Holth & Winge

Multiconsult



Utredning

Evaluering av Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei (Heiplanen)

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Agder fylkeskommune

Tittel: Evaluering av Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei (Heiplanen)

Utarbeidet av: Holth & Winge og Multiconsult

Dato: 26. oktober 2026

Forsidebilde: Shutterstock

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG 1

1 INNLEDNING 3

1.1 Tema og bakgrunn 3
1.2 Metode for evalueringen 4
1.2.1 Dokument- og statistikkanalyse 5
1.2.2 Intervjuer 6
1.3 Utredningens oppbygning 7

2 OM HEIPLANEN 7

2.1 Oversikt 7
2.2 De plan- og bygningsrettslige rammene for Heiplanen 9
2.3 Nærmere om Heiplanens innhold – sonering og retningslinjer 10
2.4 Kort om kvalitetsnormen for villrein 14

3 KUNNSKAPSGRUNNLAG – EKSISTERENDE EVALUERINGER AV REGIONALE VILLREINPLANER OG HEIPLANEN 16

3.1 Regionale villreinplaner 16
3.2 Kunnskapsgrunnlaget for villrein 20

4 UTVIKLINGEN I HEIPLAN-KOMMUNENE 2005-2026 21

4.1 Folketallsutviklingen i Heiplan-kommunene 21
4.2 Fritidsbebyggelse 22
4.3 Reiseliv og ferdsel 24
4.3.1 Friluftsliv 25
4.3.2 Sti- og løypeplaner 27
4.4 Motorisert ferdsel i utmark 28
4.5 Næringslivet i Heiplan-kommunene 29

5 VILLREINHENSYN I PLAN- OG BYGGESAKSBEHANDLINGEN I HEIPLAN-KOMMUNENE 30

5.1 Nasjonale føringer for villrein i planleggingen 30
5.2 Kommuneplan 32
5.3 Regulerings- og dispensasjonssaker 33

6 SAMMENFATNING AV INTERVJUER 35

6.1 Intervjuene med kommunene 35

6.2 Intervjuene med statsforvaltere 44

7 DRØFTING AV FUNN 48

7.1 Kunnskapsgrunnlaget 48

7.1.1 Særlig om konsekvensutredning 50

7.2 Innarbeiding og oppfølgning i kommunale arealplaner 51

7.2.1 Særlig om Bygdeutviklingssonen 52

7.3 Plantakt og koordinering i tid 54

7.4 Overordnede betraktninger om bruken av Heiplanen 56

8 ANBEFALINGER 58

8.1 Innledning 58

8.2 Anbefalinger for revisjon av Heiplanen – Innholdet i en revidert regional plan 58

8.2.1 Plantekniske forbedringer 58

8.2.2 Planens hovedinnretning og materielle innhold 59

8.3 Anbefalinger til fylkeskommunens oppfølgning av en revidert Heiplan 60

8.4 Anbefalinger til implementering av en revidert Heiplan i kommunale planer 61

8.4.1 Planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi 61

9 AVSLUTNING OG OPPSUMMERING 62

LITTERATURLISTE 63

VEDLEGG 63

Sammendrag

Bakgrunn og formål

Holth & Winge og Multiconsult har på oppdrag fra Agder fylkeskommune evaluert Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei (Heiplanen). Planen ble vedtatt i 2012 og godkjent i 2013. Den omfatter arealer i 17 kommuner og fire fylker og skal bidra til helhetlig forvaltning av leveområdene for villrein, samtidig som den legger rammer for bruk og utvikling i fjellområdene. Evalueringen skal gi et grunnlag for en avgrenset og målrettet revisjon av planen. Siden vedtakelsen har blant annet kvalitetsnormen for villrein og nye nasjonale mål endret forutsetningene for arealforvaltningen.

Gjennomføring og kunnskapsgrunnlag

Evalueringen bygger på dokument- og statistikkanalyser, gjennomgang av overordnet kommunalt planverk og utvalgte plan-, dispensasjons- og konsesjonssaker, samt intervjuer med 16 av de 17 kommunene og to statsforvalterembeter. Utviklingen i befolkning, fritidsbebyggelse, reiseliv, ferdsel, motorferdsel og næringsliv er belyst. Undersøkelsene gir et bredt bilde av hvordan planen brukes og oppfattes, men er ikke en fullstendig kartlegging av alle tiltak og ferdselsendringer i planområdet. Det er heller ikke gjennomført en helhetlig evaluering av samtlige retningslinjer i Heiplanen.

Hovedfunn: kunnskap og legitimitet

Et sentralt funn er at kunnskapsgrunnlaget er utdatert. Kommunene og statlige myndigheter legger til dels ulik kunnskap og ulike tidsperspektiver til grunn for vurderingen av villreinens leveområder. Lokal erfaring med hvor villrein er observert, kan stå i spenning til forskning om leveområdenes funksjon og potensial. Uenighet om kunnskapsgrunnlaget bidrar til konflikter i plansaker og enkeltsaker. Revisjonen bør derfor bygge på oppdatert og omforent kunnskap, inkludert kvalitetsnormen og relevante tiltaksplaner. Kunnskapen må formidles slik at kommunene forstår både begrensningene og handlingsrommet som følger av målet om å forbedre villreinens leveområder.

Hovedfunn: oppfølgning i kommunale planer

Heiplanen er fulgt opp på svært ulike måter i kommuneplanenes arealdeler. Noen kommuner viser til regionalplanens retningslinjer, mens andre har tatt inn omfattende tekst som rettslig bindende planbestemmelser. Sistnevnte kan gi uklare eller uhjemlede bestemmelser dersom regionale retningslinjer overføres uten nødvendig tilpasning til plan- og bygningslovens hjemler. Flere kommuneplaner er dessuten eldre enn Heiplanen. Manglende oppdatering og ulik plantakt mellom kommunene bidrar til varierende praksis og forskyver arealkonflikter til regulerings- og dispensasjonssaker. Evalueringen understreker behovet for samordnet planoppfølgning og praktisk veiledning fra fylkeskommunene og statsforvalterne.

Særlig om bygdeutviklingssonen

Evalueringen peker på bygdeutviklingssonen som en viktig kilde til uklarhet. Sonens navn og retningslinjer kan skape forventninger om at villreininteressene allerede er avklart og at videre utbygging kan skje uten nye innvendinger. Dette samsvarer ikke nødvendigvis med rettsvirkningene av

en regional plan eller med nyere kunnskap og statlige føringer. Evalueringen problematiserer også bruken av bygdeutvikling som hensynssone og sammenblandingen av formålene villreinvern og lokal utvikling. Det anbefales at sonen i sin nåværende form utgår, og at en revidert plan tydeligere differensierer områder etter hvilken vekt villreinhensynet skal ha.

Konsekvensutredning og planens utforming

Den opprinnelige konsekvensutredningen vurderes som begrenset, særlig når det gjelder utbyggingsreserver og virkningene av bygdeutviklingssonen. Dersom en revidert plan viderefører arealmessige føringer som åpner for utvikling, må behovet for en grundigere konsekvensutredning vurderes nøye. Planen har også betydelig planteknisk forbedringspotensial: retningslinjene er til dels omfattende, uklare eller utformet som om de var rettslig bindende bestemmelser. En revidert plan bør tydelig skille mellom planbeskrivelse, retningslinjer og eventuelle regionale planbestemmelser etter plan- og bygningsloven § 8-5.

Anbefalinger for revisjonen

Evalueringen anbefaler at en revidert Heiplan får et klarere hovedformål: å sikre og forbedre villreinens leveområder i samsvar med nasjonale mål. Soner og geografiske avgrensninger bør oppdateres på grunnlag av ny kunnskap og forankres hos både kommunale og statlige myndigheter. Retningslinjene bør bli kortere, mer presise og lettere å innarbeide i kommuneplanene. Det bør vurderes regionale planbestemmelser for nærmere angitte tiltak, samt tydeligere føringer for ferdsel, motorferdsel, landbruk og kraftutbygging. Dersom bygdeutviklingssonen videreføres, bør dens utstrekning og konsekvenser vurderes særskilt.

Oppfølgning og gjennomføring

En revidert regional plan vil først få ønsket virkning når den blir omsatt til kommunale planer og praktisk saksbehandling. Evalueringen anbefaler derfor at fylkeskommunene, i samarbeid med statsforvalterne, tilbyr målrettet veiledning, maler for lovlige og hensiktsmessige planbestemmelser og retningslinjer, og bistand til gjennomgang av eksisterende arealplaner og utbyggingsreserver. Kommunene bør samordne revisjonene av sine arealdeler i større grad og forankre villreinhensyn også i planstrategier og samfunnsdeler. Faste arenaer for dialog og erfaringsutveksling kan redusere konflikter og bidra til mer enhetlig forvaltning.

Samlet vurdering

Evalueringens gjennomgående konklusjon er at utfordringen ikke bare ligger i Heiplanens formuleringer, men i samspillet mellom kunnskapsgrunnlag, planhierarki og praktisering på tvers av forvaltningsnivåer. Det finnes betydelig vilje til å ivareta villreinen, men planverktøyene og koordineringen har ikke i tilstrekkelig grad sikret en samlet og forutsigbar arealforvaltning. Revisjonen bør derfor kombinere faglig oppdatering og planteknisk opprydding med forpliktende oppfølgning i kommunal planlegging.

1 Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

På oppdrag fra Agder fylkeskommune har Holth & Winge, i samarbeid med Multiconsult, gjennomført en evaluering av Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei (heretter omtalt som «Heiplanen»).

Heiplanen setter rammene for arealforvaltningen i et sammenhengende fjellområde som omfatter arealer i 17 kommuner i fylkene Agder, Rogaland, Vestland og Telemark. Planen ble vedtatt av de berørte fylkestingene i 2012 og godkjent av Miljøverndepartementet i 2013. Hovedformålet med planen er å sikre villreinens leveområder på tvers av kommunegrensene. Gjennom bruken av «bygdeutviklingssoner» synliggjør også planen områder rundt heiene for lokal utvikling.

Siden Heiplanen ble vedtatt i 2012, har det kommet flere nye nasjonale rammer for forvaltningen av villrein. Med hjemmel i naturmangfoldloven ble det ved forskrift fastsatt retningsgivende kvalitetsnorm for villreinområdene i 2020. Kvalitetsnormen bidrar, sammen med tiltaksplaner som er vedtatt eller under arbeid, til en mer kunnskapsbasert, målrettet og koordinert innsats i arbeidet med å forbedre forholdene for villreinen i Norge. Nasjonale rammer og mål for hvordan villreinen skal forvaltes i Norge, er også fastlagt gjennom stortingsmeldingen for villrein fra 2024 (Meld. St. 18 (2023–2024)), som blant annet følger opp kvalitetsnormen. Meldingen setter rammene for en mer helhetlig villreinforvaltning, og en mer restriktiv forvaltning av leveområdene til villreinen.

I oktober 2025 vedtok fylkestinget i Agder å starte arbeidet med en avgrenset og målrettet revisjon av Heiplanen. Et sentralt mål for revisjon av Heiplanen er i større grad å sikre leveområdene til villreinen, i tråd med statlige signaler og føringer i stortingsmeldingen, og på denne måten bidra til å nå målet om god økologisk tilstand i villreinområdene Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei. Dette danner et sentralt premiss for revisjonen.

Som grunnlag for revisjonsarbeidet ble det besluttet å gjennomføre en evaluering av kunnskapsgrunnlaget for planen og av hvordan Heiplanen har fungert som styringsverktøy i kommunene, siden planen ble vedtatt.

Denne evalueringen er gjennomført i tre trinn: 1) Sammenstilling og analyse av eksisterende kunnskap, 2) supplerende analyser av Heiplanen som styringsverktøy og 3) vurderinger og faglige anbefalinger basert på funnene fra trinn 1) og 2).

Et hovedformål i evalueringen er å sammenstille og analysere kunnskapsgrunnlaget. Under trinn 1) er det gjennomført en overordnet analyse av eksisterende kunnskap om utviklingen i Heiplan-kommunene de siste 20 årene knyttet til demografi, næringsutvikling og arealbruk med særlig blikk på fritidsbebyggelse, friluftsliv og ferdsel. Videre er det gjennomført en analyse av utviklingen i kunnskapen om blant annet villreinens arealbruk, arealbruksmønster og andre forhold som kan få betydning for den videre revisjonsprosessen.

Gjennom supplerende analyser under trinn 2) er det undersøkt hvordan Heiplanens mål og arealsoner med retningslinjer har blitt fulgt opp i kommunal arealplanlegging. For å undersøke hvordan Heiplanen er fulgt opp i konkrete plan- og beslutningsprosesser, er det gjennomført en analyser av et utvalg plan- og dispensasjonssaker i kommunene. Gjennomgangen av sakene gir innsikt i hvordan Heiplanen er implementert i kommunens planer, og hvordan hensynet til villrein og andre regionale interesser avveies mot lokale utviklings- og utbyggingsbehov.

Et sentralt formål med evalueringen er å identifisere hvilke utfordringer kommunene selv erfarer i arbeidet med å sikre en omforent balanse i avveiningen av villrein i møte med andre interesser. Som et ledd i evalueringen er det gjennomført intervjuer med 16 kommuner som omfattes av planområdet for Heiplanen. Intervjuene har gitt innsikt i kommunenes erfaringer med planen, herunder hvordan planen oppfattes og anvendes i kommunal planlegging og arealforvaltning, hvilke utfordringer som har oppstått ved implementering og oppfølgning av planen i praksis, samt hvordan statlige og regionale føringer oppleves i møtet med lokale behov. Intervjuene har gitt et erfaringsbasert grunnlag for å vurdere Heiplanens funksjon og betydning i kommunenes arealforvaltning, samt samspillet mellom virkemidler på statlig, regionalt og kommunalt nivå. Det er også gjennomført intervjuer med to statsforvalterembeter, som har gitt innsikt i statens erfaringer med oppfølgningen av Heiplanen, og i behov for oppdatert kunnskap i forbindelse med en revisjon.

1.2 Metode for evalueringen

Evalueringen er basert på kvalitative undersøkelser, i form av intervjuer og dokumentanalyse. Det er gjennomført intervjuer med representanter for 16 av i alt 17 kommuner som omfattes av Heiplanen, samt intervjuer med statsforvalteren i Agder og statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Intervjuene har gitt innsikt i hvordan planen oppleves og anvendes av de ulike

forvaltningsaktørene, herunder hvilken betydning planens mål, hensynssoner og retningslinjer har for kommunenes arealplanlegging og behandling av enkeltsaker. Videre har intervjuene belyst erfaringer med samordning mellom kommunal og statlig forvaltning og behov for oppdatert kunnskapsgrunnlag og eventuelle utfordringer knyttet til planens aktualitet og praktiske gjennomføring.

Intervjuene med kommunene er supplert med dokumentanalyse som omfatter et utvalg plan- og dispensasjonssaker. Gjennomgangen gir grunnlag for å identifisere hvordan planens soner og retningslinjer er implementert, og hvordan hensynet til villrein er vurdert i konkrete saker. Dokumentanalysen bidrar samtidig til å etterprøve og nyansere opplysningene som fremkommer i intervjuene.

1.2.1 Dokument- og statistikkanalyse

I dokumentanalysen er tidligere evalueringer av regionale villreinplaner og kommunenes overordnede planverk gjennomgått og oppsummert. Planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel for samtlige kommuner, ble analysert med tanke på hvordan villreinhensyn og Heiplanen er implementert i de overordnede planene, jf. tabell 1.

Som grunnlag for vurdering av hvordan hensynet til villrein er ivaretatt i saksbehandlingen i regulerings- og dispensasjonssaker, ble 29 dispensasjonssaker i Agder og Telemark fylker, én konsesjonssak fra Rogaland, og en reguleringssak fra gamle Hordaland fylke analysert, jf. tabell 1.

Statistikk[1] for kommunene siste 20 år er gjennomgått og sammenstilt. Det er særlig fokusert på folketallsutviklingen, antall sysselsatte, utviklingen i antall fritidsbygg og dispensasjoner til motorisert ferdsel. Pga. de begrensede rammene i prosjektet var det ikke tid til å gå nærmere inn i en analyse av endringen i ferdsel som del av friluftslivet. Opplysningene fra kommuneintervjuene og informasjon fra hjemmesidene til destinasjonsselskaper i Heiplan-kommunene ga imidlertid tilstrekkelig grunnlag til å vurdere endringen.

Tabell 1: Oversikt

	Overordnet planverk	**Regulerings- og dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven**	**Konsesjonssaker etter vassdrags- og energilovgivningen**
Antall	3 x 17	30	1
Fordelt på kommuner	17	8	2

[1] https://www.ssb.no/statbank/

1.2.2 Intervjuer

Samtlige 17 kommuner med arealer innenfor Heiplanen ble invitert til å delta i intervju. Av disse ønsket 16 kommuner å delta som informanter i prosjektet. Det ble gjennomført to intervjuserier med om lag halvparten av kommunene i hver serie, der den første intervjuserien fokuserte på Heiplanen og bruken av den i plan- og byggesaksbehandlingen i kommunene, mens den andre intervjuserien gikk i dybden på kunnskapsgrunnlaget. Det ble også gjennomført intervjuer med to statsforvalterembeter. Tabell 2 gir en oversikt over omfanget av intervjuene.

Tabell 2: Oversikt over intervjuer med kommuner og statsforvaltere gjennomført i prosjektet

	Kommuner	**Statsforvalterembeter**
Antall kommuner/embeter	16	2
Antall informanter	28	3

Det er benyttet en semistrukturert intervjutilnærming, der intervjuene har tatt utgangspunkt i en felles intervjuguide med temaer og spørsmål som er relevante for evalueringens problemstillinger. Intervjuene med kommunene har blitt gjennomført dels som gruppeintervjuer og dels som individuelle intervjuer. I alt har det blitt gjennomført individuelle intervjuer med 6 kommuner og 3 gruppeintervjuer. I gruppeintervjuene har 3 til 4 kommuner deltatt.

Kombinasjonen av intervjuformer er valgt for å belyse evalueringens problemstillinger fra flere perspektiver. Gruppeintervjuene har gitt anledning til å belyse problemstillingene gjennom dialog mellom representanter fra flere kommuner. Dette har bidratt til å synliggjøre likheter og forskjeller i kommunenes erfaringer med Heiplanen, samt å identifisere problemstillinger knyttet til planens praktisering og samspillet mellom kommunal og regional planlegging. Individuelle intervjuer har på sin side gitt mulighet for mer inngående samtaler om den enkelte kommunes erfaringer, herunder lokale forhold og konkrete utfordringer i arealplanleggingen. Utvelgelsen av kommuner for individuelle intervjuer baserte seg på to prinsipper; (1) geografisk spredning og (2) antakelse om høyt og lavt konfliktnivå.

Intervjumaterialet er benyttet til å identifisere gjennomgående erfaringer og synspunkter, samtidig som det er lagt vekt på å undersøke variasjoner mellom kommunene. Opplysningene fra intervjuene er vurdert i sammenheng med dokumentanalysen av utvalgte plan- og dispensasjonssaker. Denne sammenstillingen gir grunnlag for å vurdere hvordan Heiplanen fungerer i praksis, og for å belyse eventuelle forskjeller mellom planens formelle innhold og bruken av Heiplanen i kommunal arealforvaltning.

1.3 Utredningens oppbygning

Utredningen består av 9 hovedpunkter. I punkt 1 redegjør vi for tema og metode. I punkt 2 gir vi en oversikt over Heiplanen og dens innhold, samt en kort oversikt over kvalitetsnormen for villrein.

I punkt 3 sammenfatter vi tidligere evalueringer av regionale planer for villreinområdene. I punkt 4 sammenfatter vi kunnskap om utviklingstrekkene i Heiplan-kommunene i perioden 2005-2026, mens punkt 5 sammenfatter dokumentanalysen av villreinhensyn i plan- og byggesaksbehandlingen i Heiplan-kommunene. I punkt 6 sammenfatter vi intervjuene med kommunene og statsforvaltere.

I punkt 7 drøfter vi funnene fra undersøkelsene som er gjennomført som et ledd i evalueringen. På bakgrunn av funnene fra de empiriske undersøkelsene, og drøftelsen av funn, sammenfatter vi i punkt 8 våre anbefalinger til innholdet i en revidert Heiplan. Punkt 9 er en kort avslutning.

2 Om Heiplanen

2.1 Oversikt

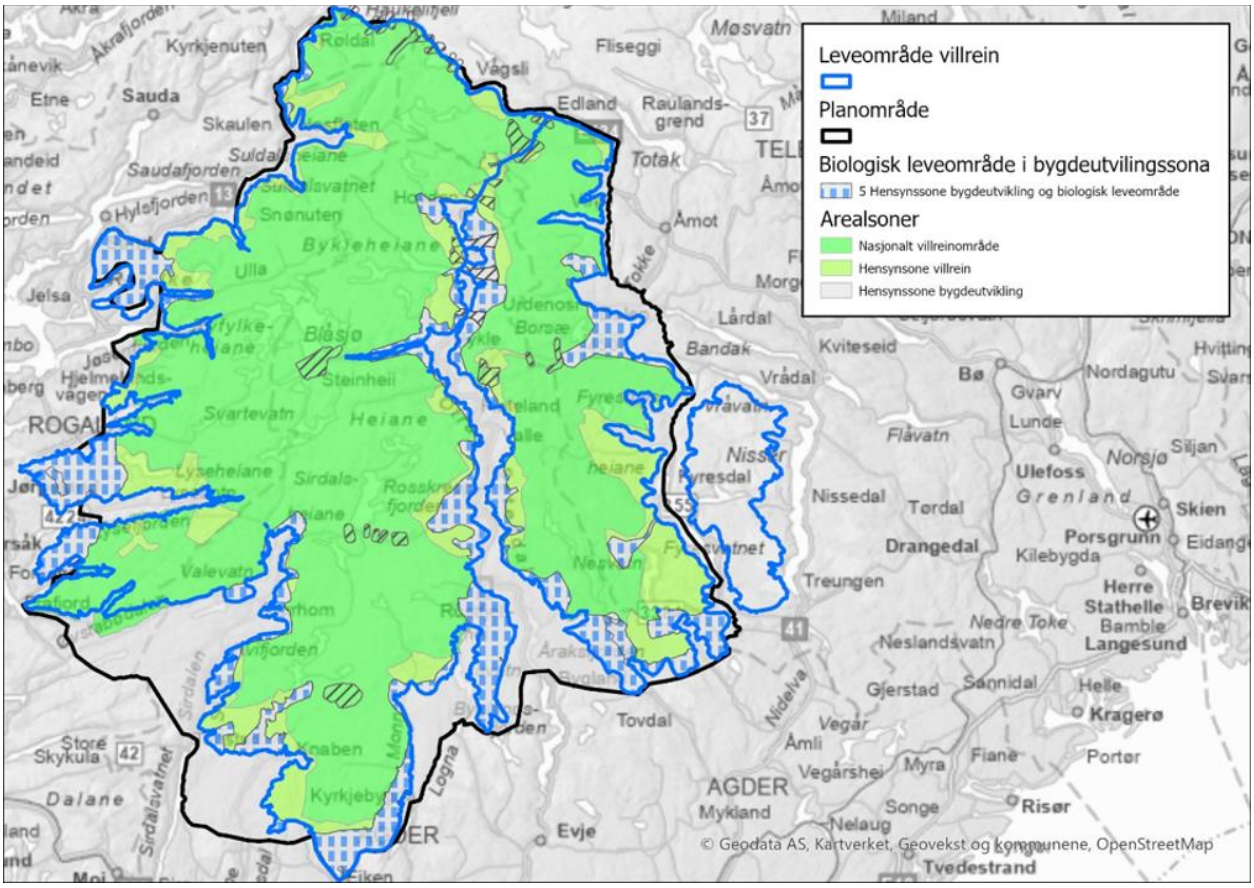
Heiplanen er en av syv regionale planer for fjellområdene med villrein i Norge, vedtatt i perioden 2012-2019. Til sammen dekker de syv regionale planene samtlige 10 nasjonale villreinområder. Heiplanen dekker to nasjonale villreinområder, Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei villreinområder.

Bakgrunnen for de regionale planene for villreinområdene kan spores tilbake til prosjektet «Villrein og samfunn» (2004–2005) og den påfølgende St.meld. nr. 21 (2004–2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Meldingen pekte på at villreinens leveområder var utsatt for en rekke arealinngrep, og at utfordringene særlig var knyttet til utbygging og aktivitet i randsonene og til ferdsel inn i villreinområdene. Samtidig ble det fremhevet at eksisterende verneområder bare omfattet deler av villreinens leveområder, og at disse derfor måtte suppleres med planlegging etter plan- og bygningsloven.

Dette ble konkretisert av Miljøverndepartementet i 2006, da departementet tok initiativ til å få utarbeidet regionale planer for en helhetlig forvaltning av de viktigste villreinområdene i Norge. Planene skulle fastsette en langsiktig arealforvaltning som balanserte bruk og vern for de aktuelle fjellområdene med influensområder.

En ytterligere oppfølgning kom gjennom St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, hvor regjeringen uttrykkelig slo fast at villreinens sentrale plass i norsk fjellfauna skulle sikres gjennom regionale planer

Et kjennetegn med de regionale planene for villreinfjellene er at de er vedtatt med et plankart, som definerer planens geografiske område, og som deler planområdet inn i ulike soner. Heiplanen omfatter et geografisk område som strekker seg over fire fylker og 17 kommuner, jf. figur 1.



Figur 1: Kart som viser planområdet for Heiplanen. Kilde: Agder fylkeskommunes digitale kartdatabase.

Planområdet følger ikke kommunegrensene, og kommunene er derfor berørt i svært ulik grad. For noen kommuner utgjør planområdet store sammenhengende fjellarealer, mens andre bare har mindre arealer innenfor planavgrensningen. Planområdet for Heiplanen dekker arealene til følgende 17 kommuner:

- **Agder:** Bygland, Bykle, Valle, Åmli, Åseral, Hægebostad, Kvinesdal og Sirdal.
- **Rogaland:** Gjesdal, Hjelmeland, Sandnes, Suldal og Strand.
- **Telemark:** Fyresdal, Tokke og Vinje.
- **Vestland:** Ullensvang.

Ut fra forordet i Heiplanen ser en at Heiplanen skal ta for seg to kryssende interesser. *For det første* skal planen sikre en helhetlig forvaltning av villreinområdene innenfor den geografiske avgrensningen for Heiplanen. *For det andre* skal planen gi rammene for en balansert bruk og vern av de aktuelle fjellområdene. Ordlyden *bruk og vern* kjenner vi igjen fra plan- og bygningslovens formålsbestemmelse § 1-1. Denne ordlyden setter en meget vid ramme for innholdet i en arealplan etter plan- og bygningsloven. Det er likevel verdt å merke seg at en i forordet, som viser til initiativet fra Miljøverndepartementet, tar for seg bruk og vern av fjellområdene med influensområder. Grepet med bygdeutviklingssoner i Heiplanen er ikke noe en kan gjenfinne som et begrep i initiativet fra Miljøverndepartementet i 2007. Likevel er det viktig å understreke at det eksempelvis i initiativet fremkommer:

> For å gi klare og entydige rammer for den kommunale arealplanlegging, er det viktig at omfang og lokalisering av framtidig utbygging konkretiseres på kart og i retningslinjer.

Her er vi, som vi skal se nedenfor, i kjernen av de spørsmål som reiser utfordringer og spørsmål ved praktiseringen av dagens Heiplan.

2.2 De plan- og bygningsrettslige rammene for Heiplanen

Plan- og bygningsloven fordeler myndighet mellom kommuner, fylkeskommuner og staten. Selv om både staten og fylkeskommunene har viktige oppgaver når det gjelder styring av arealbruk, er det kommunene som står i førstelinjen i arealforvaltningen. Gjennom vedtak av rettslig bindende planer, avgjør kommunene langt på vei hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. Disse avgjørelsene tar imidlertid ikke kommunene alene. Kommunale planvedtak skal bygge på regionale og statlige føringer, og andre myndigheter har både *rett og plikt* til å medvirke i de kommunale planprosessene.

Staten, representert ved Kommunal- og distriktsdepartementet, er overordnet planmyndighet. Gjennom vedtakelse av Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (pbl. § 6-1) og Statlige planretningslinjer (§ 6-2) setter departementet de overordnede føringene for arealforvaltningen. Slike styringsdokumenter må nødvendigvis ha en vid utforming, da de skal gjelde for alle landets kommuner. Gjennom vedtakelse av regionale planer kan fylkeskommunene konkretisere de overordnede styringssignalene, herunder sørge for at de tilpasses de regionale forholdene. Fylkeskommunene vil dermed kunne utgjøre et bindeledd mellom statlige mål og lokale behov, og dermed sørge for en mer helhetlig og omforent arealforvaltning.

Fylkeskommunenes rolle etter plan- og bygningsloven kan grovt sett deles i fire ansvarsområder: (1) Planmyndighet, (2) veiledende ressurs, (3) medvirker og (4) innsigelsesmyndighet. I tillegg har også fylkeskommunen oppgaver etter sektorlovgivningen, blant annet rollen som kulturminnemyndighet og veimyndighet.

Plan- og bygningsloven kapittel 8 gir bestemmelser om regional planlegging. Det er likevel viktig å bemerke at regionale planer skal være hjemlet i en regional planstrategi, vedtatt etter pbl. § 7-1. Dette sikrer at regionale planprosesser alltid er politisk forankret. I tillegg vil en planstrategi sikre at fylkeskommunene kan gi en begrunnet vurdering av behovet for og formålet med planarbeidet, og sørge for at det innhentes innspill fra både kommuner og andre berørte aktører i en tidlig fase.

Plan- og bygningsloven oppstiller svært vide rammer når det gjelder hvilke temaer som kan behandles i regionale planer. Utgangspunktet finner vi i pbl. § 3-4 første ledd, som oppstiller fylkeskommunenes planleggingsmandat:

> Regional planlegging har til formål å stimulere den fysiske, **miljømessige**, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region (vår utheving).

Regionale planer kan betegnes som "temaplaner". Det vil si at de knytter seg til bestemte samfunnsinteresser som gjør seg gjeldende i hele regionen. Avsettes områder i regional plan til nye utbyggingsprosjekter, vil kravet om konsekvensutredning i pbl. § 4-2 andre ledd slå inn. Fylkeskommunen kan også vedta regionale planbestemmelser, jf. pbl. § 8-5. Det vil i praksis si at fylkeskommunen nedlegger et midlertidig forbud mot nærmere angitte tiltak i bestemte områder. Regionale planbestemmelser er rettslig bindende.

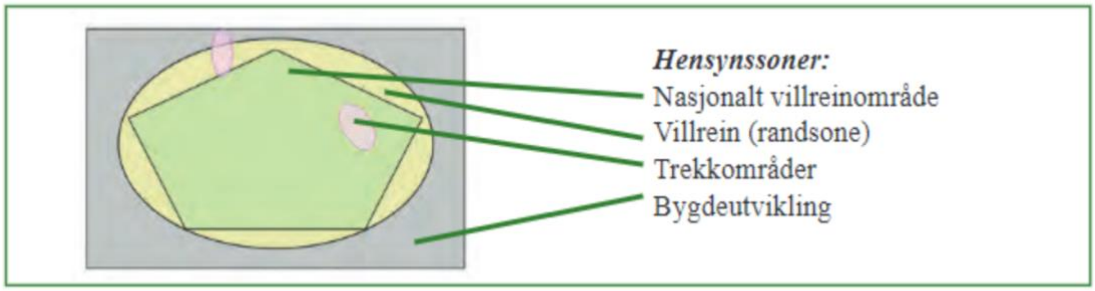
2.3 Nærmere om Heiplanens innhold – sonering og retningslinjer

Et grunnleggende prinsipp i Heiplanen er at villreinens leveområder skal forvaltes på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Planen skal gi et felles regionalt rammeverk for arealforvaltningen og bidra til at enkeltstående tiltak vurderes i sammenheng med den samlede arealbruken i fjellområdene.

Heiplanen bygger på en differensiert arealforvaltning. Et sentralt virkemiddel både i Heiplanen og i andre regionale planer for villreinområder, er bruk av soner i plankartet. Planområdet for Heiplanen er inndelt i «hensynssoner» med ulike formål og retningslinjer for hvordan villreinens interesser skal ivaretas i planlegging og ved behandling av tiltak. Figur 2 illustrerer denne

inndelingen i soner og overlappet mellom dem. Som det fremgår av planen viser disse sonene avgrensninger for de hensyn som skal tas i kommende revisjoner av kommuneplanene.

Heiplanen bruker følgende hensynssoner (plan- og bygningsloven § 11.8 c):



Figur 2: Tekst og illustrasjon av soner i Heiplanen. Kilde: Planbeskrivelsen til Heiplanen

I planbeskrivelsen til Heiplanen er det gitt både felles retningslinjer og retningslinjer til hver enkelt sone. I det felles retningslinjene for samtlige soner framgår det blant annet:

- Prioriteringer av villreinens interesser er gitt gjennom planløsningen og retningslinjene i den regionale planen. Interessekonflikter i forhold til villrein, landbruk, naturvern, kulturvern, biologisk mangfold, friluftsliv og landskap (opplistingen er ikke fullstendig) skal likevel avklares gjennom konsekvensutredninger i samsvar med plan- og bygningsloven på relevant plannivå.
- Det skal gis rom for bruk av naturverdiene i planområdet innenfor rammene av regional plan, slik det går fram av retningslinjene.
- Hensynssonene som er benyttet er tilpasset et regionalt plannivå. I kommunenes videre arealplanlegging må arealformål, plangrenser, bestemmelser og retningslinjer tilpasses i kommuneplanens arealdel, der dette ikke allerede er gjort.
- Ved behandling av evt. søknad om dispensasjon fra kommuneplan eller reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 19, skal kommunene legge vekt på å følge opp retningslinjene i regionalplanen.

Planens hensynssoner og tilhørende retningslinjer til de enkelte sonene er nærmere omtalt nedenfor. Innledningsvis er det likevel viktig å påpeke at alt areal som ligger innenfor den geografiske avgrensningen til Heiplanen befinner seg i en eller flere av disse sonene.

1. **Nasjonalt villreinområde**

Nasjonalt villreinområde (NVO) utgjør den sentrale hensynssonen i Heiplanen. Sonen omfatter de to nasjonale villreinområdene. Til denne sonen er det både gitt generelle retningslinjer og spesielle retningslinjer innenfor ulike temaer, som blant annet landbruks- og utmarksnæringer, ferdsel, sti og løypeplaner og energianlegg.

Et sentralt utgangspunkt er at innenfor denne hensynssonen skal villreinens interesser tillegges stor vekt i all arealforvaltning og saksbehandling. Retningslinjene innebærer dermed en sterk prioritering av villreininteressene ved arealplanlegging og behandling av andre saker som gjelder arealdisponeringer.

Av retningslinjene fremgår det at «nye fritidsboliger tillates ikke», med at blant annet mindre tilbygg på eksisterende bygninger kan tillates etter søknad og at landbruk og at næringsutvikling og friluftsliv kan fortsette og videreutvikles innen nærmere angitte rammer. Regionale planer har ikke rettsvirkninger for private og er heller ikke rettslig bindende for offentlig myndighetsutøvelse. Retningslinjene til disse sonene, en dermed regional føring som kun retter seg mot offentlige myndigheter og som skal «legges til grunn» i tråd med regionale planers rettsvirkninger.

De generelle retningslinjene gir også føringer for saksbehandlingen i kommunale planprosesser og prosesser etter annet regelverket. I retningslinjene fremgår det blant annet:

> I alle saker skal villreinens interesser vurderes opp mot planen/søknaden/tiltaket, og konsekvensutredning skal gjennomføres på relevant plannivå. Oppdatert villreinkunnskap skal ligge til grunn for vurderingen

I Setedal Vesthei og Ryfylkeheiene omfatter sonen i stor grad fjellområder som også er vernet etter naturmangfoldloven (se punkt 2.4 nedenfor). Heiplanen må derfor ses i sammenheng med verneområdenes formål og verneforskrifter i disse områdene. I Setesdal Austhei er ikke noe areal vernet.

2. Hensynssone villrein

Hensynssone villrein omfatter arealer hvor villreinens arealbruk skal ivaretas gjennom planlegging og konkret vurdering av tiltak. Her gjelder i stor grad de samme retningslinjene som i NVO, men det kan likevel tillates noe mer aktivitet. Innenfor denne sonen er også gitt både generelle og spesielle retningslinjer. I denne sonen er det gitt ulike retningslinjene til ulike områder (grupper av kommuner og spesifikke områder).

innenfor planområder. I for eksempel retningslinjene for kommunene Vinje, Tokke, Fyresdal, Åseral, Hægebostad, Kvinesdal, Sirdal, Gjesdal, Strand, Forsand, Hjelmeland, Suldal, Odda, er retningslinjen «nye fritidsbygg tillates ikke» erstattet av følgende retningslinje:

> I dette området kan det gjennom plan søkes om arealbruk med grunnlag i plan- og bygningslovens §11-11 nr. 2, altså spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse som ikke anses å være en del av landbruket. Eventuell godkjenning av slike områder skjer gjennom normal kommuneplanprosess med konsekvensutredning.

For kommunene Åmli, Bygland, Valle og Bykle er det fastsatt i retningslinjen at nye fritidsbygg ikke tillates, samtidig som «eksisterende hyttefelt i gjeldende kommuneplaner utvikles i tråd med kommuneplanen sine bestemmelser.»

3. Hensynssone trekkområder

Hensynssonen «trekkområder» skal ivareta villreinens mulighet til å bevege seg mellom ulike deler av leveområdet, og viser viktige trekkområder som skal ivaretas, og som delvis overlapper de andre hensynssonene. Retningslinjene her gjelder i tillegg til underliggende hensynssoner.

Retningslinjene legger opp til at tiltak som kan forverre villreinens trekkmuligheter, ikke skal tillates. Ved utvidelse, opprusting eller endring av eksisterende veganlegg skal det legges vekt på løsninger som forbedrer situasjonen for villreinens trekk, blant annet gjennom tekniske løsninger, informasjon og tilpassede driftsrutiner.

Retningslinjene viser at planens hensyn til villrein ikke bare gjelder direkte nedbygging av leveområder, men også tiltak som kan påvirke funksjonelle sammenhenger og villreinens bevegelser gjennom landskapet.

4. Bygdeutviklingssone

Bygdeutviklingssonen omfatter de øvrige arealene i planområdet, herunder eksisterende utbyggingsområder, tettsteder, landbruksarealer samt natur- og friluftsområder. Sonen skal legge til rette for en bærekraftig utvikling i bygdene og fungere som et område hvor nye større tiltak primært skal kanaliseres.

Retningslinjene angir at villreinens interesser «regnes som avklart i denne sonen gjennom gjennomføring av Heiplanens intensjoner og mål». Gjeldende planstatus er styrende for videre utvikling inntil nye planer foreligger. Betegnelsen «bygdeutvikling» må forstås i lys av planens

samlede mål og øvrige retningslinjer. Sonen innebærer ikke at all utvikling er tillatt, eller at hensynet til villrein er uten betydning. Den uttrykker først og fremst en regional prioritering av hvor utvikling og utbygging primært skal skje.

2.4 Kort om kvalitetsnormen for villrein

Ved vedtakelsen av naturmangfoldloven i 2009 ble det innført en ny bestemmelse som gir hjemmel til å fastsette miljøkvalitetsnormer for naturmangfoldet. Naturmangfoldloven § 13 åpner for at Kongen kan fastsette retningsgivende kvalitetsnormer for naturmangfoldet, bl.a. om forekomsten av en art eller utbredelsen eller økologisk tilstand av en naturtype.

I motsetning til f.eks. vannressursloven § 9 og forurensningsloven § 9, åpner naturmangfoldloven § 13 bare for «retningsgivende» miljøkvalitetsnormer. I dette ligger det at miljøkvalitetsnormer fastsatt etter nml. § 13 ikke vil utgjøre en rettslig skranke for handlingsrommet til å treffe vedtak (f.eks. etter plan- og bygningsloven eller andre lover som energiloven) som kan komme i konflikt med kvalitetsnormen.

Retningsgivende kvalitetsnorm for villrein ble fastsatt i forskrift ved kongelig resolusjon 23. juni 2020.[2] Kvalitetsnormen består av tre delnormer: 1) bestandsforhold, 2) lavbeiter og 3) leveområde og menneskelig påvirkning. De tre delnormene skal samlet gi et bilde av tilstanden i det enkelte villreinområdet. På lengre sikt er det et mål at de nasjonale villreinområdene skal ha god kvalitet

Første klassifisering av de nasjonale villreinområdene, som ble publisert våren 2022,[3] viste at seks av de ti nasjonale villreinområdene, har dårlig kvalitet. Blant disse er Setesdal Ryfylke villreinområde. Setesdal Austhei villreinområde ble klassifisert til middels kvalitet.

I tråd med nml. § 13 tredje ledd, har forskriften bestemmelser om tiltaksplaner. I forskriften artikkel 5 om tiltaksplan følger det at dersom en fastsatt kvalitetsnorm for villrein i et villreinområde ikke blir nådd, eller er det fare for dette, «bør Klima- og miljødepartementet (KLD) i samråd med andre berørte myndigheter utarbeide en plan for hvordan kvaliteten likevel kan bli nådd.

[2] FOR-2020-06-23-1298.

[3] Christer Moe Rolandsen, Torkild Tveraa, Vegard Gundersen, Knut H. Røed, Hans Tømmervik, Kjersti Kvie, Jørn Våge, Anna Skarin, & Olav Strand (2022). Klassifisering av de ti nasjonale villreinområdene etter kvalitetsnorm for villrein. Første klassifisering – 2022 (Report No. 2126). Norsk institutt for naturforskning (NINA).

På bakgrunn av resultatene fra tilstandsklassifiseringen, besluttet regjeringen i oktober 2022 at det skulle iverksettes et arbeid med tiltaksplaner for de aktuelle nasjonale villreinområdene. Tiltaksplanen for Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei villreinområder ble vedtatt 13.10.26.[4] Alle de vedtatt tiltaksplanene er bygd opp etter samme mal, og foreslår tiltakspakker innenfor fem hovedområder: 1) En mer helhetlig og restriktiv arealplanlegging og arealforvaltning, 2) Redusere negativ påvirkning på villrein fra motorferdsel og annen ferdsel, 3) Villreinhelse: Redusere risiko for overføring av sykdom og parasitter i villreinområdet, 4) Bestandsforvaltning og 5) Målrettet restaurering av villreinens leveområder. Tiltakspakkene følger opp satsingsområdene i villreinmeldingen som ble lagt frem for Stortinget i 2024.

I tiltaksplanen Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei villreinområder, er oppdatering eller revisjon av regional plan ett av flere tiltak under tiltakspakken for en mer helhetlig og restriktiv arealplanlegging og arealforvaltning. Dette danner en sentral forutsetning for arbeidet med revisjonen av Heiplanen.

[4] Klima- og miljødepartementet, Tiltaksplan for Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei villreinområde.

3 Kunnskapsgrunnlag – eksisterende evalueringer av regionale villreinplaner og Heiplanen

3.1 Regionale villreinplaner

De regionale planene for villreinområdene har vært et sentralt virkemiddel for å balansere hensynet til villreinens leveområder med samfunnsutvikling og arealbruk. De regionale planene har vært gjenstand for offentlig evaluering både i 2014 og i 2026. Heiplanen har ikke vært del av disse evalueringene, men inngikk i Norsk Villreinsenters forprosjekt til evalueringen av regionale planer i 2026. I tillegg finnes noen artikler som omhandler villreinhensyn i forhold til planprosess og vannkraftutbygging i Setesdalsheiene.

I rapporten Regionalplanens betydning for villreinens leveområder fra 2026,[5] er de regionale villreinplanene i Rondane–Sølnkletten, Snøhetta–Knutshø og Hardangervidda evaluert. I evalueringen er planenes funksjon, styringskraft og hvordan de virker i praksis undersøkt. Evalueringen viser at utbygging av fritidsbebyggelse, turistrelaterte formål og næringsbebyggelse skjer konsentrert i randsonene og ligger tett opp mot, og til dels innenfor det biologiske leveområdet for villrein, og at dette er i tråd med retningslinjene i de regionale planene. Samtidig er det en tydelig sammenheng mellom utbygging i randsonene og økt ferdsel inn i villreinområdene. Denne sammenhengen blir i liten grad fanget opp i dispensasjonspraksisen.

Evalueringen peker på et gap mellom tilgjengelig kunnskap om effekter av påvirkninger på villrein og hvordan kunnskapen blir brukt av forvaltningen, når den regionale planen først er vedtatt. Det er enighet om at kunnskapen finnes, men kunnskapen blir sett på som veiledende informasjon i stedet for å være styrende for forvaltningens beslutninger om arealbruk. Riksrevisjonens nylige undersøkelse av myndighetenes arbeid med å kartlegge naturverdier som grunnlag for beslutninger i arealforvaltningen,[6] avdekket at kommunene både mangler kompetanse til å bruke kunnskap fra naturkartlegginger i arealforvaltningen, og at kommuneplanene ikke bygger på oppdatert kunnskap om natur. I evalueringen fra 2026 vises det til at noen av kommunene mener at de regionale planene for villreinforvaltning gir for svake føringer, slik at mye ansvar faller på kommunene selv. Utfordringen er dermed primært ikke kunnskapsmangel, men et

[5] Bern, A., Brænd, E.. Gundersen, V., Lerfald, M., Samuelsen, N.W., Simensen, T. og Singaas, M. Regionalplanens betydning for villreinens leveområder. En evaluering av planens funksjon, styringskraft og utfordringer i praksis. s.l. : Universitetet i Innlandet, 2026. Oppdragsrapport 7 - 2026.

[6] Riksrevisjonen. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å kartlegge naturverdier og klimaeffekter som grunnlag for beslutninger i arealforvaltningen. s.l.: Riksrevisjonen, 2026. Dokument 3:9 (2025-2026). ISBN 978-82-8229-647-2.

behov for å sikre tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og institusjonell støtte til at eksisterende kunnskap tas i bruk i arealforvaltningen.

Den første evalueringen av regionale planer for villreinfjellet[7] ble gjennomført tilbake i 2014, kort tid etter at de første planene ble vedtatt. Denne evalueringen omfattet Hardangervidda, Ottadalsområdet og Forollhogna villreinområder og fokuserte hovedsakelig på planprosessen og medvirkning fra villreinkommunene. Det var stor variasjon mellom kommunene i hvilken grad de uttrykte eierskap til forvaltning av villreinens leveområder. Kommuner med arealer i utkanten av villreinområdet, eller som er perifere for rein, viste mindre engasjement i planprosessen enn kommuner med mye villrein. For alle tre planene skulle det etableres faste kontaktforum eller råd for årlige møter mellom aktuelle aktører, for å sikre oppfølgning av planen i praksis. For å sikre legitimiteten til rådene, ble det i evalueringsrapporten anbefalt å ikke være for snever i defineringen av hvem som kan delta i rådet, men heller inkludere alle de som er berørt av planen.

Et slikt, fast samarbeidsfora, Hardangerviddarådet, er etablert med gode erfaringer. Evalueringen fra 2026 fant at Hardangerviddarådet og tilhørende administrative strukturer, har vist seg å bidra til kontinuitet, felles problemforståelse og regelmessig dialog mellom kommuner, fylkeskommuner og statlige aktører.[8] Uten et forpliktende samspill mellom de mange aktørene som har interesser i villreinområdene, vil en helhetlig og langsiktig arealforvaltning bli komplisert, eller til og med uoppnåelig[9]. Evalueringen i 2026 peker på regionale villreinplaner som et nødvendig virkemiddel for å ivareta villreinens leveområder, men den viser også at effekten avhenger av aktiv oppfølgning, regelmessig rullering og tydeligere styringsgrep.

I en artikkel i tidsskriftet Utmark fra 2013 er prosessen med utarbeidelse av Heiplanen behandlet. Et sentralt spørsmål i artikkelen var om aktørene er enige i at Heiplanen er retningsgivende eller styrende for fremtidig arealutvikling, og i hvilken grad.[10] Artikkelforfatterne mener en i prosessen med utarbeidelsen av Heiplanen lyktes i å engasjere og inkludere

[7] Bråtå, H. O., Ericsson, B., Reimers, E. og Skjeggedal, T. Regionale planer for bruk og vern av villreinfjellene. Evaluering av prosess og planer. s.l. : Østlandsforskning, 2014. ØF-rapport 2/2014.

[8] Bern, A., Brænd, E.. Gundersen, V., Lerfald, M., Samuelsen, N.W., Simensen, T. og Singaas, M. Regionalplanens betydning for villreinens leveområder. En evaluering av planens funksjon, styringskraft og utfordringer i praksis. s.l. : Universitetet i Innlandet, 2026. Oppdragsrapport 7 - 2026.

[9] Ruud, A. og Kaltenborn, B.P. Villrein og vannkraft: Kan regionale planprosesser gjøre en forskjell? s.l. : KART OG PLAN 4-2017, 2017. Vol. 77, pp. 1–18, ISSN 0047-3278.

[10] Falleth, E. og Hovik, S. Regional planlegging i villreinens rike i Setesdalsheiene. s.l. : UTMARK - tidsskrift for utmarksforskning, 2013. Nummer 2 2013.

politikere og planleggere, men ikke i samme grad Villreinnemnda. Nemnda er en viktig aktør i villreinforvaltningen, men er uten myndighet i arealplansaker. I artikkelen sies det at fylkesmannsembetene som deltok i Heiplan-prosessen aksepterte at villreinarealer ble tatt ut eller omgjort til bygdeutviklingssoner. Beregninger gjort av Norsk Villreinsenter viser at hele 39% av biologisk leveområde for villrein ligger utenfor sonen Nasjonalt Villreinområde i Heiplanen.[11]

I Meld. St. 18 (2023–2024) Ein forbetra tilstand for villrein[12] vises det til at utbygging i randområdene, som fører til mer ferdsel inn i villreinområdene, vil være en stor utfordring for villreinen i tiden framover. Kommunene har begrensede virkemidler for å kunne regulere ferdsel inn i villreinområdene. Mangel på samordnet ferdselsstyring er direkte knyttet til svekkede trekkpassasjer, økende fragmentering og høyt press på randområder.[13] Et virkemiddel som er pekt på, er felles sti- og løypeplaner på tvers av kommunegrenser i hvert villreinområde, og planer som er forankret i regional plan.

I en artikkel i tidsskriftet Kart og plan fra 2017 er regionale planprosessers rolle i villreinforvaltningen ved større vannkraftutbygginger studert med utgangspunkt i Heiplanen.[14] Artikkelen peker på at Heiplanen i liten grad har kartlagt og drøftet de mest sentrale utfordringene for villreinforvaltningen og villreinens levekår. Særlig er Heiplanens mangel på drøfting av kraftutbygging og det eksisterende «energi-landskapet» åpenbar. Beregninger[15] gjennomført av NINA viser at villreinen i Setesdal Ryfylke villreinområde har mistet 222 km2 av leveområdene sine til kraftutbygging siden 1973. Kraftutbyggingene har ført til at store landområder som villreinen tidligere hadde tilgang til, er demt ned og står under vann. Vannene utgjør nå effektive barrierer i tidligere brukte trekkruter mellom de ulike årstidsbeitene. Til tross for at kraftutbygging har vært en av de viktigste driverne bak arealbruksendringer og etablering av infrastruktur i Setesdalsområdet og andre fjellområder, har kraft og energi fått liten oppmerksomhet i Heiplanen. Heiplanens vage og generelle retningslinjer åpner for at det kan

[11] Brænd, E., Bøthun, S.W., Mossing, A., Wangenheim, S., Myren, I.S. & Røynlid, M.H. Forprosjekt. Evaluering av regionale og kommunale planer i villreinfjellet. s.l. : Norsk Villreinsenter, 2025. NVS Rapport 38/2025. 66 s.

[12] Klima- og miljødepartementet. Meld. St. 18 (2023–2024) Ein forbetra tilstand for villrein. 2024.

[13] Bern, A., Brænd, E.. Gundersen, V., Lerfald, M., Samuelsen, N.W., Simensen, T. og Singaas, M. Regionalplanens betydning for villreinens leveområder. En evaluering av planens funksjon, styringskraft og utfordringer i praksis. s.l. : Universitetet i Innlandet, 2026. Oppdragsrapport 7 - 2026.

[14] Ruud, A. og Kaltenborn, B.P. Villrein og vannkraft: Kan regionale planprosesser gjøre en forskjell? s.l. : KART OG PLAN 4-2017, 2017. Vol. 77, pp. 1–18, ISSN 0047-3278.

[15] Norsk institutt for naturforskning. Vannkraft spiser mer av villreinens leveområder enn mange tror. [Internett] 27. februar 2023. [Sitert: 21. august 2026.] https://www.nina.no/aktuelt/alle-artikler-og-nyheter/vannkraft-spiser-mer-av-villreinens-leveomrader-enn-mange-tror.

gis tillatelse til utvidelser eller nye kraftanlegg som ikke innebærer vesentlig negativ betydning for villreinen.

Der leveområdet til villreinen overlapper med nasjonalpark, landskapsvernområde eller naturreservat, gir verneområdet et godt vern mot utbygginger. Samtidig kan verneområder der villrein er del av verneformålet gi mindre lokalt engasjement i enkelte kommuner for å delta i oppfølgning av de regionale villreinplanene. For eksempel var det et flertall som mente at det ikke var behov for regional plan for Ottadalsområdet. Det skyldtes at store deler av arealet er fjellområder som få år tidligere ble vernet som nasjonalparker, og der villreinen er en sentral del av verneformålet.[16]

I evalueringen fra 2026 pekes det på at manglende institusjonell samordning mellom plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven, med oppdatert kunnskapsgrunnlag og miljømål nedfelt i kvalitetsnorm for villrein, er en grunnleggende barriere for effektiv bruk av regionale planer som styringsverktøy.[17] Når regional plan ikke følges opp gjennom aktive samordningsmekanismer, overlates ansvaret for helhetlig forvaltning av villreinen i praksis til enkeltkommuner.
Evalueringene av de regionale planene for villreinområdene peker på flere funn, som kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

Regionale villreinplaner er nødvendige, men ikke tilstrekkelige alene. Planene er viktige for å balansere villreinhensyn og lokal samfunnsutvikling, næringsaktivitet og arealbruk, men effekten avhenger av hvordan de følges opp i praksis.

Samlet belastning er en utfordring. De kumulative effektene av alle enkeltinngrep og tiltak over tid fanges ikke godt nok opp i dagens plansystem.

Utbygging i randsonene øker presset på villreinen. Selv om hyttebygging, reiseliv og næringsutvikling etableres i tråd med de regionale planene, i randområdene til villreinområdene, bidrar det til økt ferdsel og større belastning på villreinens leveområder.

[16] Bråtå, H. O., Ericsson, B., Reimers, E. og Skjeggedal, T. Regionale planer for bruk og vern av villreinfjellene. Evaluering av prosess og planer. s.l. : Østlandsforskning, 2014. ØF-rapport 2/2014.

[17] Bern, A., Brænd, E., Gundersen, V., Lerfald, M., Samuelsen, N.W., Simensen, T. og Singaas, M. Regionalplanens betydning for villreinens leveområder. En evaluering av planens funksjon, styringskraft og utfordringer i praksis. s.l.: Universitetet i Innlandet, 2026. Oppdragsrapport 7 - 2026.

Utfordringen er først og fremst bruken av kunnskap, ikke mangel på kunnskap. Det finnes mye kunnskap om villrein, men kommuner og forvaltning mangler ofte kapasitet, kompetanse og verktøy til å bruke den systematisk i arealforvaltningen.

God samordning og samarbeidsfora er avgjørende. Erfaringer viser at faste samarbeidsarenaer mellom kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter er viktige for å sikre helhetlig forvaltning på tvers av kommunegrenser.

For forvaltning av villreinen gjennom Heiplanen, peker enkeltstudier på noen særskilte utfordringer i Setesdalsheiene:

- Manglende avklaringer om planens rolle og svak involvering av Villreinnemnda har gitt planen begrenset legitimitet i deler av villreinforvaltningen.
- Begrenset oppmerksomhet på konsekvensene av vannkraftutbygging.

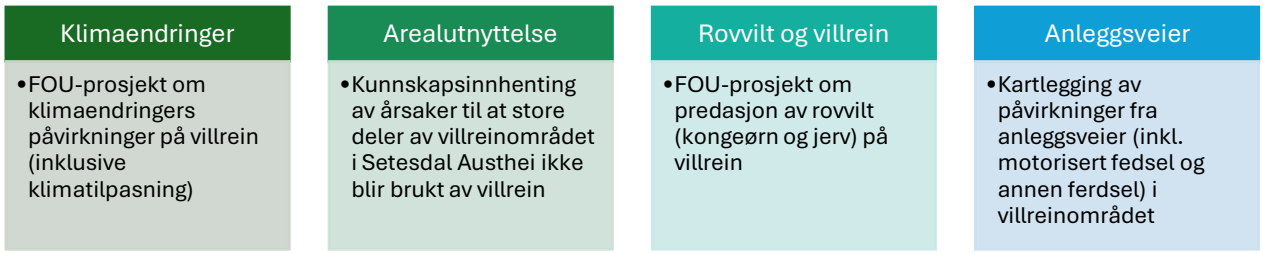
3.2 Kunnskapsgrunnlaget for villrein

Villreinen er blant de mest overvåkede viltartene i Norge, og det foreligger svært mye kunnskap om villreinen tilgjengelig for forvaltningen. Gjennom Overvåkingsprogrammet for hjortevilt som ledes av NINA og ble etablert i 1991, og Helseovervåkningsprogrammet for vilt (ViltHOP), som ledes av Veterinærinstituttet, er det samlet inn forskningsdata om villreinbestanden og helsetilstanden over flere tiår. Kunnskapen om leveområdene til villreinen fram til nytt kunnskapsgrunnlag forelå gjennom kvalitetsnormen for villrein, var i stor grad basert på lokal kunnskap om arealbruken over tid, samt data fra GPS-merking av dyr.

Gjennom klassifiseringen av villreinområdene etter miljøkvalitetsnormen er kunnskapsgrunnlaget for de enkelte villreinområdene styrket ytterligere, og det er blitt omfattende. Samtidig erkjenner nasjonale miljømyndigheter at det er behov for å bedre kunnskapen på flere områder, og særlig innen vilthelse, sauebeiting, tap til rovvilt og samla belastning[18]. I Klima- og miljødepartementets høringsutkast til tiltaksplan for Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei villreinområde, er det identifisert behov for å styrke kunnskapen knyttet til effekter av klimaendringer for beitetilgang, helse, arealbruk og bestandsforhold, hvorfor villreinen i Setesdal Austhei ikke bruker store deler av villreinområdet i dag, predasjon på villrein fra kongeørn og jerv, og påvirkning av ferdsel (inkl. motorisert ferdsel) langs anleggsveier (se figur

[18] Klima- og miljødepartementet. Meld. St. 18 (2023–2024) Ein forbetra tilstand for villrein. 2024.

3). Dette får støtte i flere av høringsinnspillene.[19] Særlig peker høringsinnspillene på manglende kunnskap om predasjon på rein fra jerv og konsekvenser av friluftsliv og ferdsel i Heiplanområdet.



Figur 3: Forslag til tiltak for å bedre kunnskapen om villrein i høringsutkastet til tiltaksplan for Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei villreinområde (regjeringen.no).

Ved utarbeidelse av Heiplanen handlet konflikten om kunnskapsgrunnlaget i hovedsak om de kartfestede grensene for biologisk leveområde for villrein, i hvilken grad villreinen forstyrres av menneskelig aktivitet, og om villreinen i Austheia er tam eller vill[20]. Selv om konflikter knyttet til kunnskapsgrunnlaget løses, vil noen konfliktområder bestå og nye komme til. All den tid kunnskap og kartfestet informasjon om villreinen vil kunne legge begrensninger på kommunenes selvstyre knyttet til arealbruk, næringer og stedsutvikling, vil det oppstå uenigheter om årsakssammenhenger og hvordan kunnskapen skal anvendes i praksis.

4 Utviklingen i Heiplan-kommunene 2005-2026

4.1 Folketallsutviklingen i Heiplan-kommunene

Tabell 3 viser utviklingen i folketall i kommunene som omfattes av Heiplanen. Elleve av de sytten kommunene har hatt en positiv befolkningsvekst fra 2006 til 2026, mens de resterende kommunene har hatt en negativ befolkningsvekst på inntil 10%. Samlet er det en stor økning i folketallet, men den har særlig kommet i de folkerike kommunene i vest, utenfor Heiplan-området og i tilknytning til byer og tettsteder. I de sentrale Heiplan-kommunene er det relativt stabilt, men med en prosentvis stor nedgang i folketallet i flere av kommunene. For disse

[19] Klima- og miljødepartementet. Høring - Forslag til tiltaksplaner etter kvalitetsnormen for villrein i Hardangervidda og Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei villreinområder. Regjeringen.no. [Internett] 2. juli 2025. [Sitert: 21. august 2026.] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-tiltaksplaner-etter-kvalitetsnormen-for-villrein-i-hardangervidda-og-setesdal-ryfylke-og-setesdal-austhei-villreinomrader/id3111105/?expand=horingssvar

[20] Falleth, E. og Hovik, S. Regional planlegging i villreinens rike i Setesdalsheiene. s.l. : UTMARK - tidsskrift for utmarksforskning, 2013. Nummer 2 2013.

kommunene er nedgangen et faresignal, fordi det gir mindre aktivitet, færre ressurser og dermed mindre handlingsrom for kommunene.

Tabell 3: Folketallsutviklingen i kommunene i Heiplanområdet. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Kommune	2006	2026	%-vis endring
K-4032 Fyresdal	1 369	1 274	-6,9
K-4034 Tokke	2 417	2 242	-7,2
K-4036 Vinje	3 694	3 829	3,7
K-4217 Åmli	1 785	1 805	1,1
K-4220 Bygland	1 296	1 167	-10,0
K-4221 Valle	1 348	1 209	-10,3
K-4222 Bykle	874	1 057	20,9
K-4224 Åseral	894	904	1,1
K-4226 Hægebostad	1 583	1 794	13,3
K-4227 Kvinesdal	5 564	6 242	12,2
K-4228 Sirdal	1 740	1 911	9,8
K-1108 Sandnes	60 039	85 785	42,9
K-1122 Gjesdal	9 426	12 715	34,9
K-1130 Strand	10 566	13 959	32,1
K-1133 Hjelmeland	2 723	2 612	-4,1
K-1134 Suldal	3 883	3 891	0,2
K-4618 Ullensvang	11 779	10 929	-7,2
Totalt innbyggertall	**120 980**	**153 325**	**26,7**

Bykle kommune utmerker seg med en prosentvis stor økning i folketallet i perioden, over 20 % økning. Men i faktiske tall er det kun om lag 180 personer. Det er likevel verdt å merke seg denne utviklingen i Bykle, og det kunne vært interessant å undersøke nærmere hva den skyldes. Kommunen skriver selv på sine nettsider at «Folketal og arbeidsplassar er basisen for lokalsamfunnet, trivsel, dugnadsånd og fellesskap er limet som held alt saman i hop.»[21]

4.2 Fritidsbebyggelse

Evalueringen av de regionale villreinplanene i Rondane–Sølnkletten, Snøhetta–Knutshø og Hardangervidda viser at utbygging av fritidsbebyggelse, turistrelaterte formål og næringsbebyggelse skjer konsentrert i randsonene og ligger tett opp mot, og til dels innenfor det

[21] Bykle kommune. Folketalsauke på heile 14% i Bykle kommune dei siste åra! bykle.kommune.no. [Internett] https://www.bykle.kommune.no/aktuelt/folketalsauke-pa-heile-14-i-bykle-kommune-dei-siste-ara.10191.aspx.

biologiske leveområdet for villrein.[22] Samtidig gir denne utbyggingen i randsonene økt ferdsel inn i villreinområdene. På bakgrunn av dette er det interessant å se på tall for utviklingen i fritidsbebyggelse i Heiplan-kommunene, jf. tabell 4.

Tabell 4: Utvikling i antall fritidsbygg i Heiplan-kommunene i 2006 og 2026. Omfatter hele kommunens areal, ikke bare Heiplanområdet. Ullensvang og Sandnes kommune inngår ikke i oversikten pga. kommunesammenslåinger. Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kommune	Antall fritidsbygg 2006	Antall fritidsbygg 2026	Endring (hele tall og i %)
Bykle kommune	2005	2861	+856 (43%)
Bygland kommune	839	847	+8 (1%)
Valle kommune	957	1627	+670 (70%)
Åmli kommune	719	873	+154 (21%)
Åseral kommune	1662	2305	+643 (39%)
Kvinesdal kommune	1060	1361	+301 (28%)
Hægebostad kommune	576	707	+131 (23%)
Sirdal kommune	2836	4424	+1648 (56%)
Vinje kommune	3246	5904	+2658 (82%)
Tokke kommune	1026	1186	+160 (16%)
Fyresdal kommune	1221	1340	+119 (10%)
Suldal kommune	1622	1919	+297 (18%)
Hjelmeland kommune	993	1119	+126 (13%)
Strand kommune	1324	1723	+399 (30%)
Gjesdal kommune	861	859	-3 (0,23% nedgang)
Totalt:	20947	29055	+8108 (39%)

Tabell 4 viser at det har vært en sterk vekst i antall fritidsbygg i Heiplan-kommunene de siste 20 årene. All hyttebyggingen har ikke skjedd innenfor Heiplanområdet, men tallene indikerer at hyttebebyggelsen og ferdselen den genererer, er viktige i vurderingene av påvirkningen på villreinen i Heiplanområdet.

Det er særlig kommunene Bykle, Valle, Sirdal og Åseral, som ligger sentralt i Heiplanområdet, samt Vinje som også har Hardangervidda innenfor sine grenser, som har hatt en spesielt sterk vekst i antall fritidsbygg, både i faktiske tall og prosentvis. Dette er kommuner som har store

[22] Brænd, E., Bøthun, S.W., Mossing, A., Wangenheim, S., Myren, I.S. & Røynlid, M.H. Forprosjekt. Evaluering av regionale og kommunale planer i villreinfjellet. s.l. : Norsk Villreinsenter, 2025. NVS Rapport 38/2025. 66 s.

arealer med nasjonale villreinområder. Samlet er 80% av hyttebyggingen i Heiplan-kommunene kommet i disse fem kommunene.

Tall vi har fått fra Agder fylkeskommune viser at det er avsatt 45 000 dekar til ny fritidsbebyggelse innenfor Heiplanområdet. Selv om arealene i hovedsak ligger utenfor de nasjonale villreinområdene, representerer en ev. utbygging av alle disse arealene en enorm utfordring for villreinen pga. økt ferdsel inn i villreinområdene.

Fylkesvei 450, Suleskarvegen, mellom Brokke i Valle kommune og Suleskard, sto ferdig i 1990. Veien som ligger i nasjonalt villreinområde er åpen fra 21. mai til 1. november hvert år, og har ført til over 90 % reduksjon i trekkfunksjonaliteten sommer og høst.

4.3 Reiseliv og ferdsel

Mange av Heiplan-kommunene har reiselivssatsing som et av sine innsatsområder i de overordnede planene, og har utarbeidet/ har planer om å utarbeide reiselivsstrategi, strategisk handlingsplan for reiselivet, sti- og løypeplan, eller plan for utvikling av sykkelruter. Naturverdiene i Heiene som disse kommunene forvalter, er en enorm ressurs for friluftsliv og reiseliv, og er en viktig årsak til at mange av disse kommunene er store hyttekommuner.

Men det er ikke bare kommunene som påvirker ferdselen gjennom sin virksomhet. Fylkesvei 450, Suleskarvegen, ble bygd under ledelse av Statens Vegvesen, og representerer en stor barriere for villreinen, jf. kapittelet ovenfor. Veien markedsføres i dag som «Snarvegen som byr på unike opplevingar og spektakulær natur» på hjemmesidene til Suleskarvegen.no, illustrert med dronefilm fra veien sommerstid, samt fra åpning av veien med snøfresere[23]. Disse hjemmesidene er et samarbeidsprosjekt mellom seks kommuner, bl.a. fem Heiplan-kommuner. Nettsidene bidrar til å markedsføre veien som turistmål og til å øke ferdselen til området.

[23] Tokke Valle Sirdal Gjesdal Bjerkreim og Bykle kommuner. Suleskarvegen. suleskarvegen.no. [Internett] https://suleskarvegen.no/.

4.3.1 Friluftsliv

Setesdals- og Ryfylkeheiene er flotte fjellområder som kan gi store naturopplevelser, for de som kommer dit. Heiene er både et turmål og en reiselivsdestinasjon. DNT, Den Norske Turistforening, markedsfører både «Turer i Setesdal» og «Utforsk Setesdalsheiane» [24] på sine nettsider, og det er et stort nett av fotturruter og skiløyper som er registrert i den nasjonale Turrutebasen, jf. figur 4 og 5 nedenfor.



Figur 4: Utsnitt fra Norgeskart.no som viser fotturruter (røde linjer) og skiløyper (blå linjer) i Setesdals- og Ryfylkeheiene. Kilde: Kartverket.

[24] Den Norske Turistforening, DNT. Turer i Setesdal. dnt.no. [Internett] https://www.dnt.no/turtips/turomrader/setesdalsheiene/sommerturer-i-setesdal/. og Utforsk Setesdalsheiane. dnt.no. [Internett] https://www.dnt.no/turtips/turomrader/setesdalsheiene/.



Figur 5: Utsnitt av ordinære kart fra Norgeskart.no der rutene til Den Norske Turistforening, DNT, er markert. Kilde: Kartverket

For Heiplan-kommunene er Heiene en ressurs som de bruker i markedsføringen av kommunen, for både å tiltrekke seg turister og framtidige fastboende. Vi ser dette på f.eks. hjemmesidene til VisitSørlandet som bl.a. markedsfører «Toppturer på ski i Setesdal» og «Åseral-Det sørligste

fjellområdet i Norge»[25]. På disse sidene reklameres det for mange toppturer som går inn i villreinområdene.

4.3.2 Sti- og løypeplaner

Heiplanen har som målsetting å bidra til en planmessig styring av ferdselen, spesielt i utkanten av villreinens leveområde gjennom at kommunene utarbeider sti- og løypeplaner. Målet er at disse planene skal bidra til å styre ferdselen bort fra sårbare leveområder for villrein. Retningslinjene i Heiplanen sier:

> Merking, kvisting og oppkøyring av tur- og skiløyper skal skje etter ein plan som er godkjent av kommunane. Planen bør samordnast mellom kommunane.

Det er kun 4 av 17 Heiplan-kommuner som har utarbeidet sti- og løypeplan for hele eller deler av kommunen. Dette er Bykle, Kvinesdal, Åseral og Åmli. Det er m.a.o. tydelig at Heiplanen i liten grad har bidratt til at det er utarbeidet sti- og løypeplaner for kommunene. En kommune, Suldal, har hatt en annen tilnærming og løftet spørsmålet til kommuneplanens samfunnsdel. Der har kommunen følgende formulering om turstier i Heiene:

> Turstier i heio: I Suldalsheia har vi eit samanhengande nettverk av merka turistløyper mellom turisthyttene, som vert vedlikehaldt av Stavanger Turistforening. I Gullingen/Mosvatnområdet har mange ulike aktørar gjennom åra opparbeid eit godt turstinett. Kommunen kan ta ei rolle for å samordne merkinga frå dei ulike aktørane. Det skal ikkje etablerast nye merka turløyper i nasjonalt villreinområde eller omsynssone villrein. Eit eventuelt unntak kan vere om ny rute erstattar ei rute som vert lagt ned.

Folk går i stor grad der det er merkede stier. Ferdselen kan derfor styres, om løyper opparbeides og merkes i tråd med en sti- og løypeplan, eller en annen retningslinje/ målsetting. Samtidig er det alltid noen som ønsker å gå «sine egne veier», og legger turen utenfor etablerte løyper. Slik ferdsel kan ikke styres gjennom sti- og løypeplaner. For å unngå ferdsel i villreinområder på tidspunkter som er kritiske for reinen, kan det være at omfattende informasjonsvirksomhet og ferdselsforbud må prøves ut.

[25] Skiturer i Setesdal. Visit Sørlandet. [Internett] https://www.visitsorlandet.com/destinasjoner/setesdal/opplevelser-i-setesdal/topptur-paa-ski-i-setesdal/. Det sørligste fjellområdet i Norge. Visit Sørlandet. [Internett] https://www.visitsorlandet.com/destinasjoner/setesdal/steder-i-setesdal/aaseral/.

4.4 Motorisert ferdsel i utmark

Tabell 5 viser tall for den motoriserte ferdselen i Heiplan-kommunene i 2015, 2020 og 2025. For mange av kommunene mangler det data, men tallene gir en indikasjon på at den motoriserte ferdselen er høy i mange av kommunene.

Tabell 5: Antall dispensasjoner til motorisert ferdsel i Heiplan-kommunene i utvalgte år. Kilde: Statistisk sentralbyrå

	2015				2020				2025			
Kommune	**Snø-skuter**	**Bar-mark**	**Fra tidligere år**	**Disp. i alt**	**Snø-skuter**	**Bar-mark**	**Fra tidligere år**	**Disp. i alt**	**Snø-skuter**	**Bar-mark**	**Fra tidligere år**	**Disp. i alt**
Fyresdal	.	.	.	.	.	.	.	.	46	3	113	165
Tokke	.	.	.	.	.	.	.	.	80	2	200	293
Vinje	.	.	.	.	.	.	.	.	320	0	480	820
Åmli	.	.	.	.	120	1	121	245	23	1	131	156
Bygland	.	.	.	.	220	1	343	574	55	0	599	659
Valle	.	.	.	.	744	8	0	783	.	.	.	.
Bykle	.	.	.	.	84	1	20	119	29	0	76	113
Åseral	.	.	.	.	57	0	104	164	1	.	.	9
Hægebostad	.	.	.	.	7	0	683	693	342	0	0	342
Kvinesdal	.	.	.	.	7	0	37	48	12	1	38	51
Sirdal	.	.	.	.	27	0	79	107	32	1	95	129
Sandnes	.	.	.	.	4	6	3	18	5	9	16	39
Gjesdal	..	1	2	11	0	0	1	4	1	0	0	6
Strand	..	0	0	2	0	0	0	2	.	.	0	0
Hjelmeland	..	0	39	47	0	0	30	36	5	0	15	31
Suldal	..	0	30	53	0	0	41	46	8	4	52	74
Ullensvang	.	.	.	.	82	6	0	171	60	0	131	252

Sammenholdt med økningen i antall snøskutere i Norge i perioden 2005 – 2025, jf. tabell 6, er det rimelig å legge til grunn at antall snøskutere har økt også i Heiplan-kommunene, og at den motoriserte ferdselen har økt tilsvarende.

Tabell 6: Antall registrerte snøskutere i Norge i årene 2005, 2025 og 2025. Kilde: Statistisk sentralbyrå

År	**2005**	**2015**	**2025**
Ant. snøskutere	55776	82123	91983

4.5 Næringslivet i Heiplan-kommunene

I denne evalueringen har det ikke vært tid til å gå nærmere inn på utviklingen i næringslivet over de siste 20 årene. Vi har imidlertid sett på utviklingen i antall sysselsatte i kommunene, for den perioden det foreligger tall for, jf. **Error! Reference source not found.** 7 nedenfor. Tallene viser at det generelt er en økning i antall sysselsatte, kun tre kommuner har en marginal nedgang. Dette er positivt. Det vi imidlertid ser, er at andelen sysselsatte i privat sektor er svært lav. Gjennomsnittet for kommunene var på kun 57% i 2022, og medianen på kun 59%. Landsgjennomsnittet er på 69%. Dette indikerer at Heiplan-kommunene i stor grad er avhengige av offentlige arbeidsplasser og har liten differensiering av næringslivet. Dette betyr også at Heiområdene som grunnlag for sysselsetting i næringslivet, potensielt har stor betydning.

Tabell 7: Utviklingen i antall sysselsatte i kommunene i Heiplanområdet i 2016 og 2022 i faktiske tall i hhv. privat og offentlig sektor, samt prosentvis endring i perioden. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Kommune	2016			2022			%-vis endring 2016-22		
	Alle sektorer	Privat	% i priv.sektor	Alle sektorer	Privat	% i priv.sektor	Alle sektorer	Privat	% i priv.sektor
Fyresdal	518	211	41	516	268	52	-0,39	27	11
Tokke	987	287	29	1 190	447	38	20,57	56	8
Vinje	1 862	947	51	2 144	1 096	51	15,15	16	0
Åmli	759	433	57	825	487	59	8,70	12	2
Bygland	488	201	41	543	242	45	11,27	20	3
Valle	596	275	46	611	300	49	2,52	9	3
Bykle	790	480	61	783	480	61	-0,89	0	1
Åseral	612	363	59	591	359	61	-3,43	-1	1
Hægebostad	695	400	58	839	498	59	20,72	25	2
Kvinesdal	2 292	1 201	52	2 466	1 271	52	7,59	6	-1
Sirdal	1 177	582	49	1 252	635	51	6,37	9	1
Sandnes	36 867	25 422	69	44 195	31 615	72	19,88	24	3
Gjesdal	3 631	2 421	67	4 613	3 233	70	27,04	34	3
Strand	4 273	2 655	62	5 147	3 286	64	20,45	24	2
Hjelmeland	1 209	742	61	1 502	1 000	67	24,23	35	5
Suldal	2 236	1 223	55	2 419	1 453	60	8,18	19	5
Ullensvang	5 264	2 653	50	6 608	3 839	58	25,53	45	8
Totalt antall	64 256	40 496		76 244	50 509		18,66	24,73	

5 Villreinhensyn i plan- og byggesaksbehandlingen i Heiplan-kommunene

5.1 Nasjonale føringer for villrein i planleggingen

Norge er gjennom internasjonale avtaler forpliktet til å stanse tap av naturmangfold og bedre tilstanden til arter og økosystemer. Disse miljømålene er nedfelt i norsk lovgivning gjennom naturmangfoldloven. Gjennom de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging gir staten styringssignaler til fylkeskommuner og kommuner, som skal bidra til å snu den negative trenden.

På miljøområdet er Statsforvalterne gitt myndighet til å fremme innsigelser i saker som bl.a. gjelder villreinområdene. Når styringssignalene endres over tid (innskjerpes) i takt med at kunnskapen om naturmangfoldet blir bedre, kan dette gi grobunn for konflikt mellom kommune og stat. I kommuneintervjuene gir mange kommuner utrykk for en stor misnøye og frustrasjon over Statsforvalters inngripen i kommunenes areal- og byggesaker i bygdeutviklingssonene i Heiplanen. Disse kommunene opplever at kunnskapen om villreinens biologiske leveområde ikke stemmer med det som er den faktiske situasjonen i dag, og det en ble enige om da Heiplanen ble utarbeidet.

Dette illustrerer en treghet i plansystemet, der Heiplanen ikke er oppdatert i tråd med ny kunnskap og nye føringer for forvaltning av de nasjonale villreinområdene gjennom miljøkvalitetsnormen for villrein etter naturmangfoldloven § 13. Tabell 8 viser tidslinjen for hvordan de nasjonale føringene for arealforvaltningen i villreinområdene har endret seg fra 2011 og de første regionale planene for villrein, og frem til i dag.

Tabell 8: Tidslinje over endringer i nasjonale føringer for villreinforvaltningen i perioden 2011 - 2026.

Nasjonale føringer for villreinforvaltningen perioden 2011 - 2026	
2011	
Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2011-2015	Fylkeskommuner utarbeider og vedtar regionale villreinplaner innen 2013. Planene vil gi grunnlag for avgrensning av ti nasjonale villreinområder og to europeiske villreinregioner, og legges til grunn for videre regional og kommunal planlegging.
2015	
Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2015-2019	Villrein er ikke nevnt.

2016	
Rundskriv T-2/16 Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis	Innsigelse skal vurderes når foreslått ny arealbruk vil komme i konflikt med intakte sammenhenger mellom eller i tilknytning til større naturområder som har en viktig funksjon som forflytnings- og spredningskorridor for arter, eller naturområder som i kraft av sin størrelse, urørthet, beliggenhet og sammenheng er viktige for arealkrevende arter og som regional økologisk infrastruktur.
2019	
Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023	Norge har et særskilt ansvar for å ivareta villreinen som en nasjonal ansvarsart og dens leveområder. Det skjer blant annet gjennom regionale planer for fjellområder med villrein og i annen kommunal og regional planlegging.
2020	
Forskrift. Kvalitetsnorm for villrein (Rangifer tarandus)	Kvalitetsnormen er retningsgivende for myndighetenes forvaltning i alle saker som har betydning for villrein. Hensynet til villrein veier særlig tungt i fastsatte nasjonale villreinområder. På lengre sikt er det et mål at de nasjonale villreinområdene skal ha god kvalitet.
2021	
Første klassifisering etter miljøkvalitetsnormen	Setesdal Ryfylke villreinområde ble klassifisert til dårlig kvalitet. Setesdal Austhei villreinområde ble klassifisert til middels kvalitet.
2023	
Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2025	Fylkeskommunene og kommunene skal legge stor vekt på resultatene fra klassifiseringen av villreinområdene og arbeide aktivt for å oppnå kvalitetsmålene for de nasjonale villreinområdene.
2024	
Dom i Agder lagmannsrett (LA-2023-150586)	Villreininteressene må vurderes med utgangspunkt i situasjonen i dag, og basert på oppdatert kunnskap. Det vises til den nasjonale klassifiseringen av villreinens leveområder, og overordnet nasjonal målsetning om at tilstanden skal løftes til god.
2025	
Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet	Arealplanleggingen skal bidra til å nå målet om en helhetlig og restriktiv arealforvaltning i villreinfjellet. Dette innebærer at det skal være en høy terskel for inngrep i villreinens leveområder.
Rev. rundskriv T-2/16 Retningslinjer for miljømyndighetenes innsigelsespraksis	Mål om en helhetlig og restriktiv arealforvaltning i villreinfjellet, som innebærer at det skal være en høy terskel for inngrep i villreinens leveområder, jf. Meld. St. 18 (2023–2024), og Kvalitetsnormen for villrein.

5.2 Kommuneplan

Vi har gått gjennom det overordnede planverket for alle kommunene som omfattes av Heiplanen. Det er svært stort sprik i alder på planene og hvordan villreinhensynene er innarbeidet. Tabell 9 gir en oversikt over status for kommunene uten at enkeltkommuner er nevnt. Vi registrerer at det kun er seks av de 17 Heiplan-kommunene som nevner Heiplanen eller villreinhensyn i sine planstrategier og samfunnsdeler.

Kommuneplanens arealdel er den planen som er juridisk bindende for arealbruken, og som det derfor er mest interessant å se nærmere på. For at villreinen skal bli ivaretatt i arealforvaltningen er bruk av hensynssone H560 Bevaring naturmiljø- villrein, den beste måten å synliggjøre hensynet på. Ti av kommunene har innarbeidet slike hensynssoner i arealdelene sine, enten ved å tegne dem inn i plankartet, eller vise til temakart villrein fra Heiplanen, og legge dette kartet til grunn som hensynssone til arealdelen. De samme ti kommunene har også innarbeidet retningslinjer for forvaltningen av arealet innenfor hensynssonene. Retningslinjene er enten direkte adoptert fra Heiplanen, eller de er noe tilpasset de lokale forholdene. Plan- og bygningsloven åpner ikke for å gi bestemmelser til hensynssonene, kun retningslinjer. Det innebærer at det alltid vil ligge skjønn til grunn for vurderingen av om villreinen blir påvirket av et tiltak eller ikke.

Vi ser samtidig at det kun er sju av kommunene som har tatt med omtale av Heiplanen eller villreinhensynet i planbeskrivelsen. Alle de 17 Heiplan-kommunene har avsatt områder og har bestemmelser om spredt utbygging.

Tabell 9: Oversikt over om villreinhensyn er innarbeidet i kommunenes planverk

Plantype	Antall kommuner - JA	Antall kommuner – NEI
Planstrategi – Heiplanen el. villrein omtalt	6	11
Samfunnsdelen – Heiplanen el. villrein omtalt	6	11
Arealdelen		
Hensynssone villrein	10	7
Retningslinjer villrein i bestemmelsene	10	7
Planbeskrivelsen – Heiplanen omtalt	7	10
Områder og bestemmelser om spredt utbygging	17	0

5.3 Regulerings- og dispensasjonssaker

Det er gjort en analyse av hvordan hensynet til villrein er vurdert i enkeltsaker de siste 6 årene, jf. kap. 1.2.1. Det var ingen entydige funn i materialet som ble gjennomgått, men sammenholdt med informasjonen fra kommuneintervjuene oppsummerer følgende punkter hovedtrekk fra gjennomgangen:

- Heiplanen ble brukt for å trekke en grense mellom områdene der villreinhensyn skal veie tyngst, og områder der utbygging er mulig.
- Kommunene legger Heiplanen, slik den er innarbeidet i kommunenes arealdel til grunn for vurderingene i saksbehandlingen. Dette er ofte ikke i tråd med kvalitetsnormen for villrein.
- Retningslinjene i Heiplanen synes ikke å være tilstrekkelige som styringsverktøy for arealforvaltningen, dvs. som retningslinjer for hensynssoner i kommuners arealdeler.
- Det har vært uklarhet om begrepene «støylsbu» og «gjenoppbygging», og dermed hva retningslinjene i Heiplanen åpner for. Én tolkning er at dette er tradisjonelle byggverk som skal ivaretas og som det skal åpnes for, og en annen at dette i realiteten dreier seg om nybygging av fritidsbolig.
- Heiplanen er utdatert med tanke på kunnskapsgrunnlaget for villreinforvaltningen.
- Fylkeskommunene prøver å være lojale overfor både kvalitetsnormen og Heiplanen, og har de siste årene lagt stadig sterkere vekt på kvalitetsnormen og gir uttalelser basert på dette. Fylkesutvalget har det siste ordet i prinsipielle saker og innsigelsessaker, og i flere saker har politikerne endret en negativ innstilling til positiv. Det gjelder bl.a. vilkårsrevisjon og søknad om nye kraftverk for Røldal-Suldal-reguleringen, behandlet i fylkesutvalget 26.11.24, og i en sak om oppføring av stølsbu ved Hævatn i Valle kommune, behandlet i fylkesutvalget 01.12.20.
- Statsforvalteren har siden rundskriv T 2/16 ble revidert i mai 2025 lagt punkt 3.8 til grunn for uttalelsene i Heiplan-området: «Arealplanleggingen skal bidra til å nå målet om en helhetlig og restriktiv arealforvaltning i villreinfjellet. Dette innebærer at det skal være en høy terskel for inngrep i villreinens leveområder.»
- Statsforvalteren legger miljømålene i kvalitetsnormen til grunn og har de siste årene ikke kjent seg bundet av Heiplanen, jf. brevet «Om Heiplanen sitt manglande samsvar med ny nasjonal politikk og oppdatert kunnskapsgrunnlag» datert 24.06.26.
- Ferdsel i friluftsliv og motorisert ferdsel er en presserende problemstilling som plan- og byggesaksbehandlingen ikke er vant til å ta med i vurderingene, og som Heiplanen ikke har klare føringer for.
- Samlet belastning på villreinstammen er vanskelig å vurdere i enkeltsaker.

I dispensasjonssakene kommer de innholdsmessige forskjellene mellom den politisk vedtatte Heiplanen og de nasjonale målene nedfelt i miljøkvalitetsnormen for villrein tydelig til uttrykk. En sak som illustrerer dette godt er en sak om gjenoppføring av støylsbu fra 2021, der Statsforvalteren påklagde kommunens vedtak om å tillate oppføring. Dette var samme år som

den første klassifiseringen av villreinen i Setesdalsheiene etter miljøkvalitetsnormen. Saken ble behandlet hos settestatsforvalter i Nordland som uttalte følgende:

> Statsforvaltaren er komme til at dispensasjon til omsøkt støylsbu ikkje vil føra til at omsyna bak formålsavgjerda i lova, eller omsyna bak LNFR-formålet eller nasjonale eller regionale interesser, blir «vesentleg tilsidesett», jf. pbl. § 19-2 andre ledd første punktum. Vi meiner omsynet til villreinen blir tilsidesett dersom dispensasjon blir gitt; men ikkje vesentleg tilsidesett. Ved vurderinga har vi lagt vekt på at tiltaket er i tråd med Heiplanen og kommuneplanens arealdel, og at desse har vorte til gjennom omfattande planlegging og demokratisk prosess. Desse arealplanane har allereie avvega omsynet til villreinen og omsynet til å ivareta det historiske støylslandskapet for ettertida. Vidare meiner vi tiltaket ligg noko utanfor kjerneområda for villreinen og at det ikkje er innvendingar mot å gi dispensasjon ut frå presedensomsyn. Ein dispensasjon i denne saka vil ikkje opna for storstilt utbygging av nye tiltak til ulempe for villreinen, irekna fritidsbustader eller liknande.

Det vi her ser er at avklaringene i Heiplanen og kommunenes arealplaner blir tillagt avgjørende vekt, foran det nye kunnskapsgrunnlaget som kvalitetsnormen representerer. I motsetning til dette står dommen i 2024 i Agder lagmannsrett (LA-2023-150586).[26] I denne saken slo lagmannsretten fast at villreininteressene må vurderes med utgangspunkt i situasjonen i dag, og basert på oppdatert kunnskap, sitat:

> Det er i den forbindelse enighet om at villreininteressene må vurderes med utgangspunkt i situasjonen i dag, og basert på oppdatert kunnskap. Myndighetene har de senere år fått bedre kunnskap om villreinen og dens leveområder. Det vises blant annet til den nasjonale klassifiseringen av villreinens leveområder utført av Norsk institutt for naturforskning i 2022. Tilstanden for villreinen i Setesdal Austhei er klassifisert som gul. Dette er en mellomkategori. Tilstanden er ikke illevarslende dårlig – slik som i rød kategori, men tilstanden er heller ikke god – slik som i grønn kategori. Det er en overordnet nasjonal målsetning at tilstanden og leveforholdene for villreinen skal bedres, og det arbeides for at leveområdet i Setesdal Austhei skal løftes opp på grønt nivå.

Det er tydelig at både statsforvaltere og domstolene går i en retning der hensynet til villrein tillegges større vekt, og at den nye kunnskapen skal vektlegges tyngre enn Heiplanen. Dette må ikke misforstås som at det drives politikk gjennom denne vektleggingen. Dette er helt i tråd med de føringen Stortinget har gitt gjennom lover og forskrifter, og da særlig prosessreglene som skal sikre at «de svake interessene», som for eksempel natur, klima, barn og ungers interesser, har

[26] Agder lagmannsrett. Dom LA-2023-150586. 2024.

en sjanse i møtet med utviklings- og næringsinteresser. Det er så stor forskjell mellom den arealbruken Heiplanen åpner for og det som dagens kunnskapsgrunnlag kan akseptere, at Heiplanen framstår som utdatert.

6 Sammenfatning av intervjuer

6.1 Intervjuene med kommunene

Nedenfor følger en sammenfatning av intervjuene med informantene fra de 16 kommunene som har deltatt i prosjektet. Det er stor variasjon i hvordan kommunene opplever Heiplanen og forvaltningen av villreinstammen i sin arealforvaltning. Grovt sett kan Heiplan-kommunene deles i to. Hvilken gruppe kommunene er i, avgjør konfliktnivået.

- **Randkommuner** som ikke har sterke interesser knyttet til arealene innenfor Heiplanområdet, fordi arealene er utilgjengelige, ligger langt fra befolkningskonsentrasjoner, og det er lite infrastruktur og ferdsel i områdene.

- **De sentrale Heiplan-kommunene** som har store arealer innenfor villreinområdene som både omfatter spredt boligbebyggelse med fast bosetting, og områder der lokalbefolkningen tradisjonelt har utøvd både jakt og landbruksvirksomhet. I disse kommunene representerer villreinområdene en naturressurs som både har vært utnyttet og som det er ønske om å fortsatt kunne utnytte. Det er derfor et stort press for å drive næring og bygge i Heiplanområdene i disse kommunene.

Det er enighet blant kommunene i at villreinen skal ivaretas, men samtidig har de et ønske om å bidra til at lokalbefolkningen kan få bruke stølene og Heiene, fordi det bidrar til å gi dem livskvalitet.

1. Bruken av Heiplanen i kommunal plan- og byggesaksbehandling

Kommunenes bruk av Heiplanen i plan- og byggesaksprosesser varierer, blant annet etter hvor store arealer som omfattes av planen, aktivitets- og utbyggingsnivået i områdene og hvordan Heiplanen er innarbeidet i kommuneplanens arealdel.

Flere kommuner har innarbeidet Heiplanens hensynssoner og retningslinjer i kommuneplanens arealdel. I disse kommunene er det i hovedsak kommuneplanen, og ikke Heiplanen direkte, som er utgangspunktet for den løpende plan- og byggesaksbehandlingen. En kommune opplyser at hele Heiplanen er innarbeidet i kommuneplanen, herunder soneinndelingen og bygdeutviklingssonen. En annen kommune har tatt inn retningslinjer fra Heiplanen i kommuneplanens bestemmelser, mens noen kommuner henviser til planene. Andre kommuner

igjen har forsøkt å komprimere Heiplanens relativt omfattende retningslinjer ved innarbeidingen i kommuneplanen.

Kommuner som har større arealer med utviklingsaktivitet innenfor planområdet for Heiplanen, bruker og forholder seg til planen i stor grad. I kommuner med begrenset utbyggingsaktivitet i Heiplanområdet er den praktiske bruken og oppmerksomheten rundt planene mindre omfattende. En kommuner opplyser at de i liten grad forholder seg til Heiplanen i det daglige, fordi det er lite press og aktivitet i den delen av kommunen som omfattes av planen. Dette skyldes at Heiplanområdet i disse kommunene består av relativt begrensede og høytliggende arealer med liten aktivitet.

Der Heiplanen er innarbeidet i kommuneplanens arealdel, er det særlig hensynssoner knyttet til nasjonalt villreinområde og villrein som benyttes. Bygdeutviklingssonen brukes i mindre grad som et selvstendig grunnlag for kommunal plan- og byggesaksbehandling. Flere kommuner opplyser at de i praksis ikke forholder seg til Heiplanen innenfor bygdeutviklingssonen, blant annet fordi de oppfatter forholdet til villrein som avklart der. I praksis har bygdeutviklingsområdene i disse kommunene blitt forvaltet som ordinære LNF-områder der det ikke har vært nødvendig å vurdere villreinhensynene.

Det fremkommer samtidig at forholdet mellom Heiplanen, kommuneplanene og nyere kunnskaps- og styringsgrunnlag skaper utfordringer og manglende forutsigbarhet, særlig innenfor bygdeutviklingssonene. Flere av kommunene viser til statsforvalternes brev *"Om Heiplanen sitt manglande samsvar med ny nasjonal politikk og oppdatert kunnskapsgrunnlag"* datert 24.06.2026, og opplever at Heiplanen i praksis er «opphevet». Flere kommuner opplyser at deres arealdel bygger på Heiplanen og legger til rette for utvikling i bygdeutviklingssonen, mens statsforvaltere og regionale myndigheter i senere tid har lagt de nasjonale forventningene og de biologiske leveområdene for villrein, slik de framkommer av Naturbase, til grunn.

Det ble også vist til enkeltsaker i områder der kommuneplanens arealdel åpner for utbygging, mens statsforvalter har lagt avgjørende vekt på villreinhensynet i sin behandling av saken. Det er begrenset erfaring med Heiplanen som direkte grunnlag for dispensasjonsvedtak. Flere kommuner opplyser at de har hatt få eller ingen dispensasjonssaker hvor Heiplanen har vært et sentralt tema. I den grad Heiplanen får betydning, skjer dette i hovedsak gjennom kommuneplanens arealdel og de hensynssonene og retningslinjene som er innarbeidet der.

2. Oppfatningen av Heiplanens formål og innretning

Kommunene beskriver i hovedsak Heiplanen som en plan som skal ivareta villreinen på tvers av kommunegrenser, samtidig som det skal være mulig å legge til rette for lokal utvikling. Flere viser til at planen opprinnelig ble oppfattet som en flerbruksplan, hvor ulike hensyn skulle avveies.
De fleste kommunene mener at Heiplanen har fungert godt, fordi den ga klarhet og forutsigbarhet. Den var et langsiktig kompromiss. Viktige arealinteresser ble vurdert og avklart gjennom planen. Det var særlig innføringen av bygdeutviklingsområder som var avklarende for mange av kommunene. De opplevde at det ble foretatt en grenseoppgang for hvor villreinhensynene skulle tillegges vekt, og hvor de måtte vike for andre hensyn.

Det er også kommuner som synes Heiplanen har fungert dårlig, i og med at statusen for villreinen i Heiplanområdet er dårlig og moderat, og ikke god. De opplever at grunnen er at villreinhensynene ikke ble vurdert i det hele tatt innenfor bygdeutviklingsområdene. Det har ført til en utstrakt hytteutbygging i bygdeutviklingsområdene i enkelte kommuner, og ferdselen fra disse hyttefeltene går rett inn i leveområdene for villreinen, gir forstyrrelser og negative konsekvenser for reinen.

Det er også ulike oppfatninger av hvordan planens innretning har utviklet seg fram til i dag. Flere kommuner opplever at villreinhensynet har fått større betydning. En kommune beskriver utviklingen fra en flerbruksplan til en plan hvor villrein står langt mer sentralt, og opplever at samfunnsutvikling har fått mindre plass. En annen kommune beskriver Heiplanen i dag som mer av en verneplan for villrein enn det som opprinnelig ble presentert som en plan for utviklingsmuligheter.

Samtidig er det kommuner som oppfatter planens todelte formål som tydelig. En kommune beskriver formålet som vern og utvikling, men opplyser at planen har begrenset praktisk betydning, fordi få utviklingsinteresser berøres. Andre peker på at det kan være uklart hvordan planen skal avveie vern mot utvikling i konkrete situasjoner.

Det er også nevnt at forholdet til landbruk og annen næringsaktivitet kan fremstå som mindre tydelig. En kommune opplever det som uklart om retningslinjene primært skal legge til rette for eller begrense bestemte former for aktivitet.

3. Kunnskapsgrunnlaget og avgrensningen av hensynssonene

Flere kommuner viser til at kunnskapen om villreinens arealbruk og trekkmønster har utviklet seg siden Heiplanen ble vedtatt. Det gjelder blant annet kunnskap om hvor villreinen oppholder seg, hvordan den beveger seg mellom ulike områder, og hvilke områder som kan være aktuelle for fremtidig bruk.

Da villreinområdene i Setesdalsheiene ble klassifisert etter kvalitetsnormen for villrein i 2021 opplevde de sentrale Heiplan-kommunene at gammel kunnskap ble tatt i bruk på en ny måte. I den opprinnelige Heiplanen var villreinhensynet avklart for bygdeutviklingsområdene. Kommunene uttrykte at med kvalitetsnormen er vi tilbake til at «det er villrein overalt». De sentrale Heiplan-kommunene opplever at statsforvalterne og fylkeskommunene har strammet inn praksisen og nå anbefaler avslag i de fleste sakene. Dette gjør at det er blitt vanskeligere å få tillatelser til tiltak innenfor bygdeutviklingsområdene av hensyn til villreinen. Dette oppleves inngripende i flere av kommunene.

Dette er imidlertid ikke hele bildet. Det er også kommuner som mener det er kommet mye ny kunnskap siden Heiplanen ble vedtatt, og at diskusjonen om kunnskapsgrunnlaget egentlig bunner i uenighet om hva Heiplanen skal være.

I intervjuene formidlet mange av kommunene at de biologiske leveområdene i Naturbase samsvarer med de områdene der det har vært villrein i løpet av de siste 100 årene, men det er ikke villrein i hele dette området i dag. Ulike tekniske inngrep har forstyrret de opprinnelige trekkene og villreinens bruk av områdene. For lokalbefolkningen virker det derfor merkelig at en byggesak blir avslått pga. villreinhensyn i et område der det ikke har vært villrein de siste 20-50 årene.

Det er også en utbredt oppfatning at det ikke er lokalbefolkningen som har påvirket tilstanden til villreinstammen med sine støler og ferdsel i Heiplanområdet. Arealbeslagene til vannkraftutbygging og riks- og fylkesveier er hovedårsaken til at områdene ikke har god kvalitet etter kvalitetsnormen.

I intervjuene var det ulike syn på om dagens avgrensning av hensynssonene samsvarer med faktisk og mulig fremtidig bruk. Det ble sagt at det finnes områder innenfor hensynssonene hvor det er usikkert om villreinen faktisk vil kunne ta området i bruk på grunn av eksisterende vandringshindre. Samtidig kan det forekomme observasjoner av rein i områder som ligger utenfor hensynssonene.

I hovedsak opplever de fleste kommunene at det er enighet om kunnskapsgrunnlaget om villreinen. Men som en av informantene sa: *«Å omdanne dette faglige grunnlaget til streker på kart krever fornuft.»* Mange villrein er GPS-merket, og dataene viser at store deler av villreinområdene i Heiplanen ikke blir brukt. I mange kommuner er det f.eks. ikke villreinjakt i det hele tatt, eller antall fellinger er sterkt redusert de siste årene. Dette er noe som er svært viktig for mange i lokalbefolkningen.

Kommunene formidlet at avgrensningen av villreinområdene i Heiplanen er detaljert. En var nøye på det i planprosessen. Det nye grunnlaget er mer overordnet, og kommunene mener det ikke ukritisk kan legges til grunn for forvaltningen. Det er svært viktig at grensene for de ulike områdetypene trekkes logisk og gjennomtenkt. Den bør følge en eiendomsgrense, et høydedrag e.l. slik at den er forståelig i landskapet. Kommunene opplever at grensene for villreinområdene slik de er trukket i Naturbase er for grove til at de kan benyttes i arealforvaltningen. Grensene for villreinområdene bør gjennomgås på nytt og korrigeres, for å få tilstrekkelig forståelse og aksept for grensene i lokalbefolkningen. Og avgrensningen av områdene bør kvalitetssikres av lokale ressurspersoner.

Det er samtidig vesentlig å presisere at ikke alle kommunene delte denne forståelsen av kunnskapsgrunnlaget, som er presentert ovenfor. Det ble bl.a. sagt at det er den forskningsbaserte kunnskapen som må ligge til grunn for villreinforvaltningen, fordi lokalkunnskapen til tider ikke når lenger enn *«manns minne»*.

Fra en kommune ble det pekt på at det kan være grunn til å opprettholde arealer som ikke brukes av villrein i dag, dersom det er mulig at områdene kan tas i bruk igjen. Samtidig trekkes det frem at eksisterende vandringshindre begrenser en slik fremtidig bruk.

4. Lokal og faglig aksept for Heiplanen

Kommunenes erfaringer med lokal og politisk aksept varierer. Flere kommuner beskriver at det har vært motstand mot Heiplanen eller deler av den tidligere, men at aksepten senere har økt.
En kommune opplyser at det i dag er betydelig aksept for hensynet til villrein, og at kommunestyret har vedtatt tiltak som innebærer begrensninger på ferdsel. Samtidig knyttes den økte aksepten til at kommunen har andre arealer hvor utviklingsinteresser kan ivaretas.

Andre kommuner viser til at det er få lokale interesser som direkte berøres av Heiplanen, og at dette bidrar til at planen har fått begrenset politisk oppmerksomhet eller motstand. En

kommune opplyser at planen ikke står i veien for utbygging, fordi den ikke omfatter områder hvor kommunen ønsker utvikling. Det fremkommer også at politisk aksept kan variere over tid og med politisk sammensetning. En kommune opplyser at aksepten ikke alltid har vært like stor, men at det i dag er større aksept for planen enn tidligere.

Samtidig beskrives det situasjoner hvor kommunene opplever at Heiplanen eller villreinhensynet får stor betydning for utviklingsmuligheter. Det er blant annet vist til at tiltak kan bli stanset også innenfor områder som kommunen har avsatt til utvikling, fordi økt ferdsel eller annen aktivitet kan påvirke villreinen.

5. Retningslinjene og forholdet til annen arealforvaltning

Kommunene har ulike erfaringer med hvor klare og praktisk anvendelige Heiplanens retningslinjer er. Flere peker på behovet for en mer praktisk tilnærming.

En kommune har forsøkt å komprimere retningslinjene ved innarbeidingen i kommuneplanen. En annen etterlyser kortere retningslinjer som i mindre grad gir inntrykk av å være bindende. Det er også pekt på at retningslinjene bør være utformet slik at de lettere kan integreres i kommunenes arealplaner.

Et særlig tema er forholdet mellom Heiplanens sonestruktur og plan- og bygningslovens system. En kommune peker på at «bygdeutvikling» ikke er en egen hensynssone etter plan- og bygningsloven. Dette kan gjøre det vanskeligere å integrere sonen direkte i kommuneplanens arealdel. Flere kommuner viser også til utfordringer med at ulike planer og kartgrunnlag ikke alltid samsvarer. Det kan blant annet være forskjeller mellom Heiplanens avgrensning, kommuneplanens avgrensning og nyere registreringer eller kunnskapsgrunnlag. En kommune beskriver dette som en kilde til uklarhet.

Det er også vist til at Heiplanen inngår i en større forvaltningsmessig sammenheng. Verneområder og andre myndigheters regelverk og virkemidler kan komme i tillegg til Heiplanen. Kommunene opplever derfor at det ikke nødvendigvis er Heiplanen alene som avgjør hvilke tiltak som kan gjennomføres.

6. Fylkeskommunal og statlig oppfølgning

Erfaringene med fylkeskommunenes oppfølgning varierer, og flere kommuner har begrenset erfaring med saker hvor Heiplanen har vært sentral. I enkelte kommuner er det få dispensasjonssaker i Heiplanområdene. Men i andre kommuner der Heiene ligger nær befolkningskonsentrasjoner, har det vært flere saker der det kom innsigelse.

Det fremkommer også at kommunene opplever forskjeller mellom kommunal og statlig behandling av tiltak innenfor Heiplanområdet. Dette gjelder særlig større energi- og kraftprosjekter. Enkelte kommuner viser til at det i større konsesjonssaker kan synes å være større rom for avbøtende eller kompenserende tiltak enn det kommunen opplever innenfor plan- og bygningslovens system. Det er blant annet reist spørsmål om hvordan slike tiltak kan fastsettes gjennom kommunal planlegging.

Som nevnt ovenfor er det en utbredt oppfatning at det ikke er lokalbefolkningen som har påvirket tilstanden til villreinstammen med sine støler og ferdsel i Heiplanområdet. Arealbeslagene til vannkraftutbygging og riks- og fylkesveier er hovedårsaken til at områdene ikke har god kvalitet etter kvalitetsnormen. Det virker absurd for mange at en privatperson får avslag om en ønsker å bygge opp en støl på fjellet, mens et vindkraftverk kan få konsesjon i et nasjonalt villreinområde, slik tilfellet var med Hovatn aust-vindkraftverk, men der departementet til slutt omgjorde NVEs konsesjonsvedtak.[27] Enkelte av kommunene formidlet en opplevelse av at *«Lokalbefolkningen blir straffet fordi storsamfunnet har tatt seg til rette»*.

En annen kommune formidlet at staten stiller omfattende krav til kommunene når det gjelder blant annet arealnøytralitet, jordvern og massehåndtering, samtidig som større statlige eller konsesjonsbehandlede prosjekter vurderes etter andre rammer. Kommunen opplever dette som krevende i oppfølgningen av større prosjekter. Det er også vist til at ulike samfunnsinteresser kan få ulik vekt. Kraftutbygging og annen infrastruktur er trukket frem som eksempler på tiltak hvor samfunnsinteresser kan ha stor betydning. Samtidig viser kommunene til at villreinhensynet fortsatt inngår i vurderingen av slike prosjekter.

[27] jf. https://www.nve.no/konsesjon/konsesjonssaker/konsesjonssak/?id=220&type=a-1.

7. Heiplanen som grunnlag for kommunale vedtak

Heiplanen brukes først og fremst som grunnlag gjennom kommuneplanens arealdel. Der Heiplanen er innarbeidet i kommuneplanen, er det hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanen som inngår i den konkrete plan- og byggesaksbehandlingen.
Flere kommuner har innarbeidet hensynssoner for nasjonalt villreinområde og villrein. Noen kommuner har også innarbeidet bygdeutviklingssonen, mens andre i liten grad bruker denne sonen i sin praktiske forvaltning.

Det er begrenset erfaring med Heiplanen som direkte grunnlag for dispensasjonsvedtak. Flere kommuner opplyser at de har få eller ingen registrerte dispensasjonssaker innenfor planområdet hvor Heiplanen har vært et sentralt tema.

8. Bygdeutviklingssonen og forholdet mellom utvikling og villrein

Bygdeutviklingssonen fremstår som et særlig tema i intervjuene. Flere kommuner oppfatter sonen som et uttrykk for at forholdet mellom utvikling og villrein skulle være avklart innenfor sonen. Samtidig opplyser flere at de i liten grad bruker sonen i den praktiske plan- og byggesaksbehandlingen.

En kommune oppfatter bygdeutviklingssonen som et historisk forsøk på å avklare hvor det kunne åpnes for utvikling uten konflikt med villrein. En annen kommune mener at sonen i praksis har fått mindre betydning fordi andre hensyn og myndighetsgrunnlag fører til at mulighetene for utbygging likevel begrenses.

Det er også pekt på at bygdeutviklingssonens betydning ikke bare kan vurderes ut fra selve arealinngrepet. Flere kommuner viser til at aktiviteten som følger av utvikling, særlig ferdsel, kan ha betydning for villrein. Dette gjelder blant annet økt tilgjengelighet og nye former for friluftsaktivitet.

Det er samtidig ulike erfaringer med hvor relevant problemstillingen er. I enkelte kommuner er det lite utbyggingspress og få utviklingsinteresser i bygdeutviklingssonen. Andre kommuner har større aktivitet og opplever at forholdet mellom sonens utviklingsformål og villreinhensynet kommer tydeligere på spissen.

9. Temaer kommunene mener bør inngå i revisjonen

Kommunene peker på flere temaer som bør vurderes i forbindelse med en revisjon av Heiplanen.

Et gjennomgående tema er behovet for et oppdatert kunnskapsgrunnlag. Flere kommuner trekker særlig frem ny kunnskap om villreinens arealbruk, trekkmønster og mulige fremtidige bruk av arealer. Enkelte fremhever samtidig behovet for et bredere kunnskapsgrunnlag som også omfatter andre interesser, blant annet næringsutvikling, friluftsliv og turisme.

Flere kommuner mener at avgrensningen av hensynssonene bør vurderes på nytt. Det vises til at kunnskapen om villrein har utviklet seg, og at dagens grenser derfor bør vurderes i lys av dette. Det er samtidig fremhevet at kommunene bør involveres i arbeidet med avgrensningen.

Flere kommuner etterlyser tydeligere prioriteringer mellom utvikling og vern. Samtidig er det kommuner som uttrykkelig mener at planens karakter av flerbruksplan bør videreføres.
Det er også ønske om et mer praktisk og planfaglig anvendelig regelverk. Flere peker på behovet for korte og tydelige retningslinjer som lar seg integrere i kommunale arealplaner. Det er særlig vist til utfordringene med å innarbeide bygdeutviklingssonen i plan- og bygningslovens system.
Besøksforvaltning og ferdsel trekkes også frem. Det gjelder blant annet hvordan økt aktivitet i bygdeutviklingssonen kan påvirke villreinområdene, og hvordan ferdsel kan håndteres gjennom tilrettelegging eller regulering. En kommune fremhever at ferdsel knyttet til primærnæringene bør ha forrang fremfor turisme.

Flere kommuner fremhever dessuten betydningen av prosessen ved en revisjon. Det er blant annet uttrykt ønske om god involvering av kommunene og en prosess som tar hensyn til at kommunene har ulike arealforhold, utviklingsbehov og erfaringer med Heiplanen.

10. Samlet fremstilling av kommunenes erfaringer

Intervjuene viser at Heiplanen har ulik praktisk betydning for kommunene. I kommuner med begrenset aktivitet og utbyggingspress i Heiplanområdet brukes planen i mindre grad i den daglige forvaltningen. I kommuner hvor Heiplanen er innarbeidet i kommuneplanens arealdel, er det i hovedsak kommuneplanen som fungerer som det praktiske grunnlaget for plan- og byggesaksbehandlingen.

Flere kommuner har innarbeidet Heiplanens hensynssoner og retningslinjer i kommuneplanen. Samtidig er erfaringen at det kan oppstå utfordringer når kommuneplanens arealdisponering skal ses i sammenheng med nyere kunnskap, andre kartgrunnlag og statlige føringer knyttet til villrein.

Kommunene har ulike oppfatninger av Heiplanens formål og utvikling. Flere viser til at planen opprinnelig ble oppfattet som en flerbruksplan hvor hensynet til villrein skulle avveies mot blant annet bygdeutvikling, næring og friluftsliv. Samtidig opplever enkelte kommuner at villreinhensynet har fått en mer dominerende plass over tid.

Kunnskapsgrunnlaget og avgrensningen av hensynssonene fremstår som sentrale temaer. Flere kommuner viser til ny kunnskap om villreinens arealbruk og trekkmønster og mener at grensene bør vurderes på nytt. Det er også uttrykt behov for å vurdere hvilke arealer som kan være aktuelle for fremtidig bruk, blant annet i lys av eksisterende vandringshindre.

Det fremkommer videre at bygdeutviklingssonen har ulik betydning i kommunene. Enkelte oppfatter sonen som et viktig element i planens opprinnelige balanse mellom utvikling og villrein, mens andre i liten grad bruker den. Det er også reist spørsmål om hvilken betydning sonen har når ferdsel og andre virkninger av utvikling kan påvirke villreinens bruk av tilgrensende områder.

På grunnlag av dette mener mange av kommunene at det absolutt er tid for en ny, revidert Heiplan. Det trengs en omforent enighet om hvordan kunnskapsgrunnlaget skal innarbeides i praktisk politikk. De mener det er viktig å ha grunnlaget på plass før ulike standpunkt tilspisser seg i en enkeltsak.

Når det gjelder revisjonen av Heiplanen, peker kommunene særlig på behovet for oppdatert og bredere kunnskapsgrunnlag, vurdering av sonegrensene, tydeligere prioriteringer og retningslinjer som er lettere å integrere i kommunal arealplanlegging. Ferdsel og besøksforvaltning trekkes også frem. Flere kommuner legger dessuten vekt på at kommunene må involveres i revisjonsprosessen.

6.2 Intervjuene med statsforvaltere

Nedenfor følger en sammenfatning av intervjuene med informantene fra de to statsforvalterembetene som har deltatt i prosjektet.

1. Planens intensjon

Statsforvalterne opplever at intensjonen med Heiplanen var tydelig da planarbeidet ble satt i gang, med ivaretakelse av villreinen som et sentralt formål. Samtidig ble det tidlig bygget inn målkonflikter og avveining mellom flere interesser. Det fremheves at forståelsen av planens formål kan variere mellom aktørene. Det oppleves at kommunene er opptatt av at Heiplanen

ikke er ren verneplan, men også skal legge til rette for bygdeutvikling. Statlige myndigheter har på sin side i større grad et villreinperspektiv.

2. Kunnskapsgrunnlaget

Statsforvalterne beskriver kunnskapsgrunnlaget for Heiplanen som utdatert. Fra en av statsforvalterne ble det pekt på at Heiplanen er udatert på tre akser: (1) tilstanden til villreinen som er forverret, og nå oppført som nært truet i rødlisten, (2) kunnskapen om villreinens arealbruk har utviklet seg og (3) någjeldende nasjonale politikk er mer restriktiv. Det ble påpekt at kvalitetsnormen blant annet har gitt en mer detaljert inndeling av villreinens funksjonsområder. Det biologiske leveområdet er i hovedsak relativt likt det som ligger til grunn for Heiplanen, mens det har skjedd større endringer når det gjelder funksjonsområdene. Det er identifisert flere og mer nyanserte funksjonsområder, også innenfor det som i Heiplanen er definert som bygdeutviklingssone. Det fremheves at en stor del av villreinens biologiske leveområde ligger innenfor bygdeutviklingssonen.

Det pekes på at nasjonal politikkutvikling i større grad bygger på det nye kunnskapsgrunnlaget og har gått i en mer restriktiv retning. Det fremheves samtidig at Heiplanen selv legger til grunn at oppdatert kunnskap skal benyttes, og at dette har vært kommunisert til kommunene. Statsforvalterne opplever imidlertid at kommunene i større grad har bygget på Heiplanen, mens statlige myndigheter i større grad har lagt nyere kunnskap og nasjonal politikk til grunn.

Det pekes på flere områder hvor det er behov for mer kunnskap. Dette gjelder blant annet ferdsel på anleggsveier, stier og veier, historisk og nåværende bruk av trekkveier mellom områdene og potensialet for restaurering. Det nevnes også behov for statistikk over dispensasjonssaker innenfor Heiplanområdet. Det fremheves at det bør være tilstrekkelig kunnskap til å vurdere hvordan villreinen kan ivaretas fremover. Spørsmålet om eventuelle områder skal tas ut av villreinens leveområde, bør vurderes på nasjonalt nivå i tilknytning til arbeidet med kvalitetsnormen, ikke på regionalt nivå.

For enkelte avgrensede områder kan det være behov for tilleggsutredninger, særlig der kunnskapsgrunnlaget er utilstrekkelig eller konfliktnivået er høyt. Statsforvalterne viser også til at kvalitetsnormen innebærer en forventning om at villreinens tilstand på sikt skal forbedres. Det fremheves at det derfor ikke er tilstrekkelig at utviklingen ikke blir verre. Samtidig beskrives det som krevende å kommunisere det svært langsiktige villreinsperspektivet til kommunene. Målet er at villreinen over tid skal kunne bruke større områder enn i dag.

Begge statsforvaltere pekte på at det i lys av nødvendige restriksjoner for å ivareta og forbedre leveforholdene for villrein, kan være behov for et bedre kunnskapsgrunnlag om hvordan de mest berørte kommunene kan omstille seg og legge til rette for utvikling, som ikke kommer i konflikt med nasjonale villreinintreser. Fra begge statsforvalterembeter ble det uttrykt forståelse for at enkelte kommuner «rammes» hardt av arealbruksrestriksjoner for å ivareta villreininteresser.

3. Heiplanens sterke og svake sider

Regional plan omtales som et godt virkemiddel, og det fremheves at kommunene i stor grad har fulgt opp Heiplanen. Samtidig pekes det på at villreinhensynet og innholdet i planen er utdatert. Det fremheves også at plannivåene ikke i tilstrekkelig grad «snakker sammen», og at det ikke er planbestemmelser knyttet til den regionale planen. Andre regelverk og planverktøy, blant annet sti- og løypeplaner og motorferdselregelverket, har også betydning for oppfølgningen av villreinhensynet.

Det fremheves videre at Heiplanen slik den tolkes i dag, ikke er i samsvar med statens politikk når det gjelder målet om forbedring av villreinens tilstand. Det vises særlig til at bygdeutviklingssonene i dagens plan ikke har klare begrensninger på utviklingen.

4. Lokalpolitisk forankring

Statsforvalterne opplever at Heiplanen har god lokalpolitisk forankring. Samtidig beskrives det som uforutsigbart når statlige myndigheter legger kunnskapsgrunnlaget etter kvalitetsnormen til grunn, mens kommunene i større grad legger Heiplanen til grunn i sin planlegging.

5. Bygdeutviklingssonene

Statsforvalterne peker på både positive og negative sider ved bygdeutviklingssonene. Det fremheves at utviklingssoner ikke er et nytt grep med Heiplanen, og at deler av sonene faktisk er områder hvor det skjer utvikling. Samtidig pekes det på flere utfordringer ved dagens avgrensning. Bygdeutviklingssonene går langt inn i villreinens leveområder, og det er ikke etablert en buffersone. Sonene markerer samtidig yttergrensen for plangrensen. Det fremheves også at formuleringen om at villrein er avklart innenfor bygdeutviklingssonen er problematisk, og ikke er i samsvar med de nasjonale forventningene.

Det pekes videre på at Heiplanen ikke har grenser for antall hytter innenfor bygdeutviklingssonene. Som sammenligning vises det til den regionale planen for Hardangervidda, hvor utviklingssonene er mindre og i større grad ligger utenfor villreinens

leveområder, og hvor det er satt krav om utredninger. Det fremheves at betegnelsen «bygdeutviklingssone» kan være uheldig fordi den kan gi inntrykk av at området skal utvikles ytterligere. Samtidig pekes det på at en todelt løsning, med en egen plan for utvikling, kan innebære at villreinhensynet ikke blir ivaretatt i denne planleggingen.

6. Kommunenes bruk av Heiplanen

Statsforvalterne opplever at kommunene har lagt Heiplanen til grunn på ulike måter i sine kommunale planer. Det vises blant annet til at kommunene har vedtatt kommuneplanens arealdel på ulike tidspunkt. Det trekkes frem eksempler på at kommuner har etablert egne bestemmelser innenfor LNFR-områder, blant annet om maksimal størrelse på bygg.
Det fremheves at regionale planer i liten grad tar høyde for at det kan gå lang tid mellom hver revisjon av kommuneplanens arealdel i enkelte utkantkommuner. Det pekes derfor på at en rullering av Heiplanen bør følges av en revisjon eller begrenset rullering av relevante kommuneplaner. Det nevnes også at det kan være behov for organisering og eventuelle støtteordninger for dette.

7. Veiledning til kommunene

Statsforvalterne opplever dialogarenaene med kommunene som positive, og det legges stor vekt på dialog. Samtidig pekes det på at det ikke er tilstrekkelig dialog i alle konkrete plansaker. Tidligere ble det i større grad gitt innspill til alle planbestemmelser, mens kapasiteten i juridisk avdeling nå er mer begrenset. Kommunene oppfordres til å benytte planforum.
Det fremheves at konfliktnivået kan bli høyt når det først fremmes innsigelse, selv om andelen innsigelser ikke oppfattes som spesielt høy. Innsigelser fremmes blant annet ved manglende utredning av villrein der planforslaget kan skape målkonflikter med nasjonale interesser.

8. Oppfølgning av en revidert Heiplan

Statsforvalterne fremhever behovet for ordentlig og detaljert veiledning om hvordan en revidert Heiplan skal følges opp. Retningslinjene bør være klare og tydelige og innarbeides fullt ut i hhv. regional plan og kommuneplan. Henvisninger mellom regional plan og kommuneplan bør unngås. Det pekes på at sentrale føringer bør fremgå eksplisitt av kommuneplanens bestemmelser.

9. Behovet for revisjon

Begge statsforvalterne mener det er behov for en omfattende revisjon av Heiplanen. Det pekes samtidig på muligheten for enkelte forenklinger. Blant annet fremheves det at

bygdeutviklingssonen kan tas ut av Heiplanen og overlates til ordinær kommunal planlegging. Det pekes også på behov for å gjennomgå terminologien og vurdere en regional planbestemmelse som i større grad rendyrker hovedformålet om å ivareta villreinen. Et eget initiativ eller en annen plan kan eventuelt ivareta hensynet til verdiskaping.

Det fremheves at dagens plan har potensial for større presisjon og tydelighet, og at planen bærer preg av kompromisser. For en revidert plan bør det tas utgangspunkt i nytt kunnskapsgrunnlag og de statlige forventningene, og terminologien bør harmoniseres med blant annet stortingsmeldingen og kvalitetsnormen. Det pekes også på behov for tydeligere retningslinjer, blant annet når det gjelder hva som omfattes av «mindre tilbygg» og muligheten for restaurering av støler. Det nevnes videre behov for kunnskap om villrein og sau.

I etterkant av intervjuene har Statsforvalteren i Agder skriftlig spilt inn følgende punkter, som dels er en utdyping av temaer som ble tatt opp i intervjuene og dels er nye momenter:

- Generelt behov for å gå gjennom avgrensing og retningslinjer for hensynssonene.
- Vurdere utvidelse av nasjonalt villreinområde og å sikre buffersoner rundt nasjonalt villreinområde.
- Vurdere økt vektlegging av influensområdene rundt villreinområdene, og økt fokus på hvordan en skal forhindre negativ påvirkning fra disse.
- Vurdere om retningslinjene for gamle stølslandskap bør endres med strengere restriksjoner.
- Arealnøytralitet bør vurderes i arbeidet med planen.
- Utvidelser eller etablering av landbruksveier bør ikke tillates innenfor nasjonalt villreinområde, eller i buffersoner til disse.
-

7 Drøfting av funn

7.1 Kunnskapsgrunnlaget

I lys av intervjuene med statsforvaltere og kommunene, samt gjennomgangen av overordnet planverk og enkeltsaker, fremstår det klart at kunnskapen som lå til grunn for utarbeidelsen og vedtakelsen av Heiplanen er utdatert. Uenighet og usikkerhet knyttet til kunnskapsgrunnlaget skaper, som intervjuene og dokumentanalysen viser, grobunn for konflikter og misforståelser.

Kommunene bygger i større grad enn statsforvalterne på «lokal kunnskap» i den generelle omtalen av villreinens leveområder. Den lokale kunnskapen knytter seg til historiske trekkruter, historiske kalvingsområder, samt nyere observasjoner. I intervjuene med kommunene var det en gjenganger, i det som må betegnes i randsonen av villreinområdene, at det ikke var observert

villrein på flere tiår. Denne lokale kunnskapen møter ofte den nasjonale kunnskapen og forskningen på området, som i større grad bygger på teorier og observasjoner om hva slags kvaliteter et område må ha for å kunne fungere som et leveområde for villrein. En kan på mange måter si at Heiplanen og praktiseringen av denne møter kunnskapsgrunnlag som kan problematiseres over ulike akser som tid, forvaltningsnivå, systematisering av kunnskap mm.

Ved en revisjon av Heiplanen er det etter vårt syn svært viktig at revisjonen bygger på et oppdatert kunnskapsgrunnlag. I dette ligger både at planen må legge vekt på eksisterende ny kunnskap, særlig Kvalitetsnormen for villrein. Videre bør det legges opp til ytterligere kunnskapsinnhenting i lys av gjennomførte og planlagte tiltak i de ulike kommunene. Særlig gjelder det i kommuner med store utbyggingsreserver, og stor aktivitet i randsonen til det som er definert som nasjonale villreinområder og hensynssoner villrein.

Oppdatert kunnskap, og kommunikasjon av denne kunnskapen, er helt avgjørende for legitimiteten til Heiplanen i kommunene, og ikke minst for å sørge for en mindre konfliktfylt praktisering av planen. Her ligger det et stort potensial ved å være tydelig på at villreinen som art (og ikke minst ansvarsart) skiller seg vesentlig fra mange hensyn og interesser. Kunnskapsgrunnlaget skal ikke bare sikre vern av leveområdene til villreinen. Kunnskapsgrunnlaget og Heiplanen skal sikre en forbedring av leveområdene til villreinen. Dersom dette ikke kommuniseres tydelig til kommunene, herunder hva dette i realiteten innebærer, vil Heiplanen også i fremtiden være gjenstand for konflikter. Her er det viktig å få frem både muligheter og begrensninger for kommunene. Et annet aspekt som det slik vi ser det er viktig å adressere i planarbeidet er hvordan Heiplanen kan forventes å danne rammer ikke bare for den kommunale forvaltningen, men også for staten og statlige tiltak, som veibygging og kraftutbygginger. Slik vi ser det er det vanskelig å skape aksept for en streng kommunal praksis, mens en kanskje opplever en liberal statlig praksis, når det kommer til å tillate tiltak i villreinområdene.

I denne evalueringen har det ikke vært gjennomført intervju med villreinnemnda. Vi ser imidlertid at uttalelsene fra villreinnemnda illustrerer godt utfordringen med en regional plan som ikke samsvarer med oppdatert kunnskapsgrunnlag og nye styringssignaler fra staten. Villreinnemnda uttalelse av 19. september 2026 til forslag til kommuneplanens arealdel for Åseral kommune illustrerer dette. Her skriver villreinnemnda:

> Det er positivt at kommunen har innarbeidd omsynssonene frå Heiplanen i

> kommuneplanforslaget og at villreinomsynet er synleggjort gjennom planarbeidet. Heiplanen er framleis gjeldande regional plan og skal leggjast til grunn ved kommunal planlegging. Samtidig har det kome vesentleg ny kunnskap om villrein og villreinforvaltning sidan Heiplanen vart vedteken. Kvalitetsnorma for villrein, villreinmeldinga og arbeidet med tiltaksplanar viser at situasjonen for villreinen er meir alvorleg enn det som låg til grunn då Heiplanen vart vedteken. Staten har no lagt til grunn at det skal førast ei meir heilskapleg og restriktiv arealforvaltning i villreinfjellet, og at det skal vere høg terskel for nye inngrep i villreinen sine leveområde.

Uenigheter om kunnskapsgrunnlaget bør i størst mulig grad kanaliseres til diskusjoner i forbindelse med revisjonsarbeidet, og ikke tas i forbindelse med enkeltsaker når planen er vedtatt. Her er det også viktig å understreke at Kvalitetsnormen for villrein er vedtatt som forskrift hjemlet i naturmangfoldloven med klare kvalitetsmål jf. forskriftens artikkel 3. De kommende tiltaksplanene for området, jf. forskriftens artikkel 5, sammen med ny kunnskap, bør danne grunnlaget for en revidert Heiplan.

7.1.1 Særlig om konsekvensutredning

Da Heiplanen ble vedtatt av fylkeskommunene i 2012 var det i forkant utarbeidet en konsekvensutredning. Denne konsekvensutredningen må i dag kunne betegnes som relativt beskjeden, og i noen grad lite dekkende for innholdet i planen. Det siste gjelder i særlig grad for den delen av planen som kan sies å legge til rette for nye utbyggingsområder, nemlig bygdeutviklingssonen og bestemmelser og retningslinjer til denne. Etter vårt syn er det liten tvil om at Heiplanen med sitt innhold utløste krav om konsekvensutredning, og at det ved en eventuell revisjon, særlig dersom grepet med Bygdeutviklingssone og rammer for fremtidige utbyggingstiltak videreføres, må gjennomføres en mer omfattende konsekvensutredning av planen. En stor svakhet i den forrige konsekvensutredningen var at den ikke drøfter utbyggingsreservene, som allerede den gang måtte ha ligget i kommunenes planer. I tillegg konkluderer utredningen med at;

> De store" grepene" ang. hyttebygging og destinasjonsutvikling er således allerede gjort. Illustrerende for tilnærming i konsekvensutredningen av Heiplanen som en tilretteleggingsplan for utvikling er også følgende konklusjon med hensyn til virkninger: Det blir ikke tillatt med nye fritidsboliger i NVO, og i randsonen vil innføring av retningslinjene i aktiv kommuneplanlegging kunne føre til mindre spredt utbygging også i utkanten av fjellområdene. Det er likevel ikke mulig å kvantifisere denne eventuelle endringen, men den antas å være relativt liten. Samtidig innebærer Heiplanen en forsterkning av krav til kanalisering og planlegging av løypenett i

hyttenære områder, for å unngå konflikt med villrein. Dette kan oppfattes som en positiv påvirkning av bruksmulighetene knyttet til hyttene.

Vi vil anta at den svært overfladiske konsekvensutredningen som ble gjort ved vedtakelse av Heiplanen har gitt grobunn for mange konflikter og uklarheter, som på denne måten er forskjøvet til senere plannivåer og ut i enkeltsaker. Dette bør man være oppmerksom på ved en revisjon.

7.2 Innarbeiding og oppfølgning i kommunale arealplaner

Kommunene har en svært ulik tilnærming til det å «implementere» Heiplanen i kommuneplanens arealdel. Til illustrasjon har Bygland kommune brukt følgende tilnærming i kommuneplanens arealdel:

4.2.4 Omsynssone nasjonalt villreinområde H580
Retningsliner:
i. I omsynssona skal ein legge stor vekt på villreinen sine interesser i all arealforvaltning og saksbehandling. Landbruk, næringsutvikling og friluftsliv kan fortsette og vidareutviklast innan gitte rammer.
ii. Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei (Heiplanen) sine retningsliner gjeld for omsynssona.

Bykle kommune har, som illustrasjon på en annen tilnærming, integrert Heiplanen gjennom planbestemmelser til kommuneplanens arealdel, eller rettere sagt planbestemmelser til nasjonalt villreinområde. Kommunen har generelle bestemmelser til nasjonalt villreinområde og spesielle (særlige) bestemmelser til nasjonalt villreinområde. De spesielle bestemmelsene er knyttet til temaer; landbruks- og utmarksnæring, bygg i utmarksnæring, gamle stølslandskap, ferdsel, kraftproduksjon og kulturminne. I tillegg til dette er det også gitt en rekke bestemmelser til hensynssonen nasjonalt villreinområde, også her både generelle og spesielle. I realiteten tar Bykle kommune inn «planbestemmelsene» fra Heiplanen i kommuneplanens arealdel. Utfordringen med denne teknikken er at en tar inn «bestemmelser» fra Heiplanen, som rettslig sett kan betegnes som retningslinjer, som rettslig bindende planbestemmelser i kommuneplanens arealdel. Dette gir en rekke uhjemlede, uklare og uegentlige planbestemmelser i kommuneplanens arealdel. Dette gir i sin tur nødvendigvis en rekke utfordringer i praksis.

Vi har gjennom intervjuer fått inntrykk av at Bykle kommune anser å ha inntatt hele Heiplanen i kommuneplanens arealdel, og at en på denne måten i praksis ikke trenger å forholde seg til Heiplanen, men kun kommuneplanens arealdel. Slik vi ser det følger Bykle kommune på denne måten lojalt opp innholdet i Heiplanen. Problemet er kvaliteten på Heiplanen som et grunnlag for slik direkte implementering. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

Generelt er det vårt inntrykk at kommunene ser det som utfordrende å innarbeide Heiplanen på en god måte i kommuneplanens arealdel. Dokumentanalysen tyder også på at kommunene har utfordringer med dette. På den annen side ligger det naturligvis en klar forventning i kommunene om at når kommunen implementerer Heiplanen i KPA, skal ikke Heiplanen brukes som grunnlag for innsigelser og klager i enkeltsaker som ikke utfordrer KPA (Heiplanen).

Om dette skal fungere er det etter vårt syn behov for en betydelig støtte og hjelp fra fylkeskommune og stat i kommunenes arbeid med sine kommuneplaner. «Svake» planer, særlig når det kommer til bestemmelser og retningslinjer forskyver eller utsetter bare konflikter om arealbruken innenfor Heiplanområdet.

Samtidig er det fortsatt 6 kommuner som har arealdeler som er eldre enn Heiplanen. Dette er en stor utfordring for Heiplanarbeidet, samtidig som det er en demokratisk utfordring for de aktuelle kommunene.

7.2.1 Særlig om Bygdeutviklingssonen

Regionale planer utarbeides ofte som temaplaner, eksempelvis regional plan for reiseliv, regional plan for energi, regional plan for ivaretakelse av naturmangfold, regional plan for akvakultur mm. Heiplanen kan karakteriseres som en regional plan for ivaretakelse av villreinens leveområder.

Det er ingen tvil om at intensjonen med Heiplanen er å begrense tiltak (særlig byggetiltak) og arealbruk (eksempelvis motorisert ferdsel) som kan påvirke villreinen negativt. Samtidig har Heiplanen delt det geografiske området den dekker inn i tre ulike villreinsoner og en bygdeutviklingsone. I intervjuene med kommunene kom det fram at det særlig er regionale og statlige myndigheters innsigelser og klager knyttet til tiltak og planer innenfor bygdeutviklingssonen som skaper reaksjoner.

Heiplanens definisjon av bygdeutviklingssonen som en hensynssone skaper etter vårt syn utfordringer. For det første har ikke plan- og bygningsloven virkemidler til å definere et område som en hensynssone for bygdeutvikling. Det fremstår som uklart for oss om dette har vært et tema ved vedtakelsen av planen. Vi registrerer at Heiplanen forankrer bygdeutviklingssonen i pbl. § 11-8 bokstav c. Vi stiller spørsmål ved om denne bestemmelsen hjemler bygdeutviklingssone generelt. Og vi stiller også spørsmål ved om «menyen» i kap. 11 i plan- og bygningsloven i det hele tatt er stilt til disposisjon for regional myndighet av lovgiver. Bruken av

hensynssone for bygdeutvikling har trolig ingen rettslige konsekvenser, ettersom planen ikke er rettslig bindende for innbyggerne. Vi mener likevel begrepsbruken er uheldig, ettersom den fort leder til en tanke om at sonen er forankret i plan- og bygningsloven.

Sonen kan også oppfattes av lokalpolitikere til å ha et annet innhold enn det rettslig sett er grunnlag for å tilskrive sonen. Særlig problematisk er ordlyden Heiplanen bruker for å angi føringene innenfor hensynssonen.



4.10.4 Hensynssone bygdeutvikling

Dette er områdene som omfatter resten av arealene i planområdet. Her er eksisterende områder for utbygging (boliger, hytter, reiselivsanlegg mm), tettsteder, landbruksareal, natur- og friluftsområder m.m.

Retningslinjer:

- Villreinens interesser regnes å være avklart i denne sonen ved at Heiplanens intensjoner og mål gjennomføres.
- Gjeldende planstatus er styrende for videre utvikling inntil nye planer foreligger.
- Dette er utviklingssonen der nye større tiltak primært skal kanaliseres til. Her prioriteres planer og tiltak som fremmer en bærekraftig bygdeutvikling.
- Tilrettelegging

Figur 6: Utklipp fra Heiplanen.

Språklig sett er det naturlig å lese dette punktet som at Heiplanen «frigir» dette området som en sone hvor villreininteressen ikke vil gi grunnlag for innsigelse og klage, eksempelvis i plan- og dispensasjonssaker. Det er særlig ordlyden *«villreinens interesser regnes å være avklart i denne sonen»* som er problematisk, sett opp imot det som har vært og er regionale og statlige myndigheters forståelse, bl.a. på grunnlag av ny kunnskap.

Et poeng er selvsagt at Heiplanen her, rettslig sett, lover mer enn den kan holde. Igjen kan det synes som en taper av syne den spesielle interessen villreinen utgjør. For kommunene kan nok også dette punktet ha blitt forstått som at de arealplanene som allerede var vedtatt da Heiplanen ble vedtatt kunne gi grunnlag for videre utbygging og den arealbruken som pågikk kunne fortsette. I tillegg kunne denne retningslinjen til bygdeutviklingssonen også forstås som at villreininteressen også var avklart der kommunen gir tillatelser etter sektorlover, som eksempelvis motorferdselloven.

Videre kan valg av ordlyd i retningslinjene til denne sonen ha skapt utilsiktede virkninger ved at kommunen ikke har fått insentiver til å revidere sine planer innenfor området, av «frykt» for at

nye planer ikke ville være avklart opp mot Heiplanen. Rettslig sett blir ordlyden også problematisk opp mot innholdet i de gjeldende nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging fra regjeringen, hvor det nettopp ligger en klar forventing om at kommunen foretar en revisjon (planvask).

Alt i alt mener vi det er uheldig at Heiplanen blander sammen temaene vern av villreinens leveområder med bygdeutvikling. Vi vil anta at dette ville være mer hensiktsmessig og forutsigbart for alle parter om en istedenfor opererte med to ulike temaplaner, hvor bygdeutviklingsområder i større grad var faktisk avklart opp mot villreininteressene og hvor bygdeutviklingssonene i større grad også samsvarte med ønsket lokalpolitisk utvikling i vedtatte og oppdaterte arealplaner, særlig da oppdaterte arealdeler til kommuneplanene.

Om en velger å gå videre med grepet bygdeutviklingssone bør sonene reduseres kraftig, og fylkeskommunen må gjennomføre konsekvensutredninger for de områdene som velges ut som bygdeutviklingssoner (fylkeskommunen plikter da å gjennomføre slik konsekvensutredning jf. konsekvensutredningsforskriften § 6). En slik konsekvensutredning er helt nødvendig for at den reviderte Heiplanen, med en viss tyngde kan skape forutsigbarhet for at bygdeutvikling faktisk kan skje innenfor disse områdene. En slik konsekvensutredning vil også kunne avlaste de ulike kommunene, ved en eventuell revisjon av kommuneplanene i forlengelsen av revisjonen av Heiplanen. Om kommunenes revisjon skjer relativt raskt etter revisjonen og konsekvensutredningen av Heiplanen, kan kommunene i stor grad bruke fylkeskommunens utredninger som grunnlag for den overordnede konsekvensutredningen som skal skje i arbeidet med kommuneplanens arealdel. En slik tilnærming vil også gi et helt annet og bedre grunnlag for vurderingen av sumvirkninger som en plikter å foreta i en konsekvensutredning,

Om kommuneplanens arealdel bygger på prinsippet at planene skal være realistiske jf. pbl. § 3-1 tredje ledd, vil vi anta at diskusjonstemaene og konfliktarealene kan begrenses i vesentlig grad.

7.3 Plantakt og koordinering i tid

I *planhierarkiet* ligger en klar forventning om at kommunene i sine arealplaner, og særlig i kommuneplanens arealdel, følger opp statlige og regionale forventninger, retningslinjer og planer. I dette ligger også en tanke om at kommunene kontinuerlig foretar en vurdering av behovet for revisjon av sine planer og gjennomfører revisjoner når overordnede føringer tilsier det. Lovgivningen åpner også opp for et kontinuerlig «vedlikehold» av vedtatte arealplaner.

I vår gjennomgang av plansituasjonen i de ulike kommunene som har arealer inn i Heiplanområdet, ser vi at «alderen» på kommuneplanens arealdel varierer kraftig. Flere kommuner har ikke revidert kommuneplanens areadel etter at Heiplanen ble vedtatt, noen kommuner reviderte sin arealdel like etter at Heiplanen ble vedtatt, mens andre igjen helt nylig har revidert sine arealplaner (Bygland kommune 2025). Vi mener manglende oppdatering og integrering av Heiplanen i kommunenes arealplaner har bidratt til å skape unødvendig friksjon mellom forvaltningsnivåene, skapt ulik planstyring fra kommune til kommune innenfor Heiplanområdet og kan ha bidratt både til å undergrave formålet med Heiplanen, samt skapt grunnlag for en utilsiktet forskjellsbehandling av grunneiere/tiltakshavere innenfor Heiplanområdet.

For å sikre legitimitet og effektiv saksbehandling av reguleringsplaner og dispensasjonssaker innenfor Heiplanområdet mener vi det er helt avgjørende at den reviderte Heiplanen innarbeides i alle kommuneplaner relativt raskt etter at den er vedtatt.

Vi har ikke gjort noen helhetlig evaluering av retningslinjene til Heiplanen. Vi ser likevel at det er betydelig forbedringspotensial når det kommer til retningslinjene til de ulike hensynssonene (hensynssone nasjonalt villreinområde, hensynssone villrein, hensynssone trekkområde og hensynssone bygdeutvikling). Det er flere eksempler på «uekte» retningslinjer. Disse kan være formulert som bestemmelser, de kan være uklare, de hører egentlig hjemme i planbeskrivelsen, kan være overflødige osv. Kvaliteten på retningslinjene bør bedres kraftig ved en revisjon av planen.

Det er også helt avgjørende, slik vi ser det, at kommunene innenfor Heiplanområdet kommer i *plantakt*. Ved vedtakelsen av Heiplanen var det kommuner som nylig hadde rullert KPA, noen kommuner rullerte like etter vedtakelsen, mens andre ventet lenge med rulleringen, eller fortsatt ikke har rullert KPA. Den utakten kommunene er i nå skaper store utfordringer og må, slik vi vurderer det, legge (unødvendig) stort belag på ressurser i kommuner, fylkeskommuner og hos de respektive statsforvaltere.

Plan- og bygningsloven gir kommunene en generell hjemmel til å revidere kommuneplanens arealdel, når kommunene måtte ønske det. Det er heller ikke noe i veien for en tematisk revisjon av kommuneplanens arealdel. I tillegg er det viktig å understreke at pbl. § 11-17 også hjemler det å gjøre mindre endringer i kommeplanens arealdel. Det er vanskelig å se at en revidert Heiplan vil oppleves som rettferdig, viktig og forutsigbar, uten at en oppnår større grad av felles

oppdatering av innholdet kommuneplanene i alle kommunene innenfor omtrent samme tidsrom.

7.4 Overordnede betraktninger om bruken av Heiplanen

Vårt inntrykk, etter å ha intervjuet kommunene og sett på eksempler fra ulike kommuner, er at kommunene har brukt Heiplanen meget forskjellig i sine arealplaner. Ytterpunktene ligger i rene henvisninger til Heiplanen og «full» inkorporering av Heiplanen i kommuneplanens arealdel. Bygland kommune et eksempel på det første. Bykle kommune er et eksempel på det andre. Dette reiser flere interessante spørsmål. For det første, hva er handlingsrommet for kommunene til å gi planbestemmelser som skal sikre ivaretakelse av villrein? For det andre, hva er handlingsrommet til å avsette hensynssoner og gi bestemmelser og retningslinjer til disse? Dette er spørsmål fylkeskommunen bør ha en klar oppfatning om når revisjonsarbeidet starter, slik at grunnlaget for senere oppfølgning i kommunene er lagt.

Et helt sentralt utgangspunkt når kommunene skal ta stilling til innholdet i arealplaner, og særlig kommuneplanens arealdel er pbl. § 1-1 andre ledd som slår fast:

> Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om **bruk og vern av ressurser** (vår utheving)

Som vist innledningsvis er Heiplanen utarbeidet som en regional plan. I forarbeidene til plan- og bygningsloven er det slått fast at; *villreinen å betrakte som en norsk ansvarsart.*[28] En ansvarsart er en art som en viss region eller nasjon har et spesielt ansvar for å verne i henhold til Bonn- og Bern-konvensjonene. Sett hen til ordlyden i pbl. § 1-1, og uttalelsen i forarbeidene, er det å ta vare på villreinen en oppgave på tvers av de ulike plannivåene (planhierarkiet). I tillegg slår pbl. § 3-1 fjerde ledd fast at «planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde.»

Det kan tidvis virke som det i enkeltsaker er en oppfatning om at det er det statlige og regionale plannivået som har til oppgave å ivareta villreinen. Dette må i så fall bero på manglende kunnskap om lovens system. Oppgaven med å drive planlegging innenfor de rammene forarbeider og lov oppstiller ligger til alle plannivåer, men i særdeleshet kommunene. Heiplanen, som en regional plan, gir selvsagt fylkeskommunen og statsforvalter et konkret

[28] Ot. prp. nr.32 (2007-2008) s. 31

grunnlag for kontroll med kommunene. Det er likevel viktig å understreke at også uten en Heiplanen, som en regional plan, ville det være en oppgave for kommuner, fylkeskommuner og staten å sikre villreinens leveområder.

Planen skal skape et faglig grunnlag og forutsigbarhet med hensyn til involveringen fra andre myndigheter. Fra et planrettslig perspektiv gir det faktum at villreinen er en norsk ansvarsart alle deler av forvaltningen en rett og plikt til å sikre at dette ansvaret overholdes. Den bit for bit nedbyggingen som har skjedd gjennom årtier og de ulike tillatelser som er gitt gjennom sektorlover, viser at det ikke er etablert et forvaltningssystem som sikrer ivaretakelsen av villreinens områder.

Forvaltningen, på alle nivåer, opplever store utfordringer nå det kommer til arealforvaltning innenfor Heiplanens geografiske område, Et illustrerende eksempel er reguleringsplan for hytteområde på Ørnefjell, i Bykle kommune (plan ID 202303). Innenfor rammene av denne evalueringen er det ikke rom for å gjøre en gjennomgående analyse av alle dokumenter i den plansaken. Etter en gjennomgang av saken er det imidlertid lett å se at det bærer galt av sted på nær sagt alle nivåer, ettersom relevans og vekt av ulike kilder i liten grad diskuteres. Forslagstiller, deres representanter, kommunen, fylkeskommunen og statsforvalter tegner ikke på noen god måte opp det samlede systemet, herunder de rettslige føringene. Dokumentene bærer preg av mye «synsing» uklarheter og mangel på presisjon. Dette gjelder etter vårt syn samtlige aktører. Mye kan tyde på at det samlede uoversiktlige bildet av dokumenter, føringer og rettsregler som gjelder innenfor Heiplanområdet bidrar til at aktørene «shopper» etter argumentasjon, og kompliserte rettslig spørsmål (som for eksempel krav om konsekvensutredning) behandles stemoderlig. Slik vi ser det er det likevel ingen tvil om at Statsforvalteren «fanger» opp det som er de gjeldende overordnede rettslige og politiske føringene som gjelder innenfor Heiplanområdet. Ørnefjellsaken bør etter vårt syn brukes aktivt i revisjonen av Heiplanen, som en illustrasjon på problemstillinger og konflikter som ikke bør oppstå etter en revisjon.

De systemene som i praksis styrer inngrep og arealbruk brukes i stor grad på samme måte uavhengig av hvilken interesse som er i spill. Dette kommer villreinen, som er en interesse som ikke er knyttet til et bestemt areal, svært dårlig ut av. Vi tillater oss også å minne om at forarbeidene til plan- og bygningsloven har eksplisitt vist til villreinen som en interesse som kan begrunne statlig planbestemmelse (byggeforbud) i villreinområder. En har altså sett for seg at staten kan være tvunget til å bruke det aller mest inngripende virkemiddelet plan- og bygningsloven åpner for i villreinområder.

8 Anbefalinger

8.1 Innledning

På bakgrunn av funnene fra de empiriske undersøkelsene, og drøftelsen av funn i punkt 7 over, sammenfatter vi i dette punket våre anbefalinger til innholdet i en revidert Heiplan.

8.2 Anbefalinger for revisjon av Heiplanen – Innholdet i en revidert regional plan

8.2.1 Plantekniske forbedringer

Heiplanen har etter vårt syn et stort potensial for plantekniske forbedringer. Dagens plan synes ikke å ha noe bevisst forhold til de rammene plan- og bygningsloven setter, og fungerer heller ikke som et verktøy for håndtering av samlet belastning ved tillatelse til enkelttiltak på villreinbestanden. Planen er tekst-tung, den er upresis, den inneholder «uekte» retningslinjer og den er lite pedagogisk bygget opp. Ved revisjon bør en ha større fokus på følgende:

1. Aktiv bruk av planbeskrivelsen

I dette ligger en bevissthet med hensyn til hva som hører hjemme i planbeskrivelsen som generelle føringer og hensyn, og hva som hører hjemme i konkrete retningslinjer for den myndighetsutøvelsen kommunene, og andre myndigheter, skal utøve i forlengelsen av den regionale planen. Et eksempel på en «uekte» retningslinjer finner en under overskriften *generelle retningslinjer* pkt. 2.10, hvor det slås fast:

> Planen skal legges til grunn ved kommunenes, fylkenes og Statens behandling av plan- og byggesaker og andre saker innen areal- og ressursforvaltningen.

Dette er ingen retningslinje i plan- og bygningslovens forstand, bare en gjengivelse av regionale planers generelle rettsvirkning.

2. Presisjonen og formuleringene i retningslinjene må kraftig forbedres

Dagens retningslinjer er i noen grad formulert som rene planbestemmelser. Det er ikke anledning til å gi bestemmelser til regionale planer, med unntak av pbl. § 8-5 som hjemler å gi midlertidig forbud mot tiltak og virksomhet.

Et eksempel på en retningslinje som er formulert som en bestemmelse finner en under overskriften «Spesielle retningslinjer for nasjonalt villreinområde Landbruks-utmarksnæringer»:

Eksisterende støler og tufter skal kunne restaureres og bygges ut til et maksimalt areal på 50m2 BRA med tradisjonell utforming. Det skal kunne settes opp mindre båthus i nærheten av vann og dette må tilpasses terrenget. Det kan tekkes med naturmateriale (torv, stein og lignende) og må ikke være større enn BRA 12m2.

Kommunen har, i motsetning til fylkeskommunen, hjemmel til å innta en slik bestemmelse i de kommunale planene. Det bør være en målsetting å vedta en presis og kortfattet plan, med fokus på å rendyrke retningslinjer som ikke skaper tvil om en står overfor en retningslinje eller bestemmelse, samtidig som planbeskrivelsen brukes mer aktivt.

3. **Den regionale planen bør legge opp til bruk av hensynssoner som svarer til soner kommunen kan implementere med hjemmel i pbl. § 11-8.**

Dagens bygdeutviklingssone er sånn sett problematisk, da den ikke lar seg innpasse i plan- og bygningslovens meny av hensynssoner. Fylkeskommunene kan riktignok gi signaler om hva som kan forventes i ulike områder, men det ryddige her vil være å innarbeide dette i en egen temaplan (se nedenfor).

8.2.2 Planens hovedinnretning og materielle innhold

Når det kommer til det materielle innholdet i en revidert Heiplan, har vi følgende anbefalinger:

1. **En revidert Heiplan bør følge opp nasjonale mål om å *forbedre* tilstanden til villreinen innfor Heiplanområdet, i tråd med nasjonale mål og kvalitetsnormen for villrein**

Hovedfokuset for revisjonen bør være å utarbeide en plan som sikrer en enhetlig forvaltning for å ivareta villreinen. Dette innebærer at det bør legges ytterligere begrensninger på utbygging og menneskelig aktivitet i sentrale deler av Heiplanområdet.

- Det bør vurderes om det kan være hensiktsmessig å gi en regional planbestemmelse som nedlegger forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak innenfor de nasjonale villreinområdene/de biologiske leveområdene.
- Det bør vurderes å fastsette retningslinjer for ferdsel i friluftslivet, og motorferdsel, med bl.a. retningslinjer for hvor geografiske og sesongavhengige ferdselsforbud kan være aktuelle
- Det bør vurderes å gi tydelige retningslinjer for landbruksaktivitet i villreinområdene, spesielt skogbruk, landbruksveier og beite for småfe.
- Det bør vurderes å gi tydeligere retningslinjer for kraftutbygging med tilhørende infrastruktur

Det bør i tett dialog med kommunene og statsforvalterne utarbeides et sett med retningslinjer som det forventes at kommunene tar inn i sine arealdeler.

2. Oppdatering og nyansering av soner for villreinområdene

Det er nødvendig å få fastsatt mer detaljerte grenser for de biologiske leveområdene og funksjonsområdene som korresponderer med kvalitetsnormen for villrein, og som har lokal legitimitet. Innhenting og bruk av ny kunnskap, bør skje i samråd med statlige myndigheter. Sone-inndelingen i en revidert Heiplan må bygge på et kunnskapsgrunnlag som er omforent også på statlig nivå, slik at det ikke oppstår et misforhold mellom det kunnskapsgrunnlaget som statlige myndigheter bygger på, og det kunnskapsgrunnlaget som Heiplanen bygger på.

3. Bygdeutviklingssonen med sitt nåværende innhold bør utgå og eventuelt erstattes av en sone som synliggjør at hovedformålet er å ivareta villrein, ikke å legge til rette for utbygging

Vår anbefaling er at samtlige soner i Heiplanen bør signalisere vektlegging av villreinhensynet i ulik grad, fremfor å benytte navn som indikerer at enkelte soner er utbyggingsområder. Det bør fremgå klart at samtlige soner i planen viser områder hvor villreinen er et særskilt hensyn som skal tillegges vekt, men i ulik grad, jf. intensjonen med hensynssonen i pbl. § 11-8 bokstav c.

Om en går videre med någjeldende «bygdeutviklingssone» vil det trolig utløse krav om (omfattende) konsekvensutredning av planen på overordnet nivå.

8.3 Anbefalinger til fylkeskommunens oppfølgning av en revidert Heiplan

Når en revidert Heiplan er vedtatt, bør fylkeskommunen prioritere målrettet veiledning og oppfølgning av kommunene. En regional plan får først reell betydning for arealforvaltningen når planens mål og retningslinjer blir fulgt opp i kommunal planlegging og i behandlingen av enkeltsaker. Fylkeskommunen bør vurdere følgende hovedområder i oppfølgningen av den reviderte planen.

1. Tilby bistand ved gjennomgang og revisjon av kommunale planer («planvask»)

Fylkeskommunen bør i samarbeid med statsforvalterne tilby kommunene faglig og planfaglig bistand til å gjennomgå eksisterende kommuneplaner og reguleringsplaner for å avklare om planene er i samsvar med den reviderte Heiplanens mål, kunnskapsgrunnlag og retningslinjer. Behovet for slik gjennomgang vil kunne variere mellom kommunene, avhengig av hvor store

arealer som omfattes av Heiplanen, hvilke hensynssoner som berøres, omfanget av vedtatte utbyggingsområder og eksisterende aktivitet i planområdet.

2. **Utarbeide maler for planbestemmelser og retningslinjer som følger opp Heiplanens intensjoner**

Fylkeskommunen bør i tett dialog med kommunene og statsforvalterne vurdere å utarbeide forslag til standardiserte planbestemmelser og retningslinjer som kommunene kan benytte og tilpasse ved revisjon av kommuneplanens samfunnsdel, samt forslag til planbestemmelser og retningslinjer som kan benyttes ved revisjon av kommuneplanens arealdel. Slike maler kan bidra til en mer ensartet og konsekvent oppfølgning av Heiplanens mål og retningslinjer på tvers av kommunegrensene.

3. **Avklare behovet for arenaer for erfaringsutveksling og dialog på tvers av tvers av kommuner og forvaltningsnivåer**

Som del av planrevisjonen bør fylkeskommunene avklare behovet for faste møtepunkter/arenaer som gir rom for erfaringsutveksling og faglig dialog mellom kommunene, Statsforvalteren og andre relevante myndigheter. Slike arenaer kan brukes til å drøfte felles utfordringer for kommunene, som problemstillinger knyttet til planbestemmelser, kunnskapsgrunnlag, konsekvensutredninger, ferdsel og vurderinger av tiltak som kan påvirke villreinens leveområder.

8.4 Anbefalinger til implementering av en revidert Heiplan i kommunale planer

8.4.1 Planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi

Alle kommunene i Heiplan-området bør ha en bevisst holdning til forvaltningen av villreinen, med den regionale planen som grunnlag. Dette bør komme til uttrykk i den kommunale planstrategien og i kommuneplanens samfunnsdel, bl.a. gjennom føringer for ferdsel i friluftslivet, løypekjøring og behandlingen av dispensasjoner etter motorferdselsloven

Arealstrategien som ofte utarbeides som del av samfunnsdelen, bør i tillegg ha klare retningslinjer for vurderingen av arealforslag mtp. villreinen, f.eks. formuleringer som dette:

- I tillegg skal det etableres en nærmere differensiert buffersone på inntil 1 (2) km rundt disse villreinområdene.
- Til hensynssonene skal det gis retningslinjer for å ivareta villreinens leveområder i tråd med Heiplanen.

Hensynet til villreinen skal ha avgjørende vekt i vurderingen av om nye forslag til arealbruk skal innarbeides i arealdelen, eller ikke, og i vurderingen av behovet for planvask.
I arealdelen bør alle kommunene følge opp retningslinjene fra arealstrategien og/eller Heiplanen, om revisjonen av arealdelen begynner før det foreligger noen arealstrategi, og innarbeide dem i arealdelen. Det innebærer:

- å innarbeide villreinens leveområde som hensynssoner i arealplankartet
- å gi klare retningslinjer for forvaltningen av arealene innenfor hensynssonene, for å ivareta villreinhensynene
- å vurdere å gi bestemmelser og/eller retningslinjer i en nærmere definert buffersone utenfor hensynssonene, for å ivareta villreinen.

Kommunene bør i tillegg vurdere å gi retningslinjer for utøvelse av forvaltningsmyndighet ut over plan- og bygningslovens rammer, eksempelvis ved utøvelse av myndighet etter motorferdselloven.

9 Avslutning og oppsummering

Denne evalueringen viser en iboende svakhet og utfordring ved vårt plansystem når det kommer til ivaretakelse av nasjonale interesser. En svakhet som er påpekt jevnlig i en rekke utredninger. I Norges aller første NOU (Norges offentlige utredninger) 1972: 1 *Bruken av Norges naturressurser* kan en for eksempel lese:[29]

> Bygningslovens bestemmelser om regional planlegging er til liten nytte hvis det oppstår alvorlige interessekollisjoner mellom kommunene, og særlig kollisjonene er av økonomisk art. Det synes ikke mulig å oppnå vesentlige endringer i denne situasjonen uten å ta spørsmålet om ansvarsfordeling mellom stat, fylke og kommune opp til grundig overveielse.

Mens villreinen venter på de *grundige overveielsene* fra lovgiver og forvaltningsapparat er det likevel innretninger og virkemidler i systemet som gjør at prioriteringer kan gjøres i tråd med de internasjonale forpliktelsene Norge har, med hensyn til å ta vare på villreinens leveområder. Som (nesten) alltid i norsk arealforvaltning handler det om evne og vilje. Vår evaluering viser stor grad av vilje på tvers av forvaltningsnivåene. Utfordringen ligger i å skape en samlet plansituasjon, som gir evne til å sikre og forbedre villreinens leveområder, når enkeltsakene skal behandles.

[29] NOU 1972: 1 Bruken av Norges naturressurser s. 109.

Litteraturliste

Bern, A., Brænd, E.. Gundersen, V., Lerfald, M., Samuelsen, N.W., Simensen, T. og Singaas, M. Regionalplanens betydning for villreinens leveområder. En evaluering av planens funksjon, styringskraft og utfordringer i praksis. s.l. : Universitetet i Innlandet, 2026. Oppdragsrapport 7 - 2026.

Brænd, E., Bøthun, S.W., Mossing, A., Wangenheim, S., Myren, I.S. & Røynlid, M.H. Forprosjekt. Evaluering av regionale og kommunale planer i villreinfjellet. s.l. : Norsk Villreinsenter, 2025. NVS Rapport 38/2025. 66 s.

Bråtå, H. O., Ericsson, B., Reimers, E. og Skjeggedal, T. Regionale planer for bruk og vern av vill reinfjellene. Evaluering av prosess og planer. s.l. : Østlandsforskning, 2014. ØF-rapport 2/2014.

Bykle kommune. Folketalsauke på heile 14% i Bykle kommune dei siste åra! bykle.kom mune.no. [Internett] https://www.bykle.kommune.no/aktuelt/folketalsauke-pa-heile-14-i-bykle-kommune-dei-siste-ara.10191.aspx.

Christer Moe Rolandsen, Torkild Tveraa, Vegard Gundersen, Knut H. Røed, Hans Tømmervik, Kjersti Kvie, Jørn Våge, Anna Skarin, & Olav Strand (2022). Klassifisering av de ti nasjonale villreinområdene etter kvalitetsnorm for villrein. Første klassifisering – 2022 (Report No. 2126). Norsk institutt for naturforskning (NINA).

Den Norske Turistforening, DNT. Turer i Setesdal. dnt.no. [Internett] https://www.dnt.no/tur tips/turomrader/setesdalsheiene/sommerturer-i-setesdal/. og Utforsk Setesdalsheiane. dnt.no. [Internett] https://www.dnt.no/turtips/turomrader/setesdalsheiene/

Falleth, E. og Hovik, S. Regional planlegging i villreinens rike i Setesdalsheiene. s.l. : UTMARK – tidsskrift for utmarksforskning, 2013. Nummer 2 2013

Klima- og miljødepartementet, Tiltaksplanen for Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei villrein områder, 13.10.26

Meld. St. 18 (2023–2024) Ein forbetra tilstand for villrein

NOU 1972: 1 Bruken av Norges naturressurser

Riksrevisjonen. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å kartlegge natur verdier og klimaeffekter som grunnlag for beslutninger i arealforvaltningen. s.l.: Riksrevisjonen, 2026. Dokument 3:9 (2025-2026). ISBN 978-82-8229-647-2.

Ruud, A. og Kaltenborn, B.P. Villrein og vannkraft: Kan regionale planprosesser gjøre en for skjell? s.l.: KART OG PLAN 4-2017, 2017. Vol. 77, pp. 1–18, ISSN 0047-3278.

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

Tokke Valle Sirdal Gjesdal Bjerkreim og Bykle kommuner. Suleskarvegen. suleskarvegen.no. [In ternett] https://suleskarvegen.no/.

Vedlegg

Vedlegg A: Intervjuguide for gruppeintervju med kommuner (gruppe 1)

Vedlegg B*:* Intervjuguide for individuelle intervjuer med kommuner

Vedlegg C: Intervjuguide for gruppeintervju med kommuner (gruppe 2 og 3 med særlig fokus på kunnskapsgrunnlaget)

Vedlegg D: Intervjuguide for intervjuene med representanter fra statsforvaltere

Vedlegg A: Intervjuguide for gruppeintervju med kommuner (gruppe 1)

Gruppeintervju i forbindelse med evaluering av Heiplanen

Bakgrunn: I samarbeid med Multiconsult har Holth & Winge AS fått i oppdrag av Agder fylkeskommune å evaluere Heiplanen. Bakgrunnen for evalueringen er at Heiplanen skal revideres. Formålet med evalueringen er å få kunnskap om hvordan eksisterende Heiplan har fungert, som grunnlag for arbeidet med revisjonen. Et sentralt tema for evalueringen er hvordan kommunene som omfattes av planområdet, opplever Heiplanen slik den er i dag, og hva kommunene mener er viktige temaer for revisjonen.

Spørsmål som utgangspunkt for gruppeintervjuet:

Nedenfor er spørsmål som vil tas opp i gruppeintervjuet. Det vil også være rom for å ta opp temaer som ikke dekkes av spørsmålene.

1. Hvordan bruker kommunen Heiplanen i plan- og byggesaksbehandlingen?
2. Oppleves intensjonen med Heiplanen som tydelig?
3. Opplever kommunen at Heiplanen bygger på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag?
4. Opplever kommunen at det er faglig og lokalpolitisk aksept for Heiplanen?
5. Er avgrensningen av hensynssonene i Heiplanen, og retningslinjene til dem, i tråd med lokal oppfatning?
6. Oppleves retningslinjene til Heiplanen som klare?
7. Hvordan oppleves fylkeskommunenes oppfølgning av Heiplanen i kommunale plan- og dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven?
8. Opplever kommunen at betydningen og vekten av Heiplanen er forskjellig, avhengig av om det er kommunen eller staten som behandler utbyggingssaker innenfor planområdet? I så fall – hvordan kommer det til uttrykk?
9. Hvordan fungerer Heiplanen som grunnlag for kommunale vedtak etter plan- og **bygningsloven:** a. Som grunnlag for å gi hensynssoner og planbestemmelser til kommunale planer (KPA og reguleringsplaner) b. Som grunnlag for dispensasjonsvedtak
10. Hva mener kommunen er viktige temaer i revisjonen av **Heiplanen?**

Informasjon om personvern:

I behandlingen av intervjudata er vi underlagt personvernloven. Det innebærer at deltakelse som informant i prosjektet er anonymt, dvs. at vi ikke oppgir informantenes personnavn i sluttrapporten. Det er kun **deltakerne** i prosjektet fra Holth & Winge og Multiconsult som har tilgang til informasjonen som fremkommer av intervjuene.

Vedlegg B: Intervjuguide for individuelle intervjuer med kommuner

Intervju i forbindelse med evaluering av «Heiplanen»

Bakgrunn: I samarbeid med Multiconsult har Holth & Winge AS fått i oppdrag av Agder fylkeskommune å evaluere Heiplanen. Bakgrunnen for evalueringen er at Heiplanen skal revideres. Formålet med evalueringen er å få kunnskap om hvordan eksisterende Heiplan har fungert, som grunnlag for arbeidet med revisjonen.

Et sentralt tema for evalueringen er hvordan kommunene som omfattes av planområdet, opplever Heiplanen slik den er i dag, og hva kommunene mener er viktige temaer for revisjonen.

Spørsmål som utgangspunkt for intervjuet:

Nedenfor er spørsmål som vil tas opp i intervjuet. Det vil også være rom for å ta opp temaer som ikke dekkes av spørsmålene.

1. Hvordan bruker kommunen Heiplanen i plan- og byggesaksbehandlingen?
2. Oppleves intensjonen med Heiplanen som tydelig?
3. Opplever kommunen at Heiplanen bygger på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag?
4. Opplever kommunen at det er faglig og lokalpolitisk aksept for Heiplanen?
5. Er avgrensningen av hensynssonene i Heiplanen, og retningslinjene til dem, i tråd med lokal oppfatning?
6. Oppleves retningslinjene til Heiplanen som klare?
7. Hvordan oppleves fylkeskommunenes oppfølgning av Heiplanen i kommunale plan- og dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven?
8. Opplever kommunen at betydningen og vekten av Heiplanen er forskjellig, avhengig av om det er kommunen eller staten som behandler saker innenfor planområdet? I så fall – hvordan kommer det til uttrykk?
9. Hvordan fungerer Heiplanen som grunnlag for kommunens vedtak etter plan- og bygningsloven: a. Som grunnlag for å gi hensynssoner, retningslinjer og planbestemmelser til kommunale arealplaner (KPA og reguleringsplaner) b. Som grunnlag for dispensasjonsvedtak
10. Hva mener kommunen er viktige temaer i revisjonen av Heiplanen?

Informasjon om personvern:

I behandlingen av intervjudata er vi underlagt personvernloven. Det innebærer at deltakelse som informant i prosjektet er anonymt, dvs. at vi ikke oppgir informantenes personnavn i sluttrapporten. Det er kun deltakerne i prosjektet fra Holth & Winge og Multiconsult som har tilgang til informasjonen som fremkommer av intervjuene.

Vedlegg C: Intervjuguide for gruppeintervju med kommuner (gruppe 2 og 3 med særlig fokus på kunnskapsgrunnlaget)

Gruppeintervju i forbindelse med evaluering av Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei («Heiplanen»)

Bakgrunn:

I samarbeid med Holth & Winge AS har Multiconsult fått i oppdrag av Agder fylkeskommune å evaluere Heiplanen. Bakgrunnen for evalueringen er at Heiplanen skal revideres. Formålet med evalueringen er å få kunnskap om hvordan eksisterende Heiplan har fungert, som grunnlag for arbeidet med revisjonen.

Et relevant tema for evalueringen er hvordan kommunene forholder seg til kunnskapsgrunnlaget om villrein, og hvilke erfaringer kommunene har med kunnskapsgrunnlaget i arealforvaltningen.

Spørsmål som utgangspunkt for intervjuet:

Nedenfor er spørsmål som vil tas opp i intervjuet. Det vil også være rom for å ta opp temaer som ikke dekkes av spørsmålene.

1. Opplever kommunen at Heiplanen bygger på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag?
2. Opplever du at det er enighet og tillit til kunnskapsgrunnlaget blant innbyggere, politikere og administrasjonen?
3. Opplever du at det er lagt lite vekt på lokalkunnskap om villreinens arealbruk ved utarbeidelse av kunnskapsgrunnlaget?
4. Hvordan forholder kommunen seg til Heiplanen i saksbehandlingen nå etter at kunnskapsgrunnlaget er oppdatert gjennom miljøkvalitetsnormen?
5. Hvordan vurderer du kompetanse og kapasitet til å behandle problemstillinger knyttet til villreinområdet i din kommune?
6. Hvordan vektes hensynet til villrein i forhold til andre samfunnsinteresser i ulike sakstyper i din kommune?
7. Hvordan vurderer du at dagens Heiplan og kommuneplan ivaretar villreinhensyn i randområdene til biologisk leveområde?
8. Etter naturmangfoldloven skal samlet belastning på økosystemene vurderes i saksbehandlingen av planer og tiltak som berører natur. Hvordan blir samlet belastning på villreinbestanden håndtert i arealplanleggingen og i enkeltsaker i din kommune?
9. Opplever du at Heiplanen slik den er i dag er til hjelp for kommunen i å håndtere samlet belastning?
10. Hvordan opplever du at Heiplanen fungerer i dag?
11. Hvilke tema mener du er viktige i revisjonen av Heiplanen?

Informasjon om personvern:

I behandlingen av intervjudata er vi underlagt personvernloven. Det innebærer at deltakelse som informant i prosjektet er anonymt, dvs. at vi ikke oppgir informantenes personnavn i sluttrapporten. Det er kun **deltakerne** i prosjektet fra Holth & Winge og Multiconsult som har tilgang til informasjonen som fremkommer av intervjuene.

Vedlegg D: Intervjuguide for intervjuene med representanter fra statsforvaltere

Evaluering av Heiplanen – Spørsmål til Statsforvalterne

Bakgrunn: I samarbeid med Multiconsult har Holth & Winge AS fått i oppdrag av Agder fylkeskommune å evaluere Heiplanen. Bakgrunnen for evalueringen er at Heiplanen skal revideres. Formålet med evalueringen er å få kunnskap om hvordan eksisterende Heiplan har fungert, som grunnlag for arbeidet med revisjonen.

Spørsmål som utgangspunkt for intervjuet/samtalen

1. Oppleves intensjonen med Heiplanen som tydelig?
2. Er kunnskapsgrunnlaget utdatert?
3. I så fall – hva slags ny kunnskap har man allerede, og hva slags ny kunnskap bør innhentes?
4. Hva er Heiplanens sterkeste og svakeste sider?
5. Opplever Statsforvalter at Heiplanen har god lokalpolitisk forankring?
6. Hvordan opplever Statsforvalter oppfølgningen av Heiplanen i kommunale plan- og dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven?
7. Hvordan opplever Statsforvalter at grepet som er tatt i Heiplanen med «bygdeutviklingssone» fungerer?
8. Hvilke kommuneplaners arealdel fungerer etter statsforvalters syn best sammen med Heiplanen, og hvorfor?
9. Hvordan opplever Statsforvalter dialogen mellom de ulike plannivåene?
10. Har Statsforvalter inntrykk av at kommunene får nok veiledning om hvordan Heiplanen kan følges opp i kommunale arealplaner?
11. Hvordan kan en sørge for at kommunene implementerer en revidert Heiplan på best mulig måte, og hva er best mulig måte?
12. Er det kun behov for en mindre revisjon av Heiplanen, eller bør Heiplanen være gjenstand for en omfattende revisjon/nyskriving?

Informasjon om personvern:

I behandlingen av intervjudata er vi underlagt personvernloven. Det innebærer at deltakelse som informant i prosjektet er anonymt, dvs. at vi ikke oppgir informantenes personnavn i sluttrapporten. Det er kun **deltakerne** i prosjektet fra Holth & Winge og Multiconsult som har tilgang til informasjonen som fremkommer av intervjuene.