert som hytter. De fleste setrer fungerer i dag i stor grad som fritidshus.

Så seint som slutten av 1960-tallet og tidlig på 1970-tallet ble det bygget så mye som 100 hytter hvert år i Nore & Uvdal. For å regulere denne veksten tok kommunen i bruk strand- og fjellplanloven. Villreinen var ikke nevnt i kommunens Fjellplan, men planen hadde

¹¹ Dersom en bare hadde sett på det som var hytter ca 1950 og i 2004 ville økningen vært flere tusen %!

generelle bestemmelser om at inngrep skulle unngås i trekkveier. Vi har ikke kjennskap til plansituasjonen i Hol på 1970-tallet og om villreinen var et tema i planleggingene der.

Uansett førte økningen i nye hytter og suksessen med rapporten om “Villrein og inngrep i Rondane” til at fylkesmannen i Buskerud bestilte en lignende rapport om villreinen i Buskerud, herunder østlige deler av Hardangervidda. Rapporten ble utarbeidet av Odd Rønningen (1986), men er knapt nevnt i samtidige og senere plandokumenter fra Hol og Nore & Uvdal.

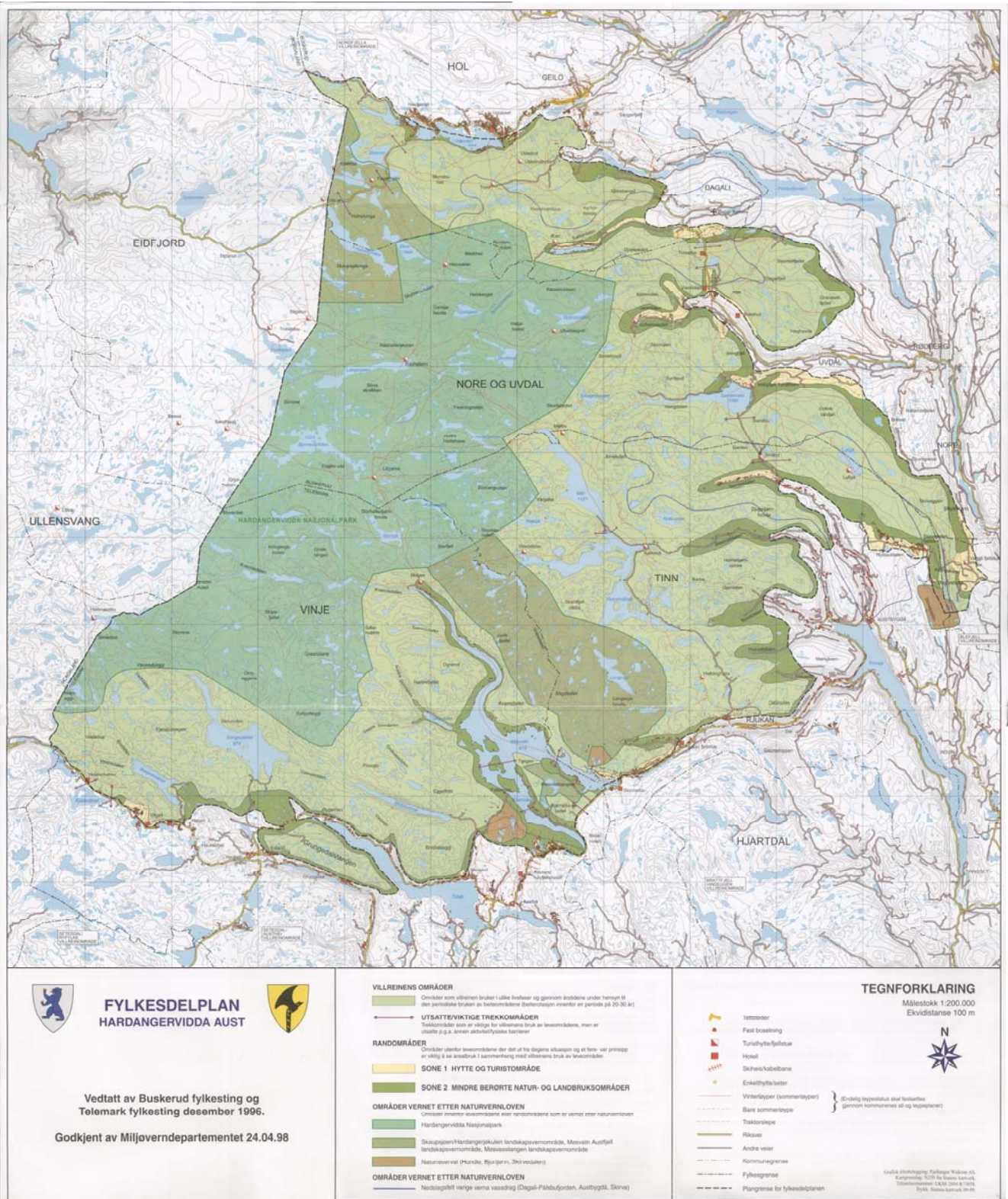
Erfaringene fra planarbeidet i Rondane medførte at Miljøverndepartementet i februar 1993 ba fylkeskommunene i Telemark og Buskerud om å utarbeide en felles fylkesdelplan for de fem kommunene på østsiden av Hardangervidda. Ambisjonen var å bli enige om den fremtidige arealforvaltning og villreinens behov for arealer. Fylkeskommunene og kommunene uttalte seg om retningslinjene for planarbeidet og i april 1993 bestemte departementet målet for planarbeidet.

Etter en lokal og regional planprosess, som inkluderte møter med kommunene, grunneiere, organisasjoner m.fl. ble planen sendt på høring. Mange av de samme organisasjonene ga uttrykk for sin mening om planen. Medlemmene av Hardangervidda villreinnemnd tok til en viss grad del i planprosessen. Alle kommunene vedtok planen. Uenighet om brøyting av en vei, som Miljøverndepartementet bestemte ikke skulle brøytes, medførte at departementet ikke godkjente planen før i 1998. Den vedtatte planen hadde likhetstrekk med planen for Rondane, men planområdet var avgrenset etter andre kategorier enn Rondanep planen. Det ble ikke etablert noe planråd. Figur 6.9. viser utstrekningen av fylkesdelplanen og de aktuelle tangene på østsiden av Hardangervidda.

Sangerfjellet og tilgrensende deler av Hardangervidda

Dette området ligger i Hol kommune og har gode vinterbeiter. På midten av 1980 tallet ble området brukt sporadisk av mindre flokker (20-100 individer) om vinteren (Hol kommune 1986, Rønningen 1986). Skogland (1984) la vekt på at dette var et viktig område tidlig på vinteren. Trekkveien fra selve Hardangervidda til Sangerfjellet gikk i Kikutområdet og passerte riksvei 8. I etterkrigstida, fra ca 1950 er antallet hytter¹² i dette området og området i retning Geilo økt fra 4 til 213. I plandokumenter for området nevnes ikke villreinen og i forbindelse med forberedelser til fylkesdelplanen ble området karakterisert som ute av bruk (Buskerud & Telemark fylkeskommuner 1995).

¹² Setrer fungerer nå oftest som hytter og er derfor vurdert som hytter. Tallet inkluderer både setrer (noen få) og hytter.



Figur 6.9 Fylkesdelplan for Hardangervidda Aust.
Kilde: Buskerud & Telemark fylkeskommuner (1995)

I en plan fra 1997 for områdene vest for Rv 8 (Skurdalen) var ikke villreinen tema, men fylkesdelplan for Hardangervidda Aust ble nevnt. I 1997/98 påpekte miljøvernutvalget i kommunen og fylkeskommunen behov for mer kunnskap om effekten av ferdsel fra de foreslåtte hyttene og inn i villreinens leveområde vinterstid. Fylkesmannens miljøvernavdeling reiste de samme spørsmål ved å vise til fylkesdelplan for Hardangervidda Aust. Kommunen endra ikke forslaget om nye hytter, som var lokalisert utenfor fylkesdelplanens planområde. I forbindelse med arealplan for Geilo 2000 viste viltneimnda til at grensa for planområdet grensa til fylkesdelplan området, og at man var opptatt av tiltak som ville medføre økt ferdsel inn i leveområdet. Næringsutvalget spurte om et stort antall nye hytter nær grensen til fylkesdelplanen var akseptabelt i forhold til fylkesdelplanen. På tross av at nye hytter ble planlagt nær grensa for fylkesdelplanen påvirkte ikke fylkesdelplanen planleggingen av dem.

Dagaliåsen og tilgrensende områder av Hardangervidda

Dette området ligger øst for Rv 8 i Hol og er mindre enn Sangerfjellet. Det har vært sporadisk brukt av villrein via en trekkroute fra selve Hardangervidda og ut på tangen. Dagaliåsen var en del av det området for tidlig vinterbeite som Skogland (1984) nevnte. Fra slutten ca 1950 og fram til 2003 økte antallet hytter i området øst og vest for riksveien fra 6 til 168 hytter. Økningen i antall hytter førte ifølge Rønningen (1986) til at trekkveien gradvis ble endra og redusert i brukt. I 1986 var området registrert som brukt sporadisk (Hol kommune 1986, Rønningen 1986). I en plan fra 1985 om fortetting av hytter hadde viltneimnda ingen kommentarer i forhold til villreinen. Fylkesmannen påpekte at fortetting ville redusere villreinens mulighet til å bruke området, men at området var så lite og allerede påvirket av menneskelig aktivitet at det ikke var realistisk å beholde det som beiteområde. Det ble ikke lagt ned innsigelse til planen og området ble i praksis avstått som villreinområde. I forbindelse med forberedelser til fylkesdelplanen ble området karakterisert som ute av bruk (Buskerud & Telemark fylkeskommuner 1995).

Dagalifjell og tilgrensende deler av Hardangervidda

Den nordre delen av denne tangen ligger i Hol kommune mens den resterende og største delen ligger i Nore & Uvdal. Tidlig på 1950-tallet var det i et område langs dagens Rv 8 på strekningen fra Dagli elv til Flåtasætri samt Smådalen østover til og med Bergsjø 33 setrer/fritidshus. Tilsvarende tall i 2004 er 780 fritidshus¹³. Av disse ligger 130 hytter i Hol nær grensa til Nore & Uvdal. Mesteparten av de 650 fritidshusene i Nore og Uvdal er lokalisert i nord ved grensa til Hol og fra Torsetlia til Flåtasætri. I Jønndalen/Tøddøldalen var det tidlig på 1950-tallet 44 setrer/hytter. I 2004 er det 225 fritidsboliger i dette området. I og nær Uvdal Alpinsenter er det registrert 100 hytter. Tidlig på 1950-tallet var det noen få setrer der.

¹³ I resten av Smådøldalen sørover til Vikugrendi var det i 2004 ca 160 fritidshus.

I 1982 ble det foreslått flere utbyggingsplaner i Vestlia i Hol og på Dagalifjell i Nore & Uvdal. Planen i Nore & Uvdal var kontroversielle på grunn av konflikter med villreinens trekkvei fra Hardangervidda og ut på Dagalifjell. På tross av disse konfliktene og at det var foreslått flere hytter enn man hadde akseptert i generalplanen godtok Buskerud fylkeskommune i 1983 planen. Fylkesmannens miljøvernavdeling var imidlertid bekymret for konsekvensene i forhold til villreinen og fikk Miljøverndepartementet til å initiere en analyse av hvilke samla effekter anlegg for turisme, som hytter, i Nore & Uvdal, Hol og Tinn hadde for villreinen. En grunn til initiativet var at Stortinget var opptatt av villreinen på Hardangervidda og behovet for samordna planlegging i områdene utenfor nasjonalparken.

I analysen peker Skogland (1984) på at Dagalifjell er viktig som vinterbeite, spesielt tidlig på vinteren. For å trekke ut dit må imidlertid reinen krysse Riksvei 8, og et område med flere hotell og mange hytter. Forstyrrelse hadde allerede ført til redusert bruk av de tilstøtende østlige og vestlige områdene. I planen for Dagalifjell var det foreslått avsatt passasje for tre trekkveier. Skogland skrev imidlertid at de tre passasjene var for smale og at en fortsatt bruk av Dagalifjell som vinterbeiteområde forutsatte at det ikke ble foretatt videre utbygging for turisme høyere enn skoggrensa. Han hadde ingen kommentarer til de hyttene som var foreslått i Vestlia i Hol. Skogland konkluderte at dersom utviklingen fortsatte som planlagt kunne det føre til at villreinen sluttet å bruke de to store gjenværende tangene med vinterbeite på Hardangervidda, nemlig Dagalifjell og Lufsjåtangen. Dersom det skjedde ville bæreevnen for Hardangervidda som helhet vinterstid avta med 13-17 %, hvilket var 1 500-2 000 dyr. Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk fant dette alarmerende. De gikk derfor sterkt imot de framsatte planene og la vekt på behovet for en koordinert arealplanlegging av områdene utenfor nasjonalparken og landskapsvernområdene.

På denne tida brukte Nore & Uvdal kommune Stand – og fjellplanloven. En av retningslinjene som var utarbeida på bakgrunn av den loven var at trekkveier for villrein på Dagalifjell skulle holdes åpne. I Turistplan for Øvre Uvdal ble villreinens ”behov” akseptert ved at man faktisk holdt de gjenværende trekkveiene uten nye inngrep, selv om det var hytter i noen av de avmerkede trekkrutene¹⁴. En plan som først ble framlagt i 1982 var i stor grad i konflikt med intensjonen om å beholde disse korridorene åpne. Ved planbehandlingen la miljøvernavdelingen ned innsigelse blant annet fordi inngrep i trekkveien ville ha negative følger for et stort område. For å få større kontroll med utbyggingen i disse trangeområdene over Dagalifjell og trekkveiene foreslo miljøvern-avdelingen at området ble styrt etter viltlovens § 7. Miljøverndepartementet aksepterte ikke de foreslåtte turistanleggene, som blant annet inkluderte 430 nye senger, på grunn av konflikter med villreinen. Kommunen trekk den foreslåtte planen hvilket førte til at

¹⁴ På ”Turkart Dagalifjell”, trykket i 1999, er det nevnt to villreinpassasjer på tvers av riksvei 8. Den ene krysser sør for Torsetvatnet, men inkluderer passering av flere hytter. Den andre passasjen er like nord for Vasstulan Høyfjellssenter og er nesten fri for hytter, men den må karakteriseres som smal og det er kort vei til Vasstulan og hytter i nord.

miljøvernnavdelingen trakk forslaget om å bruke Viltloven, men de ville fremme forslaget på nytt dersom en ny utbyggingsplan ble lagt fram. En annen plan som ble foreslått i nærheten ble kritisert av kommunens viltnemnd, fylkeskommunen og fylkesmannen, som alle la vekt på konflikter i forhold til villreinen. Planen ble ikke godkjent.

I den samme perioden ble en plan på 10 nye hytter godkjent i en nærliggende dal og en større utbyggingsplan som inkluderte en skiheis ble akseptert langs veien opp til Dagalifjell. En grunn til at den siste ble akseptert var at Skogland (1984) godtok inngrep der. Basert på noen forutsetninger aksepterte Skogland (1984) også en plan for Vestlia i Hol kommune. Fylkesmannens miljøvernnavdeling aksepterte i oktober 1984 den planen. På grunn av konflikter i forhold til villreinen på Dagalifjell gikk miljøvernnavdelingen i 1986 mot en foreslått endring av Vestlia planen. Fylkeskommunen hadde ingen kommentarer til de foreslåtte endringene i den planen. I forbindelse med den offentlige høringen av Kommunedelplan for Dagalifjell i 1990 kommenterte viltnemnda i Hol at trekkveien der var så viktig for bruken av Dagalifjell at passasjen måtte bli holdt åpen.

I 1987 foreslo fylkesmannens miljøvernnavdeling at Seterdalen (i Hol) skulle bli landskapsvernområde. Hol kommune foreslo som et alternativ at området ble planlagt etter plan- og bygningsloven, hvilket ble akseptert. Villreinen ble nevnt i den prosessen men var ikke et hovedtema. Fylkesmannen hadde innsigelse ved behandlingen etter plan- og bygningsloven, men innsigelsen fikk ikke støtte av Miljøverndepartementet. Det ble tillatt noe ny aktivitet i Seterdalen, blant annet nye hytter.

I 1983 startet arbeidet med en generalplan for Nore & Uvdal. I prosessen videre utover på 1980-tallet kom det fram konflikter i forhold til villreinen på Dagalifjell, både mht framtidig utbygging av områder nær trekkveiene og nye hytter i utkanten og nær grensa til Hol. I styringsgruppa som ledet planarbeidet var det ulike synspunkt mht effekter på villreinen. Det gjaldt også mellom kommunen og fylkesmannens miljøvernnavdeling. I styringsgruppa ble det påpekt at Nore & Uvdal burde bygge ut områdene nær Hol. Grunnen var at ellers ville Nore & Uvdal fortsette med å forsyne Hol med friarealer for rekreasjon, uten at de fikk lov til å utvikle sin egen kommune. Dette ble spesielt vektlagt fordi lignende utbyggingsforslag var godkjent i Hol. I denne prosessen hadde fylkesmannen innsigelser. Kommunen anket dem til Miljøverndepartementet, men departementet støttet innsigelsen. Ved godkjenningen av planen i 1994 la Direktoratet for naturforvaltning vekt på behovet for en felles planlegging på tvers av kommunegrensene og at det måtte tas hensyn til villreinen. De viste til det pågående arbeidet med fylkesdelplanen.

I løpet av denne prosessen ble det utarbeida bearbeida kunnskap om villrein og inngrep. Rønningen (1986) var en slik rapport, men kommunene ser ut til å ha bruk den i begrensa grad fordi det var ”fylkesmannens rapport”, som en sentral person sa. Fylkesmannen viste

til rapporten og behovet for å holde vinterbeiteområdet øst for Rv 8 intakt. Senere i denne prosessen, da villreinen som tema kom på mer på dagsorden, argumenterte aktører som støtte utbygging at ifølge Eigil Reimers aksepterte villreinen i større grad enn forventet menneskelige inngrep. I kommuneplanprosessen bestilte kommunen et notat fra Reimers om forholdet til villreinen i forbindelse med utbygging på Dagalifjell¹⁵. I notatet presenterte Reimers 3 alternativ. Han fant at alternativ 2 for øyeblikket var det mest realistiske. Det alternativet er å tillate en moderat turistutbygging, slik kommunen har foreslått, og i tillegg iverksette enkelte trekkfremmende tiltak. Målet var å få et passende antall rein til å utnytte vinter- og høstbeitene i Dagali. Dersom man etter en 5-10 år ikke hadde greid å få reinen til å etablere et fast trekk over Rv 8 burde man ifølge han vurdere alternativ 3. Det var en maksimal utbygging langs Rv 8 og en påfølgende stenging av trekkveiene til Dagalifjell. Samtidig skulle det søkes å opprette en villreinstamme i Dagaliområdet, som hadde en vinterbæreevne på 500 – 700 dyr. DN derimot baserte sine argumenter på Skogland og avviste Reimers sin rapport. Kommunen brukte Reimers sin rapport som støtte for sine utbyggingsforslag.

På tross av at det var konfliktfylt i forhold til villreinen forslo kommunen nye hytter mange andre steder i utkanten av Dagalifjelltangen. Ett av forslagene ble stoppet fordi det var i konflikt med de overordna intensjoner med planen. Et annet forslag ble stoppet fordi fylkesmannen reiste innsigelse til forslaget. Fylkesmannen hadde innsigelse til hytter ved veien nær grensa til Hol, men etter forhandlinger ble noen hytter akseptert.

Ved starten på den neste prosessen med kommuneplanens arealdel i Nore & Uvdal, i 1995, var villreinen et tema fra starten. Miljøvernrådsgiveren la stor vekt på behovet for å ivareta arealer for villreinen og satte temaet på dagsorden. Hun la vekt på at kommunen måtte forstå problemet og behovet for koordinering mellom lokale og overordna myndigheter. Det ble påpekt at det problematisk at man fortsatt brukte Stand- og fjellplanloven som grunnlag for å fordele hyttetomter mellom grunneierne. Den praksisen hadde medført at i tillegg til de eksisterende 3 174 hyttene hadde kommunen lovet grunneierne ytterligere 877 hyttetomter, men uten at de var planlagt i godkjente reguleringsplaner. Miljøvernrådsgiveren anså fylkesdelplan for Hardangervidda Aust som et viktig hjelpemiddel for overordna planlegging.

I forbindelse med kommuneplanarbeidet ble det organisert en rekke møter i grendene. På møter i grendene nær Dagalifjell var villreinen et tema. Noen ønsket å bevare villreinområdet selv om dyrene knapt hadde bruk Dagalifjelltangen på mange år, men man antok at en større stamme kunne føre til at de viktige vinterbeitene igjen ble tatt i bruk. Dersom området ble avskrevet som villreinområde ville ikke grunneierne være i

¹⁵ Reimers, Eigil (1990): Turistplan for Dagalifjell/Øvre Uvdal – forholdet til villreinen. Notat av 31.8.1990. Spørsmålet var knyttet til effekter av 60 nye hytter fram til år 2000 i områdene Sjugurdshovde - Skulkhovde og Hagasetåsen (områder øst for nordre villreinpassasje), bl.a. i forhold til at det allerede var ca 700 hytter, skiheis, hoteller og stier/løyper på Dagalifjell.

stand til å selge jaktkort. De kortene kunne også brukes på andre deler av Hardangervidda. Andre la vekt på at andre forretningsmuligheter enn salg av jaktkort ga større inntekter. Det ble hevdet at Nore og Uvdal faktisk var friområde for hytter som lå i Hol, men uten at de fikk lov til å bygge hytter i sin egen kommune.

I resten av planprosessen for Dagalifjellområdet var villreinen og konsekvensene av fylkesdelplanen ofte et tema. Forslaget til kommuneplanens arealdel som ble lagt fram i 1997 tillot 170 nye hytter på Dagalifjell, basert på prinsippene i kommunens fjellplan. Fylkesmannen hadde innsigelse til hyttene, særlig på grunn av negativ virkning på villreinen. Det var også innsigelse til 72 nye hytter i Jønndalen/Tøddøldalen fordi de hyttene ville føre til en ny barriere vest for den eksisterende barrieren langs Rv 8. Fylkesmannen la vekt på fylkesdelplan for Hardangervidda Aust, men reiste ikke innsigelse til utbyggingsplaner i områder der det ifølge fylkesdelplanen var tillatt med nye inngrep. Fylkeskommunen hadde ingen kommentarer mht spørsmålet om nye hytter og villreinen. Den kommunale viltnemnda gikk mot nye hytter på Dagalifjell.

Konfliktene i forhold til fylkesdelplanen og det store antallet innsigelser fra fylkesmannen, som inkluderte naturvernaspekt og andre viltspørsmål enn villrein, førte til at kommunen utsatte planarbeidet. Det ble satt i gang en systematisk studie av biodiversitet og en konsekvensanalyse av hvordan inngrep ville påvirke villreinen. Konsekvensanalysen skulle følge kravene i fylkesdelplanen og den skulle være basert på eksisterende forskningskunnskap og lokal kunnskap. I løpet av den videre prosessen trakk fylkesmannen innsigelsene til hytter i perifere deler av Dagalifjell, men opprettholdt innsigelsen til inngrep nær trekkveiene. Han pekte på at nye hytter i vest (Jønndal/Tøddøla) kunne medføre en avskjæring av nye deler av Dagalifjelltangene. Kommunen reduserte på sin side antallet foreslåtte hytter og brukte fylkesdelplanen som et argument for å avslå eller redusere grunneieres ønsker om hyttetomter der det var konflikt med villreinen. Likevel medførte den reviderte planen ingen virkelige endringer i forslagene om antall nye hytter, og fylkesmannen var fremdeles i mot planen på grunn av hensynet til villreinen.

Den videre utvikling i saken ble avhengig av fortolkninger av fylkesdelplanen, blant annet av hva som var akseptert arealbruk i de områdene som var markert som sone 1, områder for hytter og turisme. Sentrale spørsmål i plandebatten var om det skulle være noen restriksjoner på den videre utvikling i sone 1 områdene. Avklaring av slike spørsmål ble en oppgave for "eieren" av fylkesdelplanen, nemlig fylkeskommunen. Fylkeskommunen skrev at den foreslåtte utviklingen i sone 1 var i samsvar med fylkesdelplanen og at det derfor ikke var grunnlag for innsigelser. På den annen side var fylkeskommunen ikke sikker på kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn for avgrensning av sonene. I de videre forhandlingene om planen ble det et kompromiss. Hytter ble akseptert på Dagalifjell ved grensa mot Hol og i noen tilstøtende daler.

I forslag til Kommuneplan for Hol i 2003 ble det foreslått en omfattende utbygging av hytter i Dagali nær grensa til Nore & Uvdal. Grensa for fylkesdelplanen var ikke markert på plankartet, men de foreslåtte områdene var innen sone 1. Fylkesmannen hadde innsigelse til hyttene, bl.a. på grunn av konflikt med viltet. Villrein nevnes ikke eksplisitt, men er en del av bakgrunn for innsigelsen. De fleste hyttene i planen ble akseptert.

Lufsjåtangen

Dette er den sørligste og største av de fire tangene og den eneste som fremdeles brukes regelmessig av reinen. Arealmessig ligger omtrent like mye av tangen i Nore & Uvdal og i Tinn. Lufsjåtangen er en fjellkorridor for trekk ut til Blefjell villreinområde og store flokker har flere ganger siden 1970-tallet trukket fra tangen og ut til Blefjell. Fylkesdelplan for Hardangervidda Aust (Buskerud og Telemark fylkeskommuner 1995) nevner Hallandsfjell og Eidsfjell som tidligere brukt av villreinen, men ikke de siste 20 år. Områdene var brukt av de store bestandene på 1970 tallet. Sønstevanndammen, som var ferdig i 1967, medførte at flere små vann ble omgjort til en stor dam. Flere gamle trekkruter ble neddemt og villreinens muligheter for bruk av Lufsjåtangen ble begrensa.

Vegen over Imingfjell mellom Uvdal og Tessungdalen ble ferdig i 1956. Veien var grusvei fram til 1996/97, og ble bare sporadisk brøytet. En utbedring og legging av fast dekke ble fullført høsten 1998 (Sporan 1998, Lien m.fl. 2002). I etterkrigstida har det skjedd en omfattende hyttebygging i høgereliggende skogsområder omkring den søndre del av Lufsjåtangen. Denne studien er imidlertid konsentrert om utviklingen i den delen av Lufsjåtangen som ligger i Nore & Uvdal. Like sør for Sønstevatn var det ca 1950 2 setrer/hytter mens det i 2004 var registrert 19 fritidshus der. Omkring 1950 var det 5 setrer/hytter nord for det som i dag er Sønstevatn. I 2004 var det registrert 250 fritidshus i det området. For resten av fjellområdet og høgereliggende skogsområder på strekningen sørover til grensa mot Rollag var det omkring 1950 120 setrer/fritidshus. I dag er det registrert 400 fritidshus i dette området.

På 1980-tallet var ikke villreinen et tema i plansaker i dette området, men i rapporten fra 1984 legger Terje Skogland vekt på at Lufsjåtangen er viktig for villreinen. Fylkesmannens innsigelse i 1988 til flere hytter mellom dammen ved Sønstevatn og Uvdal på grunn av villreinen førte til at villreinen kom på dagsorden i forhold til kommunal arealplanlegging i dette området. Lokale interessenter, som støttet planene, argumenterte likevel med at etter Sønstevatn var ferdig i 1967 hadde ikke villreinen trukket gjennom det området. På grunna av innsigelsene kom villreinen og behovet for en samordna arealplanlegging på tvers av kommunegrenser på dagsorden i kommunene og ved diskusjoner dem imellom. Miljøverndepartementets støtte til innsigelsen mot Kalvehovda planen (ved Sønstevatn) i 1992 viser at ivaretagelse av villreinområdet hadde nasjonal støtte. Departementet støttet sin avgjørelse på fylkesmannens rapport om

villreinen (Rønningen 1986) og påpekte områdets betydning som vinterbeite og trekkområde til Blefjell. Miljøverndepartementet skrev at det var viktig med koordinert planlegging på tvers av fylkesgrensa (Buskerud/Telemark) og at det ville bli tatt initiativ til et samarbeid som skulle løse konfliktene mellom vilt og andre aktiviteter.

I forbindelse med arbeidet med Kommuneplanens arealdel i 1996-97 var ivaretagelse av villreinens leveområder et tema innen den kommunale organisasjon, ved offentlige møter og ved kontakt mellom kommunens representanter og instanser på fylkesnivå.

Fylkesmannens miljøvernavdeling påpekte at det var bygget 3 174 fritidshus i Nore & Uvdal og at mange hytter var godkjent i arealplaner, men ikke bygget. Kommunen hadde godkjent ytterligere 877 hytter, men uten at var godkjent i en arealplan. Fylkesmannen ville legge vekt på fylkesdelplanen når de vurderte kommunens forslag.

I kommuneplanprosessen er det en kommunal oppgave å hjelpe grunneiere som foreslår tiltak og å vurdere realismen i deres forslag. I løpet av prosessen la kommunens rådgiver vekt på at utbyggingsforslag måtte vurderes mht mulige konflikter i forhold til villreinen og fylkesdelplanen. Slike vurderinger ser ut til å ha påvirket noen forslag om inngrep (hytter). Det ble likevel foreslått et betydelig antall nye hytter, men i den kommunale prosessen fram til offentlig høring forkastet kommunen også noen forslag om nye hytter på grunn av konflikter med fylkesdelplanen.

Ved formell høring av kommuneplanen hadde Buskerud fylkeskommune ingen kommentarer til planen, på tross av at administrasjonen hadde foreslått en konsekvensanalyse og at antallet nye hytter ble redusert. Etter forslag fra Høyres representanter i fylkestinget ble administrasjonens forslag endret til "ingen kommentar". Fylkesmannens miljøvernavdeling hadde innsigelse til nye hytter utenfor eksisterende reguleringsplaner på grunn av fare for økt forstyrrelse av villreinen. Ved de påfølgende forhandlinger mellom kommunen og fylkesmannen ble et redusert antall nye hyttetomter tillatt i den nordre utkanten av området. Disse forhandlingene førte til en mer felles forståelse av fylkesdelplanen og at miljøvernavdelingen måtte være mer forsiktig med innsigelser i områder der fylkesdelplanen tillot hytter og turisme. Prosessen avdekket at hva som er en akseptabel grense for forstyrrelse, og dermed nye inngrep, er diskuterbart. Kommunen uttalte at en bedre implementering av fylkesdelplanen var avhengig av nye og operative planverktøy. Videre hadde man erfart at det også i Telemark var fremmet planer som hadde ført til diskusjoner om hvordan man skulle tolke fylkesdelplanen.

I de siste tiårene har det vært en diskusjon om hvordan man skal bruke de største områdene på tangene. Disse tangene inkluderer imidlertid også en del perifere og mindre fjellområder, som Hallandsfjell og Eidsfjell i Lufsjåtangen området. I 1990 påpekte landbruksmyndighetene at det var behov for å holde trekkveien til Hallandsfjell fri for inngrep, men i fylkesdelplanen fra 1995 er de to nevnte områdene ikke lenger

karakterisert som villreinområde. I forhold til inngrep og overordna planlegging synes det å være en prosess hvor man konsentrerer seg om planleggingen av de store fjellområdene innen tangene og avstår fra å "forsvare" de perifere delene av tangene i forhold til villreinen. En grunn kan være at de er mindre brukt av villreinen, og at den registrerte bruken skjedde under "overbefolkningen" på 1970-tallet. Ut fra en mer ordinær størrelse på bestanden kan områdene dermed være mindre aktuelle som beiteområder. På den annen side viser de også at perifere områder er aktuelle i perioder med mye rein. En annen grunn til at områdene ikke "forsvares" kan være at man ikke kan "forsvare" eller opprettholde alle deler av et villreinområde. Det fører til at noen deler "ofres" for andre aktiviteter. Likevel er de nevnte områdene fremdeles vurdert som villreinområde i forhold til bestandsforvaltning; de inneholder flere vald (Hardangervidda villreinutvalg 2000).

6.5 Diskusjon

En grunn til reduksjonen av norske villreinområder er økte forstyrrelser som følge av flere fritidshus i utkanten av villreinområdene. Det er påpekt av bl.a. Nellemann m.fl (2003). Økningen i fritidshus startet på ulike tidspunkt i de forskjellige fjellområdene. I Sel kommune i Rondane kom den fra midten av 1950-tallet, mens den i Nore & Uvdal kom fra midten av 1960-tallet. Før 1965 var denne utviklingen ikke styrt av noen arealplanlegging. Bygningsloven av 1965 var et virkemiddel som kunne ha balansert inngrep og ikke inngrep, men i realiteten var arealplanlegging i fjellområdene lavt prioritert.

I denne delen av etterkrigstida var fokuset på planlegging av byer og tettsteder, og i den grad miljøproblemer var på dagsorden dreide det seg om å bekjempe utslipp og forurensing. Likevel, på slutten av 1960-tallet påpekte villreinutvalget i Rondane at hytter og andre inngrep hadde negative virkninger på villreinen, og de forsøkte å påvirke arealplanene. De hadde ingen suksess, sannsynligvis fordi de var en svak aktør uten særlig formell påvirkning innenfor en arena som var styrt av kommunale politikere på bakgrunn av bygningslovens regler. Argumentene mot utbygging var basert på personlig kunnskap om virkninger av inngrepene og argumentene led derfor under svakheten slik kunnskap har som grunnlag for felles og offentlige diskusjoner (Bråtå 2001).

Etableringen av fylkesmannens miljøvernavdeling i 1982 medførte at miljøvern fikk en økt administrativ vektlegging (Schattschneider, 1975) bl.a. for å redusere inngrep som hadde negativ virkning for viltet. Denne strukturelle reformen medførte at det kom en ny og sterk aktør på planleggingsarenaen, bl.a. fordi fylkesmannen og miljøvernavdelingen kunne legge ned innsigelse til arealplaner. Fylkesmannens makt inkluderte også ressurser til å skaffe fram den typen kunnskap som vanligvis gir mest makt innen et byråkrati, nemlig bearbeida kunnskap (Friedmann 1973, 1987, Weber 1995). Bearbeida kunnskap om arealspørsmål og villrein, se bl.a. Skogland (1984), Bråtå (1985) og Rønningen (1986)

viste at villreinen var truet av inngrep. Fylkesmennene brukte derfor ofte rapportene som grunnlag for innsigelser. I Rondane ble de også brukt av en rekke andre aktører som grunnlag for kritiske kommentarer til inngrep. Rapportene påpekte likevel ikke hvordan en forvaltning av arealene som en fellesressurs kunne utformes og gjennomføres.

Kommunal arealplanlegging er basert på politisk rasjonalitet og en innsigelse følges derfor ofte av forhandlinger mellom den som reiser innsigelsen, ofte miljøvern-avdelingen, og kommunen. For å øke tyngden bak sine argumenter kan også kommunene bestille bearbeida kunnskap. Situasjonen på Dagalifjell er ett eksempel. Der baserte kommunen og fylkesmannen seg på bearbeida kunnskap fra to ulike biologer/ biologiske fagmiljø. Den kunnskapen ble brukt instrumentelt og strategisk i diskusjonen om hva som var akseptabelt av nye hytter. Rapportene/notatene ga kunnskap om virkninger av inngrep, men ble også klart brukt for å øke tyngden av egne argumenter i planprosessen.

I det norske planleggingssystemet er det i det lange løp ikke mulig å basere seg på innsigelser for å ivareta villreinområdene. Ett virkemiddel er derfor å etablere felles planleggingsregler som omfatter det området som fellesressursen bruker. Nasjonalparker er ett virkemiddel i områder med få inngrep. De er likevel ikke egnet som virkemiddel i utkanten av fjellområder der man allerede har en del inngrep og hvor det oftest foreslås nye inngrep, for eksempel i form av fritidsboliger. Landskapsvernområder kan være et virkemiddel i områder med få inngrep og hvor man i stor grad vil bevare eksisterende natur- og kulturlandskap. I noen områder kan det bli diskusjoner om bruk av plan- og bygningslov eller naturvernlov, som i Seterdalen i Hol. I andre tilfeller er det mest åpenbart at den felles planleggingen bør skje innen plan- og bygningslovens arena.

Fylkesdelplaner er da ett mulig verktøy og har vært tilgjengelig som virkemiddel siden 1973. Likevel var det ikke før i 1988 at det ble foreslått som virkemiddel til å styre inngrep i og nær villreinområder. En grunn til at det kom så seint kan være at det generelle presset på villreinens leveområder, og konfliktene, måtte bli ganske store før noen foreslo slike planer. Kanskje måtte det også finnes et felles kunnskapsgrunnlag om villreinens utbredelse og behovet for planlegging på tvers av grenser. I Rondane hadde villreinen som tema, og dermed som kilde til konflikter, økt etter at fylkesmannens miljøvern-avdeling ble etablert. I Rondane ble Bråtå (1985) den bearbeida kunnskapen som dokumenterte arealbruken for fjellområdet og behovet for å se over grensene, mens fylkesdelplanen ble virkemiddelet inn i plan- og bygningslovens arena - der avgjørelser om arealbruk foretas. På slutten av 1980-tallet ønsket også Miljøverndepartementet å fremme fylkesdelplaner som et virkemiddel til å avveie mellom inngrep og bevaring (Mørk 1999). Initiativet til fylkesdelplan for Rondane var derfor i samsvar med "tidens ånd", særlig fordi noen ordførere var blant initiativtakerne.

Slike initiativ og implementeringen av dem møter noen av de samme grunnleggende utfordringer som ved etablering av annen forvaltning av fellesressurser. En utfordring er at grensene for fellesressursen må være klart definert, blant annet for å bestemme i hvilke områder det skal være legitimt å sanksjonere mot gratisspassasjerer (Ostrom 1990). I Rondane var dette relativt klart for mesteparten av villreinområdet. Der etablerte man et planområde som skulle være fylkesdelplanens primære virkeområde. Utstrekningen samsvarte i stor grad med det villreinareal som var registrert i Bråtå (1985) og som var allment akseptert. Et lignende område ble definert som "villreinområde" i Hardangervidda Øst planen. Innen disse områdene, i Rondane og på Hardangervidda, synes hensynet til villreinen dominerende og de kommunale planer inneholder knapt forslag om inngrep i disse "villreinområdene" eller "planområdene".

Problemet er områdene utenfor "planområdene", altså områder hvorfra nye inngrep kan føre til forstyrrelse innen det primære planområdet og leveområdet for villreinen. I Hardangervidda Aust planen er de mest utbygde områdene utenfor "villreinområdet" definert som et område for turisme og friluftsliv. Likevel var det i en tidlig fase av implementeringen av fylkesdelplanen usikkert hvordan man skulle behandle planforslag i de områdene. Dette er de såkalte "Sone-1" områdene. Det var nødvendig med innsigelser fra fylkesmann, forhandlinger og tolkninger fra fylkeskommunen før man ble enige om fellesressursenes utstrekning, og dermed det området hvor man hadde mest grunnlag for makt mot gratisspassasjerer. Hardangervidda planen viser også at i løpet av fylkesdelplanprosessen ble en del perifere områder ikke inkludert i planen på tross av at noen av dem fremdeles ble regnet som villreinområde i form av tellende areal. Det gjelder Sangerfjellet, Dagaliåsen og Hallandsfjell. Ettersom disse områdene ble liggende utenfor det området som skal forsvares mot gratisspassasjerer blir beskyttelsen av dem svak, hvilket kan øke den arealmessige forvitring av områdene.

Problemene med å bestemme den virkelige utstrekningen av fellesressursen gjaldt også i Rondane. Der ble det løst ved at inngrep ifølge retningslinjene ikke skal tillates dersom de medfører forstyrrelse i planområdet. Denne delen av retningslinjene kom inn da Miljøverndepartementet vedtok fylkesdelplanen. Vedtaket synes påvirket av en synoptisk tankegang om at det er lett å bestemme miljøkonsekvenser av tiltak. Planleggingen har imidlertid vist at bestemmelse av akseptable grenser for tiltak, eller hvilke tiltak som er akseptable, påvirkes av biologi og politikk (Gjølme Andersen 1993, Cozzens & Woodhouse 1995). Grunnen er at de som er tilhengere av et inngrep ofte anser inngrep som mindre skadelig enn de som er mot et inngrep. I Rondane førte det til at de virkelige grensene for fellesressursen ble diskutabelt, hvilket er en alvorlig trussel i forhold til en vellykket fellesressurs forvaltning (Ostrom 1990). På Hardangervidda var denne debatten i stor unnagjort i prosessen med å utarbeide fylkesdelplanen ved at en del områder ble satt utenfor fylkesdelplanens grenser. Konfliktene i Rondane hadde potensialet i seg til å bli større fordi konsekvensene av inngrep ble vurdert forskjellig i de to fylkene, Hedmark og

Oppland. Revisjonen av den planen i 2000 tok opp i seg noen prinsipper som allerede var inkludert i Hardangervidda Aust planen, nemlig at man i noen deler av influenssona skulle utbygging fortsatt ha prioritet. Dette gjaldt allerede sterkt utbygde områder som Mysuseter. I det videre arbeidet med å få et bedre grunnlag for å avgjøre hvilke hytteplaner som var potensielt skadelige inngrep for villreinen bestilte planrådet Vorkinn (2003). Det var et instrumentelt syn på bruk av bearbeida kunnskap.

Det avgjørende spørsmålet er likevel om planleggingen av Rondane og Hardangervidda Aust som en fellesressurs har påvirket arealplanleggingen. Noe som i hvert fall er klart er at villreinen i løpet av de siste 15-20 årene har kommet høgt på dagsorden som tema innen arealplanlegging. Det kan skyldes en generelt økende bevissthet om villreinen, men planprosessene etter plan- og bygningsloven og at villreinen har vært sentral ved forslag om flere nasjonalparker, kan ha påvirket dette. Studiene i Rondane viser at det er foreslått få inngrep i planområdet – altså det mest sårbare området for villreinen (Bråtå 1997, 2001, under trykking).

Vi har foreløpig ikke statistikk som viser effektene av fylkesdelplanene, for eksempel i form av detaljerte langtidsstudier av lokalisering av nye inngrep. I Rondane, der man har hatt fylkesdelplanen lengst, viser imidlertid intervju med sentrale aktører at *alle* disse synes fylkesdelplanen har påvirket planleggingen, også innen ”influensområdet”: Nye inngrep, som hytter, lokaliseres lenger bort fra de sårbare områdene og forslag om hytter i de områdene er redusert. Hvilke mekanismer har ført til den utviklingen?

En grunn til å bruke fylkesdelplaner er at den legger stor vekt på deltakelse fra berørte kommuner og en rekke andre aktører. Det skal via planprosessen utvikles en felles motivering for å ivareta villreinområdene, hvilket igjen skal påvirke egne planer og en utnyttning til det beste for fellesressursen. Bråtå (1997) dokumenterte at planprosessen på slutten av 1980-tallet og den første fire års perioden med implementering ikke førte til en frivillig og gjensidig forpliktende motivering til å ivareta villreinens leveområder. Det som begrensa kommunene var at aktører på fylkesnivå, særlig fylkesmannens miljøvernavdeling, hadde innsigelse til arealplaner på grunn av konflikter om miljøspørsmål. Det følger en generell tendens innen planarbeidet på slutten av 1980-tallet og på 1990-tallet (Bråtå & Harvold 1991; Holsen, 1996; Thorbjørnsen, 1995). Materialet om bruken av fylkesdelplanen på Hardangervidda viser samme tendens. Det er det vanlige plansystemet og dets aktører sin bruk av regler og sanksjoner som begrenser kommunenes fristelser til å bli gratispassasjerer i forhold til fellesressursen.

I Rondane synes det etter hvert skapt større forståelse for bevaring av villreinområdene. Det synes å påvirke nye planforslag. Kommunene justerer seg, men ikke i forhold til nabokommuner. De justerer seg i forhold til det brede målet for regionen som helhet om å ivareta villreinens leveområder. Regler og sanksjoner er nødvendig for å begrense

fristelsene til å være gratispassasjer. På den annen side er forvaltningen av fellesressursen basert på plan- og bygningsloven og dens grunnleggende politiske logikk er en del av forvaltningen. En vellykket fellesressursforvaltning må derfor anerkjenne kommunenes grunnleggende rettigheter innen den arenaen og at fylkesdelplaner ikke er bevaringsplaner, men planer som kan gi aksept for noen nye inngrep. Hvilke inngrep og hvor de lokaliseres er viktig, men fører til et grunnleggende krav om at forslag om inngrep vurderes likt og rettferdig på tvers av sektorer, kommunegrenser og fylkesgrenser. En lik og rettferdig behandling er ett grunnleggende element for etablering av en langsiktig og vellykket forvaltning av fellesressurser (Ostrom 1990). Planrådet i Rondane ble opprettet for bl.a. å håndtere problemet knyttet til en lik og rettferdig forvaltning og for å tolke planen ut fra dens egen logikk. Planrådet skal også motvirke det generelle problemet om fylkesdelplaner som ikke brukes lett "glemmes". Aktørene i Rondane legger derfor stor vekt på planrådets positive rolle for at fylkesdelplanen har overlevd siden 1991 og har påvirket planleggingen.

7. Villreinnemndenes funksjon

7.1 Villreinnemndene – offentlig aktør med ansvar for bestand og areal

Villreinnemndene ble innført fra 1.1.1988 for å få en offentlig regional forvaltning av villreinen og villreinområdene. Vi analyserer her hvilke oppgaver villreinnemndene har utført, om de har fungert i forhold til intensjonene og hvordan deres rolle eventuelt kan forbedres.

Offentlig eller grunneierbasert regional bestandsforvaltning?

I mange samfunn med biologiske fellesressurser har det eksistert ordninger som har sikra en felles kontroll (Ostrom 1990). Vi vet historisk lite om lokal/regional forvaltning av villreinbestander i Norge, men omkring 1720 ble grunneierne i Rendalen enige om felles begrensninger i jaktuttaket for å bygge opp igjen villreinbestanden der (Hohle 1961). Fredningen i Rondane fra 1930 var også basert på et lokal/regionalt initiativ (Bråtå 2001). Hovedtrekket synes likevel å være at fra 1800-tallet var det den norske sentralstaten som bestemte reglene for forvaltning av villreinen. Fram til starten på 1950-tallet var det ikke organisert noen regional forvaltning av villreinen; forvaltningen av den var et forhold mellom stat og rettighetshaver.

Innføringen av viltloven i 1951 kunne gitt en mer regional bestandsforvaltning, men en slik forvaltning ble ikke innført. Det ble åpnet for fylkesvise viltråd, men de ble lite brukt til å forvalte villreinen (Lütken & Rom 1959). En grunn var at viltrådene ikke samsvarte med den enkelte villreinstammes utbredelse. Behovet for å forvalte villreinen på tvers av kommune- og fylkesgrenser innen avgrensa områder medførte at man valgte å beholde den under nasjonal kontroll (Christensen 1967).

Utviklingen i flere villreinområder, hvor Snøhetta er det beste eksemplet, viser at den nasjonale forvaltning verken hadde nok kunnskap eller insitament til å få til en god nok villreinforvaltning. En sentral nasjonal forvalter har altså sine begrensninger, bl.a. fordi den ikke reflekterer lokale sosiale/økonomiske forhold og har et godt nok kunnskapsgrunnlag. På den annen side kan lokale/regionale forvaltere også ha manglende kunnskap, for eksempel om grunnleggende biologiske forhold og antallet individer og deres fordeling. Dette fører ofte til konflikter mellom sentrale/nasjonale forvaltere og lokale aktører. Dette er velkjent fra forvaltning av biologiske fellesressurser generelt, men også caribou i Nord-Amerika og norsk villrein mer spesielt. Etableringen av villreinutvalgene ble svaret på dette: man organiserte seg regionalt og fikk via motmakt kontroll med utnyttelsen av villreinen (Bråtå 2001).

Selv om villreinutvalgene ser ut til å ha fungert bra og i praksis forvaltet villreinen, var svakheten at den regionale forvaltning var basert på frivillig tilslutning. Denne svakheten innså villreinutvalget i Rondane. De ønska å bruke den formelle makt som viltlov/forskrifter ga grunnlag for, men det kunne de som et frivillig og grunneierstyrt organ ikke gjøre (Bråtå 2001). Selv om sammensetningen av villreinutvalgene varierte, i noen utvalg deltok viltnemndene, var det grunnleggende problemet at de etter jakt- og senere viltlov ikke hadde en formell makt. Mangel på slike muligheter medførte at man måtte bli enige om forvaltningen. Rettighetshaverne visste at en forvaltning var avhengig av den enkeltes deltakelse, særlig rettighetshavere for store områder. Dette medførte ofte en sterk sosial kapital – som var en fordel for forvaltningen.

Samtidig med dette, og i hvert fall så tidlig som i 1970, arbeidet Direktoratet for vilt- og ferskvannsfisk (DVF) med å innføre offentlige organer for villreinforvaltningen, tilpasset villreinens utbredelse. Dette medført for eksempel at DVF i 1970 var kritiske til etablering av flere villreinutvalg i Rondane.

Ønsket om en offentlig regional villreinforvaltning kan ses på som en naturlig følge av moderniseringen av samfunnet, og at stadig større deler av samfunnet blir innpassing i et offentlig hierarki. Særlig når det er et problemområde (Fivelsdal 1995; Weber 1995; Stiglitz 2000). Viltloven av 1981 varslet at en grunnleggende endring var på gang. Lovens § 4 innførte muligheten for ”særlige samarbeidsorganer innen villreinforvaltningen”. I 1985 ser man klarere konturene av det nye offentlige organet. Da sendte DVF forslaget om villreinnemnder på høring. DVF skrev at noe av grunnen til innføringen av villreinnemndene var at DVF ønska klarere linjer for utvalgenes formål og kompetanse, og at man via dette fikk innpassa villreinutvalgene som et formelt organ i hierarkiet av eksisterende viltorgan (DVF, høringsnotat 12.6.1985).

Forslaget om villreinnemnder basert på offentlige representanter fra kommunene var konfliktfylt, og medførte motstand og alternative forslag fra en rekke villreinutvalg. Det var flere grunner til protestene: De nye offentlige regionale organene var først foreslått med navnet til villreinutvalgene, samtidig med at de eksisterende villreinutvalg ikke lenger hadde noen klar rolle. Men ikke minst, offentlige villreinnemnder medførte en maktforskyvning: Da den regionale forvaltning ble styrt av villreinutvalgene skjedde det på grunnlag av en intern maktfordeling som reflekterte de ulike kommuner/rettighetshavere sin andel av villreinområdet: En stor andel ga stor makt, og større mulighet til å påvirke avskyting og annen forvaltning. Villreinnemndene brøt med dette ved at alle kommuner i villreinområdet fikk like stor makt: Man gikk fra en arealbasert maktfordeling til en maktfordeling tilpassa kommunene som enhet. Dette medførte konflikter, men villreinnemndene ble innført.

Villreinnemndene er offentlig innførte institusjoner som via loven er gitt et visst mandat, og representerer en strukturelle sosial kapital eller hva man på bakgrunn av Healy et.al (2002) kan kalle en økt institusjonell kapasitet. Problemet med etableringen av institusjoner som villreinnemndene er at de ikke nødvendigvis medfører den kognitive sosiale kapital i form av tillit, fellesverdier og gjensidighet som flere forfattere anser som nødvendig for å få en velfungerende forvaltning av fellesressurser (Ostrom 1990; Grootaert & van Baeslaer, 2002). Slik sett kan nemndene være i kontrast til enkelte av de da etablerte villreinutvalgene, som synes så basert på gjensidighet og en tett kognitiv sosial kapital at man ikke engang var avhengig av formelt vedtatte regler for representasjon (Bråtå 2001). Det kan reises spørsmål om sosial kapital er viktig for nemndene, eller om den formelle makt som nemnda er gitt via delegasjon gir den et tilstrekkelig grunnlag for å fungere i villreinområdene.

En mulig fordel med villreinnemndene er at de formelt gir forutsigbare forhold, herunder større formell uavhengighet av rettighetshavere. Forutsigbarhet og gjennomsiktighet anses generelt som et gode for utviklingen av samfunnet (Olson 1982; North 2000). Det er også viktig å merke seg at nemndene har et formelt ansvar for å vurdere villreinhensyn i forbindelse med arealplanlegging. Det kan styrke hensynet til villreinen.

Villreinnemndenes arbeidsoppgaver

Dersom en skal vurdere om intensjonene med villreinnemnder er oppnådd, må en se på bakgrunnen for at de ble innført og senere formelle endringer i oppgaver. En slik gjennomgang viser at over tid er mål og oppgaver for villreinnemndene endra. Det må påvirke studier av aktivitet og måloppnåelse. Figur 3.3 viser hovedaktører og relasjoner som følge av innføringen av villreinnemndene.

Forskriften om villreinnemndene lyder slik (forskrift 5/87):

§ 1:

“Formålet med et offentlig samarbeidsorgan i villreinområdene er å sikre en enhetlig og biologisk riktig forvaltning av villreinen i et villreinområde”.

Hver kommune skulle delta med ett medlem i villreinnemnda, og medlemmet skulle velges blant viltnemndenes medlemmer. Villreinnemnda ble underlagt DNS instruksjonsmyndighet og skulle i faglige spørsmål søke råd hos fylkesmennene. Ifølge forskriftens § 5 skulle villreinnemnda i samsvar med gjeldende forskrifter og retningslinjer fatte vedtak om:

1. Årlig fellingskvote for villreinområdet etter forslag innhentet fra grunneiersammenslutning/villreinutvalg.
2. Årlig plan for retta avskyting for villreinområdet etter forslag fra grunneiersammenslutning/villreinutvalg.

Villreinnemnda skal videre:

3. Føre tilsyn med at det blir utarbeidet en driftsplan for villreinområdet.
4. Føre tilsyn med at jakta blir drevet forsvarlig og at det er en tilfredsstillende oppsynsordning.
5. Avgi en årlig melding til DN og fylkesmennene om virksomheten i villreinområdet.

Ifølge forskriftens § 6 skulle villreinnemnda gi uttalelser til DN og andre offentlige myndigheter i saker som ble forelagt dem. Villreinnemnda var høringsinstans i arealplan- og inngrepsaker. Villreinnemndenes økonomi ble dekket av staten. Klager på vedtak fattet av villreinnemnda i medhold av § 5 pkt 1 og pkt 2, kunne påklages til DN. I tilknytning til forskriften ble det gitt retningslinjer om bl.a. retta avskyting og innholdet i en driftsplan. Der går det fram at en forpliktende driftsplan rettighetshaverne imellom kan gi grunnlag for tildeling av en uspesifisert fellingskvote etter prinsippene i hjorteviltforskriftene.

Rundskriv nr. 3/90; Forvaltning av hjortevilt, (DN 1990) erstattet forskrift 5/87.

Rundskriften inneholdt bl.a. følgende om villreinnemnder:

§ 5, Etablering av villreinnemnd:

:"I alle villreinområder med arealer i to eller flere kommuner skal det være ei villreinnemnd. Villreinnemndas administrative oppgaver dekkes av staten.:::

§ 6, Formål:

Villreinnemndas formål er å sikre en enhetlig og biologisk riktig forvaltning av villreinen i et villreinområde. Det skal særlig legges vekt på en framtidsrettet forvaltning av villreinens leveområder. Villreinnemnda er underlagt direktoratet instruksjonsmyndighet, og skal i faglige spørsmål søke råd hos fylkesmennene.

§ 8, Villreinnemndas arbeidsoppgaver:

Villreinnemnda skal:

1. Fatte vedtak om årlig fellingskvote og rettet avskyting for området innen 15. april, jf §§ 10b), 18 og 19. I særlige tilfeller kan villreinområdet deles i flere geografiske soner med forskjellig kvote, minsteareal og rettet avskyting. Før vedtak fattes skal det innhentes forslag fra grunneiersammenslutning/villreinutvalg....
2. Fatte vedtak i medhold av andre bestemmelser i denne forskrift, jf §§ 15b), 16, 17, 19 og 23.
3. Administrere ordningen med kontrollkort, jf § 21.
4. Føre tilsyn med at det blir utarbeidet en driftsplan for området, at det foreligger en tilfredsstillende oppsynsordning og at jakta blir drevet på en forsvarlig måte.
5. Fungere som høringsinstans i arealplan- og inngrepsaker og avgis uttalelser til offentlig myndighet i saker som berører villreinområdet og villreininteressene.
6. Avgi en årlig melding til direktoratet og fylkesmennene om virksomheten i villreinområdet.

Fylkesmennenes årlige overføringer av midler til nemndene formidler signaler om hva nemndene bør arbeide med. I 1993 fikk nemndene økte økonomiske rammer for å sikre det faglige sekretariatet, særlig med tanke på tilstrekkelig innsats og kontinuitet i arbeidet

med å sikre villreinens leveområder. DN presiserte dette¹⁶ i 1994, og ga nemnda mer frihet i bruken av sine midler. DN ba i 1995 fylkesmannen og nemndene vurdere om nemndene hadde et sekretariat med tilstrekkelig faglig kompetanse. Slik kompetanse var relevant faglig utdanning eller kvalifikasjoner oppnådd gjennom arbeid med saksområdet over lengre tid.

Dersom sekretariatet ikke hadde tilstrekkelig kompetanse, burde fylkesmannen eller villreinnemnda ta opp det. Ifølge DN hadde sekretariatet i nemnda en rekke selvstendige oppgaver, bl.a. å være informert om faglige prioriteringer fra sentrale myndigheter og å påse at relevante plansaker og større inngrep ble fremma for nemnda. Sekretariatet skulle dessuten fungere som et bindeledd mellom fylkesmannen, kommunen, direktoratet, villreinutvalget og villreinnemnda. Sekretariatet skulle selv sørge for at saker ble fremmet for nemnda. Ledige økonomiske midler kunne brukes til utredninger i forbindelse med plansaker, ekstra jaktoppsyn eller annet som påvirka villreinen sterkt. DN's brev gikk også nøyte inn på prosedyrene ved godkjenning av villreinutvalgenes driftsplaner. DN avslutter slik (brev av 3.3.1995):

Vi vil til slutt bemerke at driftsplaner i framtida vil være et vesentlig redskap i forvaltningen av villreinstammene. Det er viktig at villreinutvalgene legger tilstrekkelig vekt på å innarbeide både vedtatte overordna miljømål og mer konkrete resultatmål i disse, og at villreinnemndene ved godkjenningen av driftsplaner påser at disse målene er faglig forsvarlige og kan nås gjennom de tiltak planen legger opptil.

I forskrift av 22.3.2002 nr. 314: Forskrift om forvaltning av hjortevilt og bever, med rundskriv av juli 2002, er det gitt utdypende veiledning om villreinnemndenes arbeid. Mye av innholdet i forskriften er som tidligere, men det er endringer knyttet til bl.a. innføringen av bestandsplan:

§ 14. Bestandsplan og fellingstillatelse

Kommunene og villreinnemndene skal stimulere og legge til rette for jaktrettshavernes bestandsplanlegging.

Kommunene kan godkjenne en flerårig, maksimalt 5-årig, bestandsplan for vald godkjent for jakt etter elg og/eller hjort. Planen skal inneholde målsetting for bestandsutviklingen og plan for den årlige avskytingen i antall, fordelt på alder og kjønn. Planens målsetting skal ta hensyn til offentlige målsettinger for å bli godkjent. Når godkjent bestandsplan for vald foreligger skal kommunen gi en samlet fellingstillatelse for hele planperioden som valgfrie dyr.

Villreinnemnda kan godkjenne en flerårig, maksimalt 5-årig, bestandsplan for villreinområdet dersom hele villreinområdet er organisert som ett vald. Når godkjent bestandsplan foreligger skal villreinnemnda gi en samlet fellingstillatelse for hele planperioden som valgfrie dyr.

Ved fastsetting av nytt minsteareal i løpet av planperioden skal kommunen tildele ny fellingstillatelse. Ved vesentlige avvik fra godkjent bestandsplan, eller ved vesentlige uforutsette

¹⁶ Formidla fra fylkesmannen i Oppland i forbindelse med årlig overføring av midler fra DN til nemnda.

Forskriften var en tilpasning til endringer i viltloven 30.6.2000. Endringene var særlig knyttet til nye utfordringer som fleksibilitet, effektivitet og lokal forankring. Nemndas oppgaver innen arealplan- og inngrepsaker er likevel ikke nevnt i egne paragrafer i den nye forskriften, slik som i forskriften fra 1989. På den annen side inneholder rundskriv fra juli 2002 (DN 2002) en utdyping av forholdet til planmyndighetene, og det påpekes at ansvarlige planmyndigheter skal forholde seg til villreinnemndene i plansaker som berører villreinnemndene. Plan- og bygningslovens §§ 9-3, 9-4, 10-1 og 12-3 nevnes eksplisitt og det påpekes at disse bestemmelsene pålegger villreinnemndene, planmyndighetene og fylkesmennene plikter når det gjelder deltakelse i planprosesser.

7.2 Hvem er representantene i villreinnemndene?

Erfaring fra villreinjakt og villreinforvaltning, utdanning og partitilhørighet

Undersøkelsen viser at av 81 faste medlemmer av villreinnemndene hadde 85 % jakta villrein, mens 15 % ikke hadde jakta. Av de 85 medlemmene av villreinutvalgene hadde 93 % jakta villrein, mens 7 % ikke hadde jakta. Medlemmene av både utvalg og nemnd hadde altså *praktisk jakterfaring*. Det er en tendens til at flere medlemmer av utvalgene hadde slik erfaring, hvilket trolig skyldes at de er rettighetshavere som benytter den retten. Dersom en ser på antall sesonger som villreinjeger viser undersøkelsen at de som har jakta villrein i gjennomsnitt har lang jakterfaring. Gjennomsnittet blant medlemmene av nemndene (66 personer) var 18.9 sesonger, mens den for medlemmene av utvalgene var 19.9 sesonger. Dette viser at medlemmene av villreinutvalg og villreinnemnd har omfattende jakterfaring.

Dersom en ser på erfaring fra *villreinforvaltning*¹⁷, har medlemmene av nemndene (81 personer) i snitt 8.8. år med forvaltningserfaring, mens medlemmene av utvalgene (85 personer) har 10.3 år. Gjennomsnittlig *lengde på utdanning* er ganske lik; 11.8 år (N=76) for medlemmer av nemnd og 12.5 år for medlemmer av utvalg (N=84). Det tilsvarer i snitt at de har videregående skole. Det er en tendens til at flere medlemmer av utvalgene enn nemndene har høyskole/universitetsutdanning: 34 % av medlemmene av nemndene har utdanning fra høyskole/universitet mens 44 % av medlemmene av utvalgene. I befolkningen som helhet hadde i 2000 21.9 % høyere utdanning (Statistisk sentralbyrå). Dette viser at villreinforvalterne i snitt har lengre utdanning enn befolkningen for øvrig. Dette stemmer med andre funn for hvem som er representert i formelle og offentlige organer. Fordi det gjennomsnittlige utdanningsnivå antagelig er lavere i utkantkommune har forvalterne trolig en lengre formell utdanning enn snittet for sine kommuner.

¹⁷ Villreinforvaltning inkluderer erfaringer fra arbeid i både nemnd og utvalg.

Materialet indikerer at medlemmer av både nemnd og utvalg i gjennomsnitt har et godt praktisk erfaringsgrunnlag for sine beslutninger og lang erfaring fra forvaltningsarbeid. Generelt må det anses som positivt, men det kan argumenteres for at lang erfaring ikke nødvendigvis er bare positivt fordi det kan låse beslutninger i etablerte mønstre og hindre nytenkning. Ettersom utdanning medfører at man antagelig lettere tar til seg ny vitenskapelig kunnskap indikerer det høye utdanningsnivået et godt grunnlag for inkorporering av slik kunnskap i forvaltningen.

Fordi villreinutvalget er sammensatt av *rettighetshavere* er det ikke utventa at 84 % (N=82) av medlemmene er rettighetshavere i villreinområdet. Innen nemndene er bare 32 % (N=81) rettighetshavere. Det støtter antagelsen om at de i større grad er politisk rekrutterte, hvilket er en del av intensjonen. På den annen side har altså vel 1/3 interesser som rettighetshaver. Det medfører at de trolig kjenner området og problematikken godt, men kan også gi interessekonflikt i forhold til at nemnda er et offentlig organ som omfatter et bredere spekter av samfunnsinteresser enn det rent grunneierspesifikke.

Tabell 7.1 viser at det innen både utvalg og nemnd er fleste medlemmer av Senterpartiet. Vi har ikke tall for partirepresentasjon i kommunestyre i villreinkommuner. Selv om Senterpartiet har en høyere representasjon i utkantkommuner enn i landet for øvrig er trolig andelen mye høyere enn det vanlige i slike kommuner.

Tabell 7.1 Partipolitisk erfaring hos faste medlemmer i villreinutvalg og villreinnemnd. Prosent.

Parti	Ap	Bygdeliste	Frp	Høyre	Krf	Rv	Sp	Sv	Venstre	
Villreinnemnd	21	8	3	5	2	3	44	5	10	N=63
Villreinutvalg	27	5	0	5	0	2	52	2	5	N=42

Ifølge respondentene fra villreinnemndene har 81 % av villreinnemndene en lønnet sekretær (N=78). De fleste sekretærene (63%) hadde ett månedsverk, mens 80 % (N=30) hadde ett eller to månedsverk. Gitt de oppgavene som nemndene har, som fordeling av kontrollkort, synes den lønna innsatsen til nemndene for lav. De siste årene har villreinnemndene som helhet fått tildelt ca 1 million kroner per år (Danielsen 2003).

7.3 Hovedtrekk i villreinnemndenes arbeid

Tabell 7.2 viser hovedtrekket i villreinnemndenes arbeid: Typer oppgaver det er spurt om er utledet fra mål og instruks, og oppgaver som kan være en naturlig forlengelse av mål og instruks, f.eks. innen arealforvaltning.

Tabell 7.2 viser at villreinnemndene har behandla de oppgaver som kan forventes ut fra

målsettingen med nemndene og rundskrivene om deres oppgaver. Denne konklusjonen opprettholdes selv om svarene tyder på at en del spørsmål ikke er behandla de tre siste årene. Det er likevel grunn til å lede oppmerksomheten til at villreinnemndene ser ut til å være mindre involvert i arbeid med fylkesplan/fylkesdelplan og arbeid etter naturvernloven enn en del andre oppgaver. Det kan skyldes få slike planer, eller at nemndene og deres medlemmer i for liten grad er involvert i denne typen arealspørsmål. I den sammenheng bør det påpekes at selv om $\frac{3}{4}$ av medlemmene har behandla kommunale arealplaner viser ikke undersøkelsen om de har uttalt seg til en eller alle arealplaner, på ulike nivå, i perioden. Vi kjenner heller ikke deres synspunkt, og om nemndas synspunkt påvirker planene. Dette, og spørsmålet om uttalelse og påvirkning i for eksempel dispensasjonssaker må undersøkes nærmere.

Tabell 7.2 Faste medlemmer av villreinnemndene sin oppfatning av om villreinnemndene har behandla følgende oppgaver de tre siste år (1999-2003). Prosent

	Ja	Nei	Forslag/plan ikke fremma	Vet ikke	N
Årlig fellingskvote	99	1			8
Langsiktig avskytingsmål	82	12	5	1	77
Driftsplan for villreinområdet	81	12	4	4	7
Behov for kunnskap om villrein/villreinområde	74	14	7	5	74
Oppsynsordningen	84	14	2		79
Kommunal arealplan	77	10	7	7	77
Fylkesplan/fylkesdelplan	36	36	13	15	72
Verneforslag etter natuvernlov el. forvaltningsplan for verneomr.	49	33	10	8	7
Forslag om inngrep i/nær villreinens leveområde	77	11	6	5	7
Andre vilt eller miljøspørsmål enn villrein	44	43	9	4	77

Behandla saker på Hardangervidda og i Rondane

Dokumentstudiene på Hardangervidda gir en nærmere oversikt over hvilke typer saker nemnda der behandla i perioden 1996-2002, tabell 7.3.

For årene 2000-2002 er datagrunnlaget årsmeldingen fra villreinnemnda som viser de enkelte saker. En slik årsmelding som presenterer saker finnes ikke for perioden før 2000. For årene 1996-1999 måtte en derfor basere seg på innkalling til møter og referater fra dem. Det gir et mer uoversiktlig bilde, mht hva som er bare referert og hva som faktisk er behandla, men det gir også en mer detaljert informasjon. Forskjeller i datagrunnlaget kan altså påvirke fordelingen på typer saker slik den framtrer i tabellen, men tabellen fanger trolig opp hovedbildet. Hovedtrekkene fra 1996-2002 er et forholdsvis stabilt mønster.

Det store antallet saker i 1996/1997 i forhold til påfølgende år er likevel et påfallende trekk i tabellen. Den store aktiviteten i 1997 ble påpekt av Villreinnemnda for Hardangervidda (1997): ”Det vart handsama vanlege årsmøtesaker, dessutan ei rekkje byggesaker. Ein har kjensle av at det har vore stor aktivitet på byggefronten i 1997, dette med tanke på at nye vedtekter for Hardangervidda nasjonalpark vil verta meir restriktive enn dei noverandre”. I årsmeldinga fra 1998 står det: ”Den store aktiviteten ein hadde på byggefronten i 1997, har avteke i 1998. Nye verneforskrifter for Hardangervidda Nasjonalpark vart sette i kraft frå 1. januar, og ein har merka ein markert nedgang i byggesaker etter den tid. Om dette skuldast ein nedgang i interessa for bygging, eller det skuldast innkøyringsvanskar ved overgangen til nye rutinar, er ein usikker på.”

Tabell 7.3 Saker som er behandla eller referert på møte i Hardangervidda villreinnemnd 1996-2002.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fellingskvote/evaluering	3	3	4	4	2	2	3
Driftsplan	0	0	0	1	1	1	
Behov for kunnskap	1	2	4	4			
Kom. arealplaner (k,del,reg)	4	3	3	3	3	2	7
Fylkesplan/fylkesdelplan	1	0	1	0			
Verneforslag/forvaltningsplan	1	1	4	4	1	1	
Forslag om inngrep	66	77	25	25	18	23	18
Andre vilt-/miljøspørsmål	1	2	0	1			
VN Intern organisering/valg/referat	11	11	17	12	7	2	
Jaktorganisering/-gjennomføring	27	23	20	23	2	2	3
Nasjonale høringer/saker	6	4	9	10		1	2
Midlertidige forstyrrelser	3	5	2	6	5	1	1
Kvisting/merking	4	4	3	2	2		

Det er grunn til å anta at færre registrerte saker fra 2000 mht ”intern organisering/valg/referat” og ”jaktorganisering/-gjennomføring” heller skyldes forskjeller i registreringsmetode enn reelle forskjeller.

Tabell 7.4. viser hvilke typer saker som er behandla av nemnda i Rondane i 1998-2001. Sammenlignet med Hardangervidda behandlet nemnda i Rondane forholdsvis mange arealplansaker i forhold til saker om enkeltinngrep. Vi ser at begge nemndene behandler fellingskvotene. Den periodevis forholdsvis store andelen saker knyttet til jaktorganisering og gjennomføring av jakta reflekterer deres ansvar for slike saker. Det store antallet saker mht nemndas interne funksjoner er påfallende.

Saksutfall i inngreps- og arealplansaker

Vi vet ikke hvordan villreinnemnda sitt syn påvirka utfallet av sakene. De registrerte sakene om enkeltinngrep på Hardangervidda fikk følgende skjebne:

2000: Av 18 saker ble 14 akseptert eller det var ingen merknad, mens 3 ikke ble akseptert
 2001: Av 23 saker ble 20 akseptert eller det var ingen merknad, mens 4 ikke ble akseptert
 2002: Av 18 saker ble 16 akseptert eller det var ingen merknad, mens 2 ikke ble akseptert

Det er vanskelig for oss å vurdere om dette er avgjørelser hvor det tas hensyn til villreinen eller om andre hensyn prioriteres. I alle fall aksepteres de aller fleste sakene, trolig fordi de ikke har betydning for villreinen.

Tabell 7.4 Saker som er behandla av villreinnemnda i Rondane 1998-2001¹.

Fellingskvote/evaluering	4
Driftsplan	4
Behov for kunnskap	
Kom. arealplaner (k,del,reg)	13
Fylkesplan/fylkesdelplan	
Verneforslag/forvaltningsplan	1
Forslag om inngrep	2
Andre vilt-/miljøspørsmål	4
VN Intern organisering/valg/referat	29
Jaktorganisering/-gjennomføring	14
Nasjonale høringer/saker	4
Midlertidige forstyrrelser	1
Kvisting/merking	1
Annet	2

¹ Nemnda i Rondane behandla i 2001 færre saker enn året før pga en vanskelig økonomisk situasjon. Det ble bestemt at arealplansaker i størst mulig grad skulle behandles av sekretær, i samråd med leder og den aktuelle kommunale representant. På det grunnlag ble det avgitt uttalelse fra nemnda i ytterligere 12 saker.

Hvordan fungerer villreinnemndene i forhold til andre aktører innen bestandsforvaltningen?

Et poeng med villreinnemndene er å styrke den lokale/regionale villreinforvaltning samtidig med at nemnda har sin plass i hierarkiet av offentlige organer og er underlagt DN. Det er grunn til å anta at hyppig kontakt mellom aktører er en fordel for å utvikle en lokal/regional forvaltning. I spørreundersøkelsen ble det spurt hvilken kontakt nemndas medlemmer har til en rekke aktører. Av plasshensyn i skjemaet konsentrerte vi oss om kontakter i forbindelse med bestandsforvaltning.

Tabell 4.4. viser at medlemmene av villreinnemndene har hyppig kontakt med lokale rettighetshavere, og mest i sin kommune. Vel 40 % har kontakt med andre i sin nemnd hver måned eller kvartal mens vel 40% har kontakt med andre i sin nemnd bare hvert halvår. Medlemmer av utvalg og nemnder har relativt liten kontakt med utvalg og nemnder i andre villreinområder. Medlemmene av utvalg og nemnder har relativt sjelden kontakt med DN og villreinforskere. Til sammenligning preges kontaktmønsteret blant

medlemmene av villreinutvalgene av en hyppigere kontakt med lokale aktører, og mindre kontakt med for eksempel fylkesmannens miljøvernavdeling.

I tillegg til hyppig kontakt framholdes ofte tillit som sentralt for å få en velfungerende forvaltning av fellesressurser. Figur 4.8 viser at medlemmene i villreinnemnda generelt har tillit til de andre medlemmene i nemnda og at de har større tillit til aktører som geografisk og administrativt er nær dem enn aktører som er geografisk og administrativt fjernere. Det samme mønsteret er vist for medlemmene i villreinutvalget. Relativt tett kontakt, og god tillit til lokale/regionale aktører gir et godt grunnlag for bestandsforvaltning. Andelen ”vet ikke” varierer sterkt når det gjelder kontakten med ulike aktører. Det er grunn til å anta at stor ”vet ikke” andel reflekterer liten kontakt med personer i andre nemnder og utvalg.

Virkninger av forholdet mellom aktører

Et sentralt spørsmål i forlengelsen av dette er hvordan samarbeidsforholdet mellom ulike aktører har påvirket bestandsforvaltningen. Dette er analysert i oversikten over bestandsforvaltning. Selv om forskjellene ikke er statistisk forskjellige tyder de på at forholdet mellom aktørene kan rangeres som følger mht hvilken kontakt som har størst positiv effekt på bestandsforvaltningen:

- 1) Kontakt innen villreinutvalget
- 2) Kontakt mellom villreinutvalg og villreinnemnd
- 3) Kontakt innen villreinnemnd
- 4) Kontakt mellom villreinutvalg eller villreinnemnd og fylkesmannens miljøvernavdeling
- 5) Kontakt mellom villreinutvalg eller villreinnemnd og DN.

Hierarkiet av offentlige aktører innen villreinformvaltningen, figur 3.3, indikerer at den aktør som er ”nærmest” villreinen skal ha mest påvirkning på forvaltningen av den, osv oppover i hierarkiet. Desto bedre forholdet er mellom de som er ”lavt” i hierarkiet, desto mer positivt burde det slå ut for bestandsforvaltningen. Kontaktmønsteret indikerer at dette er tilfellet. I grove trekk kan det derfor påstås at det foreskrevne hierarkiet innen villreinformvaltningen fungerer slik man ønsker det skal fungere.

Påvirkning på driftsplaner

Driftsplaner er et sentralt virkemiddel innen bestandsforvaltningen. Planene skal utarbeides av villreinutvalget på vegne av rettighetshaverne. Villreinutvalget bør derfor være de som hadde mest påvirkning på driftsplanene. Figur 4.3 viser at det er tilfellet, men at også villreinnemnda i mange tilfeller har en positiv påvirkning. I den andre enden

av tabellen ser vi at kommunale utvalg for vilt, DN og villreinforskere som ikke er tilknyttet NINA har liten betydning for innholdet i driftsplanen.

Villreinnemnd og arealspørsmål

I Rondane var villreinnemnda i flere år på begynnelsen av 1990-tallet lite med i arealforvaltningen. Nemnda syntes lite orientert om bl.a. de faktiske spilleregler innen regional og kommunalarealplanlegging. Nemnda deltok ikke i arbeidet med fylkesdelplan for Rondane. Etter hvert blir de noe mer aktive, men først og fremst som en premissleverandør eller en som gir uttalelser til fylkesmannen. Etter at fylkesdelplanen ble vedtatt kom de mer på banen innen arealforvaltning, bl.a. fordi det i fylkesdelplanen stilles krav om at nemnda skal høres. Fylkesmannen og planrådet for Rondane har i en rekke saker vist til at de ikke uttaler seg før villreinnemnda har gitt sin uttalelse. Likevel har det også i Rondane vært ulik praksis mht hvor ”flinke” kommunene har vært til å sende sine planer til villreinnemnda.

I Hol og Nore og Uvdal har ikke villreinnemnda gitt egne uttalelser til kommunale arealplaner. De kan således ikke sies å ha oppfylt intensjonene på det punktet. Selv om nemnda generelt har fått en del planer til uttalelse har praksisen kommunene i mellom vært forskjellig når det gjelder å sende kommunale oversiktsplaner til nemnd, og utvalg. Ulik praksis skyldes trolig at det er opp til kommunene selv å sende saker til villreinnemnda for uttalelse. Villreinnemnda for Hardangervidda har imidlertid uttalt seg i mange mindre enkeltsaker, som byggesaker, dispensasjoner med mer.

Er målene med innføringen av villreinnemndene oppnådd?

Tabell 7.5 viser at medlemmene av både villreinutvalg og villreinnemnd mener nemnda samla sett har løst sine oppgaver bra. Medlemmene av nemnda er gjennomgående mer positive enn medlemmene av utvalgene.

Tabell 7.5 *Hvordan villreinnemndene har løst sine oppgaver de 3 siste år (1999 – 2002)? Prosent.*

	Svært Bra	Bra	Middels bra	Litt bra	Dårlig	Vet ikke	N
Villreinnemnd	19	54	16	6	1	0	80
Villreinutvalg	9	48	16	13	11	4	86

Basert på oppfatninger hos faste medlemmer av villreinnemnd og villreinutvalg.

Tabell 7.6 viser at i det store og hele mener medlemmene av utvalg og nemnd at nemndene har fått til en samla forvaltning av villreinen i sitt område. Likevel mener så mange som 17 % av medlemmene i utvalgene at det ikke er tilfellet.

Tabell 7.6 Har villreinnemndene de 3 siste år (1999 – 2002) fått til en samla forvaltning av villreinen i sitt villreinområde? Prosent.

	Svært stor grad	Stor grad	Middels grad	Litt	Nei	Vet ikke	N
Villreinnemnd	23	51	22	4	0	0	81
Villreinutvalg	15	39	20	9	17	1	82

Basert på oppfatninger hos faste medlemmer av villreinnemnd og villreinutvalg.

Tabell 7.7. indikerer at villreinnemndene har fått til det de forstår som en biologisk riktig forvaltning av villreinen. På dette punktet er det likevel større skepsis blant medlemmene av villreinutvalgene. Hele 28 % mener at nemndene ikke har fått til en slik forvaltning eller i bare liten grad.

Tabell 7.7 Har villreinnemndene de 3 siste år (1999 – 2002) fått til en biologisk riktig forvaltning av villreinen i sitt villreinområde? Prosent.

	Svært stor grad	Stor grad	Middels grad	Litt	Nei	Vet ikke	N
Villreinnemnd	9	50	34	3	1	4	80
Villreinutvalg	10	31	27	14	14	5	81

Basert på oppfatninger hos faste medlemmer av villreinnemnd og villreinutvalg.

Tabell 7.8 indikerer at nemndene har bidratt til ivaretagelse av villreinens leveområder, men påvirkningen mht dette punktet synes lavere enn for bestandsforvaltningen.

Tabell 7.8 Villreinnemndene bidrag til ivaretagelsen av villreinens leveområder de 3 siste år (1999 – 2002). Prosent.

	Svært stor grad	Stor grad	Middels grad	Litt	Nei	Vet ikke	N
Villreinnemnd	10	33	41	11	3	3	81
Villreinutvalg	7	35	31	12	11	4	82

Basert på oppfatninger hos faste medlemmer av villreinnemnd og villreinutvalg.

Tiltak som kan føre til at nemndene utfører sine oppgaver bedre

Tabell 7.9 viser at medlemmene i villreinnemndene mener større offentlige overføringer og lønnet sekretær eller utvidelse av lønnsforhold vil føre til at nemnda utfører sine oppgaver bedre. Bedre opplæring/kursing og mer kunnskap om villreinen og villreinområdet fremheves også. Medlemmene av nemnda mener at økt støtte fra DN eller

fylkesmann i saker der det er konflikter med turisme/friluftsliv vil føre til at nemnda gjør sine oppgaver bedre. Det er liten tro på at dersom nemnda i større grad bestemmer kvoten så vil det gi en bedre forvaltning. Dette kan være et uttrykk for at praksis der utvalgene bestemmer kvoten er det beste. Det er ingen klar tro på at tiltak som styrker samarbeidet i nemnda vil medføre at den utfører sine oppgaver bedre. Det kan tyde på at samarbeidet generelt er bra nok, men at det er variasjoner nemndene i mellom.

Tabell 7.9 I hvilken grad vil følgende tiltak føre til at villreinnemnda utfører sine oppgaver bedre? Prosent.

	Svært stor grad	Stor grad	Middels grad	Litt	Nei	Vet ikke	N
Større off. overføring til nemnda	29	41	15	5	8	3	80
Lønnet sekretær/utvidet lønnsforhold	16	39	25	9	9	1	75
Klarere retningslinjer fra DN	8	37	24	11	16	5	76
VN får i større grad bestemme kvoten	8	24	17	8	40	4	76
Økt eller bedre veiledning fra Fm	5	22	33	11	24	5	76
Økt eller bedre opplæring/kursing	19	36	28	10	6	0	78
Bedre kunnskap om villrein og område	18	46	20	12	4	1	77
Styrking av samarbeidet i nemnda	15	25	23	24	11	1	79
Økt støtte fra DN/Fm i når turisme/ friluftsliv er i konflikt med villrein	33	40	15	4	4	4	78

VN: Villreinnemnd, Fm: Fylkesmann. Svar fra faste medlemmer av villreinnemndene.

Tabell 7.9. indikerer at større statlig støtte til nemndene vil føre til at de gjør en bedre jobb. Når det gjelder overføringer til nemndene mener 66 % av medlemmene i nemndene (N=74), og 69 % av medlemmene i utvalgene (N=78) at dette ikke bør skje gjennom økning av verken fellingsavgift eller jegeravgift. Økt innsats bør skje via "friske midler" fra det offentlige.

Spørreskjemaet til medlemmer av nemnder og valg inneholdt spørsmål om forhold som kunne føre til en bedre bestandsforvaltning. Ett av spørsmålene var om et bedre samarbeid innen villreinnemnda ville forbedre bestandsforvaltningen. Svarene fra medlemmene av nemndene spriker stort på dette punktet og gir ikke som helhet grunnlag for å legge vekt på dette punktet ved eventuell prioritering av tiltak overfor nemndene. I forhold til arealplanleggingen har vi spurt om innsigelsesrett til villreinnemndene ved kommunal arealplanlegging vil bedre ivaretagelsen av de arealene villreinen bruker eller kan bruke. Så mange som 65 % av medlemmene i nemndene mener at innsigelsesrett vil føre til at arealene blir ivaretatt mye eller svært mye bedre. Medlemmene av villreinutvalgene har ikke så stor tro på en slik innsigelsesrett.

7.4 Diskusjon

Ettersom villreinnemndene er innført og det velges en representant fra hver kommune er de første intensjoner med nemndene oppnådd: Det er etablert et regionalt organ tilpasset det enkelte område sin utstrekning og som er inkludert i det offentlige hierarki av viltorganer. Representasjonen er symmetrisk (Knight 1992; Ostrom 1995): Alle deltakere har like stor makt, uavhengig av sin andel av ressurssystemet. Det motsatte er asymmetrisk maktfordeling, altså at representasjon og dermed makt følger andel av ressurssystemet. Dette var en vanlig fordeling innen villreinutvalgene og ved intervju er det kritisert at en kommune som har en liten del av et villreinområde har like stor makt i nemnda som en kommune som har en mye større andel. Denne typen kritikk er relevant, og en kan vurdere om for eksempel stemmevekt til en viss grad skal justeres etter andel av villreinområdet. Det har vært vanlig for villreinutvalgene.

Materialet tyder på at de valgte medlemmene av nemndene ut fra praktisk jakterfaring, utdanningens lengde og forvaltningserfaring har et godt utgangspunkt for å forvalte villreinen. Det kan tenkes konflikt mellom offentlige interesser og rettighetshavernes interesser. Dette spørsmålet er aktuelt fordi 1/3 av medlemmene i nemndene er rettighetshavere innen det villreinområde de forvalter. Som offentlige representanter i nemnda kan de ha private interesser av vedtak fattet av nemnda, både innen bestandsforvaltning og ved vurdering av effekter av inngrep, for eksempel nye hytter. Dette er framført som kritikk i enkelte villreinområder. I de tidlige faser av innføringen av nemndene var det for eksempel i Rondane vanlig at folk skiftet på å sitte i nemnd og utvalg, og en periode hadde de felles sekretær. Denne praksis skapte usikkerhet om roller, og sekretærfunksjonen ble atskilt (Bråtå 2001). Vi vet i dag ikke i hvilken grad det fortsatt er vanlig at medlemmer av utvalg og nemnd veksler på representasjon mellom slike organer.

For å unngå usikkerhet om habilitet kan en reise krav om at medlemmer av nemndene ikke skal være rettighetshavere i villreinområdet. Problemet med det kravet er at det er kommunene som velger representanter og at det innen mange kommuner kan være relativt få personer som har interesse og kunnskap nok til å delta i forvaltningen av villreinen. Det er vel også klart at praktisk forvaltningserfaring som rettighetshaver eller medlem i villreinutvalg/villreinlag er en fordel for å skjønne og vurdere sakene som medlemmer av en nemnd. En kan dermed unngå ”skrivebordsbyråkrater”. Spørsmålet om representasjon og habilitet har altså flere sider. Det kan foreslås at personer med direkte interesser ikke skal delta ved bestemte avstemninger, men som en erfaren politiker har sagt i andre sammenhenger: ”Dersom du er avhengig av å påvirke i det besluttende møtet har du gjort et dårlig forarbeid.” Spørsmålet har ingen enkel løsning, men bør diskuteres.

”Alle” institusjoner for forvaltning av fellesressurser er på en eller annen måte inkludert i et større system av lover, regler, offentlige aktører med mer. Likevel synes mange

vellykka institusjoner for fellesressurser å være vokst fram blant rettighetshavere/interessenter. Det har ofte vært som et svar på manglende eller dårlig offentlig fellesressursforvaltning (Ostrom 1990, Bråtå 2001, Jordhøy 2001). Villreinnemndene er nasjonalstatens forsøk på å oppnå en slik forvaltning. I prinsippet kan nemndene bestå uansett hvor godt eller dårlig de bidrar til forvaltningen fordi deres eksistens er hjemlet i lov. Likevel er det god grunn til å vurdere dem ut fra hva de nærmeste og mest kvalifiserte aktører mener, og hva litteraturen påpeker som fordelaktig for at slike institusjoner fungerer.

Respondentene mener at villreinnemnda i deres område samla sett har løst sine oppgaver bra. Det er vel ikke uventa at nemndene er mest positive. Materialet tyder også på at når det gjelder bestandsforvaltning fungerer hierarkiet av private og offentlige institusjoner grovt sett etter intensjonene både mht kontakthypighet og påvirkning av driftsplan. Dersom man ser på forholdet mellom beslutninger tatt av utvalg og nemnd indiker materiale fra de tidlige faser i Rondane at nemnda der i liten grad foretok egne vurderinger av villreinbestanden og jakta. De fulgte stort villreinutvalgets forslag. Grunnen kan være at det tok tid før nemndene fikk etablert sin arbeidsmåte, men også tette koblinger og at flere personer ”gikk” mellom nemnd og utvalg. Det kan også skyldes at utvalgets forslag var svært godt fundert. Som følge av bekymringer for bestandsutviklingen stilte villreinnemnda utover på 1990-tallet kritiske spørsmål til kunnskapsgrunnlaget for bestandsforvaltningen. De inntok også en kritisk rolle i forhold til NINAs aktivitet, bl.a. når det gjaldt forholdet til lov om dyrevern. Nemnda la vekt på å være ”villreinens advokat” i bred forstand (Bråtå 2001). Materialet fra Hardangervidda de senere år viser et godt samarbeid mellom sekretærene for utvalg og nemnd, men også at utvalget i flere spørsmål om kvoter har fattet andre beslutninger enn nemnda. På Hardangervidda har DN i det store og hele fulgt nemndas beslutninger.

Nemndene synes også å følge opp de oppgaver som de skal følge opp. Problemene, som framføres i flere nemnder og i media, er for lite midler til å dekke blant annet tapt arbeidsfortjeneste. Man anser det som viktig å møtes, men midlene gir ikke tilstrekkelig mulighet til det. Det er løst ved delegering til sekretær, men skal en felles forvaltning utvikles må man kunne møtes. Selv om det alltid er lett å be om mer midler, er det god grunn til å legge vekt på spørreundersøkelsens resultater om at mer midler til nemnda vil føre til at den løser sine oppgaver bedre.

Saksdokumentene fra møtene i villreinnemnda viser at forhold som fellingskvote og evaluering av den samt driftsplanen behandles få ganger i løpet av året. Det er i tråd med hvordan man tenker at nemnda skal fungere. Medlemmer av nemnd og utvalg mener at nemnda i stor til middels grad har fått til en samla forvaltning av villreinen i deres villreinområde og at forvaltningen er biologisk riktig. På det siste punktet er likevel medlemmene av utvalgene noe mer tilbakeholdne. Selv om dette er spørsmål som er

vanskelige å konkretisere indikeres det at nemndene fungerer som de skal innen bestandsforvaltningen. Vi ser også at nemnda, i tråd med sine oppgaver, relativt ofte behandler saker angående organisering og gjennomføring av jakta, som spørsmål om tellende areal.

Rundskriv og forskrifter om villreinnemnda påpeker nemndas oppgave om å ta vare på ressurssystemet. Dette punktet ble styrket tidlig på 1990-tallet. Gjennomgangen av typer saker viser at inngrep- og arealspørsmål behandles relativt ofte av nemndene. Innen dette punktet er en likevel avhengig av at andre offentlige organer, særlig kommunene, kontakter nemnda for å få dens uttalelser. Studiene på Hardangevidda viser at kommunenes praksis på dette punktet har variert mye, både i forhold til enkeltsaker og planer. En har i stor grad vært avhengig av praksis i den enkelte kommune, og det har gjennom årene vært mange kontakter til kommunene for å få et system slik at nemnda blir hørt i areal- og inngrepsaker. Tabellene viser at nemnda får mange enkeltsaker, og at de fleste aksepteres. I hvilken grad nemndas uttalelser påvirker enkeltsakene og planene er uvisst, men for at de skal kunne påvirke må saker sendes til nemnda. På dette punktet er medlemmer av utvalg og nemnd ikke så tilfredse med måloppnåelsen i forhold til nemndas oppgaver.

En detaljert gjennomgang av planer i Hol og Nore og Uvdal viser at historisk har villreinutvalget ikke gitt uttalelser. Det er enda mindre grunn til å vente uttalelser nå fordi mål om ivaretagelse av arealene ble fjernet fra den nyeste driftsplanen, selv om slike mål var høyt vektlagt tidlig i prosessen og nær lokal godkjenning. I driftsplanen legges det vekt på at arealspørsmål er en oppgave for nemnda, og at grunneierne skal konsentrere seg om bestandsforvaltningen.

Selv om driftsplaner i andre villreinområder har punkter knyttet til inngrep og arealbruk indikerer utviklingen på vidda mht arealspørsmål i driftsplanen at nemnda bør få en enda mer sentral rolle innen arealforvaltningen. Materialet fra Rondane viser at man der knapt har mindre enkeltsaker til uttalelse, men at en relativt stor mengde arealplansaker forelegges nemnda. Dette kan ha sammenheng med kultur, fordi rettighetshavere og villreinutvalget i Rondane, tradisjonelt har vært aktive i forhold til arealspørsmål (Bråtå 2001). Likevel kan det spørres om kravene i fylkesdelplan for Rondane, om at nemnd og utvalg skal høres, har medvirket til at arealplansaker i større grad høres der. I noen saker er dette dokumentert (Bråtå 1997, 2001).

Det synes derfor å være viktig at man etablerer et system som sikrer at nemnda, og helst villreinutvalget, involveres tidlig i sakene og at arealplansaker kommer på høring. For nemnda kan dette skje ved innføring av retningslinjer, og for eksempel at de tillegges innsigelsesrett. Men også at det utarbeides overordna planer hvor det eksplisitt legges vekt på å inkludere nemnda. Det er en særlig utfordring fordi villreinaktørene har liten

kontroll med arealplanleggingens spilleregler, og dermed mulighetene for involvering og påvirkning. Nemndenes medlemmer mener at økt støtte fra DN/fylkesmann i saker der turisme/friluftsliv er i konflikt med villreinen vil føre til at nemnda i stor grad løser sine oppgaver bedre. Nye planregler blir i så måte en utfordring fordi tidsfristene blir kortere, hvilket svekker det samspill som man har hatt mellom nemnd og fylkesmann i denne typen saker.

8 Generell diskusjon

Utviklingen av det norske systemet for bestandsforvaltning

Et hovedtrekk er at bestandsforvaltningen etter hvert blir et eget kompetanseområde og at det utvikles et offentlig byråkrati tilpasset dette kompetanseområdet. Bakgrunnen er en tendens til at negative trekk ved modernisering og overbeskatning søkes løst ved hjelp av en teknisk-rasjonell forvaltning (Rabinov 1991). Likevel var villreinen fram til 1920 i praksis en åpen ressurs – alle norske borgere kunne jakt villrein på statens grunn. Det medførte overbeskatning og fredning på 1920-tallet.

Det sentrale grepet for å sikre stabilere stammer og et stabilere jaktuttak var at nasjonalstaten fra 1931 tok makten over fellesressursen. Minstearealprinsippet ble innført. Fra tidligere å ha vært en udefinert masse av individer fritt tilgjengelig for jakt ble stammene nå i prinsippet en samling enkeltindivider. Bare et bestemt antall av dem kunne skytes. Antallet ble i tråd med den grunnleggende objektivitetstankegangen i et offentlig hierarki definert ut fra et kvantitativt mål. I dette tilfellet var det villreinområdets areal. Dette forhindra overbeskatning. Perioden etter andre verdenskrig preges av en gradvis økning i beskatningen og dermed trolig av et stadig økende antall individer. Det skyldes at det ble skutt færre dyr enn tilveksten. Et underliggende problem var imidlertid at man bare hadde kunnskap om jaktutbyttet og områdets størrelse, ikke det virkelige antallet individer.

For å overkomme problemet med koordinering på tvers av kommune- og fylkesgrenser var villreinforvaltningen i større grad enn den øvrige forvaltning blitt sentralisert. Et slikt system hviler på forutsetningen om fullkommen kunnskap, men den kunnskapen mangla i det offentlige systemet. For å få inkludert slik kunnskap i systemet, og øke sin makt over stammene, organiserte rettighetshaverne i en rekke villreinområder seg fra 1960-tallet og utover i villreinutvalg. Lokal selvorganisering, motmakt (Mathiesen 1981, 1982) førte til at rettighetshaverne i mange områder etter hvert ble de virkelige forvalterne av villreinen.

I Rondane, der dette er studert historisk, ser vi at den lokale forvaltningen ble basert på kvantifisert kunnskap om villreinen. Etter hvert ble slik bearbeida kunnskap det sentrale og den ble etterspurt. Rettighetshaverne ble selv produsenter av kvantifisert kunnskap i form av tellinger. De etterspurte også vitenskaplig kunnskap som kunne brukes i forvaltningen og tilpasset kunnskap i form av bl.a. beitegranskninger. Ved nye forvaltningsutfordringer, som behovene for en mer detaljert makt over stammen ved retta avskyting, ble en stadig bedre forvaltningskunnskap etterspurt. En slik kunnskap ble utvikla sammen med representanter for den villreinforskningen som vokste fram fra slutten av 1960-tallet. I mange områder synes det å ha blitt en god blanding mellom personlig kunnskap og bearbeida kunnskap, og den ble overført mellom forskere og

forvaltere. Dette er en grunnleggende forutsetning for en god kontroll med stammene.

Villreinutvalgene hadde imidlertid liten formell makt. De var ikke forankra i offentlige lover og retningslinjer. Det er derfor bemerkelsesverdig at de ble så vellykka. Mye av den faktiske makt over stammene ble trolig basert på en tillit mellom aktørene og erkjennelsen av at de måtte samarbeide for å få en god forvaltning av stammene og for å beholde den lokale makt over ressursen. I andre sammenhenger var det likevel et problem at de mangla en formell makt. Samtidig ble det fra nasjonale myndigheter ønsket at den regionale villreinforvaltning ble styrt av offentlige institusjoner. Det ville gi et komplett hierarki av institusjoner i villreinforvaltningen samtidig som fordelene med en regional forvaltning ble inkludert. Dette medførte spenning mellom en grunneierbasert og en offentlig villreinforvaltning.

Løsningen ble villreinnemndene, som skulle kombinere det beste fra begge tradisjoner: Lokale representanter med nærhet til ressursen og som kunne ta sentrale avgjørelser var hentet fra tradisjonen med villreinutvalgene. At de var underlagt DN, men med en formell delegering av makt var hentet fra tradisjonen om statlig styring via et hierarki. Dette ble kombinert med styring via planer, som skulle godkjennes. Det åpnet for økt lokal variasjon i forvaltningen. Driftsplaner ble sentralt for denne delegeringen. De er grunnleggende basert på det samme som annen planstyring og dens formelle delegering av makt. Drifteplaner forutsetter imidlertid at man vet hvilke parametere som er viktige. Dessuten at data om parametrene er lett å framskaffe og lett kan brukes i den praktiske forvaltning, som i modeller for bestandsberegninger. Materialet viser at de som påvirker driftsplanene mest er de som er nærmest ressursen og som først og fremst skal implementere planene, nemlig rettighetshavere og villreinutvalg.

Problemet er når kunnskapsgrunnlaget svikter. På Hardangervidda kom det til uttrykk ved at man holdt fast på modellenes beregninger selv om annen bearbeida kunnskap og personlig kunnskap tyda på at bestandsestimatene var feil. Forvaltningen tok i for liten grad hensyn til at dataene som skulle inn i modellene kunne være feil. Man var kanskje heller ikke klar over de metodiske problemer og den usikkerhet som er knyttet til data og datainnsamling for så store områder som Hardangervidda. Dessuten var det ulikt perspektiv på forvaltningen. For DN var det – i tråd med tidligere erfaringer viktig å unngå en for stor stamme og overbeiting, mens det lokalt var et mer sammensatt perspektiv. Løsningen ble, som i andre villreinområder og i andre situasjoner, at lokale aktører organiserte ny innsamling av bearbeida kunnskap og at den ble samla inn på en måte som ga kunnskapen legitimitet. Lokal deltakelse i datainnsamling og at man lokalt aksepterer kunnskapen er viktig.

Det er imidlertid ikke uvanlig at man for store villreinområder som Hardangervidda får perioder med usikkerhet og sterke konfrontasjoner. I et langsiktig perspektiv er

spørsmålet om og hvordan forvaltningssystemet takler naturmessige og samfunnsmessige problemer i forbindelse med forvaltningen av ressursen. I tilfellet Hardangervidda greide man, særlig pga den lokale innsats, og at nasjonale myndigheter ville diskutere med de lokale, å løse konfliktene. Det ble en forvaltning der de lokale – i tråd med norske tradisjoner – fikk en stor faktisk påvirkning.

Lokal forvaltning – mål for stammestørrelse, alders- og kjønns sammensetning

Den forvaltningsstrukturen som er vokst fram siden starten på 1960-tallet – med en sterk påvirkning fra lokale rettighetshavere, har ført til at man i stor grad lyktes i sine målsettinger for stammens størrelse, alders- og kjønns sammensetning. Norske villreinområder er i dag i det store og hele godt forvaltet. Årsaken er at forvaltningen er basert på en kombinasjon av makt – minstearealprinsippet, og god kunnskap om stammene. Det gjelder i særlig grad framveksten av bearbeida kunnskap om viktige parametere, forvalternes personlige kunnskap og at man har klart å få en blanding av dem. I en internasjonal sammenheng er det oppsiktsvekkende. Både i forhold til migrerende fellesressurser spesielt og ressursforvaltning mer generelt. Den sterke lokale påvirkningen via villreinutvalgene er en annen sentral forutsetning. Likevel; villreinen står ikke på bås – selv om villreinområdene blir mindre. Det medfører at reinen og forvaltningen må takle usikkerhet.

Hvilke målsettinger og modeller ligger til grunn for bestandsforvaltningen?

Over tid er den norske bestandsforvaltningen endra fra å være rettet mot ren avskyting av en størst mulig stamme, til å bli en forvaltning basert på andre mål. Dette er ikke selvsagt, fordi en stamme, med gitte beiteressurser, kan forvaltes på forskjellige måter: Det kan være maksimering av antall individer eller av kjøttmengde. Eller det kan være å tilstrebe en variert alders- og kjønns sammensetning, etterligning av naturlig seleksjon m.v. Studiene viser at man er mer interessert i en stamme i god kondisjon og med en variert alders- og kjønns sammensetning enn et stort antall dyr. Studiene av forvaltningen over tid viser at dette har vært en vanskelig prosess. Del skyldes ulike oppfatninger om målene og at det må være et samsvar mellom de formelle muligheter for en forvaltning og reell mulighet til å gjennomføre den. Forskningen har vært en viktig faktor fordi den har dokumentert fordeler av god kondisjon og en variert alders- og kjønns sammensetning, og ved å utvikle og implementere metoder for gjennomføring av en slik forvaltning.

Hensynet til jegerne er ikke prioritert ved forvaltningen. Det er en svakhet fordi samfunnsendringer tyder på at jegerne yter en mindre innsats i villreinjakta. Dersom villreinjakta fortsatt skal være attraktiv for jegerne, som er de som implementerer avskytingen, må hensynet til jegerne inkluderes i større grad. En annen type mål som i liten grad er vektlagt er villreinen som grunnlag for næringsutvikling. Et klarere fokus på

dette, og en næringsutvikling som fremmer hensynet til villreinen, bør være et viktig mål i framtida.

Hvordan har villreinnemndene og rettighetshaverne/villreinutvalgene og andre aktører påvirket bestandsforvaltningen?

Villreinnemndene og rettighetshaverne via villreinutvalgene er den lokale forvaltning. Deres mulighet til å påvirke bestandsforvaltningen er sentral. Vi ser at villreinutvalgene, i tråd med intensjonen, er de som i størst grad påvirker driftsplanene. Et godt samarbeid, tett kontakt og tillit mellom rettighetshavere, og innen villreinutvalget, har stor betydning for en god forvaltning av stammene. Dette betyr at en godt utvikla sosial kapital er av stor betydning for forvaltning av fellesressursen. Det samsvarer med resultater fra andre studier av forvaltning av fellesressurser. Villreinnemndene påvirker også driftsplanene. Et godt samarbeid mellom utvalg og nemnd, og innen nemnda har positiv virkning på bestandsforvaltningen.

De fleste andre aktører har en relativt perifer rolle. Selv på Hardangevidda har faktisk villreinutvalgets beslutninger om kvoter sjelden blitt omgjort av DN. Villreinnemnda har omgjort noen av utvalgets vedtak, men stort sett er utvalgets vedtak godkjent. På den annen side er det kjent at villreinutvalget på Hardangervidda noen ganger har tilpasset seg hva man forventet å få akseptert av DN. Det betyr at DN påvirker bestandsforvaltningen, både ved direkte vedtak og ved at andre tilpasser seg den makt DN har til å omgjøre vedtak. Driftsplanene er et sentralt virkemiddel for påvirkning og for å nå målsettingene, og driftsplanene er et uttrykk for villreinutvalgenes og rettighetshavernes målsettinger.

Kunnskapens betydning for forvaltningen av villreinbestandene

Ulike typer kunnskap, både bearbeida kunnskap og personlig kunnskap, har hatt stor betydning for norsk bestandsforvaltning. Innføringen av fellingsstatistikk for villrein i 1889 viser at man ønsket bearbeida kunnskap, kvantifisering av felte individer, som grunnlag for bestandsforvaltningen. Innføringen av minsteareal i 1931 var implisitt basert på at man hadde kunnskap om antall individer i den levende bestand. Det hadde man imidlertid ikke, og baserte seg derfor på kvantifisert kunnskap om områdenes størrelse.

Dette ble etter hvert et for dårlig grunnlag for forvaltningen og en kilde til konflikter. Løsningen var systematiske kvantifiseringer av den levende bestand. Det ble også løsningen når personlig kunnskap viste at det eksisterende kunnskapsgrunnlaget ikke var tilfredsstillende. En framvoksende villreinforskning og en lokal forvaltning som etterspurte forskning og kvantifisert kunnskap økte grunnlaget for å inkludere bearbeida kunnskap i den lokale forvaltning. Vi ser klart at tellinger påvirker kvotesøknader og

kvoter som ble innvilga. Et godt samspill mellom forskere og forvaltere, og en gjensidig kunnskapsutveksling var viktig.

Forskningen ga også grunnlag for å øke makten over stammene fordi stammene kunne deles i ulike grupper mht kjønn og alder, og fordi den positive betydningen av en variert alders- og kjønns sammensetning ble klar for forvalterne. Villreinforskningen avdekket etter hvert det man anså for de grunnleggende parametere. En systematisering av disse og et system for innsamling av kunnskap ga grunnlag for innføringen av driftsplaner og delegering av makt til lokale og regionale aktører i bestandsspørsmål. På den andre siden har vi eksempler på at når dette kunnskapsgrunnlaget svikter blir bestandsforvaltningen mer usikker og konfliktfull. Personlig kunnskap, som observasjoner og kunnskap om eldre tiders bruk har vært nyttige korreksjoner når troen på modeller har overgått virkeligheten. Løsningen har imidlertid vært ny kvantifisering, men ofte gjennomført sammen med lokale og på en måte som gjør den sosialt akseptabel. Det øker grunnlaget for at den kan påvirke beslutninger. I sum: bearbeida kunnskap, både stedsspesifikk og i form av mer universell kunnskap har vært viktig, men det har også korrigeringer i form av personlig kunnskap om bestandene og arealene.

Villreinnemndene og rettighetshaverne/villreinutvalgenes påvirkning av arealforvaltningen

Studier av arealplanlegging i Rondane og Hardangervidda Aust viser at fram til starten av 1980-tallet var hensynet til villreinen lite framtrædende ved arealplanleggingen. Villreinutvalgene hadde liten påvirkning. Det er påfallende når man sammenligner med deres sterke stiling innen bestandsforvaltning. Forklaringen på disse forskjellene er at innen bestandsforvaltning ”spilte” de på hjemmebane og selv var med på sette reglene, selv om de ikke var en formell aktør. Innen arealplanlegging var kommunen sentral og mye skjedde på deres prinsipper, selv om fylkeskommunen kunne påvirke.

Rettighetshavere har rettigheter til reinsjakt, men de kan også ha eiendommer som kan kommersialiseres i form av for eksempel hytter. Det gir ofte mye mer penger i kassa enn villreinjakt. Rettighetshaverne påvirker arealforvaltningen, men ofte ved å ønske utbygging.

Opprettelsen av fylkesmannens miljøvern avdeling på starten av 1980-tallet medførte at man fikk en sterk formell aktør som via plansystemet kunne forsvare villreinens interesser. Det gjorde de også i en rekke saker. Fylkeskommunen, som formelt har samme mulighet til innsigelser i plansaker, påvirket lite eller ikke. Over tid engasjerte de seg likevel i villreinspørsmål, men senere enn fylkesmannen og ved bruk av svakere virkemidler. Selv om ny kunnskap om villrein som en regional ressurs ble brukt av en rekke aktører mot konfliktfylte planer ga den ikke gitt grunnlag for en felles planlegging

av villreinområdene og mulighet til å overkomme problemer med gratispassasjerer. Naturvernloven og plan- og bygningsloven gir muligheter til en samordna styring/planlegging på tvers av kommune- og fylkesgrenser og de brukes i ulik grad. Nasjonalparker og landskapsvernområder gir et godt grunnlag for samordna styring. Situasjonen i de enkelte fjellområder gir imidlertid både muligheter og begrensninger i bruken av naturvernloven. En særlig utfordring er områdene utenfor verneområder. I flere villreinområder har man tatt i bruk fylkesdelplaner for å styre planleggingen i slike områder. Fylkesdelplaner er prinsipielt ikke verneplaner. De skal brukes til å avveie bruk og vern. Likevel forhindrer de ikke at hensynet til villreinen prioriteres og at det signaliseres hvordan kommunene bør tilpasse seg de overordna rammene.

Fylkesdelplaner gir offentlige aktører et godt grunnlag for bruk av innsigelser. Den fylkesdelplanen som er mest analysert, fylkesdelplan for Rondane, viser at planen i særlig grad er bruk av fylkesmannen som grunnlag for innsigelser, men også av fylkeskommunen. Andre aktører har også brukt den som grunnlag for protester mot planer. Fylkesdelplan for Rondane har medført at villreinnemnda og villreinutvalgene i større grad er inkludert i planarbeidet og har fått større påvirkning. En tilsvarende situasjon er ikke observert på Hardangervidda. Riktignok uttaler villreinnemnda der seg til mange mindre enkeltsaker, men de synes lite involvert i arealplanarbeidet. Dermed har de også liten påvirkning på den langsiktige styring av arealene. De tidligere driftsplanene for Hardangervidda la vekt på arealspørsmål, men medførte ikke at utvalget eller nemnda kommenterte arealplansaker. Arealsspørsmål er ikke inkludert i gjeldende driftsplan for Hardangervidda. Skal en øke muligheten til engasjement i arealspørsmål bør arealspørsmål som et minimum inkluderes i driftsplanene. En annen løsning er å sette krav, for eksempel i fylkesdelplaner, om at villreinutvalg og villreinnemnd skal høres i arealplansaker.

Det synes også å være en fordel for arealplanleggingen at det eksisterer et koordinerende råd for arealplanleggingen i regionen. Planrådet for Rondane kan være en modell. Grunnen er at planrådet har som oppgave å holde fokus på planen, følge opp at planen brukes og initiere aktiviteter som bygger opp under betydningen av et felles planarbeid. De kan også være sentrale for å kalibrere vurderinger av plansaker og andre typer aktiviteter. Dette er viktig fordi langsiktig oppslutning om styring av fellesressurser bygger på at alle aktører synes de behandles likt.

Fylkesdelplanens retningslinjer er knyttet til bestemte planområder. Avgrensningen av slike områder definerer hvilke hensyn som skal tas i ulike områder. Avgrensningen avgjør også om og eventuelt hvilken type makt som kan brukes mot de som bryter retningslinjene. Av hensyn til usikkerheten i arealbruken til en migrerende ressurs som villreinen er det en fordel om soner som skal ivareta hensynet til villreinen er så store som

mulig. På den annen side kan dette gi en mer arbeidskrevende planlegging fordi et større antall saker må vurderes mht virkninger på villreinen.

Kunnskapens betydning for arealplanleggingen i villreinområder

Kunnskap om villreinens arealbruk og virkninger av inngrep kan foreligge i form av personlig kunnskap, herunder overlevert kunnskap om trekkveier. Kunnskapen om disse tema kan også finnes i form av bearbeida kunnskap, for eksempel registreringer. Generelt vektlegges bearbeida kunnskap om for eksempel virkninger av inngrep mer enn personlig kunnskap om disse tema. Dette burde gi grunnlag for en instrumentell bruk av kunnskap – altså at kunnskapen gir direkte grunnlag for handling. Vi ser imidlertid at forskernes ulike oppfatninger av virkninger av inngrep brukes strategisk av ulike grupperinger i forbindelse med utbyggingsplaner. Dette kan reflektere at grunnlaget er usikkert, hvilket gir grunnlag for nyanser. Det er imidlertid de som vurderer planene som bestemmer hvilken kunnskap som er akseptabel. For å brukes i planleggingen må kunnskapen være akseptabel (Kleven 1993). Arbeidet i VISA prosessen kan ha bidratt til å få fram et visst felles kunnskapsgrunnlag – som gir grunnlag for handling.

Resultatene i dette prosjektet og i andre studier av fellesressurser viser at en felles kunnskap om arealressursen er viktig dersom en skal få et grunnlag for felles handling. Akseptert kunnskap om inngrep og villreinens arealbruk er derfor viktig. Aksepten av kunnskapsgrunnlaget øker dersom aktørene deltar i utarbeidelsen av kunnskapen og via den prosessen får et eierforhold til kunnskapen om arealene. Det er viktig at kunnskapsgrunnlaget oppdateres og at kunnskap om forvaltningen inkluderes i det felles kunnskapsgrunnlaget. Kunnskap må finnes i en bearbeida form slik at den kan formidles og undersøkes kritisk – det gir grunnlag for aksept. Manglende muligheter til å kritisk undersøke kunnskapen og dens grunnlag er en svakhet ved personlig kunnskap om arealbruk. Likevel kan slik kunnskap være sentral fordi ikke alt kan være dokumentert i form av bearbeida kunnskap. Aksept av den sistnevnte kunnskapen, og bearbeida kunnskap, hviler i stor grad på om mektige nok aktører aksepterer kunnskapen.

På kort sikt, og for enkelt tilfeller, kan ivaretagelse av villreinområder via arealplanlegging baseres på bruk av innsigelser. En langsiktig og vellykket forvaltning må imidlertid baseres på en felles erkjennelse av at det er viktig å ivareta villreinens leveområder. I Rondane synes det til en viss grad utvikla en slik forståelse for hensynet til villreinen. Utfordringen er å utvikle bredere prosesser og øke kunnskapen i opinionen om villreinen, men det må eksistere et system som begrenser enkeltaktørenes mulighet til å være gratispassasjerer. Spørsmålet er imidlertid om fylkesdelplaner bevarer villreinområdene eller om de bare forsinker fragmenteringen og reduksjonen av dem.

Er målene med innføringen av villreinnemndene oppnådd?

Materialet som helhet tyder på at villreinnemndene har funnet den plassen de var tiltenkt innen hierarkiet av offentlige villreinorganer og løser oppgavene etter intensjonen om en desentralisert bestandsforvaltning. Spørsmålet om habilitet som rettighetshaver i forhold til representasjon må diskuteres i forhold til bestands- og arealforvaltning.

Villreinnemndene får i dag for lite tilførte midler ved at bevilgningene i for liten grad dekker medlemmenes utgifter til deltakelse og gir for lite mulighet til å treffes. Dette er en særlig utfordring for de store villreinområdene. Gitt det økte presset på villreinområdene, og at enkelte villreinutvalg ikke engasjerer seg i spørsmål om arealforvaltning, må villreinnemndas rolle innen arealforvaltning styrkes betydelig. Kravene til klare frister for uttale til arealspørsmål styrker behovet for at nemnda tilføres rettigheter/midler som gjør at de kan utføre sin oppgave. Det bør diskuteres om nemnda skal ha egen innsigelsesrett i arealspørsmål. Et alternativ er at det utarbeides overordna arealplaner for villreinområdene og at det med utgangspunkt i slike planer eller andre nasjonale retningslinjer gis en styrking av villreinnemndas plass i arealplanleggingen.

9 Referanser

- Andersen, C. & Rowell, J. (1991): "Joint management in action - George River caribou herd". *Rangifer*. Special Issue No. 7, 1991: 67 - 72.
- Andersen, R. & Hustad, H. (2005): *Villrein & Samfunn. En veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villrein fjell*. Trondheim. NINA (Temahefte 27).
- Asheim, B. T. (1978): *Levekårsundersøkelsen: Regionale ulikheter i levkår*. Oslo: Universitetsforlaget (NOU 1978:3).
- Bakken, O. (1989): *Rettleiing for drift av Hardangervidda villreinområde. Rapport frå "Prosjekt Hardangervidda villreinområde"*.
- Barth, E. K. (1971): *Norges Nasjonalparker – Rondane*. Oslo: Lutherstiftelsens Forlag.
- Barth, E. K. (1977): Anlegg for massefangst av villrein i Rondaneområdet. *Norsk Skogbruksmuseum, Årbok nr. 8* Elverum.
- Berkes, F. 1998. Do resource users learn from management disasters? Indigenous management and social learning in James Bay. Paper at the conference: *Crossing Boundaries*, Vancouver, June 10-14, 1998. The International Association for the Study of Common Property (IASCP).
- Bråtå, H.O. (1985): *Villrein og inngrep i Rondane*. Lillehammer: Fylkesmannen i Oppland, miljøvernavdelingen.
- Bråtå, H. O. (1997): *Evaluering av fylkesdelplan for Rondane*. Oslo: NIBR (NIBR-rapport 1997: 18).
- Bråtå, H. O. (2001): *Forvaltningen av villreinen og dens ressursystem i Rondane. Belyst i et arenaperspektiv med makt og kunnskap som teoretiske innfallsvinkler*. Avhandling for dr. scient. graden Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo
- Bråtå, H. O. (2003): The Norwegian system for wild reindeer management. Major development lines since the 19th century. *Rangifer*. Special issue No. 14, 2003; 29- 36.
- Bråtå, H. O. (under trykking): The Rondane Region, Norway: Common Pool Resource Management Through Statutory Planning. I: Rydin, Y & Falleth, E. (red.): *Networks and institutions in natural resource management*". Edward Elgar publishing limited, London, UK.
- Bråtå, H. O. & Harvold, K. (1991): *Samråd i kommuneplanleggingen*. Oslo: NIBR (NIBR-rapport 1991:33).
- Buck, S. J. 1989. Multi-jurisdictional resources: testing a typology for problem structuring. In: Berkes, F. (ed.). *Common property resources. Ecology and community-based sustainable development*, pp. 127-147. London: Belhaven Press.
- Buskerud & Telemark fylkeskommuner (1995): *Fylkesdelplan for Hardangervidda Aust*.

- Camhis; M. (1979): *Planning Theory and Philosophy*. London/New York: Tavistock Publications.
- Christensen, Helge (1967): *Lovgivningen om viltstell og jakt, med kommentarer*. Oslo: Aschehoug.
- Clegg, S. (1992): *Frameworks of power*. London. Sage publications.
- Collett, R. (1911-12): *Norges Hvirveldyr*. Bind 1 Norges Pattedyr. Kristiania: Aschehoug & Co.
- Cozzens, S. E. & Woodhouse, E. J. (1995): Science, Government, and the Politics of Knowledge. I: Jasanoff, S.H., Markle, G.E., Petersen, J.C. and Pinch, T. (red.): *Handbook of Science and Technology Studies*. Thousand Oaks, Cal: Sage.
- Danielsen, Johan (10.4.2003): Svar på forespørsel om årlige bevilgninger til villreinnemndene.
- Direktoratet for naturforvaltning (1990): *Forvaltning av hjortevilt*. Rundskriv nr. 3/90. Landøkologisk avdeling. VILT-3.
- Direktoratet for naturforvaltning (2002): *Forvaltning av hjortevilt og bever*. Rundskriv juli 2002.
- Dyson-Hudson, R. & Smith, E. A. (1978): Human Territoriality: An Ecological Reassessment. *American Anthropologist*. 80:21-41.
- Feeny, D., Berkes, F., McCay, B.J. and Acheson, J.M. (1990): The Tragedy of the Commons: Twenty-two years later. *Human Ecology*, 18.
- Fivelsdal, Egil (1995): Om Max Webers sosiologi. En innledning. I: Fivelsdal, E. (red.): *Max Weber. Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal.
- Flyvbjerg, B. (1992): *Rationalitet og magt. Bind I og II: Et case-basert studie af planlægning, politik og modernitet*. København: Akademisk Forlag.
- Freeman, M. M.R. (1989): Graphs and gaffs: A Cautionary Tale in the Common-Property Resources Debate. In: Berkes, F. (ed.): *Common Property Resources. Ecology and communitybased sustainable development*. London: Belhaven Press.
- Friis, J. A (1876/1971): *Til fjells i feriene, eller Jeger og fiskerliv i høyfjellene*. Oslo: Gyldensdal (5.utg.)
- Foucault, M. (1982): The Subject and Power. In: Dreyfus, H. & Rabinow, P. (ed.): *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Brighton: Harvester Press.
- Foucault, M. (1999): *Overvåkning og straff. Det moderne fengsels historie*. Oslo: Gyldendal. (3. utg.).
- Friedmann, J. (1973): *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*. New York.
- Friedmann, J. (1987): *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton University Press: Princeton.
- Gadamer, H. G. (1989): *Truth and Method*. London: Sheed & Ward. 2, Revised Edition.

- Gibbs, C. J. N. & Bromley, D. W. (1989): Institutional Arrangements for Management of Rural Resources. In: Berkes, F. (ed.): *Common Property Resources. Ecology and community based sustainable development*. London: Belhaven Press.
- Gjørme-Andersen, K. 1993. *Akseptabel risiko. Om fastsettelse av tålegrenser i risikosamfunnet*. Oslo: TMV-senteret (Rapport nr. 60).
- Grootaert, C. & Bastelaer, T. van (2002): *Understanding and Measuring Social Capital. A Multidisciplinary Tool for Practitioners*. Washington: The World Bank.
- Gaare, E. & Hansson, G. (1989): *Takseringer av reinbeite på Hardangervidda*. Trondheim: NINA (NINA notat 36).
- Hacking, I. (1991): How should we do the history of statistics? I: Burchell, G., Gordon, C. & Miller P. (red.): *The Foucault Effect: Studies in governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Hanson, N. R. (1969): *Perception and Discovery - An Introduction to Scientific Inquiry*. San Francisco: Freeman, Cooper & Co.
- Hardangervidda villreinutvalg: Årsrapporter 1989, 1997, 2003.
- Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons. *Science* 162: 1243-1248.
- Healy, P., Cars, G., Madanipour, A. & Magalhães (2002): Transforming Governance, Institutional Analysis and Institutional Capacity. I: Cars, G. & Healy, P. (red.): *Urban governance, institutional capacity and social milieux*. Aldershot : Ashgate
- Heitkøtter, O. (1981): *Villrein og villreinjakt*. Oslo: Grøndal.
- Hobbes, Thomas (1651/1998): *Leviathan*. Oxford: Oxford University Press.
- Hodne, B., Kjeldstadli, K. & Rosander, G. (1981): *Muntlige kilder. Om bruk av intervjuer i etnologi, folkeminnevitenskap og historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hohle, P. (1961) *Jakt og fiske i Norge*.
- Hol kommune (1986) Viltbiotopkart.
- Holsen, T. (1996): *Innsigelser som virkemiddel i arealplanlegging*. Oslo: NIBR (Rapport 1996:13).
- Indrelid, S. 1994. *Fangstfolk og bønder i fjellet*. Universitetets Oldsaksamlings Skrifter. Ny rekke nr. 17. 344s.
- Johnson, M. (1992): *LORE. Capturing Traditional Environmental Knowledge*. Ottawa: Dene Cultural Institute and International Development Research Centre.
- Jordhøy, P. (2001): *Snøhettareinen*. Snøhetta forlag as. Trondheim.
- Jordhøy, P., Strand O. & Landa, A. 1997: *Villreinen i Dovre-Rondane*. Trondheim. NINA (NINA - Oppdragsmelding 493).
- Kleven, T. (1993): Teori og praksis. Erfaringer med bruk av forskning om kommunal planlegging. I: Naustdalslid, J (red.): *Bruk av forskning i kommunesektoren. Rapport fra et nordisk seminar*. Oslo: NIBR (NIBR-rapport 1993:23).
- Knight, J. (1992): *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuhn, T. (1992/1962): *De vetenskapliga revolutionernas struktur*. Stockholm: Thales.

- Langley, A (1989): In Search of Rationality: The Purpose Behind the Use of Formal Analysis in Organisations. *Administrative Science Quarterly* 334: 598-631.
- Lien, A., Midtbøen, G., Bjørnerud, I. & Lien, O.H. (2002): *Prosjektrapport fra Tessungdalen*. Tessungdalen.
- Lütken, C. og Rom, K. (1959): *Jaktloven med kommentarer*. Grøndahl & Søn (2. utg).
- Mathisen, T. (1981): Makt og motmakt. I: Andenæs, K., Johansen, T. & Mathiesen, T. (red): *Maktens ansikter*. Oslo: Gyldendal.
- Mathisen, T. (1982): *Makt og motmakt*. Oslo: Pax forlag AS.
- Miljøverndepartementet (1974): Hardangervidda: Natur- Kulturhistorie – Samfunnsliv. Oslo: Universitetsforlaget (NOU 1974:30B).
- Mørk, R. (1999): Politiske rammer og faglige rammer for ”Miljø-ressurs” – ringens virksomhet. *Innlegg på møte i forsøksringen ”Miljø-ressurs”* på Hell, 22-23. august 1990. Upublisert notat.
- Naustdalslid, J. & Reitan, M. (1994): *Kunnskap og styring. Om forskningens rolle i politikk og forvaltning*. Oslo: NIBR/Tano.
- Nelkin, D. (1995): Science Controversies: the dynamics of Public Disputes in the United States. I: Jasanoff, S., Markle, G.E., Petersen, J.C & Pinch, T. (red): *Handbook of Science and Technology Studies*. Thousand Oaks, Cal.: SAGE.
- North, D. C. (2000): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Nellemann, C., Jordhøy, P., Støen, O. G. and Strand, O. 2000. Cumulative impacts of tourist resorts on wild reindeer (*Rangifer tarandus tarandus*) during winter. *Arctic*.
- Nellemann, C., Vistnes, I., Jordhøy, P., Strand, O., & Newton, A. (2003): Progressive impact of piece-meal infrastructure development on wild reindeer. *Biological Conservation* 113:307-317.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Olson, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Heaven, Conn.; Yale University Press.
- Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1995): Constituting Social Capital and Collective Action. I: Keohane, Robert O. & Ostrom, E. (red.): *Local Commons and Global Interdependence. Heterogeneity and Cooperation in two Domains*. London. Sage.
- Polanyi, M. (1958/1978): *Personal Knowledge. Towards a Post-Critical Philosophy*. London: Routledge & Kegan Paul. Reprint.
- Polanyi, M. (1967): *The Tacit Dimension*. New York: Anchor Books.
- Rabinov, P. (1991): Introduction. I: Rabinov, P. (red). *The Foucault reader*, pp. 3-29. London: Penguin Books.
- Reimers, E. (1989): *Villreinens verden*. Oslo: Aschehoug.

- Rydin, Y. (under trykking): Institutions and networks: the search for conceptual research tools. I: Rydin, Y & Falleth, E. (red.): *Networks and institutions in natural resource management*. Edward Elgar publishing limited, London, UK.
- Røed, K. H. (1985): Genetic differences at the transferin locus in Norwegian semi-domestic and wild reindeer (*Rangifer tarandus* L.). *Hereditas* 102: 199- 206.
- Røed, K. H. (1986a): Genetisk struktur i norsk villrein. *Hognareinen*. 1986: 4 - 6.
- Røed, K. H. (1986b): Genetic variability in Norwegian wild reindeer (*Rangifer tarandus* L.). *Hereditas*, 104: 293-298.
- Rønningen, O. (1986): *Inngrep og forstyrrelser i Buskeruds villreinområder*. Rapport nr. 1 1986 (Drammen: Fylkesmannen i Buskerud, miljøvernabdelingen)
- Sandberg, A. (1998): Environmental Backlash and the Irreversibility of Modernization. Paper på konferansen: *Crossing Boundaries*, Vancouver 10-14 .6. 1998. Arrangert av. The International Association for the Study of Common Property (IASCP). (<http://www.indiana.edu>).
- Scott, J. (1990): Documents in Social Research. *Social Studies Review*, September: 6-10.
- Schattschneider, E.E. (1975): *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. New York: Rinhart & Winston.
- Skogland, T. (1984): *Villreinen på Hardangervidda*. Notat.
- Skogland, T. (1991): Bestandsfragmentering av villreinen i Rondane pga. natur-inngrep og turisme. *Villreinen* 1991: 66-71.
- Skogland T. & Mølmen, Ø. (1980): Prehistoric and present habitat distribution of wild mountain reindeer at Dovrefjell. I: Reimers, E., Gaare, E. and Skjenneberg, S. (ed.). *Proceedings, Second International Reindeer/caribou Symposium*, Trondheim, Norway. Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk. s. 130-144.
- Smith, J.G.E. (1978): Economic uncertainty in an "original affluent society": Caribou and caribou-eater Chipewyan adaptive strategies. *Arctic Anthropology* 15: 68-88.
- Sporan, N.R. (1998): *Villrein og utbygging av randområder i Nore og Uvdal. En konsekvensvurdering*. Rødberg: Nore og Uvdal kommune.
- Statens kartverk (1999): Turkart Daglaifjell. Målsetokk 1:25 000.
- Statistisk Sentralbyrå: Jaktstatistikk
- Stiglitz, J. E. (2000): Formal and Informal Institutions. I: Dasgupta, Partha & Serageldin, Ismail (red.): *Social Capital: A Multifaced perspective*. Washington, D.C.: World Bank.
- Stokke, K. (2000): Sosial kapital: tildekkende trylleord i utviklingsdebatten. 3. *Verden Magasinet* X. 4/2000.
- Strand, O., Jordhøy, P., Solberg, E.J., Linnell, J.D.C., Kvingedal, E. & Nellemann, C. (in. prep.): *Villrein, bruk og bevaring. Sluttrapport til NFRs utmarksprogram på bruk av utmark*. Trondheim: NINA (Fagrapport).
- Søylen, E. (1995): *Sportsmenn i veideland. Norges Jeger – og Fiskerforbund 1871-*

1996. Oslo: Norges Jeger- og Fiskerforbund.
- Strand, O., Gaare, E., Solberg, E.J. & Wilman, B. (udatert): *Faggrunnlag for forvaltningen av villreinstammen på Hardangervidda*. NINA: Trondheim (NINA Minirapport 46).
 - Thomas, D.C. & Schaefer, J. (1991): Wildlife Co-management defined: The Beverly and Kaminuriak Caribou Management Board. *Rangifer* 7/1991: 73-89.
 - Thorbjørnsen, E. I. (1995): *Villrein i kommuneplanprosessen. En undersøkelse av aktørers medvirkning i planprosessen i Valle kommune*. Ås: NLH-Inst. For landskapsplanlegging (Hovedfagsoppgave).
 - Vorkinn, M. (2003): *Ferdsl ut fra hytter i Rondane midt og sør*. Lillehammer/Hamar: Oppland fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune, Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Hedmark.
 - Weber, Max (1995): *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal.
 - Weeks, P. & Packard, J. M. (1997): Acceptance of Scientific Management by Natural Resource Dependent Communities. *Conservation Biology*. Vol. 11, nr. 1: 236-245.
 - Weiss, C.H. (1991): Policy research: data, ideas, or arguments? I: Wagner, P., Weiss, C.H., Wittrock, B. & Wollmann, H. (red.): *Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - Weiss, C.H. (1977): Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. *Policy Analysis*, 3: 531-545
 - Wegge, B (1997): Et tilbakeblikk. I: Wegge, B. (red.): *Villreinen i Rondane*. Otta.

Vedlegg 1

Østlandsforskning

Serviceboks, 2626 Lillehammer

Tlf. 61 26 57 00, e-mail: hob@ostforsk.no

Kontaktperson: Hans Olav Bråtå



Villreinområde:

FORVALTNING AV VILLREIN OG VILLREINOMRÅDER

SPØRSMÅL OM VILLREINNEMNDENE

3. I hvilken grad synes du at villreinnemnda i ditt villreinområde i løpet av de siste 3 årene har oppnådd følgende mål? Kryss av ett alternativ for hvert delspørsmål a-c. Besvares av alle.

	I svært stor grad	I stor grad	Middels	Litt	Nei	Vet ikke
a) Fått til en samordna forvaltning av villreinen i området	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
b) Fått til en biologisk riktig forvaltning av villreinen	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
c) Bidratt til ivaretagelsen av villreinens leveområder	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐

3. Hvordan synes du at villreinnemnda i ditt villreinområde samla sett i løpet av de 3 siste årene har løst sine oppgaver? Sett ett kryss. Besvares av alle.

Svært bra ⁵ ☐ Bra ⁴ ☐ Middels bra ³ ☐ Litt bra ² ☐ Dårlig ¹ ☐ Vet ikke ⁰ ☐

3. Dersom du har kommentarer til svarene på spørsmål 1 eller 2, eller har andre oppfatninger om hva villreinnemnda har lyktes bra eller dårlig med de 3 siste årene, ber vi deg om å skrive det kort her, eller på et eget ark.

7. Har villreinnemnda i ditt villreinområde i løpet av de siste 3 årene behandla følgende tema? Kryss av ett alternativ for hvert delspørsmål a- j. Besvares av alle.

	Ja	Nei	Slike forslag /planer er ikke fremma	Vet ikke
a) Årlige fellingskvoter for villrein	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
b) Langsiktige avskytingsmål	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
c) En driftsplan for villreinområdet	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
d) Behovet for innsamling av kunnskap om villreinen el. villreinområdet	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
e) Oppsynsordningen i villreinområdet	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
f) Kommunale arealplaner (kommuneplan/-delplan el. reguleringsplan)	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
g) Fylkesplan eller fylkesdelplan	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
h) Verneforslag etter naturvernlov el. forvaltningsplan for verneområde	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
i) Forslag om inngrep i eller nær villreinens leveområde	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
j) Andre vilt- eller miljøspørsmål enn villrein	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐

7. Har villreinnemnda i ditt villreinområde de 3 siste årene hatt en lønnet sekretær? Besvares bare av medlemmer av villreinnemndene.

Nei ¹ ☐ Ja ² ☐ → Dersom Ja, hvor mange hele månedsverk per år omfatter stillingen? |__||__| mnd

7. I hvilken grad mener du følgende tiltak vil føre til at villreinnemnda i ditt villreinområde utfører sine oppgaver bedre? Kryss av for ett alternativ på hvert delspørsmål a-i. Besvares av alle.

	I svært stor grad	I stor grad	I middels grad	Litt	Nei	Vet ikke
a) Større offentlige overføringer til villreinnemnda	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
b) Lønnet sekretær/utvidelse av eksisterende lønnsforhold	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
c) Klarere retningslinjer fra DN om nemndas oppgaver	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
d) Nemnda får i større grad bestemme kvotene	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
e) Økt eller bedre løpende veiledning fra fylkesmannen	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
f) Økt eller bedre opplæring/kursing av medlemmene	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
g) Bedre kunnskap om villreinen eller villreinområdet	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
h) Styrking av samarbeidet i villreinnemnda	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
i) Økt støtte fra DN eller fylkesmann i saker hvor turisme/friluftsliv er i konflikt med villreinen	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐

7. Dersom du mener større offentlige overføringer til villreinnemnda eller bedring av lønnsforhold er fordelaktig: Bør dette finansieres gjennom økt jegeravgift eller økt fellingsavgift? Sett ett kryss. Besvares av alle.

Ja, via økt jegeravgift ☐

Ja, via økt fellingsavgift ☐

Ja, via økning av begge avgifter ☐

Nei, ikke økning av noen avgift ☐

Vet ikke ☐

SPØRSMÅL OM SAMARBEIDSFORHOLD OG KONTAKT MELLOM AKTØRER

9. Hvordan synes du samarbeidsforholdet mellom de som nevnes nedenfor har påvirket bestandsforvaltningen i ditt villreinområde de 3 siste årene? Kryss av ett alternativ på hvert delspørsmål a-g. Besvares av alle.

	Svært positivt	Noe positivt	Gir ingen spesielle utslag	Noe negativt	Svært negativt	Vet ikke
a) Forholdet mellom rettighetshaverne i styret for villreinutvalget har påvirket bestandsforvaltningen	⁵ 0	⁴ 0	³ 0	² 0	¹ 0	⁰ 0
b) Forholdet mellom villreinutvalg og villreinnemnd har påvirket bestandsforvaltningen	⁵ 0	⁴ 0	³ 0	² 0	¹ 0	⁰ 0
c) Forholdet mellom villreinutvalg og fylkesmann har påvirket bestandsforvaltningen	⁵ 0	⁴ 0	³ 0	² 0	¹ 0	⁰ 0
d) Forholdet mellom villreinutvalg og DN har påvirket bestandsforvaltningen	⁵ 0	⁴ 0	³ 0	² 0	¹ 0	⁰ 0
e) Forholdet mellom medlemmene internt i villreinnemnda har påvirket bestandsforvaltningen	⁵ 0	⁴ 0	³ 0	² 0	¹ 0	⁰ 0
f) Forholdet mellom villreinnemnd og fylkesmann har påvirket bestandsforvaltningen	⁵ 0	⁴ 0	³ 0	² 0	¹ 0	⁰ 0
g) Forholdet mellom villreinnemnd og DN har påvirket bestandsforvaltningen	⁵ 0	⁴ 0	³ 0	² 0	¹ 0	⁰ 0

I det neste spørsmålet er vi interessert i hvor ofte du har kontakt med forskjellige personer og institusjoner uavhengig av om kontakten skjer via telefoner, møter, seminarer, brevveksling, e-mail med mer.

9. Hvor ofte hadde du i forbindelse med bestandsforvaltningen i ditt villreinområde kontakt med følgende aktører i 2002? Kryss av for ett alternativ på hvert av delspørsmålene a-i. Besvares av alle.

	Hver Uke	Hver måned	Hvert kvartal	Hvert halvår	Årlig	Aldri	Ikke aktuelt	Vet ikke
a) Rettighetshavere i min kommune	⁷ ☐	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
b) Rettighetshavere i andre kommuner innen villreinområdet	⁷ ☐	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
c) Personer i villreinutvalg i andre villreinområder	⁷ ☐	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
d) Medlemmene i vår villreinnemnd	⁷ ☐	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
e) Personer i andre villreinnemnder	⁷ ☐	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
f) Fylkesmannens miljøvernavdeling	⁷ ☐	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
g) Direktoratet for naturforvaltning	⁷ ☐	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
h) Villreinforskere fra NINA	⁷ ☐	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
i) Villreinforskere fra andre institusjoner	⁷ ☐	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐

11. Hvordan mener du følgende aktører har påvirket innholdet i den driftsplan som gjaldt ved utgangen av år 2002? Kryss av for ett alternativ på hvert delspørsmål a-i. Besvares av alle.

	Svært positivt	Noe positivt	Ingen påvirkning	Noe negativt	Svært negativt	Ikke deltatt	Vet ikke
a) Rettighetshaverne i min kommune	⁶ O	⁵ O	⁴ O	³ O	² O	¹ O	⁰ O
b) Rettighetshaverne i andre kommuner	⁶ O	⁵ O	⁴ O	³ O	² O	¹ O	⁰ O
c) Kommunale hovedutvalg for viltsaker	⁶ O	⁵ O	⁴ O	³ O	² O	¹ O	⁰ O
d) Villreinutvalget	⁶ O	⁵ O	⁴ O	³ O	² O	¹ O	⁰ O
e) Villreinnemnda	⁶ O	⁵ O	⁴ O	³ O	² O	¹ O	⁰ O
f) Direktoratet for naturforvaltning	⁶ O	⁵ O	⁴ O	³ O	² O	¹ O	⁰ O
g) Fylkesmannens miljøvernavdeling	⁶ O	⁵ O	⁴ O	³ O	² O	¹ O	⁰ O
h) Villreinforskere fra NINA	⁶ O	⁵ O	⁴ O	³ O	² O	¹ O	⁰ O
i) Andre villrein forskningsmiljø	⁶ O	⁵ O	⁴ O	³ O	² O	¹ O	⁰ O

11. Hvilken betydning har følgende kunnskap hatt for innholdet i driftsplanen som gjaldt ved utgangen av år 2002 i ditt villreinområde? Kryss av ett alternativ på hvert delspørsmål a-i. Besvares av alle.

	Svært stor	Stor	Middels	Litt	Ingen	Har ikke slik kunnskap	Vet ikke
a) Minimumstillinger	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
b) Strukturtellinger	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
c) Kalvetellinger	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
d) Beiteundersøkelser	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
e) Kondisjonsundersøkelser	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
f) Modeller for bestandsutvikling	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
g) Kunnskap fra praktisk <u>bestandsforvaltning</u>	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
h) Registreringer av villreinens arealbruk i mitt villreinområde	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐
i) Annen kunnskap om villreinens arealbruk i mitt villreinområde	⁶ ☐	⁵ ☐	⁴ ☐	³ ☐	² ☐	¹ ☐	⁰ ☐

13. I hvilken grad mener du man har nærmet seg målene i den driftsplanen som gjaldt ved utgangen av år 2002? Kryss av ett alternativ på hvert delspørsmål a-m. Besvares av alle.

	I svært stor grad	I stor grad	I middels grad	Litt	Har ikke nærmet seg	For kort tid	Var ikke mål	Vet ikke
a) Mål for totalbestand	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
b) Mål for antall villrein i ulike deler av villreinområdet	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
c) Mål for kjønns- og alderssammensetningen av stammen	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
d) Mål for sammensetningen av stammen i ulike deler av villreinområdet	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
e) Mål for ivaretagelse av villreinarealene i forhold til forstyrrelse/inngrep	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
f) Mål for langsiktig ivaretagelse av beitene	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
g) Mål for villreinbestandens kondisjon	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
h) Mål om en tilfredsstillende oppsynsordning	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
i) Mål om informasjon til jegerne	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
j) Mål om økonomisk utbytte av jakta	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
k) Mål om gode kategorier for retta avskyting	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
l) Mål om utvikling av samarbeidet mellom rettighetshaverne	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
m) Mål om at utnyttelsen av villreinbestanden skal bidra til næringsutvikling	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐

13. Mener du at driftsplanens mål om ivaretagelse av villreinarealene i forhold til forstyrrelse/inngrep er så presise at man kan undersøke om målene er oppnådd? Kryss av for ett alternativ a-e. Besvares av alle.

- a)** Alle eller mange av driftsplanens mål om ivaretagelse av villreinarealene i forhold til forstyrrelse/inngrep er så presise at de kan brukes til å undersøke om målene er oppnådd 3 ☐
- b)** Omkring halvparten av driftsplanens mål om ivaretagelse av villreinarealene i forhold til forstyrrelse/inngrep er så presise til at de kan brukes til å undersøke om målene er oppnådd 3 ☐
- c)** Få eller ingen av driftsplanens mål om ivaretagelse av villreinarealene i forhold til forstyrrelse/inngrep er så presise til at de kan brukes til å undersøke om målene er oppnådd 1 ☐
- d)** Driftsplanen har ikke mål om ivaretagelse av villreinarealene i forhold til forstyrrelse/inngrep 4 ☐
- e)** Vet ikke 0 ☐

De som krysset av på spørsmål 13 a eller 13 e går videre til spørsmål 15.

Dersom du krysser av på ett av alternativene 13b, 13c eller 13d.

16. I hvilken grad skyldes manglende eller en begrensa mengde presise mål om ivaretagelse av villreinarealene i forhold til forstyrrelse/inngrep følgende forhold? Kryss av for alternativ a-e.

	I svært stor grad	I stor grad	I middels grad	Litt	Nei	Vet ikke
a) Det er ikke faglig mulig å presisere alle mål om ivaretagelse av villreinarealene i forhold til inngrep/forstyrrelse	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
b) Noen mål om ivaretagelse av villreinarealene i forhold til inngrep/forstyrrelse kan lages presise, mens andre ikke kan lages presise.	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
c) Fordi presise mål om ivaretagelse av villreinarealene i forhold til inngrep/forstyrrelse er for konfliktfylt i forhold til noen sin utnyttelse av arealene eller ønsker om det	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
d) Fordi man likevel ikke klarer å påvirke ivaretagelsen av villreinarealene i forhold til inngrep/forstyrrelse	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
e) Andre grunner, hvilke?	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐

SPØRSMÅL OM AREALPLANLEGGING OG AREALFORVALTNING

16. I hvilken grad har følgende inngrep eller aktiviteter opp igjennom årene påvirket villreinens bruk av villreinområdet? Kryss av for ett alternativ på hvert delspørsmål a-i. Besvares av alle.

	I svært stor grad	I stor grad	I middels grad	Litt	Ikke påvirket	Vet ikke
a) Ferdsel fra hytter <u>nær</u> villreinområdet	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
b) Ferdsel fra overnattingsbedrifter <u>nær</u> villreinomr.	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
c) Ferdsel fra veier i eller <u>nær</u> villreinområdet	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
d) Ferdsel etter merka skiløyper i villreinområdet	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
e) Ferdsel etter <u>merka og preparerte</u> skiløyper i villreinområdet	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
f) Ferdsel etter merka stier i villreinområdet	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
g) Ferdsel omkring turisthytter i villreinområdet	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
h) Inngrep knytta til veier, kraftanlegg og kraftlinjer	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
i) Summen av ulike typer inngrep	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐

16. Hvordan synes du følgende typer vern påvirker forholdene for villreinen i ditt villreinområde? Kryss av for ett alternativ på delspørsmål a-c. Besvares av alle.

	Svært positivt	Noe positivt	Ingen betydning	Noe negativt	Svært negativt	Vet ikke	Verneområde er ikke foreslått	Verneområde er under opprettelse
a) Nasjonalpark	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
b) Landskapsv.område	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
c) Naturrestat	7 ☐	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐

19. Hvordan synes du hensynet til villreinen har vært ivaretatt i følgende typer planer innenfor eller grensende opp til villreinområdet i din kommune? Kryss av for ett alternativ på hvert delspørsmål a-g. Vi ønsker at du svarer i forhold til planer de fem siste årene hvor villreinen har vært relevant som tema. Besvares av alle.

	Svært godt ivaretatt	Godt ivaretatt	Middels ivaretatt	Dårlig ivaretatt	Svært dårlig ivaretatt	Vet ikke	Ingen slik plan
a) Fylkesplan	¹ O	² O	³ O	⁴ O	⁵ O	⁶ O	⁷ O
b) Fylkesdelplan for fjellområdet	¹ O	² O	³ O	⁴ O	⁵ O	⁶ O	⁷ O
c) Felles kommunedelplan for fjellomr.	¹ O	² O	³ O	⁴ O	⁵ O	⁶ O	⁷ O
d) Kommuneplanens arealdel/ arealmessige kommunedelplaner	¹ O	² O	³ O	⁴ O	⁵ O	⁶ O	⁷ O
e) Reguleringsplaner	¹ O	² O	³ O	⁴ O	⁵ O	⁶ O	⁷ O
f) Kommunedelplan for stier/løyper	¹ O	² O	³ O	⁴ O	⁵ O	⁶ O	⁷ O
g) Landbruksplan	¹ O	² O	³ O	⁴ O	⁵ O	⁶ O	⁷ O

SPØRSMÅL OM BESTANDSFORVALTNINGEN

19. Hvordan er totalbestanden i ditt villreinområde i forhold til den driftsplanen som gjaldt ved utgangen av år 2002? Kryss av for ett alternativ på hvert delspørsmål a-d. Besvares av alle.

a) Totalbestanden er innenfor +/- 20 % i forhold til driftsplan	1 ☐
b) Totalbestanden er mer enn 20 % <u>større</u> enn målet i driftsplan	2 ☐
c) Totalbestanden er mer enn 20 % <u>mindre</u> enn målet i driftsplanen	3 ☐
d) Vet ikke	4 ☐

De som krysset av på spørsmål **18a** går direkte til spørsmål 20.

19. Dersom du krysset av på ett av delspørsmålene 18b eller 18c): Hvor stor betydning har følgende forhold hatt for avviket fra driftsplanen? Kryss av ett alternativ på hvert delspørsmål a-n.

	Svært stor betydn	Stor betydn	Middels betydn	Litt betydn	Ingen betydn	Vet ikke
a) Driftsplanens mål for totalbestand er for høyt	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
b) Driftsplanens mål for totalbestand er for lavt	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
c) Årlig totalavskyting er for høy	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
d) Årlig totalavskyting er for lav	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
e) Det skytes for få produksjonsdyr	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
f) Det skytes for mange produksjonsdyr	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
g) Mindre felling fordi kvotene ikke tar hensyn til at reinen ofte er skjevt geografisk fordelt under jakta	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
h) Jakta er for dårlig organisert	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
i) Jegerne har for dårlige jaktferdigheter	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
j) Bestandsmodellene gir for dårlige data	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
k) For få minimumstellinger	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
l) For dårlige minimumstellinger	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
m) For få andre typer tellinger, hvilke.....	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
n) For dårlige andre typer tellinger, hvilke.....	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐

22. Hvordan er alders- og kjønns sammensetningen av bestanden i ditt villreinområde i forhold til driftsplanen som gjaldt ved utgangen av 2002? Kryss av ett alternativ på hvert delspørsmål a-c. Besvares av alle.

- | | |
|--|----------------------------|
| a) Sammensetningen er omtrent som forutsatt i driftsplanen | 1 ☐ |
| b) Sammensetningen er skjeve enn forutsatt i driftsplanen | 2 ☐ |
| c) Vet ikke | 3 ☐ |

De som krysset av på spørsmål 20 a går direkte videre til spørsmål 22.

22. Dersom du krysset av på spørsmål 20 b: Hvilken betydning mener du følgende faktorer har hatt for at sammensetningen er skjeve enn forutsatt? Kryss av ett alternativ på hvert delspørsmål a-h.

- | | Svært
stor
betydn | Stor
betydn | Middels
betydn | Litt
betydn | Ingen
betydn | Vet
ikke |
|---|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| a) Driftsplanens mål for sammensetning var feil | 5 ☐ | 4 ☐ | 3 ☐ | 2 ☐ | 1 ☐ | 0 ☐ |
| b) De jaktbare dyrene var inndelt etter feil kategorier | 5 ☐ | 4 ☐ | 3 ☐ | 2 ☐ | 1 ☐ | 0 ☐ |
| c) Jegerne er for dårlige til å felle ulike typer dyr | 5 ☐ | 4 ☐ | 3 ☐ | 2 ☐ | 1 ☐ | 0 ☐ |
| d) Bestandsmodellene gir for dårlige data | 5 ☐ | 4 ☐ | 3 ☐ | 2 ☐ | 1 ☐ | 0 ☐ |
| e) For få strukturtellinger | 5 ☐ | 4 ☐ | 3 ☐ | 2 ☐ | 1 ☐ | 0 ☐ |
| f) For dårlige strukturtellinger | 5 ☐ | 4 ☐ | 3 ☐ | 2 ☐ | 1 ☐ | 0 ☐ |
| g) For få andre typer tellinger, hvilke..... | 5 ☐ | 4 ☐ | 3 ☐ | 2 ☐ | 1 ☐ | 0 ☐ |
| h) For dårlige andre typer tellinger, hvilke..... | 5 ☐ | 4 ☐ | 3 ☐ | 2 ☐ | 1 ☐ | 0 ☐ |

22. I hvilken grad har følgende målsettinger prega bestandsforvaltningen i ditt villreinområde de siste 3 årene? Kryss av for ett alternativ på delspørsmål a-e. Besvares av alle.

- | | I svært stor
grad | I stor
grad | I middels
grad | Litt | Har ikke
prega | Vet
ikke |
|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| a) Å ha en så stor stamme som mulig | 5 ☐ | 4 ☐ | 3 ☐ | 2 ☐ | 1 ☐ | 0 ☐ |
| b) Å ha en etterligning av naturlig seleksjon | 5 ☐ | 4 ☐ | 3 ☐ | 2 ☐ | 1 ☐ | 0 ☐ |
| c) Å ha en variert alders- og kjønns sammensetning i villreinstammen | 5 ☐ | 4 ☐ | 3 ☐ | 2 ☐ | 1 ☐ | 0 ☐ |
| d) Hensynet til jegerne | 5 ☐ | 4 ☐ | 3 ☐ | 2 ☐ | 1 ☐ | 0 ☐ |
| e) Et kompromiss mellom flere av modellene | 5 ☐ | 4 ☐ | 3 ☐ | 2 ☐ | 1 ☐ | 0 ☐ |

27. Hvilken tillit har du til følgende aktører i forbindelse med bestandsforvaltningen generelt i ditt villreinområde? Kryss av ett alternativ på hvert delspørsmål a-g. Besvares av alle.

	Svært stor tillit	Stor tillit	Middels tillit	Litt tillit	Ingen tillit	Vet ikke	Ønsker ikke å svare
a) Rettighetshaverne i min kommune	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
b) Rettighetshaverne i andre kommuner i villreinområdet	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
c) Personer i villreinutvalg i andre villreinområder	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
d) Medlemmene i vår villreinnemnd	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
e) Personer i andre villreinnemnder	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
f) Fylkesmannens miljøvernavdeling	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
g) Direktoratet for naturforvaltning	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐

FORBEDRINGER AV BESTANDSFORVALTNING OG AREALPLANLEGGING

27. Mener du at følgende tiltak vil forbedre forvaltningen av villreinbestanden i ditt villreinområde? Kryss av for ett alternativ på hvert delspørsmål a-l. Besvares av alle.

	Svært mye	Mye	Middels	Litt	Nei	Ikke behov	Vet ikke
a) Bedre samarbeid innen villreinutvalget	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
b) Bedre samarbeid innen villreinnemnda	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
c) Klarere ytre grense for tellende areal	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
d) Rettighetshaverne møtes oftere	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
e) Få mer erfaringer fra andre villreinområder	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
f) Mer kunnskap i form av tellinger	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
g) Bedre modeller for bestandsforvaltning	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
h) Mer/bedre samarbeid med forskningsmiljø	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
i) Klarere nasjonale retningslinjer	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
j) Mer og bedre veiledning fra fylkesmannen	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
k) Rettighetshaverne får større frihet til å bestemme gjennomføringen av jakta	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
l) Bedre dialog mellom DN og fylkesmann	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐

29. Vil følgende tiltak bedre ivaretagelsen av de arealene villreinen bruker eller kan bruke i ditt villreinområde? Kryss av for ett alternativ på hvert delspørsmål a-j. Besvares av alle.

	Svært mye	Mye	Middels	Litt	Nei	Ikke behov	Vet ikke
a) Større eller ny nasjonalpark	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
b) Større eller nytt landskapsvernområde	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
c) Større hensyn til villreinen ved forvaltning av eksisterende verneområde	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
d) Fylkesdelplan for å ivareta villreinområdet	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
e) Interkommunal plan for å ivareta villreinomr.	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
f) Flere/bedre konsekvensanalyser av inngrep i forhold til villreinens arealbruk	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
g) Samla effekter av inngrep/forstyrrelser vurderes i større grad	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
h) Flere innsigelser mot foreslåtte inngrep	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
i) At villreinnemnda får innsigelsesrett ved kommunal arealplanlegging	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
j) Nedlegging/omlegging av stier/løyper	6 ☐	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐

29. For de følgende delspørsmålene ber vi om at du svarer på i hvilken grad dette gjelder i ditt villreinområde. Kryss av for ett alternativ på hvert delspørsmål a-i. Besvares av alle.

	I svært stor grad	I stor grad	I middels grad	Litt	Nei	Vet ikke
a) Villreinens arealbruk og tellende areal samsvarer	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
b) Min innsats for å forvalte villreinen er verdt det samla utbyttet økonomisk, miljø- og opplevelsesmessig	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
c) Rettighetshaverne påvirker reglene for utøvelse av jakta	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
d) Jegerne påvirker reglene for utøvelse av jakta	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
e) Villreinutvalget organiserer innsamling av kunnskap om villreinen og villreinområdet	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
f) Jeg har tillit til NINAs kunnskap om villreinen i mitt villreinområde	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
g) Jeg har tillit til andre villreinforskeres kunnskap om villreinen i mitt villreinområde	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
h) Jeg har tillit til villreinutvalgets kunnskap om villreinen	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐
i) Det er faste møter mellom villreinutvalg og villreinnemnd	5 ☐	4 ☐	3 ☐	2 ☐	1 ☐	0 ☐

37. Er du rettighetshaver med areal innen dette villreinområdet? *Besvares av alle.*

Ja ² ☐ Nei ¹ ☐

37. Jakter du villrein eller har jakta villrein? *Besvares av alle.*

Nei ¹ ☐ Ja ² ☐ → Dersom Ja, hvor mange sesonger totalt har du jakta villrein? |__||__| sesonger

37. Har du erfaring fra partipolitisk arbeid? *Besvares av alle.*

Ja ² ☐ Nei ¹ ☐

37. Dersom du har erfaring fra partipolitisk arbeid. Hvilket parti har du erfaring fra? *Kryss av for det partiet du sist har erfaring fra. Besvares av alle.*

Ap ⁹ ☐ Frp ⁸ ☐ H ⁷ ☐ Krf ⁶ ☐ Rv ⁵ ☐ Sp ⁴ ☐ Sv ⁴ ☐ V ³ ☐ Bygdeliste ² ☐ Andre ¹ ☐

37. I hvor mange år har du til sammen vært aktivt involvert i villreinformvaltning? (Samla antall år som medlem/varamedlem av villreinutvalg eller villreinnemnd). *Besvares av alle.*

Skriv antall hele år |__||__|

37. Hvor lang skolegang har du? *Sett ring rundt det antall år du har gått på skole. Besvares av alle.*

Grunnskole	Videregående skole	Høgskole/universitet
1 2 3 4 5 6 7 8 9	10 11 12	13 14 15 16 17 18 19 20 +

37. Andre personalia. *Besvares av alle.*

Mann ² ☐ Kvinne ¹ ☐

37. Spørsmål om antall villrein og kvoten i ditt villreinområde. *Besvares av alle.*

Det gjennomsnittlig antall vinterdyr i ditt villreinområde de siste 3 år: |__||__||__||__||__| Vet ikke ¹ ☐

Har det i ditt villreinområde de siste 3 årene vært egne kvoter og kort på kalver?

Ja ² ☐ Nei ¹ ☐ Vet ikke ⁰ ☐

Takk for hjelpen

Vedlegg 2

Eksempel på momenter til intervjuene

BESTANDSFORVALTNING

Driftsplanen for perioden 1995-99

- Hvordan påvirka villreinutvalg - rettighetshavere, villreinnemnd, kommuner og DN driftsplanen og bestandsmålet?
- Hvordan påvirka ulike typer tellinger og forskningen driftsplanen og bestandsmålet?
- Hvordan påvirka kunnskap fra lokale aktører (VU, fjellstyrer, private med mer) driftsplanen og bestandsmålet?

Bestandsforvaltning: Oppfølging av driftsplanen i perioden 1995-99 (2000)

- Hvordan synes du man i årene 1995-99 (2000) klarte å følge opp målene fra driftsplanen?
- Hvordan påvirka villreinutvalg - rettighetshavere, villreinnemnd, kommuner og DN, kvotene i de årene?
- Hvordan påvirka bruk av tellinger/registreringer, forskning kvotene i de årene?
- Hvordan påvirka lokale observasjoner/kunnskap kvotene i de årene?
- Hvordan påvirka lover og forskrifter muligheten for organisering av jakta?
- Hvilke andre forhold påvirka en effektiv jaktorganisering?
- Hvordan påvirka nasjonalparken jaktforvaltning, og bestandsforvaltning?

Driftsplanarbeid etter 2000

- Hvorfor er det ikke vedtatt noen ny driftsplan for Hardangervidda?
- Hvilke mål for totalbestand/struktur inneholder utkastet til driftsplan av februar 2002, og hva var grunnen til de målene?
- Hvordan påvirka villreinutvalg - rettighetshavere, villreinnemnd, kommuner og DN, driftsplanen og bestandsmålet?
- Hvordan påvirka ulike typer tellinger og forskningen driftsplanen og bestandsmålet?
- Hvordan påvirka kunnskap fra lokale aktører (VU, fjellstyrer, private med mer) driftsplanen og bestandsmålet?
- Hvilke vurderinger ligger bak målet om bestandssammensetning?

Bestandsforvaltning fra og med 2001

- Hvordan påvirka villreinutvalg - rettighetshavere, villreinnemnd, kommuner og DN, totalbestand og sammensetning av kvotene fra og med 2001?
- Hvordan påvirka bruk av tellinger/registreringer, forskning kvotene i de årene?
- Hvordan påvirka lokale observasjoner/kunnskap totalbestand og sammensetning??
- Hvordan påvirka nasjonale lover og regler en mest mulig effektiv organisering av jakta?
- Hvilke andre forhold påvirker en effektiv jaktorganisering?
- Hvordan påvirka nasjonalparken jaktforvaltning, og bestandsforvaltning?

Oppsummert:

- Hva er årsakene til at villreinbestanden nå er på vel halvparten av bestandsmålet?

AREALUTVIKLINGEN DE SISTE 20 ÅR

Har viktige funksjonsområder/trekkveier for villreinen i Hardangervidda villreinområde gått ut av bruk, eller brukes mindre som følge av inngrep og forstyrrelser?

AREALFORVALTNING ETTER 1996

- Har villreinutvalg og villreinnemnd påvirka ivaretagelse av villreinen ved kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner?
- Har villreinutvalg og villreinnemnd påvirka ivaretagelse av villreinen ved forslag til dispensasjoner/enkeltsaker?
- Har villreinutvalg og villreinnemnd påvirka ivaretagelse av villreinen ved merking av stier/løyper?
- Ved andre aktuelle typer saker om inngrep/forstyrrelser, hvordan har villreinnemnda og villreinutvalget påvirka?
- Er du fornøyd med Fylkesdelplan for Hardangervidda Aust?
- Har villreinnemnda og villreinutvalg lagt vekt på fylkesdelplanen ved sitt arbeid med arealforvaltning?
- Er du fornøyd med felles kommunedelplan for Hardangervidda/Nordfjella?
- Har villreinnemnda/villreinutvalg lagt vekt på den kommunedelplanen ved sitt arbeid med arealforvaltning?
- Påvirker utredninger, registreringer hva slag hensyn det tas til villreinen ved arealplanlegging/arealforvaltning?
- Påvirker aktørenes personlige vurderinger hva slag hensyn det tas til villreinen ved arealplanlegging/arealforvaltning?
- Påvirker målene fra driftsplanen om arealplanlegging hva ulike aktører mener i forbindelse med arealplanlegging/arealforvaltning?
- Ifølge forrige driftsplan (7.1.1.) skulle det arbeides for fylkesdelplan for resten av Hardangervidda utenfor verneområdene. Hva har skjedd i den saken?
- Har nasjonalparken og landskapsvernområdene vært til en fordel for ivaretagelsen av villreinens leveområde?

VILLREINNEMNDA

- Har en nådd målene mht hvordan villreinnemnda skulle fungere innen bestandsforvaltning?
- Hvordan kan villreinnemndas sitt arbeid innen bestandsforvaltning forbedres?
- Har en nådd målene om hvordan villreinnemnda skulle fungere innen arealforvaltning?
- Hvordan kan villreinnemndas sitt arbeid innen arealforvaltning forbedres?

**Kriterier for en bærekraftig villreinformvaltning
– et samfunnsvitenskapelig perspektiv på forvaltning
av bestander og arealer.**

Rapporten formidler samfunnsvitenskapelige studier av bestandsforvaltning av villrein, og villrein som tema ved arealplanlegging.

Datagrunnlaget er casestudier på Hardangervidda og i Rondane samt en spørreundersøkelse til alle medlemmer av villreinutvalg og villreinnemnder. Systemet for bestandsforvaltning fungerer etter intensjonene.

Det er et eksempel på en godt fungerende forvaltning av en fellesressurs.

Villreinens leveområder er også fellesressurser. Det er dermed en utfordring å etablere en regional arealforvaltning og – planlegging.

I mange villreinområder er en slik forvaltning sikra via bruk av naturvernloven.

For utenforliggende områder er spørsmålet hvilke muligheter plan- og bygningsloven gir for etablering og implementering av en arealplanlegging som ivaretar hensynet til villreinen, men også gir muligheter til næringsutvikling. Fylkesdelplaner er en slik mulighet.

Evalueringen av villreinnemndene viser at de i hovedsak fungerer etter intensjonene, men svak økonomi har redusert deres handlingsmuligheter. Det er en utfordring å styrke nemndenes påvirkning innen arealplanlegging.

ØF-rapport nr.: 13/2005

ISBN nr.: 82-7356-568-8