



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Meld. St. 18

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Friluftsliv

Natur som kilde til helse og livskvalitet



Helse, rikdom og glede rommes i det ene ordet: Friluftsliv
Mikkjel Fønhus (1894–1973)

Innhold

1	Sammendrag av regjeringens forslag til friluftslivspolitik	7	6	Friluftslivets arealer og infrastruktur	38
2	Meldingens innhold og rammer	10	6.1	Innledning	38
2.1	Nasjonale mål for friluftslivspolitikken	12	6.2	Arealplanlegging	39
3	Friluftslivets egenart og helseverdier	14	6.3	Hensyn til friluftsliv ved utbygging	40
3.1	Friluftslivets historikk i Norge	14	6.4	Statlig sikring av friluftslivsområder	40
3.2	Friluftslivets folkehelseverdier	15	6.4.1	Sikring av bebygd eiendom	41
3.3	Tiltak	18	6.4.2	Overføring av friluftslivsområder fra andre statlige etater	41
4	Aktuelle problemstillinger og samfunnsmessige trender som vedrører friluftsliv	19	6.4.3	Tilrettelegging og forvaltning av statlig sikrede friluftslivsområder	42
4.1	Samfunnsendringer av betydning for friluftslivet	19	6.4.4	Fredede bygninger på statlig sikrede friluftslivsområder	42
4.1.1	Eldre befolkning og økt innvandring	19	6.4.5	Drift av de statlig sikrede friluftslivsområdene	43
4.1.2	Velferdsøkning og sosial ulikhet ..	19	6.4.6	Skjærgårdstjenesten	43
4.1.3	Teknologiutvikling og spesialisering	21	6.5	Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder	44
4.1.4	Urbanisering og fortetting	21	6.6	Friluftsliv i nærmiljøet	45
4.1.5	Tekniske inngrep i naturområder	22	6.6.1	Friluftsliv i byer og tettsteder	45
4.2	Endringer og utvikling i friluftsliv	22	6.6.2	Friluftsliv i jordbrukets kulturlandskap	49
4.2.1	Generelle trekk	22	6.6.3	Markaområder og by- og tettstedsnær skog	50
4.2.2	Rekruttering til friluftsliv	23	6.7	Friluftsliv i strandsonen	51
4.3	Klimaendringer	25	6.8	Friluftsliv i store naturområder	52
4.4	Motorisert ferdsel i utmark	25	6.8.1	Kvaliteter og utfordringer i store naturområder	52
5	Friluftsloven og allemannsretten	27	6.8.2	Nasjonalparker og andre verneområder	53
5.1	Innledning	27	6.8.3	Hytter som utgangspunkt for friluftsliv	54
5.2	Et friluftsliv i endring – utfordringer for allemannsretten ..	27	6.8.4	Friluftslivets arealbehov i fjellet ...	56
5.2.1	Tilrettelegging for et mangfoldig friluftsliv	27	6.9	Ferdelsårer	57
5.2.2	Tilpasning av friluftsloven til nye friluftslivsaktiviteter	31	6.9.1	Lokale ferdselsårer	58
5.3	Ferdsl i verneområdene	32	6.9.2	Lengre sammenhengende ferdselsårer	59
5.4	Grunneiernes og allmennhetens interesser	34	6.9.3	Sti- og løypeplaner	61
5.5	Teltning i utmark og ferdsel i skogplantefelt og innmark	35	6.10	Tilrettelegging for friluftsliv	64
5.6	Innkrevning av avgifter etter friluftsloven § 14	35	6.10.1	Klimatilpasset tilrettelegging	68
5.7	Vurdering av andre lover og regelverk	36	6.10.2	Tilskudd til tilrettelegging for friluftsliv	69
5.8	Tiltak	36	6.11	Tiltak	71
			7	Friluftslivsaktivitet	72
			7.1	Innledning	72
			7.2	Aktører, ansvar og roller	72
			7.2.1	Offentlige aktører	72
			7.2.2	Frivillige organisasjoner	73
			7.2.3	Private aktører	74

7.3	Friluftsliv i barnehage, skole og skolefritidsordning	76	9.3	Friluftsliv som grunnlag for lokal verdiskaping	102
7.4	Friluftsliv for alle	78	9.4	Naturinformasjonssentrenes potensial til å øke friluftslivsdeltakelsen	106
7.4.1	Informasjon	80	9.5	Innføring av merkevare- og kommunikasjonsstrategi for nasjonalparkene	107
7.4.2	Mobilisering av lite aktive grupper	81	9.5.1	Besøksforvaltning i nasjonalparkene	107
7.4.3	Et mangfold av aktiviteter	84	9.6	Tiltak	108
7.5	Friluftsliv i nærmiljøet	85	10	Samarbeid og samordning	109
7.6	Sikker ferdsel	87	10.1	Innledning	109
7.7	Tiltak	88	10.2	Samarbeid mellom statlige sektormyndigheter	109
8	Høsting av naturressurser i friluftsliv	89	10.3	Samarbeid på regionalt og kommunalt nivå	110
8.1	Innledning	89	10.4	Samarbeid mellom offentlige myndigheter, grunneiere og de frivillige organisasjonene som jobber med friluftsliv	110
8.2	Aktører, roller og ansvar	89	10.5	Tiltak	113
8.2.1	Offentlige myndigheter	89	11	Videre kunnskapsbehov/ forskningsbehov	114
8.2.2	Grunneierorganisering	89	11.1	Innledning	114
8.2.3	Tilgang til jakt, fritidsfiske og bær- og sopplukking	90	11.2	Stimulering til friluftsliv og verdien av friluftsliv	114
8.3	Jakt	91	11.3	Friluftsliv og endringsprosesser ...	115
8.3.1	Jegerprøven og oppfølging av jegerprøvekandidatene	91	11.4	Øvrige problemstillinger	115
8.3.2	Rekruttering til jakt	91	11.5	Tiltak	116
8.4	Fritidsfiske	92	12	Økonomiske og administrative konsekvenser	117
8.4.1	Forvaltning av fiskeressursene ...	92			
8.4.2	Rekruttering	93			
8.5	Rekruttering til høsting av bær og sopp	94			
8.6	Høsting av andre naturressurser ..	95			
8.7	Tiltak	98			
9	Friluftsliv og verdiskaping	99			
9.1	Innledning	99			
9.2	Utviklingstrekk i naturbasert reiseliv, og betydning for friluftslivet	99			



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Meld. St. 18

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Friluftsliv

Natur som kilde til helse og livskvalitet

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 11. mars 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Sammendrag av regjeringens forslag til friluftslivspolitik

Regjeringen vil ta vare på friluftsliv som en levende og sentral del av norsk kulturarv og nasjonal identitet, og som en viktig kilde til høyere livskvalitet og bedre helse for alle.

Mange er for lite fysisk aktive, og dette gir negative utslag i den nasjonale helsetilstanden. En av utfordringene i arbeidet for å styrke folkehelsen er derfor å øke den jevnlig fysiske aktiviteten i befolkningen. Friluftsliv er den vanligste formen for fysisk aktivitet i Norge. Hele 61 prosent oppgir at fysisk aktivitet i naturen og nærmiljøet er den formen for fysisk aktivitet de kunne tenke seg å gjøre mer av i fremtiden. Egenorganisert fysisk aktivitet som friluftsliv når ofte grupper som den organiserte idretten ikke når, og friluftslivsaktiviteter har en jevnere fordeling i deltakelse i befolkningen. Dette innebærer at deltakelsen i friluftsliv er stor i alle sosiale lag i befolkningen. Satsing på friluftsliv er derfor sentralt i regjeringens folkehelsearbeid.

Familien spiller en mindre rolle enn tidligere i rekrutteringen til friluftsliv. De frivillige organisasjonene er derfor viktigere enn tidligere for å lære

barn og unge friluftsliv, og for å gi dem gode naturopplevelser. Friluftsliv i skole og barnehage er også viktig i denne sammenheng.

Videre skaper utviklingstrekk som økt innvandring, urbanisering og fremveksten av nye friluftslivsformer behov for en gjennomgang av friluftslivspolitikken, for å tilpasse denne til utviklingen i friluftslivet og samfunnet for øvrig.

Hovedmålsettingen i friluftslivspolitikken er at en stor del av befolkningen driver jevnlig med friluftsliv. Regjeringen vil derfor at friluftsliv i nærmiljøet skal prioriteres i det offentlige friluftslivsarbeidet. Dette innebærer at friluftsliv i og ved byer og tettsteder skal prioriteres i tilskuddsordninger til friluftsliv, i sikring av friluftslivsområder og i friluftslivsarbeidet ellers. Kulturminner skal synliggjøres og formidles som opplevelsesverdi og motivasjonsfaktor i friluftsliv.

Forenkling av lovverket

Regjeringen vil forenkle friluftslivslovverket, og gjøre det lettere å forholde seg til reglene for ferd-

sel i utmark. Nye friluftslivsformer og økt bruk av nærfriluftslivsområder kan skape konflikter mellom friluftslivsutøvere. Regjeringen vil stimulere til tilrettelegging og informasjon som konfliktreducerende tiltak, fremfor strengere reguleringer som avgrenser allemannsretten. Satsing på informasjon og opplæring i naturvennlig ferdsel i henhold til allemannsretten vil være det viktigste tiltaket for å unngå konflikter som kan følge av et mer variert friluftsliv og en sterkere urbanisering.

De endringer i lovverket som er foreslått er at friluftslovens ordlyd endres for å åpne for nye friluftslivsformer. Det foreslås at friluftsloven kan gi en generell adgang til ikke-motorisert ferdsel i utmark. Det vil dermed ikke oppstå spørsmål om for eksempel kiting, klatring, bruk av rullleski eller paragliding er omfattet av ferdselsretten. Adgangen til å sykle i utmark vil også bli utvidet med en slik endring.

I tillegg foreslås det å fjerne restriksjoner på blant annet sykling og riding i en del verneområder, slik at det i utgangspunktet skal være tillatt å sykle på eksisterende veier, stier og kjørespor i nasjonalparkene og i landskapsvernområdene. Det foreslås derfor å endre verneforskriftene i tråd med dette. Endringene vil medføre at sykling som et utgangspunkt blir tillatt i store områder hvor det i dag er forbudt.

Landbruk

I meldingen framheves landbrukets særskilte rolle som forvalter av skog, utmark, jordbrukets kulturlandskap og landbruksveier. For å sikre et godt tilbud for friluftsliv, samtidig som næringens interesser ivaretas, er det viktig at landbrukets organisasjoner tas med i prosesser om friluftsliv. Den enkelte grunneier skal ha innflytelse på tiltak som berører egen eiendom.

Grøntområder i og ved byer og tettsteder

Meldingen understreker viktigheten av å ivareta og videreutvikle grønne strukturer i byer og tettsteder. Dette innebærer blant annet at slike områder skal prioriteres for statlig sikring.

Ved planlegging er det faglige holdepunkter for å legge til rette for at det er mindre enn 500 meter fra den enkelte bolig til nærmeste allment tilgjengelige grønntområde/friområde eller sammenhengende sti-/turveinett. Regjeringen vil oppfordre alle kommuner til å utarbeide grønne strukturanplaner for sine byer og tettsteder.

Forvaltningen av markaområdene byr på en rekke utfordringer, på grunn av mange motstri-

dende interesser. Regjeringen vil stimulere til dialog og holdningsskapende arbeid for å hindre konflikter og for å ivareta naturgrunnlag og opplevelsesverdier. Regjeringen vil oppfordre kommunene til å markere langsiktige utbyggingsgrenser mot markaområdene, ved bruk av hensynssoner. Mangfoldet av ønsker og behov gjør at markaområder bør tilrettelegges ulikt, ved bruk av sonering. Sonering innebærer inndeling i delområder med ulike formål, for eksempel med ulik grad av tilrettelegging. Regjeringen vil oppfordre kommunene til i større grad å bruke sonering i arealplanleggingen.

Prosjektet Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder skal videreføres og videreutvikles.

Det skal vurderes om Skjærgårdstjenestens oppgaver kan utvides innenfor gjeldende driftsområder.

Regjeringen vil utarbeide en veiledning om helhetlig planlegging i sjøområdene, og vil oppfordre kommunene til å kartlegge tilgjengeligheten og fjerne ulovlige stengsler i strandsonen.

Fritidsboliger

Det skal legges til rette for en bærekraftig politikk for fritidsboliger, der fritidsboligene lokaliseres og utformes slik at hensyn til allment friluftsliv, landskap, estetikk, energibruk, kulturminner og naturmangfold ivaretas, og der landskapsanalyser danner grunnlag for planene. Regjeringen vil oppfordre fylkeskommuner med fjellområder med stort utbyggingspress om å utarbeide regionale planer som sikrer ivaretagelse av større naturområder for friluftsliv. Regjeringen vil videre bedre veiledningen om helhetlig planlegging i fjellområdene, der utarbeidelse av en statlig planretningslinje for deler av fjellområdene kan være en aktuell modell.

Skoler og barnehager

Skoler og barnehager spiller en viktig rolle i rekrutteringsarbeidet til friluftsliv, i tillegg til friluftslivsorganisasjoner og interkommunale friluftsråd. Temaene friluftsliv og bruk av naturen og nærmiljøet som læringsarena er innarbeidet i virksomheten til barnehager og skoler, og i barnehagelærerutdanningen og i lærerutdanningen. Viktigheten av grønne utearealer ved skoler og barnehager vektlegges, og skoler oppfordres til å være bevisst på å bruke grønne områder som egner seg til friluftsliv og som læringsarena.

Helse

Regjeringen vil at natur og friluftsliv brukes enda mer i det helsefremmende og forebyggende helsearbeidet. Dette betyr blant annet at friluftsliv inkluderes i tilbudet til frisklivssentralene og at kommuner, frivillige organisasjoner og friluftsråd samarbeider om å rekruttere lite fysisk aktive til deltakelse i friluftsliv.

Regjeringen vil videre oppfordre sykehus og andre behandlingsinstitusjoner til å bruke naturen og friluftslivsaktiviteter som en del av behandlingen. Kommunene oppfordres til å vektlegge nærhet til attraktive uteområder ved lokalisering av alders- og sykehjem.

Friluftaktiviteter i nærmiljøet og friluftaktiviteter rettet mot barn og unge foreslås prioritert i tilskuddsordningene. Regjeringen vil innenfor gjeldende tilskuddsordninger også bidra til utvikling av tiltak som kan rekruttere personer med innvandrerbakgrunn til friluftsliv.

Det foreslås at det legges til rette for gjennomføring av et nytt friluftslivets år i 2025.

Jakt og høsting

Meldingen behandler hvordan staten kan legge til rette for økt aktivitet og rekruttering til høstingsaktiviteter som jakt, fiske og bær- og sopplukking. Blant annet foreslås høstingsaktiviteter prioritert i tilskuddsordningene og prosjektet Fiskesprell skal utvikles og videreføres. Meldingen drøfter hvordan staten som grunneier kan legge til rette for jakt og fiske, ikke minst i form av opplæringsjakt og tilbud til førstegangs storviltjegere på statsgrunn. Regjeringen vil også arbeide for å øke samarbeidet mellom grunneiere, med formål å

bedre tilgangen til jakt og fiske for allmennheten på deres eiendommer.

Naturbasert reiseliv

Det er et nært forhold mellom friluftsliv og verdiskaping basert på natur- og kulturarven. Naturbasert reiseliv dekker den økte etterspørselen etter guiding, kurs og opplevelsestilbud i naturen. Interessen for friluftsliv både i Norge og blant utenlandske turister er en viktig forutsetning for mange reiselivsbedrifter. Aktører innenfor naturbasert reiseliv bidrar mange steder til et bedret friluftslivstilbud for allmennheten, for eksempel til oppkjøring av skiløyper og til merking og opparbeiding av ferdselsårer. Regjeringen vil prioritere bedre tilrettelegging for friluftsliv i nasjonalparkene, også for å ivareta reiselivet og verneverdiene. Hver nasjonalpark skal ha utarbeidet besøksstrategier innen 2020, ny merkevare- og kommunikasjonsstrategi for nasjonalparkene skal implementeres, og skilting og øvrig tilrettelegging skal forbedres. Det vil videre satses på kunnskapsformidling gjennom naturinformasjonssentrene.

Samarbeid

Regjeringen vil videreføre og utvikle sektorsamarbeidet på statlig nivå innenfor arbeidet med helsefremmende nærmiljøer. Det understrekes at et godt samarbeid mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene/interkommunale friluftsrådene er viktig for å nå de nasjonale målsetningene i friluftslivsarbeidet, og regjeringen bidrar til at disse har gode rammebetingelser. Regjeringen ønsker at flest mulig kommuner er med i et interkommunalt friluftsråd.

2 Meldingens innhold og rammer

Friluftslivets egenart

Friluftsliv er en viktig del av den norske nasjonale identiteten og den norske kulturarven. Friluftsliv har en dokumentert helseeffekt og er en viktig faktor for befolkningens livskvalitet. Friluftsliv er også en sentral del av den personlige identiteten for svært mange mennesker. Kombinasjonen fysisk aktivitet og naturopplevelse er unik, og utgjør kjernen i friluftsliv, ofte i et samspill med kulturminner. Friluftsliv gir både sanselige og fysiske opplevelser. I tillegg vil et aktivt friluftsliv kunne gi den enkelte et forhold til naturen, som igjen kan medføre økt vilje til å foreta miljøvennlige valg. Stortingsmeldingen skal bidra til å opprettholde friluftsliv som en levende del av den norske kulturarven og nasjonale identiteten, og videreutvikle friluftsliv som del av arbeidet for å styrke folkehelsen.

Friluftsliv kan utøves av alle, uansett bosted og nesten uavhengig av fysisk form, bevegelse og kunnskap. Gjennom allemannsretten har alle rett til å ferdes fritt i utmark, uten å måtte betale for det. Dette er selve grunnforutsetningen for det norske friluftslivet. I tillegg krever mange friluftslivsaktiviteter lite eller ingenting av spesielt utstyr eller økonomiske ressurser. Alle kan ta en tur i den lokale parken og grøntområder i nærmiljøet. Natur finnes over alt, også inne i byene og tettstedene. Et rikt naturmangfold beriker friluftslivsopplevelsen. Å ivareta naturmangfoldet er dermed også et viktig bidrag for å legge til rette for friluftsliv, både i form av ivaretagelse av naturarealer og i form av den naturopplevelsen som et rikt naturmangfold representerer. Stortingsmeldingen om naturmangfold, som regjeringen fremmet i desember 2015, er derfor viktig for å legge til rette for og stimulere til friluftsliv.

I tillegg til friluftslivets egenverdi i form av kilde til høyere livskvalitet, glede og personlig identitet, er friluftsliv en viktig del av regjeringens folkehelsepolitikk. Det er godt forskningsmessig dokumentert at tilgang til natur og naturopplevelse bidrar til god livskvalitet og har betydelige positive helsemessige virkninger. Å bevare natur, særlig i og rundt byer og tettsteder, er dermed et

viktig bidrag i folkehelsearbeidet. Dersom enda flere i befolkningen utøver friluftsliv jevnlig, vil dette gi en bedring av folkehelsen. I NOU 2013:10 «Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester» er det understreket at friluftsliv og mulighet for rekreasjonsopphold i naturen er en svært viktig økosystemtjeneste, med stor betydning for velferd og folkehelse. Det er også understreket at i et folkehelseperspektiv er det behov for en sterkere satsing på nærområder.

Definisjon av friluftsliv

Meldingen legger til grunn følgende definisjon av friluftsliv: «Opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandring og naturopplevelse». Denne definisjonen ble også lagt til grunn i den første stortingsmeldingen om friluftsliv fra 1987 og den siste stortingsmeldingen fra 2001.

Formålet med å legge en definisjon til grunn er å sikre at det kan jobbes målrettet innenfor området, og slik at virkemidler kan utformes og tilpasses for å oppnå de nasjonale målene innenfor friluftsliv. I tillegg er det viktig å ha en relativt presis definisjon av hva friluftsliv er, for å sikre at de kjerneverdiene som ligger i friluftsliv blir ivaretatt i arbeidet med å legge til rette for og stimulere til friluftsliv. Helseeffekten i friluftsliv og den kilden friluftsliv er til miljøengasjement, personlig utvikling, velvære og livskvalitet, bygger på samhandlingen mellom naturopplevelse og fysisk aktivitet. Videre er det nødvendig å avgrense og skille friluftsliv fra annen aktivitet og andre innsatsområder.

Forståelsen av friluftsliv som legges til grunn inkluderer også ferdsel og opphold i grøntområder inne i byer og tettsteder, som for eksempel parker og andre grønne strukturer.

Motorisert ferdsel omfattes ikke av friluftslivsbegrepet, slik det er definert i den offentlige friluftslivspolitikken. Det er samhandlingen mellom fysisk aktivitet og naturopplevelse som regjeringen ønsker å legge til rette for og fastsette en politikk for i denne stortingsmeldingen.

Med naturopplevelse menes i denne sammenheng også det å oppleve kulturminner i natur, og å

forstå og oppleve landskapets historie. Tidligere tiders bruk av skog, fjell, utmark, holmer og skjær har etterlatt mange spor i landskapet, både fra den tidlige forhistorien og fra nyere tid. Slike menneskelige spor i landskapet har ofte store opplevelsesverdier. Naturopplevelser kan også knyttes til bynatur, som gatealleèer og grønne havnepromenader.

Friluftsliv i nærmiljøet

Regjeringen ønsker å legge til rette for at enda flere kan utøve friluftsliv jevnlig, og at de som i dag er lite fysisk aktive kan bli mer aktive gjennom friluftsliv. Satsing på arealene i nærmiljøet er derfor viktig. Parkene og grønnstrukturene i byer og tettsteder er meget viktige for rekreasjon og friluftsliv, spesielt for hverdagsaktiviteten. Naturopplevelsen kan være like stor i en park eller et grøntområde inne i en by eller tettsted, som i større og mer uberørte naturområder. Friluftsliv kan dermed utøves overalt der det er tilgjengelige naturområder, – enten det er i Frognerparken i Oslo eller i Jotunheimen.

Terskelen for å få naturopplevelse og fysisk aktivitet gjennom friluftsliv skal gjøres så lav som mulig. Vekstpotensialet for å få folk til å bli mer fysisk aktive ligger i stor grad i selvorganiserte aktiviteter i nærmiljøet. Meldingen skal bidra til å legge til rette for friluftsliv som en lavterskelaktivitet, slik at flest mulig kan utøve friluftsliv i hverdagen.

Bevaring og utvikling av parker, grønnstrukturer og grønne områder i byene og tettstedene er avgjørende for å nå regjeringens mål om å øke antall aktive i friluftsliv. Å legge til rette for og skape grønne korridorer for ferdsel fra bebygde områder og inn i naturområdene rundt byene og tettstedene, er viktige grep for å øke bruken av bymarkene. Lett tilgang til friluftslivsområder både innenfor og utenfor byer og tettsteder er avgjørende for å opprettholde og øke friluftslivsdeltakelsen. Mye av friluftslivet i Norge skjer i naturområdene rett utenfor byene. Disse områdene er derfor særdeles viktige, samtidig som de gir mulighet til å utøve et vidt spekter av friluftslivsaktiviteter.

Meldingen omfatter imidlertid også friluftsliv utenfor byene, tettstedene og bymarkene, og dekker således hele friluftslivsfeltet. Svært mange bruker feriene sine til friluftsliv i fjellet eller på kysten, og har dette kanskje som høydepunkter i løpet av året. Friluftsliv langs kysten og i de store skogs- og fjellområdene er en viktig del av trivselen til mange mennesker og sentralt i det norske

friluftslivets historie, identitet og forankring, og er noe som regjeringen vil fortsette å legge til rette for.

Rekruttering og stimulering til friluftsliv

I denne stortingsmeldingen legges det frem en rekke tiltak og føringer for statens arbeid med friluftsliv i årene fremover, med overordnet mål om at enda flere skal utøve friluftsliv jevnlig. Både iverretakelse og tilrettelegging av arealer, og opplæring og stimulering til friluftsliv er avgjørende for å kunne bidra til å nå denne målsetningen. Dette innebærer tiltak og føringer innenfor mange fagområder, der de fleste departementers ansvarsområder berøres.

For at friluftsliv skal være en kilde til god helse i befolkningen og en levende del av norsk kulturarv og nasjonale identitet, er det avgjørende at barn og unge blir introdusert for friluftsliv, får nødvendig kunnskap til å utøve friluftsliv og finner glede i friluftsliv. Å rekruttere barn og unge til friluftsliv er derfor sentralt i meldingen. Erfaring og forskning viser at personer som får oppleve gleden ved friluftsliv som barn, vil fortsette med friluftsliv også i voksen alder, og igjen ta med sine barn ut i naturen. Friluftsliv blir på denne måten en kilde til helse og livskvalitet gjennom hele livet.

Befolkningen i Norge har blitt mer mangfoldig. Meldingen beskriver hvordan dette påvirker friluftslivet, og om det har oppstått nye måter å utøve friluftsliv på som følge av denne utviklingen. Dette kan både være nye aktiviteter og varianter av eksisterende friluftslivsaktiviteter. Mangfoldet i befolkningen kan igjen føre til at det er behov for å tenke nytt når det gjelder deler av arbeidet med tilrettelegging og stimulering til friluftsliv, slik at arbeidet med friluftsliv når alle.

Andelen av befolkningen som utøver friluftsliv har i en årrekke vært jevnt økende, men har de senere årene samlet sett flatet ut. Imidlertid er det variasjon i utviklingen for de ulike friluftslivsaktivitetene.

Fotturer er den vanligste friluftslivsaktiviteten, og både fotturer og utendørs bading har hatt en økning i deltakelsen de senere år. Nye friluftslivsformer, som for eksempel terrengsykling, kiting og bølgesurfing har også hatt økning i antall utøvere. Meldingen beskriver disse utviklingstrekkene nærmere, og vurderer hvordan det kan legges til rette for nye friluftslivsaktiviteter i sameksistens med øvrig friluftsliv, uten at viktige naturverdier blir skadelidende.

Oppslutningen om jakt er relativt stabil. Andre høstingsaktiviteter som fiske og bær- og soppluk-

king har derimot hatt en nedgang siden 1970-tallet, men siden 2007 ser denne nedgangen ut til å ha stoppet opp. Et mål med meldingen er at den skal bidra til at flere utøver høsting i norsk natur. Meldingen inneholder flere tiltak som kan bidra til å øke antallet som fisker, jakter og som høster bær og sopp.

Kulturminner som opplevelsesverdi i friluftsliv

For mange er det samspillet mellom natur- og kulturminnekvalitetene i et område som utgjør grunnlaget for opplevelsen, og som er hovedmotivasjonen for å dra på tur.

Å besøke for eksempel en gammel boplass eller gå på en gammel ferdselsåre skaper en nærhet til fortiden som både er lærerik og fascinerende. Det finnes mange spor i naturen etter menneskelig aktivitet. Noen er vanskelige å se, og utgjør kanskje bare en fordypning i terrenget, som man må ha spesiell kunnskap for å se og/eller tolke. Men også for synlige kulturminner kan det være behov for formidling og informasjon. Derfor er det viktig å formidle og synliggjøre kulturminner og kulturhistorien.

Ofte vil kulturminnene være en integrert del av selve friluftslivsutøvelsen. Blant annet blir mange tidligere fiskebruk og fyrstasjoner brukt som overnattingssted i kystfriluftslivet, og mange er en del av kystledene. Andre steder, som på Finnskogleden, er nedlagte gårdsbruk og plasser brukt som overnattingssteder. Disse plassene er ofte godt bevarte, kanskje også med opprinnelig interiør, noe som gir en spesiell nærhet og samhørighet med fortidens mennesker og leveform.

Stier og gamle ferdselsåre er også viktige kulturminner i friluftslivsområdene. Stien og ferdselsårene muliggjør ikke bare ferdsel, men inneholder også mye historie.

Å beskytte, formidle og synliggjøre kulturminner er derfor en viktig del av friluftslivsarbeidet. Meldingen viser synergier mellom friluftsliv og kulturminner og hvordan regjeringen vil arbeide for å formidle og synliggjøre kulturminner i friluftslivssammenheng.

Allemannsretten

Grunnforutsetningen i det norske friluftslivet er retten til fri ferdsel i utmark gjennom allemannsretten, forankret i friluftsloven av 1957. Å bevare

allemannsretten er derfor essensielt. Alle i Norge skal kunne ferdes hensynsfullt i utmark uten å måtte spørre grunneier om lov først eller å måtte betale for det, så lenge ferdselen og oppholdet skjer på en naturvennlig måte og det tas hensyn til andre friluftslivsutøvere og grunneierne. Meldingen drøfter dette, og vurderer behov for endringer og presiseringer i dagens regelverk.

Reiseliv basert på natur- og kulturarven

Reiseliv basert på natur- og kulturarven er i fremvekst. Dette gir en unik mulighet for å bedre betingelsene for det allmenne friluftslivet. Meldingen vurderer hvordan natur- og kulturbasert reiseliv kan bedre betingelsene for allmennhetens friluftsliv. I tillegg drøftes forholdet mellom næringsbasert turisme i naturen og det allmenne friluftslivet.

Friluftslivets år 2015

I 2015 ble det arrangert Friluftslivets år, som det tredje i rekken. Det første ble arrangert i 1993 og det andre i 2005. I løpet av 2015 ble det gjennomført en rekke aktiviteter og arrangementer i hele landet. Hovedmålgruppen for 2015 var barn, unge og barnefamilier. Tema som ble vektlagt var friluftsliv i nærmiljøet, kulturminner og fritidsfiske. Hvilke tiltak og aktiviteter som fikk størst oppslutning og fungerte best i stimulering til friluftsliv, er viktige erfaringer fra året. Disse erfaringene er med på å danne grunnlag for de tiltak som foreslås i meldingen innenfor stimulering til friluftsliv.

2.1 Nasjonale mål for friluftslivspolitikken

Regjeringens hovedmål er at befolkningen utøver friluftsliv jevnlig. På bakgrunn av prioriteringene i det statlige friluftslivsarbeidet og premisset for et aktivt og utbredt friluftsliv som er presentert over, foreslår regjeringen følgende nasjonale mål for friluftslivspolitikken:

1. Friluftslivets posisjon skal ivaretas og videreutvikles gjennom ivaretagelse av allemannsretten, bevaring og tilrettelegging av viktige friluftslivsområder, og stimulering til økt friluftslivsaktivitet for alle.
2. Naturen skal i større grad brukes som læringsarena og aktivitetsområde for barn og unge.



Figur 2.1 Skogstur langs blåmerket sti ved Kobberhaugvannet i Nordmarka ved Oslo.

Foto: Marianne Gjørv.

3 Friluftslivets egenart og helseverdier

3.1 Friluftslivets historikk i Norge

De dypeste røttene til det norske friluftslivet finner vi i jakt, fangst, fiske, høsting og sanking i fjell, skog og på kysten. Dette har bidratt til livberging så lenge det har bodd folk her i landet.

Friluftsliv som begrep ble først brukt skriftlig i Henrik Ibsens dikt «På Vidderne» fra 1859. Hos Ibsen dreier friluftsliv seg om at mennesket oppdager sin individuelle særegenhet i naturen, og ved å trekke seg tilbake til naturen oppnås innsikt og personlig styrke. Friluftsliv som fenomen, i forståelsen av å oppsøke naturen kun for opplevelsens skyld, er imidlertid eldre. Friluftsliv i Norge har sterke røtter i prosessen rundt oppbygging av en nasjonal identitet og kampen for nasjonalt selvstyre, som startet fra slutten av 1700-tallet og fortsatte utover på 1800-tallet.

Særlig fra midten av 1800-tallet ble nordmenns forhold til naturen, friluftsliv og norsk folkekultur brukt aktivt i arbeidet med å skape en norsk nasjonal identitet, under den europeiske romantikken. Friluftsliv som vi kjenner det i dag er i stor grad et resultat av romantikkens idealer om en folkelig, naturnær og særpreget kulturarv. Særlig folkekulturen i fjelltrakter ble sett på som forbilledlig, og fjellnaturen ble dermed oppfattet som typisk norsk. Synet på de norske fjellene ble i denne prosessen helt forandret. De ble nå sett på som vakre og lokkende, mens de før ble betraktet som skremmende og ugjestmilde. Sammenfallet i tid med romantikken fører til at norsk identitet blir knyttet til naturens egenverdi og til en levemåte i nær kontakt med opprinnelig natur. Bybefolkningen og de kondisjonerte søkte ut i naturen for å være norske, men uten at de hadde noe ærend der, slik som bøndene hadde. Friluftsliv forente by og land og skapte en felles nasjonal identitet.

Flere av de store friluftslivsorganisasjonene ble dannet på siste halvdel av 1800-tallet, og var med det viktige bidragsytere for å skape det friluftslivet vi kjenner i dag. For eksempel ble Den Norske Turistforening grunnlagt i 1868, Norges Jeger- og Fiskerforbund ble etablert i 1871 og Ski-foreningen ble dannet i 1883. Særlig Den Norske Turistforening var en viktig bidragsyter i å skape

friluftsliv som en del av den norske nasjonale identiteten, der fjellnaturen var helt sentral.

Fra slutten av 1800-årene og utover på 1900-tallet fikk folk mer og mer fritid, som følge av lovfestet ferie og etter hvert innføring av åtte timers arbeidsdag. Dette gjorde det mulig for flere å bruke mer tid på friluftsliv og å reise lenger avgårde. Fritiden ga også flere mulighet til å se på naturen med nye øyne. Fra å være et sted forbundet med arbeid og næring, ble naturen nå også et sted for avkobling, naturopplevelse og fysisk aktivitet.

Det norske friluftslivets historiske egenart og forankring er tydelig i dagens norske friluftsliv. Det som særlig kjennetegner det norske friluftslivet er den enkle tilretteleggingen og det enkle utstyret. I tillegg er naturopplevelse svært sentralt i den norske friluftslivstradisjonen. Undersøkelser viser at stillhet og fred, naturopplevelse, å komme bort fra stress og mas er blant de viktigste årsakene til at folk driver med friluftsliv.

Sentralt i den norske friluftslivstradisjonen er også ferdsel på eget ansvar. Å ferdes i naturen forutsetter tur etter evne, både ut fra fysisk form, og det å kunne mestre de krav som terreng, vær og landskap setter. En viktig verdi i norsk natur er den relativt lave graden av tilrettelegging. På den måten kan ferdsel i naturen også være noe som setter krav til egen kompetanse og vurderings-evne, og som bidrar til personlig utvikling.

Hovedlinjer i utviklingen av friluftsliv de siste tiår

Hvilke aktiviteter som friluftsliv rommer, påvirkes av endringer i den samfunnsmessige og kulturelle konteksten. I løpet av 90-tallet og fram til i dag har friluftslivet fått økende preg av individualisering og spesialisering. I motsetning til på 1970-tallet, da friluftslivet var dominert av noen få kjerneaktiviteter, er friluftslivet i dag kjennetegnet ved at aktivitetene er mer mangfoldige. Den generelle velstandsutviklingen har gjort at flere reiser i forbindelse med friluftslivsaktiviteter, og har medført mer spesialisering innenfor utstyr. Dette har bidratt til at friluftslivet er blitt mer spesialisert og differensiert, særlig blant yngre.

Andre endringer er at en stadig større del av befolkningen bor i byer og tettsteder. Dette understreker behovet for satsing på bevaring, utvikling og tilrettelegging av områder for friluftsliv i byer og tettsteder. Andelen innbyggere over 70 år øker, og befolkningens kulturelle og etniske bakgrunn er mer sammensatt enn tidligere. I tillegg har familiestrukturene blitt mer varierte. Økt variasjon i befolkningssammensetningen har vært medvirkende til at nye former å utøve friluftsliv på har oppstått. Befolkningen med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn har til dels betydelig lavere deltagelse i friluftsliv enn etnisk norske og vestlige innvandrere, og mange har en annen tradisjon for opphold og ferdsel i natur. Disse gruppene søker ofte ut i parkene og de tilrettelagte grøntområdene i nærmiljøet for å få naturopplevelse, rekreasjon og fysisk aktivitet. De benytter i vesentlig mindre grad mindre tilrettelagte naturområder.

Av nye friluftslivsformer som er kommet til de senere år, er for eksempel terrengsykling, kiting og bølgesurfing, som ofte stiller høye krav til ferdigheter og utstyr. Nye friluftslivsformer utgjør en mangfoldig samling med aktiviteter som ofte er karakterisert av stadig nytt og forbedret utstyr, actionpreg, spenning og utfordringer. Disse aktivitetene utgjør imidlertid fortsatt bare en liten del av friluftslivet, befolkningen sett under ett.

Tradisjonelt ble ofte ikke turgåing og opphold i parkene og grøntområdene inne i byer og tettsteder oppfattet som friluftsliv. Men de senere år har

flere og flere flyttet inn til byer og tettsteder, slik at behovet for å legge til rette for naturopplevelse og fysisk aktivitet innenfor byggesonen har blitt større. I forbindelse med økt oppmerksomhet på folkehelse, har det også blitt lagt større vekt på å få flest mulig til å utøve friluftsliv jevnlig, og at terskelen for friluftsliv skal være lavest mulig. Da blir grøntområdene i nærmiljøet svært viktige.

I byer og tettsteder utgjør ofte de grønne, blå og grå strukturene en helhet for opplevelsesverdi og fysisk aktivitet. Det er derfor viktig at det finnes attraktive både grønne, blå og grå arealer i byene og tettstedene for å inspirere til fysisk aktivitet og til å ta uterommene i bruk.

Med grå arealer menes byrom som gater, plasser, torg og lignende, attraktive historiske områder eller annet bebygd areal med kvaliteter. Det er viktig at byutviklingen tar hensyn til alle disse kvalitetene.

3.2 Friluftslivets folkehelseverdier

Mange i befolkningen er for lite fysisk aktive. Dette gir negative utslag i den nasjonale helsetilstanden. Nøkkeltall fra Helsedirektoratet fra 2011 viser at 15-åringene er mer stillesittende enn folk i aldersgruppen 65–85 år. Dette er en bekymringsfull trend. I følge tallene fra Helsedirektoratet har en av fem nordmenn en kroppsmasseindeks på over 30, noe som tilsvarer fedme. Den europeiske

Boks 3.1 Potensiell velferdsgevinst ved økt fysisk aktivitet/friluftsliv

I Helsedirektoratets rapport fra 2014 «Kunnskapsgrunnlag fysisk aktivitet», er det gjennomført en beregning av potensiell hypotetisk velferdsgevinst ved økt fysisk aktivitet. Velferdsgevinsten er et hypotetisk anslag på den økonomiske verdien av leveårene som vinnes og bedringen i livskvaliteten som oppnås.

Beregningen tar utgangspunkt i data som viser at om lag 20 prosent av befolkningen er fysisk aktive, 60 prosent delvis aktive og 20 prosent fysisk inaktive. Det betyr at fire av fem, eller 80 prosent av befolkningen, har et forbedringspotensial når det gjelder fysisk aktivitet. Dersom alle som ikke oppfyller helsemyndighetenes anbefalinger til fysisk aktivitet øker sitt fysiske aktivitetsnivå fra inaktiv eller delvis aktiv til aktiv, er det beregnet en årlig hypotetisk velferdsgevinst på 239 milliarder kroner. Dette tallet er basert på tallene for vunnete, kvalitets-

justerte leveår, og en verdi på 588 000 kroner for et kvalitetsjustert leveår. Et kvalitetsjustert leveår tilsvarer et leveår med full helse.

Anslaget er basert på en verdi på 15 mill. kroner for et statistisk liv. Nylig har Finansdepartementet fastsatt verdien til 30 mill. kroner, og Helsedirektoratet har følgelig oppjustert verdien av et kvalitetsjustert leveår til 1,12 mill. kroner. Potensiell hypotetisk velferdsgevinst dersom alle som ikke oppfyller myndighetenes anbefalinger til fysisk aktivitet øker sitt fysiske aktivitetsnivå fra inaktiv eller delvis aktiv til aktiv, har dermed økt til 455 milliarder kroner. Det understrekes at beløpet er en hypotetisk størrelse, som blant annet avhenger av at hele befolkningen aktiviseres. Tallet er imidlertid en indikasjon på at velferdsgevinstene ved økt fysisk aktivitet er store.

Boks 3.2 Helsemessige virkninger av naturopplevelse

Friluftslivets kjerne og helsemessige verdier ligger først og fremst i samspillet mellom naturopplevelse og fysisk aktivitet. Hver for seg har både fysisk aktivitet og naturopplevelse en betydelig helsemessig verdi, og samhandlingen mellom disse gir friluftsliv unike verdier for den enkeltes fysiske og psykiske helse. Forskning fra Storbritannia, gjengitt i *Environmental Science and Technology* i 2014, viser at mennesker som lever i urbane områder med grøntarealer, blir lykkeligere og har mindre angst og depresjoner enn de som lever i tilsvarende områder uten grøntarealer. Mennesker som bor inntil grønne områder er også mindre stresset og lever lenger. De som flyttet vekk fra grøntområder, fikk målt dårligere mental helse etter flyttingen.

En dansk studie har påvist at de som bor mindre enn 300 meter fra grønne områder har bedre helse på en lang rekke områder enn de som bor mer enn en kilometer fra et grønt område. De som bor nærme et grønt område er mer fysisk aktive, slankere, mindre stresset, har færre smerter, har færre psykiske problemer og fungerer bedre sosialt («Brug af grønne områder og folkesundhed i Danmark», Universitetet i København, 2011). SINTEF-rapporten «Analyse og dokumentasjon av friluftslivets effekt på folkehelse og livskvalitet» (2009) viser at kontakt med natur og utsikt til natur i seg selv reduserer stress, påvirker immunforsvaret og påskynder tilfriskningsprosesser for syke mennesker.

Miljøpsykologen Roger Ulrichs var en av de første som dokumenterte grønne områders sunnhetsfremmende effekt. I 1984 undersøkte

han en rekke sykehusjournaler og fant at gallespasienter med «grønn utsikt» ble utskrevet hurtigere enn tilsvarende pasienter uten slik utsikt. «Naturgruppen» hadde også færre komplikasjoner og behøvde betydelig færre injeksjoner av sterkt smertestillende medisiner. Dessuten viste det seg at denne gruppen hadde færre personlige klager under sykehusoppholdet.

En nylig utført studie ved Stanford University i California (Gregory Bratman med flere) viser at ferdsel i naturområder demper stress og bekymringer, og har en vesentlig bedre effekt på sinnstilstanden enn ferdsel i for eksempel en by eller langs en trafikkert vei. Resultatene framkom både gjennom spørsmål og svar og ved måling av blodgjennomstrømming i hjernen til personene i studien.

En rekke undersøkelser, fra forskjellige land, viser at lek, ferdsel og opphold i natur har meget stor verdi for barn og unges utvikling. De positive effektene omfatter blant annet opplevelse av tilhørighet og personlig identitet, bedret konsentrasjonsevne, bedret refleksjonsevne og positive effekter på sosial samhandling, og utvikling av følelser og fantasi. Naturen stimulerer til fysisk aktivitet og lek, som også bidrar positivt til utvikling av motoriske ferdigheter. Naturen er ingen ferdig tilrettelagt lekeplass, her er det bare fantasien som setter grenser for lek og utfoldelse. Naturen rommer ikke instruksjoner for handling, men gir et mangfold av muligheter. Friluftslivsforskeren Bjørn Tordsson uttrykker dette treffende med uttrykket «å svare på naturens åpne tiltale».

HETUS-databasen viser at nordmenn er blant de minst fysisk aktive i hele Europa. Utbredt bruk av bil og kollektivtransport i hverdagen gjør at nordmenn er mye mindre aktive til fots og på sykkel enn tidligere. Bare hver femte voksne nordmann er tilstrekkelig fysisk aktiv til å tilfredsstillere helsemyndighetenes anbefaling på to og en halv time fysisk aktivitet i uken. Blant barn er det fysiske aktivitetsnivået i større grad i tråd med rådene, men aktivitetsnivået synker med økende alder. Ni av ti seksåringer tilfredsstiller helsemyndighetenes anbefalinger, mens tilsvarende tall for 15-åringer er nede i henholdsvis 40 prosent blant jenter og 60 prosent blant gutter.

Barn og unge bør være aktive minst en time hver dag. Imidlertid er litt fysisk aktivitet mye bedre enn ingen aktivitet. For inaktive vil selv en beskjeden økning i daglig aktivitetsnivå gi en betydelig helsegevinst i form av redusert sykdomsrisiko, bedre livskvalitet og økt funksjonsdyktighet i eldre år. Ved siden av å føre til psykisk velvære og mer overskudd, er det solid dokumentert at økt fysisk aktivitet gjennomgående gir en økning i antall leveår (jf. Helsedirektoratets rapport fra februar 2014 «Kunnskapsgrunnlag fysisk aktivitet»).

Den helsemessige virkningen av naturopplevelse og nærhet til natur er solid dokumentert.



Figur 3.1 Fra åpningen av Friluftslivets år 2015 i Tøyenparken i Oslo.

Foto: Camilla Pettersen.

Natur og naturopplevelse har stor positiv effekt på menneskers psykiske helse, se boks 3.2.

Basert på danske beregninger sier Helsedirektoratets rapport at personer mellom 20 og 40 år som går fra å være inaktive til aktive i gjennomsnitt vil vinne om lag åtte «kvalitetsjusterte leveår». Dette er et mål som skal fange opp både økt levealder og økt livskvalitet gjennom bedre helse. Selv opp i høy alder vil en person som går fra å være inaktiv til å være aktiv kunne vinne flere kvalitetsjusterte leveår. For eksempel vil personer mellom 60 og 69 år vinne mellom tre og fire kvalitetsjusterte leveår ved å gå fra å være inaktive til å være aktive.

Et hovedmål innenfor folkehelsearbeidet er å øke den jevnlig fysiske aktiviteten i befolkningen. Alle kan finne en friluftslivsaktivitet som de trives med, noe som gjør friluftsliv godt egnet som virkemiddel til å nå dette målet. I tillegg inneholder friluftsliv den verdifulle samhandlingen mellom fysisk aktivitet og naturopplevelse, som gir friluftsliv den store verdien for psykisk og fysisk helse. Friluftsliv er ikke fysisk aktivitet alene, men inngår i en helhet og sammenheng med omgivelsene. Friluftsliv i ulike former er den mest alminnelige formen for fysisk aktivitet i

Norge. Å gå tur er den vanligste aktiviteten i alle aldersgrupper, og foregår som regel uorganisert. Alle kan gå tur, enten den er lang eller kort, på vei eller sti. I en undersøkelse i regi av Markeds- og mediainstituttet fra 2012 oppgir 61 prosent at fysisk aktivitet i naturen og nærmiljøet er den formen for fysisk aktivitet de kunne tenke seg å gjøre mer av i fremtiden. Satsing på friluftsliv er derfor en viktig del av folkehelsearbeidet, og sentralt i regjeringens målsetning om å bedre folkehelsen.

Forskning viser at innenfor de fleste typene fysisk aktivitet er oppslutningen størst blant mennesker fra de høyeste sosiale lagene. Unntaket er friluftslivsaktiviteter, som har en jevn fordeling blant folk, både målt etter deres egen utdannelse, foreldres utdannelse, egen inntekt og husstandsinntekt (Breivik og Rafoss 2012). Dette understreker friluftslivets viktige rolle og potensial innenfor fysisk aktivitet i befolkningen som helhet, selv om det er betydelige sosiale forskjeller i deltakelse også i noen friluftslivsaktiviteter. Blant ungdom er det også en utfordring at oppslutningen om flere av de tradisjonelle friluftslivsaktivitetene er litt minkende. Økt oppslutning om nye friluftslivsaktiviteter motvirker noe av dette frafallet.

Boks 3.3 Nasjonale anbefalinger for fysisk aktivitet og redusert stillesitting

I 2014 lanserte Helsedirektoratet nye anbefalinger for fysisk aktivitet. Anbefalingene er tydeligere enn tidligere. For voksne og eldre er anbefalingen minimum 150 minutter moderat fysisk aktivitet eller 75 minutter aktivitet med høy intensitet per uke eller en kombinasjon av moderat og høy intensitet. Aktiviteten kan deles opp i økter av minst 10 minutters varighet. Økt dose, inntil det dobbelte av anbefalingene ovenfor, gir økt helsegevinst. Aktiviteter som styrker musklene bør utføres minst to ganger i uken og kan inkluderes i anbefalingene ovenfor.

Eldre med nedsatt mobilitet anbefales i tillegg å gjøre balanseøvelser og styrketrening tre eller flere dager i uken for å styrke balansen og redusere risikoen for fall.

Barn og unge bør være fysisk aktive minimum 60 minutter per dag. Aktiviteten bør være variert, allsidig og av moderat eller høy intensitet. Minst tre ganger i uken bør aktiviteter med høy intensitet og som gir økt muskelstyrke og belaster skjelettet, inkluderes. Lek og fysisk aktivitet ut over 60 minutter daglig gir ytterligere helsegevinster.

I tillegg til råd om fysisk aktivitet er det utarbeidet egne anbefalinger for å redusere stillesitting for barn, unge, voksne og eldre. Lange perioder i ro eller stillesittende bør stykkes opp med korte avbrekk med lett aktivitet. Denne anbefalingen gjelder også for dem som er fysisk aktive. Hverdagsaktivitet, herunder fysisk aktiv transport, er en viktig del av disse anbefalingene.

For barn og unge som ikke trives med organiserte idretter, eller som faller fra når de blir tenåringer, har friluftsliv en stor verdi som aktivitetsform i folkehelsearbeidet. I tenåringsalderen kommer ofte konkurranse og prestasjoner mer i forgrunnen i idretten. En viktig årsak til at friluftsliv er velegnet til å motivere til fysisk aktivitet, er at det normalt er uten konkurranse og kan utøves av alle. Gjennom organisert eller uorganisert friluftsliv kan alle barn, unge og voksne finne en aktivitet som passer for dem på deres eget nivå.

3.3 Tiltak

Regjeringen vil:

- Ivareta det norske friluftslivets historiske og tradisjonelle egenart og særpreg, samtidig som det åpnes for nye friluftslivsaktiviteter og nye måter å utøve friluftsliv på
- Ivareta friluftsliv som en levende og sentral del av norsk kulturarv og nasjonale identitet, og som en viktig kilde til høyere livskvalitet og bedre helse



Figur 3.2 Andel (prosent) som mener at følgende er en meget eller ganske viktig grunn for å «gå tur» (N=954).

Kilde: Ipsos MMI 2015.

4 Aktuelle problemstillinger og samfunnsmessige trender som vedrører friluftsliv

4.1 Samfunnsendringer av betydning for friluftslivet

Friluftslivets innhold, omfang og uttrykk endres i takt med utviklingen i sosiale, kulturelle, økonomiske, demografiske og politiske rammebetingelser. Det har vært en betydelig velstandsøkning i Norge fra midten av 1900-tallet og frem til i dag, noe som gjenspeiles i gjennomgående god privat økonomi og høyt forbruk. Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at husholdningenes forbruk er nær firedoblet siden slutten av 1950-tallet. Samtidig er det til dels store sosiale og økonomiske forskjeller i befolkningen.

Demografiske endringer, som økende urbanisering og større etnisk og kulturelt mangfold er også sentrale trekk ved samfunnsutviklingen de senere år, i tillegg til individualisering og kommersialisering. Samtidig har det vært og er en rivende teknologisk utvikling. Alle disse samfunnstrekene kommer til uttrykk i måten friluftsliv utøves på i dag.

Utviklingen innen friluftsliv må også sees i sammenheng med endringer i folks levestil. Hverdagen er for mange preget av mye stillesittende, lite fysisk aktivitet og utstrakt bilbruk knyttet til daglige gjøremål. Den såkalte tidsklemma oppleves reell for mange, og har betydning for hvordan arbeid og fritid organiseres. Det samme har den økte oppmerksomheten på sikkerhet, ikke minst knyttet til barn og unge.

4.1.1 Eldre befolkning og økt innvandring

Befolkningsvekst og endringer i befolkningens etniske, kulturelle og aldersmessige sammensetning påvirker friluftslivet både med hensyn til omfang, type aktivitet, områder som brukes til friluftsliv og behovene for tilrettelegging og informasjon.

Anslag gjort av Statistisk sentralbyrå (SSB) tilsier at mer enn 20 prosent av befolkningen vil være over 67 år i 2060, mot 13 prosent i dag. Undersøkelser tyder på at nordmenn ikke opprett-

holder det høye aktivitetsnivået innen friluftsliv etter hvert som de blir eldre. For de fleste friluftslivsaktiviteter begynner deltagelsen å falle fra om lag 55 års alder. Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse for 2014 viser imidlertid at deltagelsen i friluftsliv i den eldste aldersgruppen, 65–74 år, er stabil. For noen aktiviteter, som blant annet fotturer, båturer, sykkelturner og utendørs bading har det funnet sted en økning i deltagelsen siden 2001.

I 2014 var om lag 15 prosent av landets befolkning innvandrere eller norskfødte med innvandrereforeldre. Omtrent halvparten av disse har ikke-vestlig bakgrunn. Denne kategorien vil utgjøre en større andel av befolkningen i framtiden.

Personer med ikke-vestlig bakgrunn har i dag betydelig lavere deltagelse i friluftsliv enn andre. Hele 44 prosent i denne gruppen driver med friluftsliv mindre enn én gang per måned, ifølge SSBs levekårsundersøkelse fra 2014. Undersøkelser tyder på at mange innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn foretrekker å utøve friluftsliv i naturområder i nærmiljøet. Siden den kulturelle bakgrunnen er annerledes, kan for eksempel synet på naturen innebære at skog og fjell kan oppfattes som farlig eller utrygt, samtidig som andre kulturelle normer kan virke begrensende. Lavere deltagelse i friluftslivsaktiviteter blant ikke-vestlige innvandrere kan også knyttes til at innvandreregrupper er overrepresentert i de kategoriene som har lavest utdanning og inntekt. Friluftsliv, spesielt lavterskelaktiviteter i nærmiljøet, kan være en inngang til mer fysisk aktivitet for denne gruppen og til økt integrering.

4.1.2 Velferdsøkning og sosial ulikhet

Bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger brukes ofte som et mål på økonomisk velstand, og Norge hadde i 2013 et av Europas tre høyeste prisenjusterte BNP per innbygger. Luxembourg og Norge topper tabellen også for personlig konsum per innbygger, og de to landene ligger rundt

Tabell 4.1 Hva barn gjør ute i nærmiljøet i fritiden. Andel (prosent) av barn som aldri, sjelden, hver uke eller daglig deltar på ulike aktiviteter.

Aktivitet	Sesong	Aldri	Sjelden	Hver uke	Omtrent daglig
Ski, aking eller snøaktiviteter	Vinter	0	29	54	17
Er ute på egenhånd uten at jeg vet helt sikkert hva barnet gjør	Sommer	13	17	35	35
	Vinter	16	27	40	17
Bruker trampoline	Sommer	3	21	34	42
	Vinter	81	16	2	1
Spiller fotball eller andre ballspill	Sommer	4	27	38	31
	Vinter	35	33	26	6
Leker eller oppholder seg i skogen eller andre naturområder.	Sommer	6	47	34	13
	Vinter	15	55	24	6
Sykler, skater og lignende	Sommer	1	8	33	58
	Vinter	53	35	9	3
Bruker lekeplass eller andre områder med lekeapparater	Sommer	4	29	38	29
	Vinter	15	48	25	12
Går tur med hund, egen eller lånt	Sommer	48	31	13	8
	Vinter	54	28	12	6
Leker utendørs (hopper paradiso, strikk, treffer venner eller lignende)	Sommer	1	7	32	60
	Vinter	6	24	42	28

Kilde: Skår m.fl. 2014.

35 prosent over gjennomsnittet for alle EU-landene. Norske husholdningers forbruk har vokst kraftig de siste tiårene, og er tredoblet siden 1958, målt i faste priser.

Utviklingen med befolkningsvekst og økonomisk vekst påvirker også friluftsliv, rekreasjon og naturbasert reiseliv. Det kan forventes både økt etterspørsel etter varer og tjenester, og et økt behov for hensiktsmessige arealer og lokaliteter. Denne utviklingen synes allerede, blant annet med den økte etterspørselen etter sports- og friluftslivsutstyr. Sportsbransjen opplevde en vekst på fem prosent fra 2013 til 2014, og hadde en samlet omsetning på rundt 13 milliarder kroner i 2014. En viktig andel av dette er utstyr til friluftsliv.

Den økonomiske velstanden viser seg også i en jevnt høy etterspørsel etter fritidsboliger. Årlig ferdigstilles et betydelig antall nye fritidsboliger i norsk natur. Mange ønsker å skaffe seg en egen fritidsbolig, noe den generelle velstandsutviklingen gir stadig flere mulighet til. I tillegg utvides

og ombygges i stor grad eksisterende hytter, slik at disse får vesentlig høyere standard. For svært mange er fritidsboligen et viktig utgangspunkt for friluftsliv. Samtidig bidrar den økende byggingen av fritidsboliger til økende nedbygging og privatisering av naturen, noe som også reduserer mulighetene for friluftsliv.

Selv om Norge er et rikt land med høy levestandard, og et av verdens mest likhetsorienterte samfunn, viser studien «Sosial ulikhet i helse» fra Høgskolen i Oslo og Akershus (2014) at det er betydelige sosiale forskjeller. Ulikhetene kommer tydelig til uttrykk i befolkningens helsetilstand. Hovedbildet er at de med høy utdanning har bedre helse og lever lenger enn de med lav utdanning. De sosiale ulikhetene i helse har økt de siste tiårene, og utviklingen ser ut til å fortsette.

Også når det gjelder deltagelse i friluftslivsaktiviteter er det i henhold til levekårsundersøkelsen 2014 forskjeller avhengig av sosiale bakgrunnsfaktorer. Også her er utdanning av særlig

betydning; de som har høy utdanning er mer aktive enn de med lav utdanning. Forskjellene varierer noe avhengig av type aktivitet. Innenfor skiturer er det dobbelt så mange utøvere med høyere utdanning enn de som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Men også for fotturer er det vesentlige forskjeller i deltagelse, med om lag 20 prosent differanse mellom gruppene med høyest utdanning og gruppene med lavest utdanning. Jevnest fordeling når det gjelder utdanning har fisketurer (3 prosent høyere deltagelse i laveste utdanningsklasse) og spaserturer (76 prosent deltagelse i laveste og 85 prosent deltagelse i høyeste utdanningsklasse).

NINA-rapport 1073/2014 beskriver at også for barns deltagelse i friluftsliv er det sosiale forskjeller. Barn av foreldre med den laveste utdanningen skiller seg ut ved å være mindre aktive enn andre barn. Dette gjelder de fleste friluftslivsaktivitetene. Barn av foreldre med høy utdanning er oftere på skiturer, alpinaktiviteter, sykkelsturer i naturomgivelser og bær- og soppturer, enn barn som har foreldre med lav utdanning. Den samme tendensen sees også til en viss grad for fotturer og fisketurer.

Selv om det er sosiale forskjeller i friluftslivsdeltagelsen er det imidlertid viktig å huske på at friluftsliv er den formen for fysisk aktivitet der sosiale forskjeller i minst grad gjør seg gjeldende. Å satse på lavterskel friluftsliv vil derfor bidra til å utjevne de sosiale forskjellene innenfor deltakelse i fysisk aktivitet.

4.1.3 Teknologiutvikling og spesialisering

Den teknologiske utviklingen har hatt stor innvirkning på folks hverdagsliv, ikke minst når det gjelder bruk av fritiden. Sammen med den generelle velstandsøkningen har veksten i kommersialisering og teknologisering bidratt til at friluftslivet har fått større innslag av spesialisering og differensiering. Denne utviklingen vil trolig fortsette i fremtiden, og kostbart og teknologisk utstyr i forbindelse med friluftsliv vil dermed bli enda mer vanlig. Samtidig kan friluftsliv drives aktivt innenfor et mye større spekter enn tidligere. Informasjonsteknologien gjør at det enkelt og raskt kan innhentes kunnskap om hvilke muligheter for friluftsliv som finnes rundt i landet.

Også framveksten av naturbasert turisme bidrar til et bredere spekter av friluftslivsmuligheter. Kjøp av tilrettelagte friluftslivsaktiviteter gjør det lettere å delta i utstyrs- og ferdighetskrevede aktiviteter. Internasjonalt blir naturbasert turisme beskrevet som et av de raskest voksende marke-

dene innen reiselivsnæringen, med en årlig vekstrate på 10–12 prosent. Også i Norge viser ulike undersøkelser at omfanget av det naturbaserte reiselivet øker. Ikke minst gjelder dette fiske i sjøen, men også fotturer, toppturer på ski, sykling, jakt og fuglekikking er blant produktene som det selges mer av i reiselivsnæringen.

Ny teknologi absorberes raskt, og blir en del av hverdagen for svært mange. 85 prosent av Norges befolkning over 12 år eier nå en smarttelefon, og hele 95 prosent blant de under 50 år har en smarttelefon. Dette medfører at Norge er et av landene i verden med høyest utbredelse av smarttelefoner.

Mange bruker smarttelefonen i friluftslivssammenheng. I tillegg til å dele tekst og bilder via sosiale medier brukes telefonen blant annet til å lese værmelding, loggføre turer, drive geocaching, kjøpe jakt- og fiskekort, leie hytter og lese kart via kartapplikasjoner. Kartapplikasjoner brukes gjerne både som et planleggingsverktøy og som et viktig hjelpemiddel underveis på turen. Stadig flere bruker også GPS i sin friluftslivsutførelse. Geocaching innebærer at brukeren må ut for å finne gjenstander/registrere aktiviteter eller lignende for å realisere belønninger. Deltakerne finner frem til postene ved hjelp av en egen applikasjon på smarttelefonene.

4.1.4 Urbanisering og fortetting

Folketallet i Norge var 5 213 985 ved inngangen til 2016. Den demografiske utviklingen de senere årene har vært preget av befolkningsvekst i de største byene. Nærmere åtte av ti innbyggere i Norge bor i dag i byer og tettsteder, og det er ventet at utviklingen i retning av en stadig mer sentralisert bosettingsstruktur vil fortsette. Større befolkning i byer og tettsteder vil øke etterspørselen etter arealer i disse områdene. Dette vil sette høye krav til arealplanleggingen og byutviklingen, slik at muligheter for friluftsliv og rekreasjon i grønne omgivelser ivaretas. Utendørs opphold og aktivitet i bebygde områder, for eksempel spaserturer til jobben og lek og samvær i boområdene, er også viktig for innbyggernes helse og trivsel. Utvikling av attraktive byrom og bebygde områder bør derfor koordineres med tiltak for friluftslivet.

Deltakelsen i friluftsliv er nært knyttet til tilgjengeligheten til attraktive turområder, ikke minst markaområder og grønnstrukturen i byer og tettsteder. Når gangavstanden til friluftslivsområdene øker utover ti minutter, synker bruken av områdene. Undersøkelser viser at det fra bolig

eller oppholdssted ikke bør være lenger enn 200 meter til små grønne områder og 500 meter til større grønne områder, for at områdene skal få funksjon som friluftslivsområde for beboerne i hverdagen. Økt urbanisering kan føre til at grønne områder bygges ned og avstanden for den enkelte til attraktive friluftsområder øker. Tall fra Statistisk sentralbyrå fra 2013 viser at 49 prosent av befolkningen i tettsteder har trygg tilgang til nærturterreng innenfor en avstand på 500 meter. Nærturterreng er her definert som naturområder større enn 200 dekar i tettsteder eller som grenser til tettsteder. Samme undersøkelse viser at 55 prosent har tilgang til naturområder på minst 5 dekar i tettsteder eller som grenser til tettsteder innenfor en avstand på 200 meter. Dette betyr at en stor andel av befolkningen har større avstand til områder som er egnet for friluftslivsaktivitet enn det som er anbefalt for å sikre jevnlig aktivitet.

4.1.5 Tekniske inngrep i naturområder

Mange friluftslivsaktiviteter er arealkrevende, fordi de fordrer større, sammenhengende naturområder med få tekniske inngrep. Tekniske naturinngrep kan i mange tilfeller komme i konflikt med hensynet til friluftsliv. Det foregår for eksempel en betydelig bygging av fritidsboliger og hytter, særlig i fjellet og langs kysten. I 2010 var det i henhold til statistikk fra SSB registrert 398 884 hytter i Norge. I 2014 var tallet 416 621, en økning på 17 737 hytter.

Private hytter og fritidsboliger er et viktig utgangspunkt for den enkelte hytteeiers friluftslivsutøvelse, men hyttene kan også redusere allmennhetens friluftslivsmuligheter. Større hytteområder vil også ofte prege landskapet og dermed både redusere opplevelsesverdiene og mulighetene for å oppleve urørt natur. På landsbasis har for eksempel tallet på potensielt tilgjengelig strandsone minket med 41 000 dekar de siste ti årene.

I tillegg skjer det mange steder en betydelig standardheving av eksisterende hytteområder, i form av vegbygging, strømforsyning, vann og avløp. Slik standardheving vil ofte også innebære mer synlighet, som vil kunne medføre redusert opplevelsesverdi av landskapet.

I større utmarksområder kan bygging av teknisk infrastruktur til produksjon og transport av energi ha negative konsekvenser for friluftslivsutøvelsen, ved at mange opplever inngrepene som en forringelse av områdenes attraktivitet. Det er ikke bare store tekniske inngrep som vil kunne redusere opplevelseskvalitetene. Også mindre

tekniske inngrep kan ha konsekvenser for friluftsliv, både i form av landskapsvirkning og ved å hindre/reducere ferdselsmuligheter. Enkelte inngrep kan imidlertid også ha positive effekter. Skogsbilveiene brukes i dag svært aktivt i friluftslivet, og veier knyttet til kraftutbygginger har i flere tilfeller gjort naturområder lettere tilgjengelig. Ofte bidrar de imidlertid til å redusere det totale arealet som oppfattes som attraktivt for friluftsliv.

4.2 Endringer og utvikling i friluftsliv

4.2.1 Generelle trekk

I henhold til SSB sin Levekårsundersøkelse 2014 deltok 94 prosent av den norske befolkningen i friluftslivsaktivitet i 2014. Aktivitetsnivået er høyt, da nordmenn i gjennomsnitt drev med en eller flere friluftslivsaktiviteter 120 ganger i løpet av året. Bevisstheten om friluftsliv i befolkningen er også høy. For eksempel svarer 91 prosent i en Synovate-undersøkelse fra 2015 at de har hørt om allemannsretten.

Selv om deltakelsen i friluftsliv har vært stabil siden 2001, utøves friluftsliv oftere enn før blant de som er aktive innenfor friluftsliv (høyere utøvelsesfrekvens). Det er fotturer (i skogen og på fjellet) og utendørs bading som er de mest utbredte friluftslivsaktivitetene. Fotturene er mest utbredt, med en oppslutning på 86 prosent og en utøvelsesfrekvens på 69 ganger i året. Deretter følger utendørs bading, der 75 prosent av befolkningen deltar, med en utøvelsesfrekvens på 20 ganger i året.

For de andre etablerte friluftslivsaktivitetene har det bare skjedd mindre endringer, med unntak av ro-, padle- og seilturer, som har økt betydelig. Fiske, bær- og soppturer har hatt en vesentlig nedgang i oppslutning de siste ti årene, men utviklingen har stabilisert seg siden 2007.

Deltakelsen i moderne aktiviteter som terrengsykling og frikjøring (løssnøkjøring) i fjellet, har økt kraftig siden 2001. Dette er relativt nye aktiviteter og det gjenstår ennå å se hvor stort vekstpotensial de har. For terrengsykling har det vært en vekst i utøvelsesfrekvensen, mens den har vært mer stabil for frikjøring. Blant ungdom er det registrert en markert økning i oppslutningen mellom 2001 og 2014 for både terrengsykling og frikjøring i fjellet. Veksten har stoppet opp mellom 2011 og 2014, noe som kan være et signal om at oppslutningen om disse aktivitetene er i ferd med å nå toppen.

Blant eldre friluftslivsutøvere er nyere friluftformer som frikjøring en svært liten aktivitet, mens terrengsykling, som også er en ny friluftslivsaktivitet, har hatt en sterk vekst i denne aldersgruppen siden 2001.

Selv om det fremdeles er forskjeller i friluftslivsdeltagelsen har flere kategorier i befolkningen som tidligere var underrepresentert (eldre, kvinner og befolkningen på landsbygda) etter hvert blitt aktive på linje med andre. Forskjellene i deltagelse varierer noe mellom de ulike friluftslivsaktivitetene. Aktiviteter som spaserturer, fotturer, sykkelturner og fisketurer har relativt høy deltagelse i alle aldersgrupper, og er relativt jevnt fordelt mellom kjønn, sosiale lag og mellom bygd og by. De siste årene har veksten i fotturene vært størst i spredtbygde strøk, slik at det nå er en liten tendens til at omfanget av fotturer er større i spredtbygde områder enn i byene. Disse endringene må sees i lys av den generelle velstandsøkningen i etterkrigstiden og utviklingen mot likestilling mellom kjønnene, samt at levekårene på landsbygda har blitt mer lik byene.

Parallelt med allmenngjøringen har friluftslivet de siste 20 årene fått mer preg av individualisering og spesialisering. I motsetning til situasjonen på 1970-tallet, da friluftslivet var dominert av noen få kjerneaktiviteter, er det i dag kjennetegnet ved at aktivitetene er mer mangfoldige og at en del nye aktiviteter domineres av enkelte grupper.

Deler av friluftslivet har blitt individualisert og mer preget av privat forbruk og selvrealisering, der motiv og mening med friluftslivet er nært knyttet til mosjon og helse. Klær og utstyr har også fått større oppmerksomhet. De nye forbrukspraksisene viser seg blant annet gjennom en tendens til «sportifisering» av friluftslivet, der naturen blir en arena for fysisk utfoldelse og mestring gjennom lange løp, bratt skikjøring, elvepadling og andre fysisk krevende aktiviteter.

4.2.2 Rekruttering til friluftsliv

Rekruttering til friluftsliv har tradisjonelt først og fremst skjedd gjennom familien, men også her har samfunnsutviklingen den senere tid ført til endringer. Med kvinners økende deltagelse i arbeidslivet og institusjonaliseringen av barns hverdag, har barnehage, skole, skolefritidsordning (SFO) og organiserte friluftslivsaktiviteter i regi av de frivillige organisasjonene og de interkommunale friluftsrådene fått større betydning for rekruttering til friluftsliv.

Tabell 4.2 Nordmenns friluftslivsutøvelse i 2014. Deltagelse i ulike friluftslivsaktiviteter i prosent og gjennomsnittlig utøvelsesfrekvens for aktive deltakere.

Aktivitet	Deltakelse i prosent	Antall turer
Fotturer i alt	86	69
– fjellet i alt	59	23
– fjellet kort	46	21
– fjellet lang	44	10
– skogen i alt	83	59
– skogen kort	80	52
– skogen lang	49	17
– korte turer	83	59
– lange turer	56	21
Skiturer i alt	50	18
– fjellet i alt	36	11
– fjellet kort	26	9
– fjellet lang	23	7
– skogen i alt	40	14
– skogen kort	36	11
– skogen lang	20	8
– korte turer	43	15
– lange turer	29	11
Bær og sopp	36	7
– bær	34	5
– sopp	14	7
Jakt i alt	8	14
Fiske i alt	46	15
– sjøen i alt	34	13
– ferskvatn i alt	28	10
– laks med mer	10	21
Båtturer i alt	56	16
– motor- og seilbåttur	46	14
– ro- og padletur	26	8
Utendørs bading	75	20
Sykkelturer	43	26
Terrengsykling	26	19
Kjørt i alpinanlegg	25	8
Kjørt offpiste i fjellet	7	6
Gått på skøyter	8	4
Rideturer	4	24
Friluftsliv i alt	94	120

Kilde: SSBs levekårsundersøkelse 2014.



Figur 4.1 Vinterleir på Alexander Grieghytten i Stølsheimen.

Foto: Torill Refsdal Aase.

Ny teknologi, og kanskje særlig sosiale medier, der mange nås på kort tid, bidrar også til rekruttering, kanskje særlig til lavterskelaktiviteter. Et eksempel på dette er «Tjukkasgjengen», som oppsto i Moss etter initiativ fra en privatperson som brukte facebook som rekrutteringskanal. «Tjukkasgjengen» har siden oppstarten i 2012 rekruttert om lag 30 000 medlemmer i ulike deler av landet, som møtes jevnlig for å gå tur sammen.

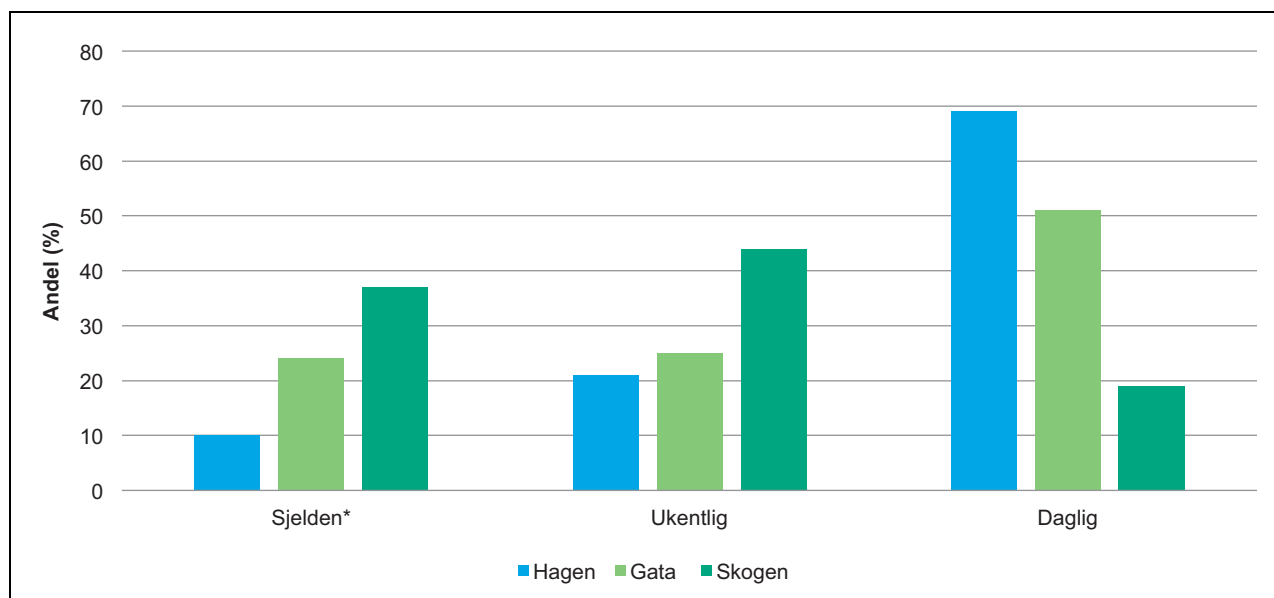
Deltakelse i friluftsliv blant barn og unge

For barn mellom 6 og 15 år har deltakelsen i tradisjonelle friluftslivsaktiviteter vært stabil de siste ti årene. For noen aktiviteter, som dagsturer til fots i skog og fjell og sykkelturner i naturomgivelser, har deltakelsen økt. Imidlertid ser det ut til at antall ganger barn utøver friluftsliv er avtakende. Eksempelvis har barn lavere deltakelse når det gjelder fotturer enn voksne. I 2007 var gjennomsnittlig årlig antall fotturer 48 for voksne og 26 for barn.

Barn leker og oppholder seg mindre i naturen i nærmiljøet i dag enn tidligere. I studien «Barn og natur» (Norges Forskningsråd) ble foreldre spurt om hva barnet gjør ute i nærmiljøet på fritiden.

Undersøkelsen viser at lek og opphold i skogen eller andre naturområder er den aktiviteten barn gjør minst. Om sommeren leker 53 prosent av barna i skogen eller andre naturområder mindre enn to ganger i måneden. Det er likevel svært få (6 prosent) som oppgir at barna aldri leker i skogen. Når det gjelder ukentlig aktivitet skiller ikke lek i skog og natur seg vesentlig fra andre aktiviteter. 34 prosent av barna leker i skogen eller andre naturområder ukentlig om sommeren og 24 prosent om vinteren. Å leke i skog og natur er altså noe norske barn gjør av og til på fritiden, mens bruk av trampoline, sykling, skating og lek utendørs er de vanligste sommeraktivitetene.

NINA-rapport 1073/2014 viser at 70 prosent av barna går på ski, aker eller driver med andre snøaktiviteter ukentlig eller daglig. Videre viser undersøkelsen at norske barn er mye oftere ute i områder med høy opparbeidingsgrad (parker, hager, gatetun, stille veier og lekeplasser) enn i mer naturpregete områder. Ikke overraskende bruker barn som bor i spredtbygde strøk naturområder mest, mens bruken av mer tilrettelagte og bebygde arealer er størst blant barn i byer og tettsteder. Disse forskjellene viser at geografisk



Figur 4.2 Hvor ofte barn leker eller besøker ulike områder i fritiden.

* Sjelden er maksimalt to ganger i måneden.

Kilde: Skår m.fl. 2014.

nærhet er et overgripende og viktig premiss for barns bruk av ulike områdetyper.

4.3 Klimaendringer

Klimaendringene har og vil få til dels betydelige konsekvenser for utbredelsen av enkelte friluftslivsaktiviteter og for det generelle friluftslivsarbeidet. For å gjøre friluftslivets infrastruktur motstandsdyktig mot fremtidens klima, må tilretteleggingstiltak baseres på kunnskap om klimaendringenes påvirkning på anleggenes funksjonalitet og levetid. Mer flom og ekstremvær vil blant annet gi økt slitasje og erosjon på turveier. Flere steder er det tydelige tegn på raskere gjengroing av landskapet, noe som i tillegg til å redusere sikt og utsyn, kan vanskeliggjøre ferdsel. Gjengroing kan føre til at færre velger å gå tur i utmark.

Naturmangfoldet vil også påvirkes. Det kan påvirke både opplevelsen av naturen, og forekomsten av flått og andre arter som er plagsomme eller medfører helseis risiko, samt mulighetene til høsting av naturen. Klimaendringene kan medføre at andre arter enn i dag blir gjenstand for jakt og fiske i framtiden, og jakt- og fisketidene kan bli endret. Kulturminner kan også skades av klimaendringene, noe som kan redusere opplevelseskvaliteter i friluftslivet.

Vinterfriluftslivet basert på snø og is kan oppleve en reduksjon i deltakelse som følge av klimaendringene, både fordi det totale arealet med snø i

Norge vil bli redusert og fordi vintersesongen vil bli kortere. Hyppige temperatursvingninger rundt null grader gir mye is og hard snø, særlig i områder som ligger lavt. Dette vanskeliggjør lek og skiaktivitet dersom arealene ikke harves opp/prepareres. Preparering av akebakker, skileikområder og skiløyper blir derfor viktigere når temperaturen svinger rundt frysepunktet. Skiftende snøforhold og regnvær i store deler av vintersesongen vil by på utfordringer i rekrutteringsarbeidet.

Når snøen i lavtliggende områder nesten vil bli borte i mange år, vil utviklingen sannsynligvis bli kompensert med en stadig sterkere utbygging av anlegg med kunstsne for vinteraktiviteter. Mindre snø i lavlandet vil trolig medføre at fjellområdene blir mer attraktive som arena for vinterfriluftsliv. Når flere vil til fjells, øker presset på fjellarealene, særlig i nærheten av de store byene. Når snøen kun finnes i høyereliggende områder kan det medføre økt transport knyttet til utøvelse av vinterfriluftsliv. Disse tilpasningene har også en sosiøkonomisk effekt, i form av høyere reisekostnader som igjen kan bety større sosial ulikhet i deltakelsen i vinterfriluftslivet.

4.4 Motorisert ferdsel i utmark

Motorferdsel i utmark kan påvirke friluftslivet negativt på flere måter. Motoriserte fremkomstmidler skaper støy og er forurensende, og oppleves sjenerende for mange friluftslivsutøvere. For



Figur 4.3 Trollheimen.

Foto: Marianne Gjørsv.

mange kan motoriserte kjøretøy og spor etter disse også oppleves som visuelle fremmedelement og utgjøre en forstyrrelse av naturopplevelsen, selv om støynivået er lavt. Det gjelder særlig i de større naturområdene, der ønsket om stillhet og ro ofte er sterkest.

I tillegg kan motorisert ferdsel både til lands og til vanns utgjøre en risikofaktor for friluftslivet. Båter, snøskutere og vannskutere i stor fart kan være en sikkerhetsrisiko for skigåere, padlende, roende og badende. Motorisert ferdsel er arealkrevende. Støy fra både motorkjøretøy, luftfartøy og motorfartøy høres over store avstander, særlig i åpent fjellterreng og på sjø/vann, og berører med det bruken av landskapet i store områder. I tillegg kan spor etter barmarkskjøretøy være synlige i flere tiår etter at kjøringen har opphørt, og redusere opplevelsen av landskapet tilsvarende lenge.

Det foreligger ingen undersøkelser som gir eksakte tall på omfanget av motorisert ferdsel i utmark. Tallet på kjøretøy har imidlertid økt betydelig de senere årene. For eksempel økte antallet registrerte snøskutere i Norge fra 54 000 til 77 000 i årene 2004–2014, og antall ATV fra 10 000 til nærmere 49 000 i den samme perioden. Tallene

indikerer klart at det har vært en økning i motorisert ferdsel i utmark siden 2004. Også før 2004 var det en jevn økning i antall kjøretøy for bruk i utmark.

Gjennom lovendring våren 2015 er det åpnet for at kommunene kan etablere løyper for fornøyleskjøring med snøskuter. Hvilke konsekvenser etablering av snøskuterløyper vil ha for friluftslivet vil i stor grad avhenge av om snøskutere og skiløpere vil bruke de samme områdene. Mange steder vil topografiske forhold og hva som anses som attraktive naturopplevelser kunne gjøre at det er de samme områdene, løypene og turmålene som er attraktive for begge grupper. Kommunene plikter å ta særskilt hensyn til støy og andre ulemper for friluftslivet ved fastsetting av snøskuterløyper. Før forslag til løyper sendes på høring skal kommunen utrede virkningen løypene vil ha for friluftsliv og naturmangfold i influensområdet, samt kartlegge og verdsette friluftslivsområdene der løypene planlegges, og vurdere betydningen av disse områdene opp mot øvrige friluftslivsområder i kommunen. Det er også forbudt å legge snøskuterløyper for fornøyleskjøring i verneområder og nasjonale villreinområder.

5 Frilftsloven og allemannsretten

5.1 Innledning

Allemannsretten til ferdsel, opphold og høsting som er nedfelt i frilftsloven er av stor betydning for mulighetene til å utøve friluftsliv.

Frilftsloven fra 1957 ble til i en tid da særlig fotturer og høstingsaktiviteter utgjorde kjernen i friluftslivet i Norge. Konfliktsituasjonene loven tok sikte på å løse gjaldt i hovedsak mellom grunneierinteressene og allmenhetens interesser. Frilftsloven er endret flere ganger siden 1957, senest i 2011. Endringene har bidratt til å klargjøre og styrke allemannsretten.

Friluftslivet i Norge har siden loven ble vedtatt blitt stadig mer mangfoldig. Flere aktiviteter er kommet til og flere brukergrupper deltar i frilftsaktiviteter. Blant annet har velstandsutviklingen ført til at folk bruker fritiden sin annerledes enn hva som var tilfelle for noen tiår siden. Dette vises blant annet ved villighet til å reise lenger, investere i mer utstyr og prøve ut nye friluftslivsaktiviteter. Utviklingen har medført at dagens friluftslivsutøvelse i større grad medfører interessemotsetninger mellom ulike grupper av friluftslivsutøvere, enn hva tilfellet var da frilftsloven ble utarbeidet.

I dette kapitlet behandles først spørsmål knyttet til endringer i frilftsloven eller annet lovverk som følge av et endret og mer mangfoldig friluftsliv i 5.2. Deretter behandles spørsmål om restriksjoner på ferdsel i verneområdene i 5.3. Forholdet mellom grunneier og allmennhet behandles i 5.4. Spørsmål om å fastsette en sentral forskrift til frilftsloven om telting og ferdsel i innmark behandles i 5.5. Regelverket for avgiftsinnkreving for tilgang til friluftslivsområder behandles i 5.6, og spørsmål om endringer i annet lovverk behandles i 5.7.

5.2 Et friluftsliv i endring – utfordringer for allemannsretten

5.2.1 Tilrettelegging for et mangfoldig friluftsliv

Som tidligere omtalt er økt spesialisering, individualisering og differensiering av friluftslivet en økende trend. Friluftslivet i dag er kjennetegnet ved at aktivitetene er mer mangfoldige, at flere reiser i forbindelse med friluftslivsaktiviteter og mer spesialisering innenfor utstyr. Det er en økende tendens til «sportifisering» av friluftslivet, der intensiv trening av ulike aktiviteter i skiløyper og på stier og skogsbilveier er økende. Tilrettelegging og vedlikehold av sti- og løypenett skal derfor imøtekomme alt fra barnefamilier og eldre, til personer som trener for konkurranser. Bedre utstyr og tilrettelegging gir høyere fart langs stier og turveier. Flere aktiviteter som utøves i høy hastighet kan medføre både farlige situasjoner, samt økt irritasjon og aggresjon mellom brukerne.

I dette mangfoldet av friluftslivsaktiviteter og utøvere med ulike ambisjoner og målsetninger, er det viktig at alle tar hensyn til hverandre og viser aktsomhet. Ulikheten i mål og ambisjoner med friluftslivsutøvelsen skaper en tendens til økende konflikter mellom friluftslivsutøverne.

Forskning tyder på at utviklingen mot et mer mangfoldig friluftsliv vil fortsette. Dette, sammen med økende urbanisering og økende deltakelse i friluftsliv, kan innebære ytterligere utfordringer for allemannsretten, da en rekke aktiviteter vil foregå samtidig og for en stor del på de samme områdene og i de samme traseene. Det kan da oppstå spørsmål om behov for økt regulering eller tilrettelegging for ulike typer ferdsel.

Reguleringer kan innebære at ulike aktiviteter begrenses til bestemte tidspunkt eller til bestemte arealer. Slik regulering kan vedtas av kommunene i lokale forskrifter etter frilftsloven § 2 eller § 15. Det er eksempelvis visse steder satt begrensninger på bruk av sykkel og hest. Økt bruk av forskrifter kan ensidig ramme enkelte allemannsretter. Forbud i enkelte områder eller etter visse traseer, kompenseres ikke med tilsvarende nye



Figur 5.1 Dyrhaugsryggen, Hurrungane.

Foto: Halvor Dannevig.

muligheter andre steder. Over tid kan dette redusere muligheten til utøvelse av et mangfoldig friluftsliv. Mer segregering av et økende antall aktiviteter medfører økt arealdisponering, og kan skape nye konflikter.

Dersom det i stor grad vedtas lokale forskrifter som regulerer friluftsliv, kan det bli krevende å holde seg orientert om hvilke aktiviteter som kan utøves de enkelte steder. Dette kan oppleves som en barriere for å drive friluftsliv. Fastsettelse og håndheving av lokale forskrifter kan også være ressurskrevende for kommunene.

Straffesanksjonering vil dessuten i de fleste tilfeller være en lite aktuell reaksjonsform for denne type overtredelser. Forskriftsregulering er også lovteknisk krevende, ved at det kan være vanskelig å definere hvilke aktiviteter som eventuelt skal begrenses, og til hvilke arealer. Eksempelvis vil det ved forskriftsfesting av forbud mot bruk av sykkel i skiløyper lett oppstå spørsmål om når det er nok snø til at forbudet bør tre i kraft på høsten, samt når det bør oppheves om våren.

Et alternativ til økt regulering kan være økt satsing på veiledning om allemannsretten, herunder plikten til hensynsfull og aktsom opptreden. Friluftslovens § 11 gir en generell plikt til å

opptre varsomt og hensynsfullt for å ikke volde skade eller ulempe for grunneier, bruker eller andre, eller påføre miljøet skade. Bestemmelsen omtales gjerne som en «allemannsplikt». De fleste konfliktene i dagens friluftsliv vil etter regjeringens oppfatning kunne løses dersom aktsomhetsplikten i friluftsloven § 11 etterlevs. En rekke friluftsliv- og idrettsorganisasjoner har gått sammen om å konkretisere «allemannspliktene» som rettesnorer for god oppførsel. Regjeringen ser dette som et viktig konfliktdependende tiltak, og vil oppfordre kommunene til å forsøke å løse konflikter gjennom veiledning og tilrettelegging før det vurderes forskrifter som innskrenker allemannsretten.

Kunnskap om allemannsretten er viktig ikke bare for å unngå konflikter, men også for å sikre oppslutning om friluftslivet. Allemannsretten gir vide muligheter til meningsfulle og attraktive fritidsaktiviteter i naturen. Siden en del barn og unge ikke deltar i friluftslivsaktiviteter, er det viktig at det aktivt informeres om allemannsretten. Regjeringen mener det er viktig at fylkeskommuner, kommuner og frivillige organisasjoner samarbeider om informasjonsopplegg om allemannsretten.

Boks 5.1 Allemannspliktene

Den Norske Turistforening, DNT ung, Norsk Organisasjon for Terrengsykling, Norges Padleforbund, Norges Kiteforbund og Brettseilerne på Lista har sammen satt opp et sett med retningslinjer om naturvennlig og hensynsfull ferdsel i norsk natur.

1. Kjenn allemannsretten

Allemannsretten gir oss rett til hensynsfull ferdsel, opphold og høsting i utmark uavhengig av hvem som er grunneier. Utmark er udyrket mark og omfatter det meste av vann, strand, myr, skog og fjell. Allemannsretten gjelder ikke på innmark, hage, gårdsplasser, hus- og hytte-tomter eller industriareal. Innmark er all dyrket jord, altså åker, eng og kulturbeite i aktiv bruk. Du kan likevel ferdes på frossen eller snødekt innmark.

2. Vis hensyn til natur- og kulturverdier

Unngå skade på gjenstander eller områder med kulturhistorisk verdi. Kulturminner og kulturmiljøer er viktig for opplevelsen av landskapet og den historiske forståelsen av stedene du besøker. Både arkeologiske kulturminner og byggverk kan være fredet eller verneverdig.

3. Vis hensyn til andre friluftslivsfolk

Opptre hensynsfullt ovenfor folk du møter. Oppstår det uenighet om ferdsels- eller oppholdsrett skal alle bidra til å finne gode løsninger. Fri-

luftsloven er skrevet med tanke på at uenighet skal løses i fellesskap.

4. Vis hensyn til beboer og grunneier sine interesser

På hytter og boliger nær utmark har folk rett til en privat sone. Hva som vurderes som tilstrekkelig må du selv bedømme i hvert enkelt tilfelle. Terrengets utforming, vegetasjonen, avstand, type aktivitet og lydnivå vil ofte være avgjørende faktorer. Uten grunneiers tillatelse kan du ikke telte nærmere enn 150 meter fra bebodd hus eller hytte.

Oppfør deg slik at du ikke gjør skade på grunneiers eller andres næringsaktivitet. Pass for eksempel på at du ikke skader gjerder, lukk porter etter deg og unngå skade på skogplante-felt. Du kan tenne bål i vinterhalvåret, men også i sommerhalvåret så lenge du ikke befinner deg i eller nær skogsmark. Det er likevel et generelt forbud under forhold som kan føre til brann, som ved tørke eller sterk vind. Husk å slukke bålet før du drar.

5. Rydd opp etter deg

Hovedregelen er at du skal forlate et område i en stand som er hyggelig for andre å komme til, og at alt du bringer med deg ut i naturen også skal tas med tilbake. Papir kan brennes på bålet, organisk avfall kan gjemmes i naturen, mens plast tas med hjem. Det er også en god vane å ta med søppel som andre har lagt fra seg.

Flerbruk og sameksistens på samme areal er en forutsetning for en bredest mulig friluftslivsdeltakelse. Tilrettelegging for flere aktiviteter i samme trasé vil kunne bidra til å dempe konflikter. Eksempelvis kan det parallelt med skispor opprettes trase for gående og syklende. Tilretteleggingen i Tromsømarka (boks 6.4) er et godt eksempel på tilrettelegging for flerbruk. Samtidig må grad av tilrettelegging tilpasses, slik at naturgrunnet og opplevelseskvalitetene ikke forringes. Det må også finnes traséer for de som ønsker mindre grad av tilrettelegging. Det må også tas hensyn til næringsutøvelse gjennom jord- og skogbruk, som i de fleste tilfeller drives på det samme arealet. For eksempel vil tilrettelegging

for flere aktiviteter og næringsutøvelse i samme trasé kunne bidra til å dempe konflikter, men det kan utløse krav om kompensasjon til grunneier.

Norges Orienteringsforbund (NOF) inngikk en avtale i 1989, med berørte interesseorganisasjoner i samråd med Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Direktoratet for naturforvaltning. Avtalen innebærer en gjensidig utveksling av informasjon mellom myndigheter og NOF. Orienteringsforbundet plikter å opplyse grunneiere, kommune og fylke om aktiviteter, samtidig som fylkesmennenes miljøvernavdelinger gir informasjon om vernede områder og områder med naturfaglige verdier. Dette danner grunnlag for hvordan de ulike orienteringsla-



Figur 5.2 Fra Tromsømarka. Tilrettelegging for flere ferdselsformer i samme trasè.

Foto: Henrik Romsaas.

gene utarbeider sine aktivitetsplaner, og sikrer at aktivitetene kan gjennomføres på en mest mulig skånsom måte for naturmiljø og rettighetshavere.

Som ledd i informasjonsarbeidet om allemannsretten vil det elektroniske undervisningsopplegget om allemannsretten som ble utviklet i

Boks 5.2 Undervisningsopplegg om allemannsretten

I forbindelse med Friluftslivets år har regjeringen i samarbeid med Norsk Friluftsliv, Friluftsrådernes Landsforbund, Den Norske Turistforening, Naturfagsenteret og Landslaget for fysisk fostring i skolen utviklet et elektronisk undervisningsopplegg om allemannsretten, i samarbeid med Gyldendal undervisning. Opplegget er laget i nettstedet Salaby, og er et tverrfaglig opplegg fra 1. til 10. trinn, med filmer, musikk og spill, lesetekster, tips til uteaktiviteter og tester. Her kan barna lære om rettigheter og plikter i naturen, og lærerne kan få praktiske tips til aktiviteter de kan gjøre sammen med barna. På nettsidene kan en for eksempel møte Villmarksjenta og høre henne fortelle om turene sine, høre Helge Jordal synge «Jeg gikk en tur på stien»,

eller se filmserien «Veddemålet», om pappa som tror han er bedre enn barna sine til å klare seg ute.

Sidene er lagt opp til å kunne brukes tverrfaglig i fagene norsk, kroppsøving, mat og helse, musikk, naturfag og matematikk. Det foreligger lærerveiledning og kompetansemålsoversikt til innholdet.

Sidene ble lansert til skolestart 2015, og vil bli videreført i årene fremover. Regjeringen vurderer at dette er et godt verktøy for å lære barn og unge om rettigheter og plikter for ferdsel i naturen, og for å inspirere til bruk av naturen i undervisningen i skolen, som igjen vil bidra til at barn og unge får interesse for natur og friluftsliv.

forbindelse med Friluftslivets år 2015 bli videreført (se boks 5.2).

5.2.2 Tilpasning av friluftsløven til nye friluftslivsaktiviteter

Ferdselsretten i utmark er den mest grunnleggende og viktigste delen av allemannsretten. Denne ferdselsretten er en forutsetning for utøvelse av friluftsliv.

Friluftslivet er i stadig endring, og det er i dag en rekke friluftslivsaktiviteter som ikke var aktuelle da friluftsløven ble utarbeidet. I tillegg er grøntområder i bebygde områder mer brukt til friluftslivsaktivitet enn tidligere.

Friluftsløvens bestemmelser om ferdsel og opphold er til en viss grad konkretisert til avgrensede aktiviteter. Eksempelvis er det i § 2 lovfestet en generell adgang til å ferdes «til fots». Når det gjelder ferdsel med fremkomstmidler er det fastsatt at det kan ferdes med

«ride- eller kløvhest, kjelke, tråsykkel eller liknende på veg eller sti i utmark og over alt i utmark på fjellet».

Dagens regulering kan skape tvil om hvilke aktiviteter som er tillatt, og hvor. Et alternativ til en slik konkret opplisting av ulike aktiviteter er at loven gir en generell adgang til ikke-motorisert ferdsel i utmark. Retten til å ferdes i vassdrag er regulert på denne måten, gjennom vannressursloven § 16.

Regjeringen ønsker å legge til rette for nye friluftslivsaktiviteter uten at naturverdier og øvrig friluftsliv blir skadelidende. Regjeringen vil derfor vurdere å endre friluftsløvens bestemmelser om ferdsel i utmark etter mønster av ferdselsbestemmelsen i vannressursloven. Det vil dermed ikke oppstå spørsmål om eksempelvis klatring, bruk av rulleski, hundespennkjøring, kiting eller paragliding er omfattet av ferdselsretten.

En annen praktisk konsekvens av at ferdselsretten etter friluftsløven defineres generelt, er at dagens regulering av ferdsel med visse fremkomstmidler oppheves. Dette vil utvide ferdselsretten. Blant annet vil det bli tillatt å sykle i utmark utenfor vei og sti. I dag er dette bare tillatt i fjellet. Bruk av hest som fremkomstmiddel, både riding og med hest og vogn, innebærer imidlertid særskilte utfordringer. Det vil derfor som del av vurderingene av endringer i friluftsløven, vurderes om slik bruk skal følge de samme reguleringer som gjelder i dag.

Boks 5.3 Sykkelvettregler for Oslomarka

I en del naturområder, særlig i nærheten av de større byene, kan det oppstå konflikter mellom gående og syklende, både på stiene og på turvegene. Særlig sykling i stor fart kan skape utrygghet for andre brukere av Marka.

I Oslomarka har derfor friluftslivsorganisasjonene, naturvernorganisasjonene, sykkelforeninger og Oslo kommune gått sammen og laget sykkelvettregler, og etablert Samarbeidsforum for sykling i Marka, etter initiativ fra Oslo og Omland Friluftsråd.

Målet med reglene er at både syklister og andre brukere av Marka skal kunne ferdes i Marka uten å komme i konflikt med hverandre eller skape utrygghet.

Sykkelvettreglene for Oslomarka

1. Bidra til trivsel og trygghet i Marka. Vær positiv, oppmerksom og hensynsfull overfor alle brukere.

2. Bruk hjelm, hansker, ringeklokke og lys. Sjekk sykkelens før turen. Ta med verktøy og lappesaker.
3. Avpass fart og kjøring etter egne ferdigheter, turveiens vanskelighetsgrad, føreforhold og antall folk på turveiene.
4. Sykle slik at du unngår at folk blir skremt og føler seg utrygge.
5. Senk farten der turvei eller sti er uoversiktlig, svingete eller bratt. Husk at det også er biltrafikk i Marka.
6. Varsle med ringeklokke og brems ned i god tid før du passerer andre.
7. Brems ned til gangfart når du møter barn, eldre, funksjonshemmede, hunder og hester.
8. Unngå å sykle i for store grupper.
9. Legg turen til nye spennende steder. Unngå de mest brukte utfartsstedene, særlig i helgene.
10. Unngå å skade naturen ved stisykling. Vær varsom ved fuktige områder. Ikke lag bredere sti.



Figur 5.3 Terrensykling vinterstid i Oslomarka.

Foto: Christian Løverås.

Når det gjelder ferdsel i innmark mener regjeringen at det fortsatt bør gjelde et generelt skille mellom ferdsel til fots, og ferdsel med fremkomstmidler, slik det i dag er regulert gjennom friluftsløven § 3 og § 3a.

5.3 Ferdsel i verneområdene

Regulering av organisert ferdsel i nasjonalparker

Organisert ferdsel er regulert i de fleste av nasjonalparkene. Tidligere var det forbud mot kommersiell turisme i enkelte nasjonalparker. Disse reguleringene ble fjernet som en oppfølging av St.prp. nr. 65 (2002–2003) der den såkalte «fjellteksten» ble presentert. Her het det at regjeringen ville oppheve forbudet mot kommersiell turisme slik det da var formulert i vernebestemmelsene til tre nasjonalparker. Bakgrunnen for dette var at departementet mente nasjonalparkene i større grad skulle kunne benyttes i forbindelse med næringsutvikling.

Det har imidlertid fortsatt vært et skille mellom kommersiell og ikke-kommersiell aktivitet i de fleste nasjonalparkforskriftene, ved at det som utgangspunkt har vært fastsatt søknadsplikt for

kommersiell ferdsel, uavhengig av virksomhetens påvirkning på verneverdiene, mens en del annen organisert ferdsel ikke har vært regulert.

Regjeringen mener det bør være likebehandling av kommersiell og ikke-kommersiell aktivitet, og at oppmerksomheten bør rettes mot i hvilken grad ulike aktiviteter kan påvirke verneverdiene i det enkelte tilfelle. Dette er også i tråd med forningene i forarbeidene til naturmangfoldloven, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 411, der det understrekes at det i behandlingen av saker om organisert ferdsel skal være avgjørende i hvilken grad aktiviteten skader verneverdiene, ikke om den er kommersiell. Regjeringen vil endre nasjonalparkforskriftene slik at det utslagsgivende kriteriet for om organisert ferdsel er søknadspliktig er om ferdselen kan skade verneverdiene. Det vil i denne sammenhengen også sees på eventuelle konsekvenser for grunneierne og de bruksberettigede i nasjonalparkene.

Regulering av ulike friluftslivsaktiviteter i verneområder

Bruk av sykkel er særregulert i en rekke verneforskrifter. I mange nasjonalpark- og landskaps-

vernforskrifter er slik bruk avgrenset til konkrete traseer som er utpekt i forvaltningsplan. Det er utpekt relativt få slike traséer i de ulike planene. Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet foretok en gjennomgang av restriksjoner på nye ferdselsformer i 2011–2012 som en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak 17. juni 2011 om å fjerne restriksjoner på nye friluftformer i norsk natur. Som følge av gjennomgangen kan det stilles spørsmål ved om dagens generelle regulering av sykling er nødvendig av hensyn til terrengslitasje. Forskning kan tyde på at terrengsykling ikke uten videre sliter ned stier og vegetasjon i særlig større grad enn fotturister. En etterfølgende rapport fra NINA (Rapport 1182 Effekter av ferdsel og friluftsliv på natur) peker i samme retning. Men dette varierer blant annet med syklistens adferd og terrenget/jordsmonnet. Under noen forhold kan det se ut til at syklistene gir mindre slitasje, mens under andre forhold medfører sykling mer slitasje enn ferdsel til fots.

Regjeringen vil foreslå at det i utgangspunktet skal være tillatt å sykle på eksisterende veier, stier og kjørespor i nasjonalparkene og i landskapsvernområdene, og vil endre verneforskriftene i tråd med dette. Nasjonalpark- og verneområdestyrene vil imidlertid få mulighet til å regulere slik ferdsel i nærmere angitte områder dersom verneformålet tilsier det. Endringene vil medføre at sykling som et utgangspunkt blir tillatt i store områder hvor det i dag er forbudt. Organisert ferdsel som kan skade verneverdiene vil fortsatt være søknadspliktig, jf. omtale ovenfor.

I noen områder er det viktig at ferdsel reduseres eller unngås av hensyn til villreinen. Det vil derfor ved gjennomgangen av de enkelte verneforskriftene særlig vurderes om dagens reguleringer av bruk av sykkel skal videreføres helt eller delvis i de områdene som er viktige for villrein. Ved disse vurderingene vil det blant annet legges vekt på føre-var-prinsippet.

Det kan i visse tilfeller oppstå konflikter mellom ferdsel til fots og ferdsel på sykkel. Slike konflikter bør primært håndteres etter friluftslivloven, og ikke gjennom vernebestemmelsene, dersom tilrettelegging eller veiledning ikke er tilstrekkelig, jf. kapittel 5.2.

Klima- og miljødepartementet har satt i gang forskning om ferdsel og påvirkning på verneverdiene i verneområdene. NINA rapport 1182 om effekter av ferdsel og friluftsliv på natur er et viktig bidrag i denne forbindelse. Det er videre planlagt feltstudier under norske forhold for å supplere faggrunnlaget, særlig knyttet til slitasje forbundet med sykling. I forbindelse med at det skal

utarbeides besøksstrategier for nasjonalparkene, vil denne forskningen kunne benyttes der nasjonalparkstyrene vurderer behov for eventuelle reguleringer langs enkelte traséer eller i visse områder.

Klima- og miljødepartementet har videre initiert forskning om ferdsel i områder vernet av hensyn til fugleliv, som en del av oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak fra 2011. Dette særlig som følge av konflikten knyttet til ulike vannsportaktiviteter som brettseiling, bølgesurfing og kiting i visse verneområder langs kysten. Siktemålet er å få et bedre kunnskapsgrunnlag i forvaltningen av disse områdene, og et bedre grunnlag for utarbeidelse av nye og reviderte forvaltningsplaner for områdene. Det vises her blant annet til NINA rapport 851 «Kunnskapsoversikt over effekter av forstyrrelser på fugler: Innspill til forvaltningsplaner for Lista- og Jærstrendene», NINA Rapport 994 «Metodeutprøving for fuglferdsel-prosjektet. Forsøk på Lista våren 2013» og NINA rapport 998 «Brettseiling, kiting og surfing på Lista».

Det er også iverksatt et ytterligere forskningsprosjekt på dette området med tittelen «Samlet belastning av ferdselsrelaterte forstyrrelser på fugl i Jærstrendene landskapsvernområde».

Regjeringen mener at verneinteressene knyttet til fuglelivet må ha forrang fremfor andre interesser i fuglefredningsområdene. Dette er relativt små områder, som er svært viktige for mange fuglearter. En rekke av disse artene har dessuten en uheldig bestandsutvikling, og den samlede belastningen på fuglelivet i områdene er allerede stor. Noen områder er viktige gjennom hele året, mens andre er særlig viktige kun i perioder, og ferdselsrestriksjonene er satt spesifikt for hvert område ut fra dette. I Jærstrendene landskapsvernområde er det differensierte regler, og vannsport er tillatt alle steder bortsett fra i syv fuglefredningsområder. I disse fuglefredningsområdene er vannsport forbudt i vinterhalvåret mellom 1. oktober og 31. mars, fordi fuglene overvintrer der og er spesielt sårbare for forstyrrelser i denne perioden. På Lista er det forbud mot vannsportaktiviteter i fuglefredningsområdene gjennom hele året.

Regjeringen vil utvikle besøksstrategier for verneområdene på Jærstrendene og Lista på samme måte som det nå utvikles for nasjonalparker. Hensikten er å tilrettelegge mer for ferdsel i de områdene der verneverdiene tåler dette, og kanalisere ferdselen utenom de områdene der dyrelivet er sårbart i de periodene av året der det er behov for det. Slike besøksstrategier utvikles



Figur 5.4 Rondvassbu. Betjent turistforeningshytte i Rondane nasjonalpark, Norges første nasjonalpark, opprettet i 1962.

Foto: DNT Oslo og Omegn.

av forvaltningsmyndighetene i tett samarbeid med friluftsansjasjoner, kommuner og næringsliv, og følges opp med skilting og tilrettelegging. I besøksstrategiarbeidet vil det også bli vurdert om dagens forskriftsreguleringer av vannsport i fuglefredningsområdene bør endres.

I arbeidet med økt skogvern legges det opp til at det i nye naturreservater åpnes for sykling på eksisterende stier og veier dersom verneverdier i området ikke er vurdert å være sårbare for slik påvirkning. I nye skogreservater er det ikke lengre fastsatt særskilt forbud mot teltleire, i motsetning til tidligere forskrifter. Idrettsarrangementer er i utgangspunktet forbudt, men kan etter søknad gjennomføres i begrenset omfang. Skirenn, terrengløp på eksisterende stier og o-løp er eksempler på idrettsarrangementer som i mange tilfeller kan gjennomføres uten å skade verneverdiene, og som i slike tilfeller vil kunne tillates etter søknad.

Våren 2015 ble det opprettet ni naturreservater i Osломarka. I verneplanprosessen ble det særlig diskutert i hvilken grad ferdselsaktiviteter

skulle være underlagt søknadsplikt. På bakgrunn av denne prosessen har Klima- og miljødepartementet iverksatt en gjennomgang av malene for utarbeidelse av verneforskrifter, som kan resultere i ytterligere endringer i restriksjonsnivå i verneområdene.

5.4 Grunneiers og allmennhetens interesser

Friluftsløven gir vide rettigheter for allmennheten. Men loven gir også en beskyttelse av grunneiers interesser. Dette gir seg blant annet utslag i bestemmelsene om begrenset ferdselsrett på innmark, ved at det ikke er lov å benytte private brygger uten samtykke og ved at eier har anledning til å bortvise folk som opptrer hensynsløst eller skader eiendommen.

Den mest sentrale reguleringen i friluftsløven når det gjelder grensdragningen mellom grunneiers interesser og rettigheter og allmennhetens

rettigheter er skillett mellom innmark og utmark. I utmark har allmennheten vesentlig mer omfattende rettigheter enn i innmark.

Friluftsløven § 1a definerer hvilke arealer som skal regnes som innmark, og hvilke arealer som skal regnes som utmark. Bestemmelsene gir til dels omfattende rom for skjønn, og grensedragningen av hva som kan regnes som innmark er utviklet gjennom omfattende rettspraksis. Særlig har det vært spørsmål om hvilke arealer som kan regnes som «hustomter», og dermed anses som innmark, og hvilke arealer som er innmark fordi

«... allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier, bruker eller andre.» (friluftsløven § 1a)

Regjeringen vil klargjøre grensen mellom utmark og innmark nærmere i revisjonen av rundskrivet til friluftsløven. Gjennom siste års praksis og uttalelser fra Høyesterett vil departementet klargjøre temaet gjennom veiledning og rundskriv. Regjeringen ser ikke behov for en lovendring på dette området. Bestemmelsen i friluftsløven § 11 om ferdselskultur og plikt til hensynsfull og varsom ferdsel er svært viktig for å unngå konflikter mellom allmennhet og grunneiere. Det er derfor viktig å spre kunnskap om denneplikten, jf. kapittel 5.2.

Ikke minst for å dempe konflikter mellom allmennheten og grunneiere er tilrettelegging for ferdsel viktig. Ved å skilte stier kan ferdsel kanaliseres slik at ulemper for grunneier reduseres. Oppsetting av søppelkasser og toaletter er andre tiltak som kan være viktige for å unngå at ferdsel skaper ulemper for grunneiere. Slik tilrettelegging for friluftsliv krever i utgangspunktet samtykke fra grunneier. Det er viktig at grunneiere og eventuelt deres organisasjoner involveres tidlig i prosesser hvor det planlegges tilrettelegging for friluftsliv.

5.5 Telting i utmark og ferdsel i skogplantefelt og innmark

Ved endringene i friluftsløven i 2011 ble det vurdert å endre lovens regler om minsteavstand for telting. Resultatet ble at departementet i friluftsløven § 9 ble gitt adgang til å gi forskrift om å avvike minsteavstandsgrensene i kystnære områder.

Friluftsløven fastsetter en 150-metersregel for bruk av telt, jf. friluftsløven § 9. Dette innebærer at

«Telt må ikke settes opp så nær bebodd hus (hytte) at det forstyrrer beboernes fred og i hvert fall ikke nærmere enn 150 meter».

Miljødirektoratet sendte 24. april 2013 på høring forslag til forskrift om telting i kystsonen etter oppdrag fra Klima- og miljødepartementet.

Forslaget innebar at telt kunne settes opp inn til 50 meter fra bebodd hus eller hytte i strandsonen langs store deler av kysten. Bakgrunnen for forslaget er at det på de tettest bebygde områdene ofte er vanskelig å finne teltplasser. Forslaget møtte relativt bred motstand i høringen. Innvendingene gjaldt både at regelverket ble komplisert, og at forslaget ville skape ulemper for grunneiere.

I samme høring ble det også foreslått forskriftsbestemmelser som utfylte den generelle aktsomhetsplikten ved ferdsel i skogplantefelt og ved ferdsel på private veier i innmark.

Bakgrunnen for disse bestemmelsene var også endringene i friluftsløven i 2011. Det ble her åpnet for ferdsel i skogplantefelt og på sti og vei gjennom innmark som leder til utmark. Forslagene om forskrift med aktsomhetsregler møtte også en del motstand i høringen.

Flere av høringsinstansene mente regelverket ble uoversiktlig dersom det er nødvendig å forholde seg til både lover, forskrifter og rundskriv for å kunne sette opp et telt eller avgjøre hvor og hvordan man kan ferdes.

Regjeringen ønsker på bakgrunn av høringen ikke å fastsette forskrift til friluftsløven om telting og med ytterligere regulering av ferdsel i innmark og skogplantefelt. Presisering av aktsomhetsregler om ferdsel i innmark og skogplantefelt vil bli inntatt i revidert rundskriv til friluftsløven. Videre vil informasjon og opplæring omplikten til varsom og hensynsfull ferdsel prioriteres, jf. kapittel 5.2.

For å bedre adgangen til telting i strandsonen ønsker regjeringen å oppfordre kommunene til å gå igjennom restriksjonene på telting i offentlige friluftslivsområder, fremfor at staten fastsetter en generell forskrift om telting i strandsonen. Dette behandles i kapittel 6.4.3.

5.6 Innkreving av avgifter etter friluftsløven § 14

Friluftsløven § 14 regulerer adgangen til å ta betaling for tilgang til friluftsområder. I de senere år har det blant annet oppstått spørsmål om betaling

for kunstsneløyper og reguleringer knyttet til såkalte «via ferrata» anlegg.

Friluftsløven ble til i en tid da det ikke fantes maskinpreparerte løyper eller kunstsne, og bygges på prinsippet om at ferdsel i naturen i utgangspunktet skal være gratis. Debatten om at det skal være tillatt å kreve avgift for skiløyper er delvis kommet som et resultat av mindre snørike vintre og et behov fra dem som preparerer løyper slik at de får dekket kostnadene med tilrettelegging. Standarden på skiløypene er gradvis blitt bedre, og kostnadene med tilrettelegging og preparering er blitt høyere.

Den frivillige brukerbetalingen reguleres ikke av friluftsløven. Slike ordninger er også vanlige gjennom medlemskap i løypelag og velforeninger. Obligatorisk avgift for å benytte skiløyper som ligger i utmark reguleres i utgangspunktet av friluftsløven § 14. Skituneller og skistadioner er å anse som innmark. På disse anleggene er det ikke ferdselsrett, og disse tilfellene faller dermed utenfor problemstillingen om brukerbetaling. Friluftsløven § 14 åpner for at det kan avkreves en rimelig avgift for såkalte «opparbeidede friluftsområder». Begrensningen ligger i at avgiften ikke må

«... stå i misforhold til de tiltak eier eller bruker har gjort på området til fordel for friluftsløvet.»

Spørsmålet om slik avgift var særlig diskutert ved revisjonen av friluftsløven i 1996–1997, og det følger av lovforarbeidene at § 14 ikke gir adgang til å legge avgift på skiløyper, stier og lignende.

I en tid der inaktivitet og stillesitting er blitt en utfordring, mener regjeringen at det ikke skal åpnes for en utvidelse av adgangen til å avgiftsbelegge ferdsel i skiløyper i utmark. Det er viktig med enkel tilgang til naturen, og at det er gratis å ferdes og oppholde seg i utmark.

Det har de siste årene særlig blitt stilt spørsmål om hvilke regler som gjelder for avgrensede skianlegg hvor det enten ved hjelp av kunstsne, eller snø lagret fra foregående sesong, anlegges skispor på et begrenset område, gjerne på asfaltert underlag.

Slike anlegg vil i noen tilfeller kunne være mer naturlige å anse som idrettsanlegg og innmark, hvor friluftsløvens bestemmelser om fri ferdsel og tilhørende begrensninger for brukerbetaling ikke kommer til anvendelse. Regjeringen vil tydeliggjøre hvilke idrettsanlegg som skal regnes som innmark gjennom veiledning i rundskriv til friluftsløven.

De senere årene har det også flere steder blitt etablert ulike typer installasjoner/anlegg i fjellet, såkalte «via ferrata», der folk kan ferdes langs boltede anlegg ved hjelp av enkelt sikringsutstyr. Dersom eiere av slike anlegg skal ta avgift for alminnelig ferdsel i disse anleggene, må dette skje etter friluftsløven § 14, ved at kommunen gir tillatelse. Uten slik tillatelse kan det ikke forbyes eller settes opp skilt som hindrer allmenn ferdsel. Eiere av anlegg kan derimot ta betalt for leie av utstyr eller kjøp av guidetjenester i anlegget uten nærmere tillatelse. Eventuelle andre reguleringer av ferdsel i slike anlegg kan skje i kommunal forskrift etter friluftsløven § 15. Selve anleggelsen av slike installasjoner kan også innebære at det kreves tillatelse etter plan- og bygningsloven kapittel 20. Dette skjer etter en konkret vurdering av det enkelte anlegg.

5.7 Vurdering av andre lover og regelverk

Regjeringen har i arbeidet med meldingen også vurdert behov for endringer i annet lovverk som kan fremme eller hindre friluftsliv, utover friluftsløven og verneforskriftene. Mange lover har betydning for hvordan vi kan utøve friluftsliv. I tillegg til de endringer i friluftsløven og i verneforskriftene for nasjonalparkene som er beskrevet over, mener regjeringen at regelverket for bruk av el-sykler i utmark bør tydeliggjøres og mykes opp. Bruk av el-sykler i utmark er forbudt etter motorferdselloven. I utgangspunktet bør el-sykler som likestilles med vanlige sykler etter veitrafikkloven – det vil si el-sykler med begrenset effekt og hastighet – tillates på veg og sti i utmark. Det er derfor sendt på høring forslag om endring av regelverket for bruk av el-sykler i utmark.

Regjeringen ser ikke behov for endringer i annet lovverk.

En god og gjennomtenkt arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er det viktigste virkemiddelet for å ivareta arealer som er verdifulle for friluftsliv. Behovet for at det blir avsatt gode og tilstrekkelige arealer til friluftsliv er nærmere beskrevet i kapittel 6.

5.8 Tiltak

Regjeringen vil:

- Endre friluftsløvens ferdselsbestemmelser for utmark, slik at det åpnes for nye ikke-motoriserte ferdselsformer i friluftslivet

Boks 5.4 Sykkelstier i Trysil – gratis for brukerne

Trysil har de senere årene satset betydelig på terrengsykling i turistsammenheng, med mål om å bli Skandinavia største sykkeldestinasjon om sommeren. Det er etablert flere traséer for stisykling i utmarka med ulik vanskelighetsgrad. Personer i alle aldre og med ulike forutsetninger bruker tilbudet, ikke minst mange barnefamilier.

Det er gjennomført betydelig tilrettelegging av stiene, som alle kan benyttes kostnadsfritt. Kostnadene til etableringen av sykkelstiene er delt mellom flere reiselivsbedrifter, Trysil kommune, Hedmark fylkeskommune og Innovasjon Norge.

Satsingen har generert økt besøk av turister, som gir økt inntjening til reiselivsbedriftene i området, og dermed både sikrer og øker antall arbeidsplasser i kommunen. Reiselivsnæringen har derfor funnet det formålstjenlig å gå inn

med midler til utvikling av sykkelstiene. For kommunen er dette en satsing som i stor grad vil skape og opprettholde arbeidsplasser. En sykkelstirunde som ble åpnet 19. juni 2015 hadde fra åpningen og ut september måned blitt syklet nesten 15 000 runder.

Hytteiere sier at med den nye sommeraktiviteten bruker de hyttene mer. Resultatet av dette er mer friluftslivsaktivitet og lokal verdiskaping.

Det er langsiktige planer om en økning av sykkelstier i kommunen. Reiselivsnæringen har beregnet at det vil gi en betydelig økning i antall kommersielle gjestedøgn om sommeren og at antall helårsarbeidsplasser vil øke. Sykkelstiene i Trysil er et godt eksempel på at det kan gjennomføres kostnadskrevende tilretteleggings tiltak i utmark, uten at bruken av anleggene avgiftsbelegges.

- Åpne for sykling på stier og veier i nasjonalparker og landskapsvernområder
- Vurdere reguleringene av bølgesurfing, bretteiling, kiting mv. i enkelte verneområder
- Endre regelverket for organisert ferdsel i nasjonalparkene slik at det blir likebehandling mellom kommersielle og ikke-kommersielle aktiviteter
- Bidra til informasjonsarbeid om allemannsretten, herunder informasjon om plikten til varsom og hensynsfull ferdsel
- Stimulere til økt samarbeid mellom landbruket, kommuner og frivillige organisasjoner om tilrettelegging for friluftsliv i landbruksområdene, herunder samarbeid om veier, stier, løyper og parkeringsplasser
- Klargjøre nærmere grensen mellom utmark og innmark i revisjonen av rundskrivet til friluftsloven

6 Friluftslivets arealer og infrastruktur

6.1 Innledning

Flere friluftslivsaktiviteter krever store, sammenhengende naturområder. Samtidig trenger friluftslivet store og små tilrettelagte naturområder og ferdselsårer som parker, lekeområder og turveier i og ved byer og tettsteder. Den statlige friluftslivspolitikken må ivareta begge deler.

Fysisk tilrettelegging er viktig for at friluftslivet skal være lett tilgjengelig for alle grupper i befolkningen, slik at målet om at en stor del av befolkningen utøver friluftsliv jevnlig kan nås. Noen ganger må imidlertid friluftslivets tilrette-

leggingsbehov veies mot hensynet til naturverdier og opplevelsesverdier. I enkelte tilfeller kan det også være nødvendig å legge restriksjoner på friluftslivsaktiviteten for å ivareta naturkvaliteter.

Utbyggingsformål kan komme i konflikt med friluftslivsinteressene. Særlig i områder med høyt press på arealene, som i byer og tettsteder og i strandsonen, kan nye bygninger og veier svekke vilkårene for friluftslivet. Som følge av inngrep i form av blant annet veibygging og utbygging av vann- og vindkraft er store naturområder uten tynge tekniske inngrep blitt en knapp ressurs i flere deler av landet. Selv om utbygging og naturinn-



Figur 6.1 Aurlandsdalen.

Foto: Hilde Løken Magnussen, Den Norske Turistforening.

grep kan være negativt for friluftslivet, er det fortsatt rike muligheter og mange attraktive områder for friluftsliv de aller fleste steder i Norge.

6.2 Arealplanlegging

En god og helhetlig arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er det viktigste virkemiddelet for å ivareta arealer som er verdifulle for friluftsliv. Planleggingen avgjør hvilke arealer som settes av til boliger, industri og øvrige utbyggingsformål, og hvilke arealer som skal være landbruks- natur- og friluftsområder (LNF-områder). Tematiske planer for grønnstruktur, kystzoneplaner og planer for stier og løyper, kulturminner og kulturmiljøer eller markaområder er gode verktøy for å ivareta friluftslivets arealbehov gjennom den kommunale arealplanleggingen. Planarbeidet omfatter registrering av eksisterende arealbruk og analyse av mangler, behov og muligheter. De tematiske planene er et grunnlag for å avklare hvilke friluftslivsarealer som skal inkluderes i kommunens arealplaner, og for konkret planlegging av tilrettelegging, drift og vedlikehold i områder. De store, overordnede grepene for å ivareta arealer til friluftsliv gjøres i kommuneplanene.

Det er kommunene som gjennom sin arealplanlegging har den viktigste rollen i å ivareta arealer som er viktige for friluftsliv. Regjeringen legger til grunn at planer for ivaretagelse av naturarealer og sammenhengende forbindelser er en inte-

grert del av den kommunale planleggingen. I dette ligger også bevaring og formidling av kulturminner og kulturhistorie både i og i tilknytning til disse arealene. Kulturminnene utgjør ofte viktige opplevelsesverdier, som sammen med naturområdene kan gi områdene en høy attraktivitet for friluftsliv. Ivaretagelse av grønnstruktur bør være et premiss ved utvikling av nye boligområder og annen utbygging i byer og tettsteder. Sammen med attraktive bygningsmiljøer, gater og plasser med høy kvalitet vil dette skape bymiljøer som innbyr til opphold og fysisk aktivitet.

Kommunens overordnede grep for å ivareta arealer til friluftsliv gjøres i kommuneplanen. For å sikre helhetlige løsninger på tvers av både kommune- og fylkesgrenser, er regionale og interkommunale planer viktige virkemidler, for å få til samordning og avveining av ulike interesser som berører friluftslivsverdier og tilrettelegging for friluftsliv. De regionale eller interkommunale planene kan også gi et godt grunnlag for vurdering av naturinteresser på tvers av administrative grenser. Som et ledd i arbeidet med å utvikle regionalt nivå som samfunnsutvikler, vil regjeringen vurdere å styrke den regionale planleggingen og gjøre den mer forutsigbar og forpliktende.

Landbruket og dets grunneiere er en viktig premissgiver for arealbruken. Både av hensyn til grunneiers utnyttelse av egen eiendom, og for å unngå konflikter mellom de ulike brukergruppene av utmark og kulturlandskap, må dette ligge til grunn i arealplanlegging i den enkelte kom-

Boks 6.1 Hverdagsturer i Stavanger kommune

Stavanger er trolig den byen med flest T-merkede løyper innenfor bygrensen. Stavanger Turistforening og Stavanger kommune gikk for noen år siden sammen om å merke en rekke nye turløyper i kommunen. Målet var å få enda flere ut i aktivitet i nærmiljøet. Kommunen har medvirket økonomisk til prosjektet, mens turistforeningen har stått for merkingen.

Stavanger kommune har i en årrekke jobbet for å etablere en sammenhengende grønnstruktur gjennom hele kommunen, gjennom alle bydeler. Men attraktive arealer for friluftsliv er ofte ikke alene nok til å at folk blir aktive i friluftsliv i nærmiljøet. Områdene må ofte i tillegg tilrettelegges for friluftsliv. Merking av stier og løyper er derfor viktig for å få høy aktivitet i naturområdene i nærmiljøet, der alle grupper er

med, uavhengig av kunnskap og fysisk bevegelse.

Gjennom dette målrettede prosjektet, kalt «52 hverdagsturer», merket en rekke frivillige medlemmer fra Stavanger Turistforening turløyper på kryss og tvers over hele byen. Resultatet ble 409 kilometer med T-merkede løyper. Turløypene fører til spennende naturområder og uterom, samt kulturminner og interessante historiske plasser. Turene er i gjennomsnitt ca. 8 kilometer lange, og passer for de aller fleste.

Stavanger Turistforening har utarbeidet en bok om de 52 hverdagsturene, der alle turene er beskrevet med bilder og opplysninger om historie og natur.

Resultatet av prosjektet er blitt en stor økning i hverdagsaktiviteten blant befolkningen i Stavanger.

mune. Det bør også tilstrebes å etablere avtaler mellom grunneiere og representanter for store brukergrupper, slik at konflikter kan unngås. Utfordringen ligger i å skape gode rutiner, prosesser og møteplasser for dette samarbeidet.

Statlige føringer for kommunenes arealbruk gis i Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging, som utarbeides av regjeringen hvert fjerde år. Dokumentet viser hvilke hensyn som er særlig viktig i arealplanleggingen. Gjeldende Nasjonale forventninger ble vedtatt av regjeringen 12. juni 2015. Disse slår blant annet fast at fylkeskommuner og kommuner skal ivareta hensynene til naturmangfold og landskap, friluftsliv, kulturminner og kulturmiljø gjennom aktiv planlegging, at tilgjengelig kunnskap skal tas aktivt i bruk og at samlede virkninger skal synliggjøres og tas hensyn til. Planlegging for friluftslivet bør ofte sees i sammenheng med planlegging for naturmangfold. Regjeringen har omtalt dette i stortingsmeldingen om Naturmangfold – «Natur for livet».

Regjeringen legger vekt på at kommunene skal ha god kapasitet og relevant fagkompetanse til å utføre sine oppgaver. Regjeringen vil derfor tilrettelegge kurs, e-læring og nettbasert veiledning om miljøhensyn og friluftsliv i arealplanleggingen, rettet mot kommuner. Miljødirektoratet ga i 2014 ut veilederen «Planlegging av grønnstruktur i byer og tettsteder». Denne vil være et viktig verktøy for mange kommuner i arealplanleggingen.

6.3 Hensyn til friluftsliv ved utbygging

Før det fastsettes en plan for arealbruk, skal virkninger for blant annet friluftsliv være vurdert. Hvis området er kartlagt og verdsatt som friluftslivsområde, vil den verdi området har fått være sentral i vurderingen. Ved avsetting av arealer i kommuneplanens arealdel og ved planer om mindre utbygginger, baserer denne vurderingen seg på eksisterende kunnskap. Ved større utbygginger er det mer omfattende utredningskrav, og det er vanlig å supplere eksisterende kunnskap med ny kartlegging. Vurdering av virkningene for friluftslivet brukes som grunnlag både for å beslutte om utbygging skal gjennomføres, og for å detaljplanlegge arealbruk innenfor utbyggingsområdet og utforming av tiltaket. I en del utbyggingssaker er det konflikter med friluftslivsinteresser. I enkelte tilfeller vil imidlertid et inngrep kunne gi positive virkninger for en del friluftslivsutøvere, for eksempel i form av veiatkomst til utilgjenge-

lige utmarksområder. Men ofte vil slike inngrep føre til at utmarksområdene blir mindre attraktive for friluftsliv.

Det er ikke gitt at vesentlig opparbeiding og tilrettelegging av grønne arealer, for eksempel til et mer parkmessig anlegg, alltid er positivt for friluftslivet i nærmiljøet. Det bør undersøkes hva slags områder det er god eller dårlig tilgang på i utgangspunktet. Også i nærmiljøet kan grønne områder som ikke har stor grad av tilrettelegging ha stor verdi for friluftslivet.

I utbyggingsområder er det viktig å ivareta friluftslivets interesser så langt som mulig. Å etablere, opprettholde eller forbedre turveier, passasjer og sammenhenger bør vurderes ved all fortetting og utbygging. En slik planlegging må også ses i sammenheng med behovet for sammenhengende, grønne korridorer for naturmangfoldet. Landskapsforbedrende tiltak og skjerming mot støy bidrar også til å redusere ulemper. Arealbeleg kompenseres også i noen saker gjennom opparbeiding av et nytt areal, da gjerne lekeareal eller parkområde, eller gjennom forbedret tilrettelegging for friluftsliv i et eksisterende naturområde.

6.4 Statlig sikring av friluftslivsområder

Allemannsretten og friluftslovens øvrige bestemmelser gir enhver rett til hensynsfull ferdsel og opphold i utmark, men friluftsloven har få bestemmelser som konkret kan hindre at utmarksarealer omdisponeres til andre formål. Opparbeiding av turveger og oppholdsplasser og lignende fysiske tilretteleggingstiltak for friluftsliv kan i hovedsak heller ikke utføres med hjemmel i friluftsloven. Dette medfører i mange situasjoner behov for å ivareta friluftslivsinteressene ut over rettighetene i friluftsloven. Statlig sikring av friluftslivsområder brukes i første rekke i områder der allmennhetens bruk overstiger det grunneier i henhold til friluftsloven og allemannsretten må akseptere, og i områder der det er behov for fysiske tiltak for å ivareta områdets naturkvaliteter og legge til rette for bruk. Staten medvirker også til å sikre områder som har en nøkkelfunksjon for friluftslivet, der disse er utsatt for et særlig stort utbyggingspress.

Behovet for sikring er ofte størst i og i nærheten av byer og tettsteder, der presset på arealbruken er spesielt sterkt. I slike tilfeller kan det være nødvendig at det offentlige skaffer seg rådighet over arealer til allmennhetens friluftslivsbruk gjennom kjøp eller langvarige avtaler om bruk og tilrettelegging. Siden sikringsordningen ble eta-

blert i 1958 er et betydelig antall områder i hele landet sikret til friluftslivsformål. Uten aktivt sikringsarbeid fra statlig side ville mange av disse områdene vært nedbygd, manglet tilrettelegging eller på annen måte vært lite tilgjengelige for friluftsliv.

Det har vært lang tradisjon for å prioritere statlige midler til sikring av områder i strandsonen, for å ivareta allmennhetens ønske om sjørelaterte friluftslivsaktiviteter. Skjærgårdsparkene på Sørlandet er eksempler på dette. Som følge av at friluftslivets folkehelseverdier nå er mer fremtredende og målsetningen om at en stor del av befolkningen utøver friluftsliv jevnlig, er virkemiddelbruken i økende grad rettet mot sikring av arealer i nærheten av der hvor folk bor. Ivaretagelse av areal til friluftsliv i og ved byer og tettsteder er sannsynligvis det viktigste tiltaket for å øke friluftslivsaktiviteten. Særlig gjelder dette når ferdselsårer binder sammen grøntområder med viktige opplevelsesverdier, og når de går langs sjø og vassdrag. For å oppnå målsettingen om økt friluftsliv i hverdagen og bredere deltagelse i friluftslivet, vil regjeringen fortsatt prioritere sikring av friluftslivsområder i nærmiljøet.

Selv om hovedtyngden av områder som sikres med statlig medvirkning bør være i nærmiljøet, kan andre typer områder sikres der det er stort behov for det. Det kan være viktige arealer langs sjø og vassdrag, sti- og turveidrag, særlig viktige utfartsparkeringer, atkomster til snørike områder for skiutfart, samt ferdselsårer gjennom jordbrukets kulturlandskap. Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder i kommunene vil bidra til å avdekke eventuelle konkrete områder som er aktuelle for statlig sikring.

I de senere år har staten bidratt til grunnleggende tilrettelegging i forbindelse med ny sikring av områder.

Overføring av ansvar til større folkevalgte regioner

Fylkeskommunen fikk ved forvaltningsreformen som trådte i kraft i 2010 overført det meste av oppfølgingsansvaret for de statlig sikrede friluftslivsområdene.

Fylkesmannen ivaretar i dag kun statens grunneierinteresser på de statlig sikrede friluftslivsområdene, samt statens rettigheter på de statlig sikrede områdene som staten ikke eier. Dette innebærer blant annet godkjenning av forvaltningsplaner, behandling av nabovarsler som berører statens eiendom, behandling av plansaker som omfatter de sikrede områdene og å gi tillatelse til omdisponeringer for inntil 10 år.

For å samle forvaltningen av de statlig sikrede friluftslivsområdene og for at større regioner skal få et mer helhetlig ansvar for friluftslivet, vil regjeringen vurdere fylkesmannens oppgaver knyttet til de statlig sikrede friluftslivsområdene med sikte på overføring til større folkevalgte regioner.

6.4.1 Sikring av bebygd eiendom

Sikring av strategisk plasserte, bebygde eiendommer kan ha stor betydning for allmennhetens mulighet til å utøve friluftsliv, ved at arealet frigjøres til friluftsliv. Spesielt gjelder dette i strandsonen i sentrale deler av landet, der mye er utbygd og arealpresset er stort. Bebygde eiendommer kan også ha en nøkkelbeliggenhet når det gjelder å skape gode forbindelser til og mellom eksisterende friluftslivsområder. Gjennom statlig sikring kan bebygd eiendom gjøres tilgjengelig og tilrettelegges for ferdsel og opphold. I likhet med ordinære sikringssaker, vil også slike saker i hovedsak skje gjennom frivillige avtaler.

Bebygde eiendommer har som regel høy økonomisk markedsverdi, og erverv av slike eiendommer kan ta en uforholdsmessig stor andel av de årlige rammene til sikring. En annen utfordring er at eiendommene ofte må kjøpes i en ordinær budprosess med korte tidsfrister.

Disse forholdene utfordrer et søknadssystem som er basert på langsiktig planlegging, faglige prioriteringer og søknadsfrister. Staten har likevel medvirket til at flere kommuner har sikret bebygd eiendom til friluftslivsformål. I slike tilfeller har enten bebyggelsen blitt fjernet for å frigjøre areal, eller blitt tatt vare på av kommune eller friluftsråd fordi den har verdi eller funksjon for allmennheten. I noen tilfeller har det offentlige etter erverv av bebygde eiendommer delt fra og solgt de bebygde delene, mens resten av arealet har blitt sikret til friluftslivsformål.

For å øke tilgangen til grønne områder i tettbygde strøk, er det behov for at strategisk plasserte, bebygde eiendommer kan sikres, slik at arealet kan frigjøres til friluftsliv. Regjeringen ønsker fortsatt å bidra til at kommunene kan sikre bebygde eiendommer som vil få en nøkkelfunksjon for allmennhetens friluftsliv.

6.4.2 Overføring av friluftslivsområder fra andre statlige etater

Gjennom avhendingsinstruksen for statlige eiendommer er et betydelig antall friluftslivsområder blitt sikret, da arealene ikke lenger har bruksverdi for det formålet de ble anskaffet for.

I de senere år har dette særlig vært tilfelle i forbindelse med omstruktureringer i Forsvaret og Kystverket. Men også gjennom samarbeid med andre statlige etater er det etablert viktige friluftslivsområder i forbindelse med omlegging og utvikling av arealer for luftfart, veg, jernbane og landbruk. Mange flotte eiendommer er sikret for allmennhetens friluftsliv gjennom avhendingsinstruksen, og regjeringen vil videreføre denne praksisen. Mange av eiendommene som får ny bruk som offentlige friluftslivsområder blir overført til Miljødirektoratet, mens for eksempel Kystverket forvalter disse områdene selv.

6.4.3 Tilrettelegging og forvaltning av statlig sikrede friluftslivsområder

Ansvar for tilrettelegging og vedlikehold av de statlig sikrede friluftslivsområdene ligger hos kommuner og interkommunale friluftsråd. Det er stor variasjon i graden av tilrettelegging. Alle statlig sikrede friluftslivsområder som har behov for tilrettelegging skal ha en egen forvaltningsplan. Planen legger rammer og føringer for forvaltningen av området, og danner grunnlaget for søknader om statlig tilskudd til tilrettelegging. Klima- og miljødepartementet har en egen tilskuddsordning til opparbeiding og tilrettelegging av de sikrede friluftslivsområdene. Midlene fordeles til kommuner og friluftsråd av fylkeskommunene. Tilrettelegging som for eksempel turveier, parkeringsplasser, brygger og toaletter, samt tilfredsstillende vedlikehold av eventuell bygningsmasse, er ofte nødvendige tiltak for å bidra til økt bruk og for å ivareta områdenes opplevelseskvaliteter, sikre atkomst og redusere naturslitasje.

Klimaendringer og mer ekstremvær har medført økt behov for istandsetting av områder etter skader på eksisterende anlegg, og vil kreve mer solid tilrettelegging i fremtiden. Solide anlegg er mer kostnadskrevenne å etablere, men vil redusere behovet for videre vedlikehold.

Turveier og turstier er trolig de anleggene som skaper mest fysisk aktivitet og naturopplevelse for befolkningen. I tillegg binder de ofte sammen ulike friluftslivsområder. For tilrettelegging av turstier og turløyper har staten flere støtteordninger, blant annet gjennom spillemiddelordningen.

Mange sikrede friluftslivsområder er godt tilrettelagt, men en gjennomgang av forvaltningsplanene for områdene viser at behovet fortsatt er stort. Gjennomgangen viser også at få områder er tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne. I mange tilfeller er det imidlertid små tiltak

som er nødvendige, og regjeringen vil prioritere tiltak som gir økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne på de sikrede friluftslivsområdene.

Langs kysten har en rekke statlig sikrede friluftslivsområder og andre offentlige friluftslivsområder forbud mot telting. Forbudet kan gjelde hele eller deler av året. I områder der strandsonen i stor grad er nedbygget og privatisert, medfører dette vanskeligheter for de som ønsker å telte i skjærgården eller andre steder langs kysten. En del av disse forbudene er hjemlet i eldre forskrifter, som kan medføre at behovet for slike forbud av ulike årsaker ikke lenger er til stede. Regjeringen vil oppfordre kommunene til å gå kritisk gjennom teltingsforbud på de offentlige friluftslivsområdene, med sikte på å fjerne forbudene det ikke lenger er behov for. I noen tilfeller kan det være aktuelt å revidere tidsrommet teltforbudet gjelder.

Regjeringen vil gå gjennom teltingsforbudene i forskrifter som er statlig fastsatt.

Selv om tilrettelegging i mange tilfeller er nødvendig, blant annet for å sikre tilgang for ulike brukergrupper, er det også en del områder som har sin verdi fordi de er lite tilrettelagt og opparbeidet. I slike områder vil tyngre tilretteleggingstiltak kunne redusere områdenes verdi for friluftsliv. Gjennom forvaltningsplanene gjøres en samlet vurdering av behov for tilretteleggingstiltak. I dette ligger også synliggjøring og formidling av særskilte opplevelseskvaliteter på områdene, som for eksempel kulturminner eller historie knyttet til områdene. Regjeringen vil stimulere til naturvennlig tilrettelegging som både legger et godt grunnlag for bruk av områdene og som ivaretar opplevelseskvalitetene.

6.4.4 Fredede bygninger på statlig sikrede friluftslivsområder

Klima- og miljødepartementets landsverneplan for statlige kulturhistoriske eiendommer ble vedtatt i 2015. Planen omfatter blant annet nærmere 30 bygninger på statlig sikrede friluftslivsområder. Disse bygningene er fredet enten etter kulturminneloven eller administrativt gjennom landsverneplanen, og må vedlikeholdes og settes i stand på en måte som ivaretar de kulturhistoriske verdiene. Enkelte av disse byggene har et betydelig vedlikeholds- og istandsettingsbehov. Det skal lages forvaltningsplaner for alle de fredede bygningene. Utarbeiding av tilhørende tilstandsrapporter og tiltaksplaner krever kulturminnefaglig kompetanse, og det vil bli satt av ressurser til dette arbeidet.



Figur 6.2 Midsandtangen. Statlig sikret friluftslivsområde ved Trondheimsfjorden, som tidligere var forsvarseiendom.

Foto: Ann Jori Romundstad.

6.4.5 Drift av de statlig sikrede friluftslivs-områdene

Ved statlig sikring av friluftslivsområder forplikter kommune/interkommunalt friluftsråd seg til å ivareta drifts- og tilsynsansvaret for områdene. Etter dagens modell bidrar staten økonomisk til opparbeiding og tilrettelegging av de sikrede områdene, mens kommunene/friluftsrådene står for driften. Lokalt driftsansvar, både økonomisk og praktisk, bidrar også til lokal forankring for de sikrede områdene. Gjeldende modell for drift av de sikrede områdene er også i samsvar med ordningen for tildeling av spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet i kommunene.

Endring av dagens modell, slik at staten i større grad bidrar med driftsmidler gjennom en egen statlig ordning, vil medføre behov for betydelig økte statlige midler til de sikrede friluftslivs-områdene. I tillegg vil det bli behov for økte ressurser til administrasjon av en slik ordning. Dagens modell vurderes som hensiktsmessig og godt innarbeidet, og regjeringen vil videreføre denne.

6.4.6 Skjærgårdstjenesten

Skjærgårdstjenesten er etablert som en driftsordning for skjærgårdsparkene på Sørlandet, Vest-

kystparken i Rogaland og Hordaland og de sjøbaserte friluftslivsområdene i Oslofjorden. Her bidrar staten gjennom et spleiselag med kommunene og fylkeskommunene til driftskostnadene til et felles båtbasert driftsapparat for de offentlige friluftslivsområdene som ikke kan ha landbasert drift. Miljødirektoratet følger opp ordningen fra statens side. Skjærgårdstjenesten består i dag av 25 driftsenheter og 34 arbeidsbåter. Ut over praktiske forvaltningsoppgaver knyttet til drift av offentlige friluftslivsområder er Skjærgårdstjenesten involvert i noen bistandsoppdrag og oppsynsoppgaver for Statens naturoppsyn. Flere enheter er også involvert i lokal oljevernberedskap, innsamling av marint avfall og ulike skjøtseloppgaver.

Regjeringen vil fortsatt støtte Skjærgårdstjenesten. Det er viktig at fylkeskommunene og kommunene bidrar til å opprettholde stabile økonomiske rammer for driften. Skjærgårdstjenesten ble evaluert i 2013, og evalueringen viste at ordningen i stor grad er velfungerende. Det ble pekt på noen utfordringer og forbedringspunkter, og de fleste forslagene er allerede gjennomført eller startet gjennom den løpende oppfølgingen fra Miljødirektoratet.

Skjærgårdstjenestens primæroppgaver er knyttet til renovasjon og praktiske driftsoppgaver i sjøbaserte friluftslivsområder. Forholdet mellom

renovasjon og andre oppgaver har etter hvert utviklet seg i noe ulik retning fra enhet til enhet, og forholdet mellom friluftslivsoppgaver og oppsynsvirksomhet varierer også.

Skjærgårdstjenesten har kompetanse til å jobbe med flere fagområder. Flere enheter kan påta seg nye oppgaver og dermed få utnyttet materiell og personell til oppgaver ut over sitt faste ansvar. Aktuelle oppgaver er i større grad å delta i opprydding av marint søppel, bidrag til generell skjøtsel langs kysten, samarbeid med Statens naturoppsyn om oppsyn, bistand til verneområdearbeidet, oljevernberedskap og annet. Utvidelse av ansvarsområde og nye oppgaver i de etablerte enhetene kan bety positive utviklingsmuligheter for Skjærgårdstjenesten, men nye oppgaver må ikke gå på bekostning av primær oppgavene. Regjeringen vil vurdere om Skjærgårdstjenestens oppgaver kan utvides i de etablerte enhetene der dette er hensiktsmessig og ressursmessig mulig. For oppgaver som i dag tilhører Statens naturoppsyn, vil en eventuell økt

innsats fra Skjærgårdstjenesten skje etter avtale med Statens naturoppsyn.

I dag er det fylkesmennene som overfører de statlige midlene til Skjærgårdstjenesten til driftsområdene og som har oppfølgingsansvaret for bruk og rapportering av disse midlene. For å samle forvaltningen og oppfølgingen av Skjærgårdstjenesten, og for at større regioner skal få et mer helhetlig ansvar for friluftslivet, vil regjeringen overføre fylkesmannens oppgaver for Skjærgårdstjenesten til større folkevalgte regioner.

6.5 Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder

Et godt kunnskapsgrunnlag er viktig for at friluftslivets arealbehov skal være en forutsigbar og tydelig faktor i all samfunns- og arealplanlegging. Det har i mange år manglet et tilstrekkelig og enhetlig kunnskapsgrunnlag som synliggjør verdien av ulike friluftslivsområder, noe som har resultert i at



Figur 6.3 Skoglandskap uten inngrep gir stort biologisk mangfold og store opplevelsesverdier. Fra Skardberga naturreservat i Nordre land kommune.

Foto: Erlend Smedshaug.

viktige friluftsområder er bygget ned. Regjeringen startet derfor i 2014 opp et femårig prosjekt med mål om at alle kommuner har kartlagt og verdsatt sine friluftslivsområder innen 2018. Det er avsatt egne tilskuddsmidler til fylkeskommunene, som følger opp kommunene og videreforderer midler til å gjennomføre kartleggingen. Miljødirektoratet leder prosjektet. Flere fylker har allerede gjennomført eller igangsatt arbeidet, og interessen fra fylkene og kommunene er stor.

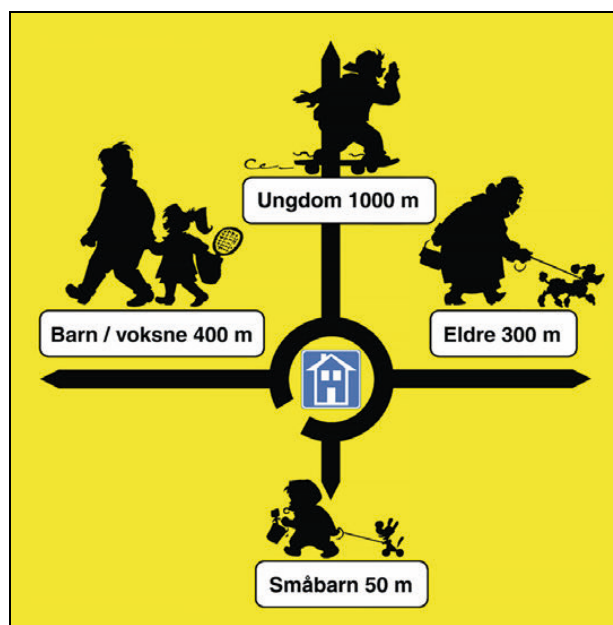
For å sikre en helhetlig kartlegging, har Miljødirektoratet utarbeidet en metodikk i form av veilederen M-98 2013 «Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder». Det forutsettes at alle kommunene bruker denne metodikken, slik at resultatene blir sammenlignbare. Metoden er lagt opp slik at den skal være enkel og etterprøvable. Det skal være lett å redegjøre for hvilke vurderinger og kriterier som er lagt til grunn for arbeidet og det ferdige produktet. Resultatene skal legges inn i Miljødirektoratets Naturbase, slik at dataene blir tilgjengelige for alle.

Det overordnede målet med prosjektet er at viktige friluftslivsområder blir ivaretatt i planprosessene, og at slike områder ikke blir bygget ned på grunn av mangel på kunnskap. Data fra kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder skal også brukes som grunnlag for utvelgelse av friluftslivsområder for statlig sikring.

6.6 Friluftsliv i nærmiljøet

6.6.1 Friluftsliv i byer og tettsteder

Flere studier har vist at avstand fra bolig til tur- og rekreasjonsområder har stor betydning for aktivitetsnivået. Skal friluftsområder brukes aktivt må disse finnes innenfor en avstand på 50–1000 meter fra der folk bor. Grøntområder svært nær boligen er det som brukes markant mest av barn og unge. De fleste 5–6 åringer oppholder seg mindre enn 100 meter fra egen inngangsdør, og opp til 8-års alder er aksjonsradiusen for de fleste barn mindre enn 200 meter fra hjemmet. Også ungdommer holder seg nær bostedet. Mer enn halvparten av 13–16 åringer oppholder seg under 300 meter fra boligen. Også for voksne og eldre er natur i nærmiljøet svært viktig for jevnlig naturkontakt. Særlig eldres aktivitet er sterkt knyttet til nærmiljøet, og mange eldre har en aksjonsradius på kun ca. 300 meter fra hjemmet. Eldre og andre som har fast eller midlertidig bosted i institusjon har ofte ytterligere begrenset aksjonsradius, og behov for tilpasset uteareal i tilknytning til institusjonen. Figuren under viser ulike gruppers



Figur 6.4 Ulike gruppers aksjonsradius til fots på ti minutter.

Kilde: Departementenes Handlingsplan for fysisk aktivitet 2005–2009.

aksjonsradius til fots på ti minutter, og illustrerer behovet for differensiert planlegging og særlig hensyntagen til enkelte grupper. Per i dag mangler en stor del av befolkningen i Norge god tilgang på attraktive områder for friluftslivsaktivitet i hverdagen. Regjeringen mener at alle bør ha tilgang til grøntområder for opphold og ferdsel i nærheten av sin bolig.

Også når det gjelder typer områder og graden av tilrettelegging er det viktig å ta hensyn til ulike gruppers behov, ønsker og forutsetninger. Eksempelvis trenger grupper som eldre og personer med funksjonsnedsettelse ofte spesielt tilrettelagte områder med kort avstand mellom hvilemuligheter, god og tilpasset belysning og trinnfrie atkomster. Innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn etterspør særlig sosiale møteplasser som parker og trygge, opplyste ferdselsårer nær bebyggelse.

Parker og annen grønnstruktur samspiller ofte med de bebygde omgivelsene. I dette ligger at de grønne og bebygde områdene i byer og tettsteder kan gi en helhetsopplevelse. Dette innebærer at ressurser innenfor friluftsliv i noen tilfeller også kan brukes i bebygde områder.

For å ivareta grupper som har et særlig behov for nærhet til turområder, stier og turveger, vil regjeringen oppfordre kommunene til å ta hensyn til avstand til attraktive uteområder ved lokalisering av skoler og barnehager, samt alders- og sykehjem. Regjeringen vil videre oppfordre skoler

til å bruke grønne områder som egner seg som læringsarena.

Metodikken Barnetråkk gir kommunen oppdatert lokalkunnskap om barn og unges arealbruk. Barnetråkk brukes i dag for å registrere barns bruk av nærmiljøet, hvor i nærmiljøet barn oppholder seg, hvor de treffes, hvor de leker, hvor de beveger seg, hvilke stier de bruker og oppfatning av gode og dårlige steder i nærmiljøet. Planleggerne analyserer og evaluerer det som kommer frem av registreringer, og vurderer hvilke resultater som kan brukes videre til konkrete bestemmelser, tiltak og prosjekter. Registreringene utarbeides til et temakart som inngår i kommunens plangrunnlag. Dette gir grunnlag for gode politiske beslutninger og bedre planlegging. Barnetråkk gjør det enkelt å digitalt registrere barns skolevei og deres oppfatning av gode og dårlige steder i nærmiljøet. Det kan være aktuelt å anvende dette verktøyet også for andre brukergrupper, for eksempel eldre.

Potensialet for rekruttering av nye grupper og utjevning av sosiale forskjeller er en viktig bakgrunn for prioriteringen av nærmiljøet i friluftslivspolitikken. I tillegg er nærmiljøet en arena for hverdagsfriluftsliv for grupper som allerede er aktive friluftslivsutøvere. Med ulike gjøremål i hverdagen føler mange at tiden ikke strekker til. Å legge godt til rette for naturopplevelse og fysisk aktivitet i attraktive områder i nærmiljøet gjør det

enklere å utøve friluftsliv i det daglige. En godt planlagt, sammenhengende grønnstruktur kan avlaste vegnettet, og bidra til å redusere lokale utslipp og støy. Tettere samarbeid mellom miljø- og vegmyndighetene er viktig for å realisere mer av dette potensialet. Videre er det viktig at byrommene for øvrig har en utforming og kvalitet som bygger opp under de grønne arealene.

Etter forurensningsforskriften skal anleggseiere og de største byene kartlegge støy og utarbeide handlingsplaner mot støy. Et av de fastsatte minstekravene er at handlingsplanene skal beskrive tiltak som skal gjennomføres kommende femårsperiode, herunder tiltak for å bevare stille områder, som er avgrensede områder egnet for rekreasjonsaktiviteter og som har lave støynivåer. Retningslinje for støy i arealplanlegging gir anbefalinger som gjelder for alle kommuner. For å markere at det ønskes å ta vare på skjermede parker og naturområder, oppfordres kommunen til å markere slike områder spesielt på sine plankart som grønn sone, og at det gis særskilte anbefalte støygrenser for slike områder. Regjeringen mener dette er et viktig arbeid som bør gjennomføres i flere kommuner.

Regjeringen vil understreke viktigheten av grønn infrastruktur i byer og tettsteder, som en viktig del av et statlig tverrsektorielt samarbeid om nærmiljø. Ikke minst er Statens vegvesen en viktig aktør i dette arbeidet. Statens vegvesen har

Boks 6.2 Friluftsporter

Friluftsrådernes Landsforbund har lansert konseptet friluftsporter. Friluftsporter er innfallspor- ter til større natur- og friluftsområder som er tilrettelagt med sosiale møteplasser og for fysisk aktivitet og naturopplevelse. Friluftsporter skal være lett tilgjengelige og gi brukervennlig informasjon om naturkvaliteter og friluftsmuligheter som inspirerer til å utøve mer friluftsliv.

Arbeidet med friluftsporter har to mål:

- etablere lavterskel aktivitetsanlegg for friluftsliv, gjerne i nær tilknytning til boområder/ tettsteder/ byer, for å senke terskelen for å ta naturen i bruk til friluftsliv, fysisk aktivitet, lek og sosialt samvær
- etablere en innfallsport inn mot større friluftsområder og synliggjøre de mulighetene som finnes der

Prosjektet omfatter områder som er lett tilgjengelige, byr på opplevelsrik og variert natur og

leder til attraktive naturområder lenger unna. Å kartlegge hvordan disse områdene kan tilrettelegges og tas i bruk, slik at de framstår som attraktive for friluftsliv, trening, lek og sosialt samvær er sentralt i prosjektet. Gjennom dette vil prosjektet finne fram til tilretteleggingstiltak og aktiviteter som gjør at flere tar i bruk friluftsliv som en naturlig del av hverdagslivet.

Friluftsrådernes Landsforbund ønsker med dette prosjektet også å gi eksempler på hvordan det offentlige, grunneiere, lag/foreninger og engasjerte enkeltpersoner kan samarbeide for å realisere friluftsanlegg og friluftaktivitet. Dette er ofte en utfordring innenfor friluftsliv, siden det meste av aktiviteten er egenorganisert. Friluftsrådernes Landsforbund har startet opp fem pilotprosjekter, og erfaringene herfra vil danne utgangspunkt for videre satsing.



Figur 6.5 Akebakke ved Sinsenkrysset i Oslo.

Foto: Marianne Gjørsv.

Boks 6.3 Springvannsheia i Lillesand

Prosjektet Springvannsheia i Lillesand kommune ble gjennomført i et nært samarbeid mellom Midt-Agder friluftsråd og Lillesand kommune, og var pilotprosjekt i Miljødirektoratets nærmiljøsatsing. Prosjektet var geografisk avgrenset til et sentrumsnært friområde i sentrum av Lillesand. Området var i utgangspunktet benyttet til friluftslivsformål, men var utilgjengelig for en rekke brukergrupper på grunn av lav tilrettelegging. Springvannsheia friområde ligger i et område med skog, kulturminner, nærhet til vann og utsikt over skjærgården. Prosjektet var inndelt i to faser, der fase 1 besto av fysiske tilretteleggingstiltak for å gjøre området attraktivt og tilgjengelig for alle. Samtidig ble det lagt vekt på å gjøre tilretteleggingen skånsom og naturvennlig, for å bevare natur- og opplevelseskvalitetene i området.

Området er nå tilrettelagt med turvei rundt vannet. Hele turveien er belyst, og det er brukt ekstra lys grus for å gi god kontrast for synshemmede. Det er videre blant satt opp baderampe og handipectolett. Det er trinnfri adkomst i området, og parkeringsplass for å sikre tilgang for personer med funksjonsnedsettelser.

Som oppfølging av den fysiske tilretteleggingen ble det i fase 2 av prosjektet gjennomført sosiale tiltak og arrangementer i samarbeid med utvalgte målgrupper, for å gjøre området og den nye tilretteleggingen kjent. I dag er Springvannsheia et yndet tur- og rekreasjonsområde for hele Lillesands befolkning, og det er daglig brukt av mosjonister, rullestorbukere, eldre, barnehagebarn og skoleelever.

som ambisjon at enda flere skal bruke bena og sykkel som fremkomstmiddel i byer og tettsteder.

Miljødirektoratets nærmiljøsatsing startet i 2011, med mål om å kartlegge metoder og virkemidler for mer fysisk aktivitet og naturopplevelse i

Boks 6.4 Tromsømarkaprojektet

Tromsømarkaprojektet gjennomføres av Tromsø kommune, og var pilot i Miljødirektoratets nærmiljøsatsing. Tromsø har et sjeldent geografisk utgangspunkt, der byen omkranser et større markaområde på Tromsøya. Store arbeidsplasser og institusjoner som skoler og barnehager ligger inntil grøntområdene, noe som gjør marka egnet som transportåre. Gjennom prosjektet er Tromsømarka tilrettelagt for rekreasjon og transport for flere brukergrupper, året rundt. Sammen med den fysiske tilretteleggingen er det laget kjøregler for sambruk av marka, for å dempe brukerkonflikter og sikre at flest mulig kan ta i bruk områdene. For eksempel er det etablert en egen gåsone over Tromsøya om vinteren, ved siden av skiløypene.

Her pakkes snøen, slik at det blir enkelt å gå. På den måten unngås konflikt mellom skiløpere og gående i skiløypa. Tellinger viser en markant økning i bruken av Tromsømarka etter tilretteleggingstiltakene i prosjektet.

Det har vært tett dialog med innbyggerne i Tromsø i hele prosessen, både ved bruk av tradisjonelle og sosiale medier, kommunens nettsider, samt at det har vært lav terskel for befolkningen til å ta direkte kontakt med prosjektleder. Innbyggernes ønsker, behov og synspunkter har vært sentralt for tiltak i prosjektet. Den tette dialogen med byens innbyggere, og oppmerksomheten på fortløpende informasjon om planer og tiltak i prosjektet, anses som en viktig suksessfaktor i Tromsømarkaprojektet.

Boks 6.5 Verdensparken på Furuset i Oslo

Verdensparken på Furuset i Oslo ble etablert som bydelspark i forbindelse med Områdeløft Furuset, som var en del av Groruddalssatsingen. Parken er etablert i et eksisterende, men tidligere lite brukt, friområde i Gransdalen på Furuset. For å etablere bydelsparken ble det gjort omfattende tilretteleggingstiltak over en periode på flere år. Planleggingen av parken ble gjort i dialog med innbyggerne i området, som ønsket seg et møtested utendørs i nærmiljøet.

Furuset har en mangfoldig befolkning, og mange ønsket andre typer utearealer til fysisk aktivitet og rekreasjon enn det som har vært vanlig i Norge. Verdensparken skal favne bredden av brukere og behov i området, og være et samlingspunkt for alle beboere. Furuset bydel har betydelige levekårsutfordringer, og mange bor i relativt små leiligheter. Gode møteplasser utendørs, som er tilpasset ulike brukergrupper, er viktig for lokalt fellesskap og inkludering, og

bidrar til å styrke befolkningens stedsidentitet og tilhørighet.

Verdensparken har syv møteplasser, med griller, benkeplasser og frukt- og bærhager. Parken har også Norges første anlegg for parkour, en bevegelsesidrett der kroppen brukes til å forsere hindre for å komme seg fra A til B. Parkouranlegget ble opprettet etter ønske fra ungdommer i området. Området Verdensparken er en kombinasjon av kunst- og møteplass. I siste byggetappe ble det etablert lekelandskap for barn i parken.

I dialogen med beboerne i arbeidet med Områdeløft Furuset kom det frem at opplevelser av utrygghet hindret mange i å bevege seg utendørs etter mørkets frembrudd. Lyssetting har derfor vært en viktig del av arbeidet med parken, der lysdesign er brukt aktivt for å skape samhold og aktive sosiale rom.

nærmiljøet, gjennom sikring av arealer, tilretteleggingstiltak og sosiale stimuleringsstiltak. Satsingen hadde en fireårig prosjektfase, som ble avsluttet i 2015. Nærmiljøsatsingen fortsetter i direktoratets ordinære drift, der formidling av resultatene fra prosjektfasen vil være en viktig del.

Hovedmålet i Groruddalssatsingen (2007–2016) er bærekraftig byutvikling, synlig miljøopp-

rusting, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen i Oslo. I satsingen er ett av delmålene å legge bedre til rette for økt fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv. Gjennom satsingen er det utviklet nye parker, åpnet bekkeløp og laget et nettverk av gang- og sykkelveger gjennom de grønne områdene. En viktig del av satsingen har vært å involvere beboerne om hvilke tiltak som

Boks 6.6 Evjudalen i Bø – universelt utformet

Evjudalen er et grøntområde som ligger i Bø sentrum, mellom sentrumsbebyggelsen og høyskoleområdet. Evjudalen er et statlig sikret friluftslivsområde, som driftes og eies av Bø kommune.

Området har flere turveier og oppholdsområder, som er universelt utformet. Evjudalen er et særpreget ravelandskap med store landskapskvaliteter. To mindre elver renner inn i området og møtes midt i Evjudalen. Dette elementet er brukt aktivt i utformingen av friluftsområdet, ved at det er opparbeidet flere vannspeil. Området er under opparbeiding, og sitteplasser skal etableres inntil vannspeilene.

Turveien gjennom friluftsområdet er en rundløype, som også forbinder en rekke sentrale elementer i Bø sentrum. Turveiene utgjør til sammen ca. to kilometer. I tillegg til turveiene og vannspeilene vil det bli etablert ulike anlegg

for lek og aktivitet, samt at området er lyssatt. Lyssettingen av området er svært viktig. Dette øker bruksfrekvensen og bruksmulighetene vesentlig, også fordi det da oppleves tryggere å besøke området når det er blitt mørkt. Det er også lagt til rette for at det kan arrangeres ulike kulturaktiviteter i området.

Som en del av arbeidet med å gjøre området tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne er hovedturveiene asfaltert. Turveiene har god kontrast mellom gress og asfalt, som fungerer som en ledekant for synshemmede. Flere av tverrforbindelsene gjennom området var opprinnelig for lange, bratte og uten hvileplasser. Det skal nå opprettes hvileplasser, og det bratteste partiet skal gjøres slakere. Området vil i tillegg til benker få flere bord for rasting og hvile. Disse skal utformes slik at rullestolbrukere kan sitte inntil, med et flatt, fast og jevnt underlag.

ønskes gjennomført. Groruddalssatsingen hadde opprinnelig 2016 som siste året i den tiårige satsingen. Regjeringen har imidlertid besluttet å videreføre samarbeidet med Oslo kommune om Groruddalssatsingen, og inngikk 31. august 2015 en intensjonsavtale med Oslo kommune om et nytt samarbeid på ti år fra 2017 om videre områderettet innsats i Groruddalen. Innsatsområdene skal være barnehage/skole, sysselsetting og nærmiljø.

Erfaringer fra blant annet Miljødirektoratets nærmiljøtsatsing og Groruddalssatsingen bekrefter betydningen av å ivareta, sikre og tilrettelegge et sammenhengende nettverk av grøntområder i byer og tettsteder. Flere steder har tett dialog med ulike brukere og interessegrupper i planlegging og tilrettelegging vært viktige suksessfaktorer. Involvering i planlegging og tilrettelegging gir innbyggere og brukere eierskap til områder, noe som fører til økt aktivitet og kan bidra til ivaretagelse av områdene. Bred involvering kan også styrke samhold og redusere konflikter mellom ulike brukere. Regjeringen vil aktivt formidle resultatene i nærmiljøtsatsingen og Groruddalssatsingen til alle som jobber med tilrettelegging og stimulering til friluftsliv i nærmiljøet.

6.6.2 Friluftsliv i jordbrukets kulturlandskap

Landbruket generelt ivaretar og produserer viktige fellesgoder som trygg mat, levende bygder,

velstelt kulturlandskap, friluftsliv, natur- og kulturopplevelser og leveområder for et vidt spekter av biologisk mangfold. For å sikre ressursgrunnlaget for fremtiden, samt for å bevare viktige miljøverdier, er bærekraftig ressursforvaltning en grunnleggende forutsetning for politikktutformingen.

En stor andel av det dyrkede arealet i Norge ligger i umiddelbar nærhet til byer og tettsteder. Jordbrukets kulturlandskap utgjør også de nærmeste arealene for mange bosatte i spredtbygde strøk. Åker, eng og kulturbeite er dermed nærmiljøet til mange nordmenn, og helheten av både kultur- og naturverdier i jordbrukets kulturlandskap er viktig både som opplevelsesressurs, rekreasjonsområde, læringsarena og for friluftsliv. Strukturendringer i norsk jordbruk som følge av blant annet effektivisering, ny teknologi og nye produksjonsmetoder har i mange deler av landet ført til økt gjengroing i tidligere åpne jordbrukslandskap, ved at slått og beite er kraftig redusert eller fraværende. Disse områdene har dermed blitt mindre tilgjengelig for friluftsliv.

Allemannsretten legger til rette for at alle kan bruke jordbruksarealer til friluftsliv, innenfor klare rammer, da innmark på grunn av matproduksjonen er mindre tilgjengelig for friluftsliv enn utmarksområder. Det er likevel gode muligheter for friluftsliv i jordbrukslandskapet. Jordbrukets kulturlandskap byr på store opplevelser med ulike produksjoner, ville arter, kulturminner og ulike

anlegg. Jordbruksarealer kan også være viktig vinterstid for skiaktivitet, men det er også fare for skader på arealer med gras og høstkorn ved å anlegge skiløyper over dyrket mark. Regjeringen vil legge til rette for et samarbeid mellom landbruket, kommunene og frivillige organisasjoner med sikte på å videreutvikle allmennhetens mulighet til friluftsliv i disse områdene.

Ferdsel på stier og turveier gjennom innmark er mulig også i vekstsезongen, men krever at det tas hensyn til gårdsdriften og ikke minst sikkerheten ved trafikk med landbruksmaskiner og redskaper. Landbruksmyndighetene har over jordbruksavtalen i mange år gitt tilskudd til tiltak for å sikre allmennhetens adgang til slike områder. SMIL-midlene (spesielle miljøtiltak i jordbruket) og RMP (regionalt miljøprogram) har både et forurensningsformål og et kulturlandskapsformål. Midlene kan blant annet brukes til å skape høyere opplevelseskvaliteter i jordbrukets kulturlandskap, for eksempel ved å holde landskap åpent. Aktuelle tiltak er etablering og utbedring av sammenhengende sti- og løypenett i tilknytning til veier i landskapet og forenkling av atkomsten til andre attraktive friluftslivsområder. Midler over RMP kan også gå til tiltak for å vedlikeholde ferdselsårer i jordbrukets kulturlandskap.

Det blir også lagt til rette for tilgjengelighet og ferdselsårer i kulturlandskapet gjennom satsingen «Utvalgte kulturlandskap i jordbruket». Denne satsingen består av 22 områder som representerer variasjoner av jordbrukets prioriterte kulturlandskap med spesielle verdier knyttet til biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer. Også i verdensarvområdene Vest-Norsk fjordlandskap og Vegaøyene er det satt inn ekstra tiltak for å skjytte jordbrukslandskapet.

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket og tilskudd til verdensarvområdene er i Meld. St. 14 (2014–2015) «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner», varslet overført fra fylkesmannen til større kommuner.

6.6.3 Markaområder og by- og tettstedsnær skog

Markaområdene er større friluftslivsområder som grenser til og har direkte adkomst fra byer og tettsteder. Markaområdene er svært mye brukte turområder, og er blant de aller viktigste friluftslivsområdene i landet. Markaområdene har ofte andre kvaliteter og byr på andre opplevelser enn grønnstrukturen i byer og tettsteder. Dette er større naturområder, som ofte også har mange kulturminner og kulturmiljøer i form av blant

annet gamle boplasser, slåtteeenger og beiteområder.

Markaområdene har ofte store spennvidder i opplevelseskvaliteter, med både områder som er betydelig tilrettelagt og områder som har liten eller ingen tilrettelegging. Det er viktig å bevare disse kvalitetene i markaområdene. Markaområdene er svært verdifulle i seg selv, men i sammenheng med grønnstrukturen utgjør de en helhet som gir befolkningen en unik mulighet til å utøve et variert friluftsliv fra eget bosted.

Forvaltningen av markaområdene byr på mange utfordringer på grunn av konflikter mellom friluftsliv, utbyggingspress, naturverdier og andre brukerinteresser. Markaområdene er også ofte i privat eie, der hovedformålet med eierskapet er skogproduksjon eller annen næringsvirksomhet basert på naturressursene. I mange markaområder har kommuner kjøpt opp skog slik at det kan legges større vekt på friluftsliv og andre miljøinteresser enn det som kreves i lovverket.

For å sikre en god forvaltning av markaområdene, er det viktig at friluftslivet er et sentralt element i all planlegging i områdene, og at andre interesser avveies opp mot friluftslivsinteressene.

Mange kommuner har en markagrense som skal sikre naturområdene mot utbygging. Regjeringen vil oppfordre kommuner med tilflytting og utbyggingspress til å markere langsiktige utbyggingsgrenser mot markaområder, ved bruk av hensynssoner.

Brukerkonflikter innenfor friluftsliv er løftet frem som en utfordring i noen områder, men en undersøkelse i regi av Ipsos MMI fra 2015 viser at kun ni prosent av befolkningen er helt enig i at de opplever konflikt mellom sin måte å drive friluftsliv på og andre friluftslivsutøveres bruk av det samme området. For å forebygge og løse konfliktene er det avgjørende at friluftslovens krav om hensyn til naturen og andre brukere av naturen praktiseres, jf. kapittel 5.2. Markaområdene har plass for mangfoldet av friluftslivsaktiviteter dersom brukerne tar hensyn til hverandre. Regjeringen vil stimulere til dialog og holdningsskapende arbeid for å hindre konflikter mellom ulike brukergrupper og for å ivareta naturgrunnlag og opplevelsesverdier.

Tilrettelegging for friluftsliv i markaområdene er viktig, særlig i nærområdene til bebyggelsen. Det er potensial for gode flerbruksløsninger i et tettere samarbeid mellom landbruket, kommunene og frivillige organisasjoner for å videreutvikle friluftslivstilbudet i disse områdene. Tilskudd til friluftslivsrelaterte tiltak innenfor rammene av tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket

kan benyttes i slike sammenhenger. Samarbeid om vedlikehold av skogsveier kan også i større grad bli et viktig element i tilretteleggingen. Turveiene i markaområdene er i all hovedsak private skogsveier, bygd for skogbruket. Samtidig er de ofte hovedtraséer for friluftsliv, mosjon og rekreasjon. Skogeiere tillater som regel at det prepares skiløyper på skogsveiene om vinteren. Det ligger også til rette for samarbeid med skogeiere om hvordan veiene skal utformes og merkes, og at det eventuelt bygges parkeringsplasser for lettere adkomst. Samarbeid har derfor potensial for å gi større trygghet for brukerne, og for å fremme tilgjengelighet for både turgåere, syklist, familier med barnevogn, rullestolbrukere og andre.

Regjeringen vil understreke viktigheten av å differensiere tilretteleggingen i markaområdene, slik at alle opplevelseskvalitetene ivaretas. Områder som har få inngrep og liten eller ingen tilrettelegging har særskilte opplevelseskvaliteter, som må videreføres i form av at det ikke foretas tilrettelegging av særlig omfang i disse områdene. Dette gir mulighet for lett tilgjengelig opplevelse av mer uberørt natur også for de som bor i byer og tettsteder. For områder som omfattes av markaloven (Oslomarka) og som har særskilte kvaliteter for friluftslivet, er vern etter markaloven § 11 aktuelt. Regjeringen har sendt på høring forslag om å endre erstatningsbestemmelsen i markaloven § 11, slik at vern som friluftsområde gir tilsvarende erstatning som for skogvern etter naturmangfoldloven. Dette vil gjøre denne vernekategorien mer aktuell for beskyttelse av områder som er omfattet av markaloven.

6.7 Friluftsliv i strandsonen

Regjeringen er opptatt av å ivareta rekreasjonsmuligheter og naturverdier i strandsonen. I regioner og kommuner der strandsonen allerede er sterkt utbygd og har mangel på tilgjengelige arealer for allmennheten, er utfordringen å få til en gradvis forbedring av allmennhetens tilgang. Statlig sikring av friluftslivsområder er et aktuelt virkemiddel i denne forbindelse. I pressområder er det samtidig viktig å unngå en bit-for-bit-forverring gjennom ytterligere nedbygging og privatisering av strandsonen. God planlegging i strandsonen er å tenke helhet og unngå at den bygges ned gradvis gjennom dispensasjoner.

Tiltak og aktiviteter som ikke er avhengige av å ligge helt ned til sjøen, bør plasseres bak 100-metersbeltet/strandsonen. En restriktiv praksis med bygging i strandsonen bidrar til at arealene

bak fortsatt blir attraktive utbyggingsarealer for næring, boliger og fritidsbebyggelse. Det er viktig å beholde, utvikle eller gjenopprette kontakten med strandsonen og sjøarealene gjennom en god grønnstruktur. Strandsonen er mange steder også viktig for naturmangfoldet. Regjeringen vil legge til rette for at det er god tilgang til strandsonen over hele landet.

Samtidig som areal i strandsonen har stor verdi for friluftsliv, er slike arealer ofte attraktive også for andre formål. Det er stor konkurranse om arealene, og mange brukerinteresser som utfordrer hensynet til friluftsliv. Byggeaktiviteten i strandsonen har avtatt i perioden 2000–2013, men fortsatt bygges nye bygninger i strandsonen, og de deler av strandsonerealene som er tilgjengelig for friluftsliv krymper. I perioden 2000–2013 har strandsonerealer som er påvirket av bygninger, jernbane, vei eller dyrket mark økt med 72 400 dekar. For Oslo resulterte disse arealbruksendringene i at det kun var to kvadratmeter strandlinje tilgjengelig per innbygger i starten av 2013. I 2013 var 31,1 prosent av Norges strandsonereale påvirket av menneskelige inngrep.

I tillegg til nedbygging, er det flere steder en utfordring at eksisterende eiendommer legger beslag på uforholdsmessig mye areal. Flere steder er ulovlige stengsler i strandsonen til hinder for allmennhetens friluftslivsutøvelse. Regjeringen ønsker at kommunene skal bruke plan- og bygningslovens virkemidler for å bekjempe ulovlig nedbygging og privatisering av strandsonen. Regjeringen vil videreføre arbeidet med å stimulere kommunene til å kartlegge og fjerne ulovlige stengsler i strandsonen. Regjeringen vil også oppfordre kommunene til å kartlegge tilgjengeligheten til strandsonen, med sikte på å bedre denne der allmennhetens muligheter for friluftsliv i strandsonen er liten.

Det har eksistert et generelt byggeforbud i strandsonen langs sjø og vassdrag siden 1965, utdypet med statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen fra 2011. Det er ulikt press på strandsonen, både når det gjelder utbygging og når det gjelder bruk til friluftsliv. Derfor er planretningslinjene strengere for utbygging i områder med stor befolkningstetthet enn i områder med lite bebyggelse. Retningslinjene har nå virket i noen år og er under evaluering, for å få svar på hvordan strandsoneforvaltningen fungerer og om det er behov for justeringer.

Mange områder i strandsonen langs kysten fra svenskegrensen til Hordaland er sikret ved statlig medvirkning, og områdene er mye brukt. Satsingen på kystled og kyststier har også bidratt til å

utvikle og bedre mulighetene til friluftsliv langs kysten. Det er viktig at dette arbeidet videreføres. Bruk av gammel bebyggelse til overnatting gir en historisk dimensjon til friluftslivsopplevelsen. For eksempel er flere tidligere fiskebruk nå i bruk som kystledhytter, og en rekke fyreieendommer brukes i dag til friluftsliv, drevet av lokale lag og foreninger.

I de mest populære områdene langs kysten og i større innsjøer er det utfordringer og konflikter knyttet til motorisert ferdsel. Økende trafikk med stadig større og mer hurtiggående fritidsbåter og vannskutere medfører støy og forstyrrelser, og kan representere en sikkerhetsrisiko for de som seiler, padler, ror eller bader.

Regjeringen ser det som viktig at de ikke-motoriserte fremkomstmidlene på sjøen og i vassdrag ikke blir fortrent av motoriserte fremkomstmidler. Kystverkets pågående arbeid med kartfesting av fartsbegrensninger i en digital kartløsning og evalueringen av vannskuterregelverket vil være viktige bidrag for å nå denne målsetningen.

Kystverket har de senere årene etablert farvannsoppmerking som er spesielt tilpasset den økende gruppen fritidsfartøy. Det blir blant annet satt opp enkeltmerking på steder som erfaringsmessig innebærer økt risiko for fritidsfartøy, og det er inngått et samarbeid med Gjensidigestiftelsen om å merke 100 farlige grunner. Regjeringen vil videreføre dette arbeidet.

Regjeringen har under arbeid en veiledning om helhetlig planlegging i sjøområdene. Arbeidet er i hovedsak avgrenset til plan- og bygningslovens virkeområde i sjø, fra strandlinjen ved alminnelig høyvann til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. I dette arbeidet vil strandsoneproblematikk bli omfattet.

Marin forsøpling

Marin forsøpling er et alvorlig internasjonalt miljøproblem, og det er påvist betydelige mengder søppel langs norskekysten og på Svalbard. Store mengder menneskeskapt avfall tilføres havene hvert år, og svært lite tas ut. Omfanget av problemet er økende, og medfører store samfunnsøkonomiske kostnader hvert år.

Vindstyrke og vindretning påvirker hvor mye avfall som blir blåst opp på land, men det antas at 15 prosent av søppelet blir liggende i strandsonen. Marin forsøpling reduserer kystens kvalitet som rekreasjonsområde, og avfallet gjør stor skade på dyrelivet, både under og over havoverflaten. Regjeringen ser at det er stort behov for tiltak mot

marin forsøpling, og har igangsatt en satsing for å bekjempe problemet. Som ledd i denne satsingen ble det i statsbudsjettet for 2015 satt av tilskuddsmidler til bekjempelse av marin forsøpling. Denne satsingen videreføres i 2016.

Regjeringen vil også understreke at det mange steder er et betydelig og positivt engasjement blant innbyggerne for å rydde strandsonen i sitt nærmiljø, der blant annet Skjærgårdstjenesten flere steder bidrar ved å hente søppelet. Skjærgårdstjenesten og Statens naturoppsyn bidrar også aktivt i fjerning av avfall i strandsonen, og organiserer ryddedugnader. Årlig arrangeres strandryddedagen, der opptil 20 000 personer bidrar med å rydde strender over hele landet. Strandryddedagen har blitt arrangert siden 2011, og arrangeres av organisasjonen Hold Norge Rent. Regjeringen vil fortsette å legge til rette for rydding av avfall i strandsonen.

6.8 Friluftsliv i store naturområder

6.8.1 Kvaliteter og utfordringer i store naturområder

Store, sammenhengende kyst-, skog- og fjellområder er attraktive for mange friluftslivsutøvere. Dette er områder der friluftslivet gjerne utøves i helger og ferier. Områdenes attraktivitet er knyttet til opplevelse av natur og landskap, fravær av tyngre tekniske inngrep og menneskeskapt støy. Ofte er opplevelsesverdien også knyttet til spor etter historisk bruk. De store naturområdene inkluderer både areal med lite tilrettelegging og andre spor av menneskelig virksomhet, og areal som er tilrettelagt for friluftsliv med merkede stier, løyper og overnattingshytter.

Økende arealinngrep har ført til en gradvis reduksjon av store, sammenhengende naturområder med villmarkspreget. Oppstykkingen av de sammenhengende naturområdene skjer bit for bit over hele landet, men det er i Sør-Norge det er størst knapphet på slike områder. Her er mange naturområder allerede preget av tyngre inngrep som veier, kraftlinjer, demninger, hytteområder og regulerte innsjøer. I den senere tid er det også etablert vindkraftverk mange steder langs kysten. Tekniske inngrep og annen arealbruk vil ofte redusere områdenes attraktivitet for friluftsliv. Eksempelvis kan vindturbiner ha stor innvirkning på naturopplevelsen. De er ofte synlige over store avstander og kan forringe landskapsopplevelsen og følelsen av uberørt natur.

Det er viktig at fremtidige tyngre tekniske inngrep søkes lokalisert på en måte som ikke reduse-

rer opplevelseskvalitetene for friluftslivet i viktige større naturområder. Også tekniske inngrep av mindre omfang vil kunne redusere opplevelseskvalitetene. Det er derfor viktig at alle tekniske inngrep vurderes ut fra konsekvenser for friluftsliv, både i form av landskapsvirkning og om det hindrer eller reduserer ferdselsmuligheter. Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder vil være et viktig grunnlag for kunnskapsbaserte vurderinger i slik saker. Samtidig har regjeringen i tråd med regjeringserklæringen fjernet den direkte bindingen mellom de såkalte INON-områdene og juridiske/økonomiske virkemidler (INON-områder er områder som ligger en kilometer eller mer unna tyngre tekniske inngrep). For eksempel er den tidligere klausulen i forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket om at veier som berører INON-områder ikke kan få statstilskudd, nå fjernet. De konkrete miljøverdiene i slike områder skal imidlertid fortsatt telle med i avveiningene når beslutninger om eventuelle inngrep skal fattes. INON beholdes som en arealbruksindikator. Konsekvenser for friluftsliv skal også utredes og vurderes etter KU-bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Motorisert ferdsel i naturområder som er spesielt viktige for friluftslivet bør så langt det er mulig unngås. Myndigheten til å forvalte regelverket for motorferdsel i utmark er i stor grad delegert til kommunalt nivå, og i 2015 fikk kommunene myndighet til å etablere traséer for fornøyleseskjøring med snøskuter. Hvordan kommunene praktiserer reglene for motorferdsel i utmark har stor betydning for friluftslivet, særlig i fjellområder og andre større utmarksområder. Regjeringen vil følge utviklingen innen motorisert ferdsel i utmark, med særlig vekt på hvordan de nye mulighetene til å etablere rekreasjonsløyper for snøskuterkjøring praktiseres og hvilken påvirkning det har på friluftslivet og naturmangfoldet.

Opplevelsen av landskapet er essensielt i friluftslivet, særlig i de større naturområdene. Landskap rommer ofte høye opplevelsesverdier. Det gjelder både storslåtte naturlandskap og mer kulturpåvirkede omgivelser. Både natur og kultur kan inngå i landskapet, og spor etter bosetting og historisk bruk bidrar ofte til å berike friluftslivsopplevelsen. Noen spor, som bygningsmiljøer på gamle plasser og setervoller, fløtningsanlegg eller veifar med murer, bruer og klopper, er tydelige. Andre spor kan være vanskeligere å oppdage, som fangstgroper eller jernvinneplasser.

Natur og landskap påvirkes av menneskeskapte og naturlige prosesser, og vil være i stadig endring og utvikling. Som en konsekvens av kli-

maendringene kan det forventes raskere endringer i naturen i tiden fremover. Landskapsendringer på grunn av menneskers aktivitet skjer ofte gradvis, som ved redusert beitebruk, men kan også være resultater av enkeltstående, større utbygginger.

Ivaretagelse av landskap gjennom områdevern eller på andre måter, handler også om å ta vare på landskap som viser en interessant geologisk eller historisk utvikling. Regjeringen har satt i gang arbeid med å etablere et system for å klassifisere naturlandskap etter klassifiseringssystemet Naturtyper i Norge (NiN), og på sikt vil dette kunne gi god oversikt naturtypene i Norge, og være et viktig verktøy for en kunnskapsbasert arealforvaltning.

6.8.2 Nasjonalparker og andre verneområder

Vern etter kapitel V i naturmangfoldloven er et godt virkemiddel for langsiktig beskyttelse av viktige naturområder. Opprettelse av verneområder bidrar til å oppfylle nasjonale og internasjonale mål om å ta vare på natur.

Ett av målene for områdevern i naturmangfoldloven § 33 er at verneområder skal bidra til bevaring av

«... større intakte økosystemer, også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv».

Dette viser den tydelige sammenhengen mellom intakt natur og friluftsliv. Særlig nasjonalparkene og mange av de store landskapsvernområdene er viktige for friluftslivet. Nasjonalparkene er egnet for en rekke friluftslivsaktiviteter, som for eksempel padling, fotturer, fjellklatring, jakt og fiske, men også nyere friluftslivsformer som kiting og offpiste kjøring. Nasjonalparkene på kysten er viktige for båtliv og bading, og er ofte et godt supplement til de mer tilrettelagte nærfriluftslivsområdene.

I «fjellteksten» (jf. kapitel 5.3), var det en forutsetning at selv om det ble åpnet for utvikling av næringsliv i fjellområdene, og da spesielt med tanke på reiseliv, skulle natur- og kulturverdiene tas vare på som kilde til friluftsliv, rekreasjon og natur- og kulturopplevelse. I utformingen av reiselivspolitikken skal tyngre tekniske tiltak, som større reiselivsplanlegg, lokaliseres utenfor verneområdene. Bruk og opplevelser i verneområdene må foregå innenfor rammen av det enkelte områdes verneformål. Dette mener regjeringen fort-



Figur 6.6 Besseggen i Jotunheimen. Fotturen over Besseggen er en av de mest populære i Norge, med ca. 40 000 fotturister i året.

Foto: Marianne Gjørsv.

satt er en viktig forutsetning for at det skal kunne drives bærekraftig næringsliv i fjellet.

I enkelte tilfeller kan det være nødvendig å begrense friluftslivsaktivitet i verneområdene av hensyn til særlig sårbare naturverdier. Det kan for eksempel være ferdselsrestriksjoner i deler av et område på bestemte tider av året av hensyn til hekke- og yngletid, eller kanalisering av ferdsel utenom områder med særlig sårbart naturmangfold. En bærekraftig forvaltning vil sikre at både verneverdier og områdenes kvaliteter for friluftsliv ivaretas.

Arbeidet med forvaltningsplaner og besøksstrategier i nasjonalparkene er derfor viktig. Besøksforvaltningen i det enkelte verneområde skal sikre en god balanse mellom friluftsliv og turisme på den ene siden og ivaretagelse av verneverdiene på den andre. Innenfor rammen av vernet vil det ofte være rom for å finne helhetlige løsninger som ivaretar både verneinteressene og friluftslivsinteressene. Dette krever god kunnskap om både verneverdier og effekter av ulik friluftslivsaktivitet.

Veilederen «Kulturminner i områder vernet etter naturmangfoldloven» ble utarbeidet av Miljødirektoratet og Riksantikvaren i 2015, og har som mål å være til hjelp i den daglige forvaltningen av kulturminnene i verneområdene. For friluftslivet er temaene informasjon, formidling og tilrettelegging særlig relevante. Både unike naturverdier og kulturminneverdier i et område kan være en styrke for friluftslivet.

Regjeringen vil øke kunnskapsnivået om verneverdiene og effektene ferdsel har på disse, jf. omtale i kapittel 5. Videre skal kunnskapen om bruken og brukerne av verneområdene økes, slik at besøksforvaltningen også imøtekommer brukernes behov på en god måte.

6.8.3 Hytter som utgangspunkt for friluftsliv

Etterspørselen etter private hytter øker, og for mange er hytta et viktig utgangspunkt for friluftsliv og rekreasjon. Hytter og hyttefelt dekker en stadig større del av Norges natur, og antallet fritidsboliger har økt med om lag 120 prosent siden



Figur 6.7 Nedkjøring fra Sveigen på Haukelifjell.

Foto: Sindre Thoresen Lønnes, Den Norske Turistforening.

tidlig på 1970-tallet. I 2014 ble det registrert 416 621 hytter i Norge, og de legger beslag på omtrent 590 kvadratkilometer areal. Spredt fritidsbebyggelse dekker 38 prosent av dette arealet, mens områder med 50 hytter eller mer dekker 23 prosent av arealet. Resten av området består av små og mellomstore hytteområder. Flest hytter finner vi i fjellområdene i innlandet, med Oppland og Buskerud som de største hyttefylkene. Hyttene har flere steder lagt beslag på områder som var verdifulle for friluftsliv.

Et viktig forhold ved utbygging av hytter er om det etableres nye områder, fortettes eller om utbyggingen skjer gjennom utvidelse av allerede eksisterende hytteområder. Hoveddelen av hyttebyggingen skjer nå innenfor avsatte byggeområder. Imidlertid legger også konsentrert utbygging beslag på stadig nye områder for friluftsliv. I tillegg representerer standardheving i form av vegbygging, strømforsyning, vann og avløp, større nye inngrep i eksisterende hytteområder.

Det bør unngås at nye områder for fritidsboliger og reiseliv bygger ned viktige friluftsområder og stenger for adgangen til friluftsområder. Det finnes flere eksempler på hyttefelt der direkte

atkomst til turterrenget fra hyttene ikke er ivare tatt. Dette gjør at flere velger å kjøre bil fra hytta for å komme på tur. Prinsippene som er utviklet for å ivareta grønnstruktur i byer og tettsteder fungerer godt også i områder med fritidsbebyggelse. Det bør derfor sikres korridorer som ivaretar mulighetene for attraktiv og bilfri tilgang til natur og friluftsliv med utgangspunkt i den enkelte fritidsbolig.

Store og konsentrerte hyttefelt synes mer i landskapet, men de belaster i mindre grad større sammenhengende naturområder og reduserer risikoen for en bit-for-bit-utbygging. Mange steder er det en utfordring å balansere ønske om hyttebygging mot ønske om å bevare de store sammenhengende friluftslivsområdene, samt mot øvrige landskaps- og miljøhensyn. Hensynet til naturmangfold og særlig arealkrevende dyrearter må også ivaretas. I tillegg er god landskapstilpasning svært viktig, slik at synligheten av hyttene i landskapet blir minst mulig. God planlegging og tilrettelegging av stier og løyper internt i hytteområdene er også viktig blant annet for å unngå konflikt mellom ønske om skiløyper og ønske om brøytete veier.

6.8.4 Friluftslivets arealbehov i fjellet

Fjellområdene nær de store byene opplever stedvis et stort utbyggingspress, som reduserer de tilgjengelige friluftslivsarealene både over og under tregrensen. Dersom for eksempel en kommune åpner for hyttebygging i snaufjellet og ved tregrensen, er det vanskeligere for de andre kommunene å holde på en mer restriktiv praksis i konkurransen om å tilby attraktive hyttetomter. Samtidig reduseres også de åpne fjellområdene som følge av at tregrensen flytter seg oppover.

For at det i fremtiden fortsatt skal være attraktive fjellområder nær de store byene, slik at det ikke blir nødvendig å reise langt for å oppleve fjellnaturen, er det viktig at disse områdene forvaltes langsiktig av kommunene. Disse bynære fjellområdene er ofte delt mellom flere kommuner, hvor det er nødvendig at kommunene samarbeider om forvaltningen for å bevare områdets friluftslivsverdier. I tillegg bør utbyggingspraksisen være likartet. Nye, større kommuner vil dermed kunne bidra til en mer helhetlig forvaltning av større naturområder, og være positivt for friluftslivet.

Det foreligger i dag veiledningsmateriell om lokalisering og utforming av fritidsbebyggelse. Allikevel er det eksempler på at attraktive og urørte områder i og over tregrensen bygges ned.

Regjeringen mener det er svært viktig å ivareta større og sammenhengende friluftsområder i fjellet nær storbyene, både i et kort og langt perspektiv. Kommunene bør i sin arealplanlegging sikre sammenhengende grønnstrukturer gjennom hytteområdene og ut i omkringliggende friluftsområder. Det er også viktig at kommunene unngår utbygging av viktige friluftsområder og definerer langsiktige utbyggingsgrenser for eksempel mot snaufjell. Landskapsanalyser og grønnstrukturanalyser er nyttige verktøy i kommunenes arbeid med planlegging av fritidsbebyggelse i fjellet.

For å ivareta friluftslivets arealbehov i fjellet utenfor verneområdene, vil regjeringen oppfordre fylkeskommuner med fjellområder med stort utbyggingspress til å utarbeide regionale planer som sikrer ivaretagelse av større naturområder for friluftsliv i fjellområdene. Dette vil også være svært positivt for naturmangfoldet i fjellregionen. De regionale planene legges til grunn for den kommunale og statlige planleggingen, og vil dermed kunne legge til rette for en kontrollert og balansert utbygging av hytter og andre arealkrevende tiltak i fjellet. Hovedsiktemålet vil være å ivareta gjenværende natur-, og friluftslivsverdier i områder som allerede har hatt en sterk utbygging og som har et stort press på arealene.



Figur 6.8 Rabohytta på Helgeland. Selvbetjent turistforeningshytte på 1200 m.o.h, åpnet i 2014.

Foto: Hemnes Turistforening.

Regjeringen ser også behov for bedre veiledningen om helhetlig planlegging i fjellområdene. Å utarbeide en statlig planretningslinje for deler av fjellområdene er en aktuell modell. Retningslinjen kan omfatte begrensede geografiske fjellområder som er under særlig utbyggingspress. Regjeringen vil vurdere den geografiske avgrensningen av eventuelle statlige planretningslinjer for fjellområdene nærmere.

Villrein

I fjellområdene er det særlig utfordringer knyttet til forholdet mellom utbygging, motorisert ferdsel, friluftslivsaktiviteter og hensynet til villreins behov for uforstyrrede leveområder.

Som eneste land i Europa med intakte høyfjellsøkosystemer med bestander av villrein, har Norge et internasjonalt ansvar for å ta vare på villreinen og dens leveområder. Som en oppfølging av St.meld. nr. 21 (2004–2005) «Regjerings miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand», og Innst. S. nr. 228 (2004–2005) startet i 2007 et arbeid med regionale planer etter plan- og bygningsloven for en helhetlig forvaltning av fjellområder som er spesielt viktige for villreins fremtid i Norge. Planene skal avgrense nasjonale villreinområder og sikre en langsiktig arealforvaltning i de aktuelle

fjellområdene med randområder. Det skal utarbeides i alt syv slike planer, og fem er ferdigstilt. Disse planene legger viktige føringer for forvaltningen av villrein hvor hensynet mellom villreins behov og andre samfunnsinteresser er avveid.

Gjennom god tilrettelegging kan i de fleste tilfeller både villrein og friluftsliv ivaretas. Undersøkelser viser at de aller fleste friluftslivsutøvere følger merkede stier og oppkjørte løyper. Med aktiv tilrettelegging kan dermed det meste av ferdselen styres utenom viktige funksjonsområder for villrein, som kalvingsområder og trekkveier. I nasjonalparkene skal det utarbeides besøksforvaltningsplaner. Disse planene, samt de regionale villreinplanene, vil være viktige verktøy både ved spørsmål om valg av traseer for stier og løyper, og for saker som gjelder turisthytter.

6.9 Ferdelsårer

Mye av arbeidet med friluftsliv har vært rettet mot ivaretagelse av arealer, mens verdien av ferdselsårene i seg selv og sammenhengene mellom arealene har blitt mindre prioritert. Det var noe av bakgrunnen for at Friluftsrådernes Landsforbund og Den Norske Turistforening satte stien på dags-

Boks 6.7 Villrein og ferdsel

Villreinen har vært utsatt for omfattende jakt og fangst siden de første nordmenn vandret inn i landet etter istiden, og har dermed utviklet en naturlig skyhet for mennesker. Villreins flokkadferd, som også er en strategi for vern mot rovdyr, medfører at forstyrrelser ofte berører et stort antall individer samtidig. Den samlede energikostnaden ved ekstra vaktksomhet, flukt og redusert beitetid for villrein blir derfor betydelig ved forstyrrelser. Dette kan være særlig kritisk om vinteren når reinen må klare seg på skrinne lavbeiter. Ulike ferdselsformer gir ulike frykt- og fluktavstander. Reinen reagerer for eksempel sterkere på kitere enn på skigåere.

Norsk institutt for naturforskning (NINA) har i løpet av de siste årene gjennomført omfattende studier og analyser av forholdet mellom villrein og ferdsel. Forskningen har blant annet dannet grunnlag for de regionale planene for nasjonale villreinområder. Noen viktige funn fra undersøkelsene er blant annet at 80 – 90 prosent av turgåerne i hovedsak følger merkede stier og

løyper. Plassering av stier er dermed et godt virkemiddel for å kanalisere ferdsel bort fra sårbare områder for villreinen. Samtidig er det imidlertid vist at stor ferdselsintensitet på sti- og løypenettet kan skape barrierer for villreins trekk og vandringer mellom ulike beiteområder.

Det er også gjennomført studier som har vist klare avvisningseffekter på villrein av infrastruktur som henger sammen med menneskelig ferdsel. Blant annet er det vist at turisthytter som ligger mindre enn én kilometer fra historiske trekk gjennom gamle fangstanlegg har ført til at trekkvegen har gått helt ut av bruk. Flytting av en turisthytte med tilhørende løypenett i Rondane førte til at villreinen relativt raskt gjenopptok sin bruk av beiteområdet der turisthytten tidligere lå. Villreinen i Setesdal Austhei blir ca. en uke forsinket på trekket mellom vinterbeiter i nord og kalvings- og sommerbeiteområder i sør fordi den må krysse en fylkesveg og mye hyttebebyggelse.

Boks 6.8 På tur i Rana

«På tur i Rana» var pilot i Miljødirektoratets nærmiljøsatsing, og ble gjennomført i et samarbeid mellom Polarsirkelen friluftsråd og Rana kommune. Etter modell av STImuli-prosjektet i Bodø var målet med prosjektet at ingen skulle ha mer enn 500 meter fra boligen til et startpunkt for en tursti eller turvei.

I forkant av prosjektet ble det gjennomført kartlegging og verdsetting av friluftslivsområdene i Mo i Rana. Kartleggingen dannet grunnlag for etablering av nye og utbedring av eksisterende turstier og turveier, herunder rundløyper.

Ved oppstart av prosjektet ble det også gjort en kartlegging av innbyggernes kunnskap om tur- og friluftslivsmulighetene i nærområdene. Undersøkelsen avdekket et stort behov for mer

informasjon om mulighetene i kommunen. Dette førte til at informasjon fikk høy prioritet i prosjektet. Skilting og merking av løyper og ruter med utgangspunkt i boligområder og ut i marka, og særlig synliggjøring av innfallsporene til marka, var blant tiltakene som ble gjort. Det ble også produsert kart med beskrivelser av turmuligheter i nærmiljøet, som ble distribuert til husstander i hele Mo i Rana.

På tur i Rana har hatt et nært samarbeid med Rana turistforening, særlig knyttet til mobilisering av lite aktive og personer med funksjonsnedsettelse. Det ble blant annet arrangert turer med turledere og andre åpne fellesarrangementer. I tilknytning til prosjektet bygget Rana turistforening en turisthytte tilpasset rullestolbrukere.

orden som et nasjonalt satsingsområde i Friluftslivets år 2015. Regjeringen vil følge opp dette og vil prioritere ferdselsårer i friluftslivsarbeidet. Å etablere sammenhengende nettverk av stier og løyper er en viktig del av dette arbeidet.

Regjeringen vil legge til rette for at stier og løyper kartlegges, og at disse dataene innarbeides i det offentlige kartgrunnlaget (DOK), som er grunnlag for å utarbeide planer etter plan- og bygningsloven.

Ved planlegging er det faglige holdepunkter for å legge til rette for at det er mindre enn 500 meter fra den enkelte bolig til nærmeste allment tilgjengelige grøntområde/friområde eller sammenhengende sti-/turveinett. Erfaring og forskning viser at folk er vesentlig mer aktive i friluftsliv dersom det ligger friluftslivsområder innen ca. 500 meter fra der de bor. For å legge til rette for ferdselsårer er det blant annet behov for videreutvikling av eksisterende veiledningsmaterieil for planlegging av stier og løyper og et godt kunnskapsgrunnlag. Dette må også sees i sammenheng med målet om at veksten i persontransporten i de største byene skal tas med av miljøvennlige transportformer som sykkel, gange og kollektivt.

Landbrukets veier i skog og utmark er en viktig del av ferdselsårene for friluftslivet. Det er om lag en like lang strekning med skogsveier bygd av landbruket, som det er offentlige veier i Norge. Regjeringen ønsker at landbruket, kommuner og friluftslivsorganisasjoner samarbeider om tilrettelegging for friluftsliv på slike veier. Godt samarbeid og flerbruk med andre aktører er velkjent

for skognæringen. Det er mange eksempler på godt samarbeid, for eksempel mellom skogeiere, turgåere og skiløpere.

Miljødirektoratet vil utvikle nytt veiledningsmaterieil for helhetlig planlegging og tilrettelegging av ferdselsårer.

6.9.1 Lokale ferdselsårer

Spaserturer i nærmiljøet og fotturer i skogen og på fjellet er de vanligste friluftslivsaktivitetene. Stier, løyper og turveier er dermed det viktigste anlegget for friluftsliv i hverdagen. Mange byer og tettsteder har i dag et godt utbygd nettverk av stier, løyper og turveger. Flere steder er det likevel potensial for bedring, særlig for å få gode sammenhenger mellom boliger og daglige gjøremål, og mellom boligområder og attraktive friluftslivsområder. God tilgang til ferdselsårer for friluftsliv har særlig betydning for barn, eldre og andre som har begrenset aksjonsradius. Mange steder er det flaskehalsar i strukturen som med enkle grep kan åpnes, og dermed skape store forbedringer for å få forbindelse mellom og tilgang til friluftslivsareal.

Sammen med gang- og sykkelveier er stier, løyper og turveger en del av transportinfrastrukturen for gående og syklende. Tilrettelegging for disse transportformene er et sentralt bidrag til å løse utfordringer innen samferdsels- og helsesektoren. I Nasjonal transportplan (NTP) 2014–2023 er det satt som mål at veksten i persontransport i storbyområdene skal skje med miljøvennlige transport-

former som sykkel, gange og kollektivtransport. For å nå målet behøves en omfattende oppgradering av infrastrukturen for gående og syklende. Bystrukturene må utformes slik at folk i større grad kan nå sine daglige gjøremål til fots eller på sykkel, og slik at det oppleves attraktivt å gå og sykle. Gang- og sykkelveiene må være raske og effektive transportløsninger. Der det ligger til rette for det, bør det ved planlegging av traseer for nye gang- og sykkelanlegg også tas hensyn til støy og annen forurensning, og mulighet for naturopplevelser. I tillegg til redusert vekst i biltrafikken, vil en satsing på gang- og sykkelveier gi mulighet for helsefremmende aktivitet og bedre mulighetene til friluftsliv i nærmiljøet.

Regjeringen vil i de kommende årene legge særlig vekt på å utvikle sti- og løypenett for friluftsliv i sammenheng med gang- og sykkelveier og kollektivtransport i byer og tettsteder, slik at friluftslivet blir lett tilgjengelig for alle. Arbeidet med sammenhengende ferdselsårer for friluftslivet må blant annet samordnes med Statens vegvesens gå- og sykkelstrategier, der målet er å fremme gåing og sykling som transportformer og hverdagsaktiviteter.

Et sammenhengende nettverk av ferdselsårer i byer og tettsteder bør henge sammen med tilsvarende nettverk i friluftslivsområdene utenfor. For mange vil turen i marka bli for lang om den skal starte hjemmefra. Attraktive ferdselsårer med utgangspunkt i kollektivnettet og parkeringsplasser må derfor også ivaretas eller etableres. Mange kommuner, lag og foreninger legger til rette for ferdsel på stier, løyper og turveier. Regjeringen vil stimulere til at dette arbeidet fortsetter. De fleste friluftsområder og adkomstveier til disse, ligger i områder der det samtidig drives jord- eller skogbruk. En stor andel av dette er privat eiendom. For å oppnå optimale løsninger og en situasjon alle parter er tilfreds med, bør det etableres et godt samarbeid med grunneierne på et tidlig stadium i prosessene.

6.9.2 Lengre sammenhengende ferdselsårer

Både i større skog- og fjellområder, langs kysten og på sjøen finnes mange ferdselsårer som er attraktive for friluftsliv i helger og ferier. Det kan være lengre, sammenhengende ferdselsårer egnet for turer over flere dager, men også kortere rundløyper i populære utfartsområder og merkede stier til fjelltopper, utsiktspunkt og andre særskilte attraksjoner. Ikke minst er Den Norske Turistforenings sti- og løypenett i fjellet svært mye brukt. Det samme er merkede kyststier som

gjennomføres i samarbeid mellom Den Norske Turistforening, Forbundet KYSTEN og Friluftsrådernes landsforbund.

Tursykling er en populær ferieaktivitet, som ofte utøves langs lite trafikkerte bilveier og kjerreveier. Skilting og merking av disse veiene gjør sykling lettere tilgjengelig. Statens vegvesen samarbeider med fylkeskommuner og kommuner for å skilte nasjonale sykkelruter. Det pågår også et arbeid med å definere og skilte flere regionale og lokale sykkelruter for ferie- og fritidssykling. Mange av disse veiene går på private skogsveier, og forutsetter derfor også samarbeid med mange grunneiere. Flere av de nasjonale sykkelrutene har forbindelser til andre land, og Statens vegvesen koordinerer samarbeidet om EuroVelo-ruter.

På sjøen er anbefalte farleder et viktig tilbud til de som vil seile, ro og padle, mens kyststiene gir spennende fotturmuligheter.

Historiske ferdselsårer

De historiske verdiene er med på å gjøre de gamle ferdselsårene attraktive for friluftslivet, og det er en økende interesse for vern og bruk av dem. Flere etterspør turer som kombinerer fysisk aktivitet med kultur- og naturopplevelser. Et mangfold av historiske ruter, turer og vandringar som tilrettelegges lokalt i samarbeid mellom frivillige organisasjoner og kommuner vitner om økt interesse.

Riksantikvaren samarbeider med Den Norske Turistforening om prosjektet Historiske Vandrerruter. Målet er å øke bruken av gamle ferdselsveier gjennom merking og skjøtsel, og ved informasjon om kulturminner langs rutene. Syv vandrerruter med ulikt geografisk og tematisk fokus er i første omgang prioritert (se nærmere omtale av prosjektet i boks 6.11). Regjeringen vil bidra til å løfte frem de historiske ferdselsårene og andre sammenhengende nettverk av attraktive ferdselsårer for friluftsliv, herunder videreføre og videreutvikle prosjektet Historiske Vandrerruter.

Det er også en økende interesse for kvalitets- og opplevelsesferier og de lange vandringene mot historiske mål. Middelalderens pilegrimsveier har derfor fått sin renessanse. De gamle veiene til Santiago de Compostela i Spania har lenge vært et valfartsmål for hele Europa. I Norden er de gamle veifarene til pilegrimsmålet Nidaros revitalisert, og år for år er det stadig flere vandrere som bruker dem. Pilegrimsleden og St. Olavsvegene til Nidaros er en del av det europeiske nettverket av historiske ruter (European Cultural Routes), som er prioritert av regjeringen, se boks 6.13.

Boks 6.9 Finnskogleden

Finnskogleden er en vandringsled som går mellom Morokulien på grensen mellom Eidskog og Eda i sør, og Søre Osen i Trysil i nord. Den er cirka 240 kilometer lang og går gjennom Finnskogen både på norsk og svensk side av grensen. Leden følger de gamle ferdselsveiene og stiene mellom de gamle finnetorpene på Finnskogen. Finnskogleden passerer en rekke gamle boplasser der det fortsatt er synlige spor etter bosetning, enten i form av bevarte bygninger, eller en liten lysning i skogen der det kanskje står igjen en gammel murt jordkjeller. Finnskogleden har store opplevelsesverdier knyttet til både naturkvaliteter og kulturhistorie, i tillegg til opplevelsen det gir å vandre i disse store øde områdene.

Finnskogen Turistforening har ansvar for vedlikeholdet av leden, og det er utarbeidet et eget informasjonshefte med kart for hele strekningen. Informasjonsheftet inneholder i tillegg til beskrivelse av de ulike etappene historier om steder og hendelser langs leden. På den måten får de besøkende interessant historisk informasjon om områdene de vandrer gjennom, noe som gjør det enda mer interessant å vandre Finnskogleden. I tillegg er både leden og kultur-

minnene langs leden diskret merket og synliggjort, slik at ikke merking og tilrettelegging tar oppmerksomheten bort fra naturen og kulturminnene.

Langs hele leden er det forbindelser til andre turstier og overnattingssteder, noen private og noen i regi av Finnskogen Turistforening. Langs hele leden er det overnattingsmuligheter, slik at hele strekningen kan gås uten telt. De fleste overnattingsplassene langs leden er gamle boplasser, noe som er med på å gjøre vandringsreisen til en spesiell historisk opplevelse.

Sommeren 2015 åpnet Finnskogrunden, som er en ny merket sti i tilknytning til Finnskogleden. Stien er en del av prosjektet Historiske Vandreruter (se boks 6.11), og går rundt innsjøen Møkeren i Austmarka. Stien passerer en rekke kulturminner og er direkte koblet til Finnskogleden. Finnskogen Turistforening har hatt hovedansvaret for tilrettelegging og merking av Finnskogrunden, mens Riksantikvaren har bistått når det gjelder informasjon og synliggjøring av kulturminner underveis.

Finnskogleden er et veldig godt eksempel på at opplevelsene forsterkes når natur og kulturhistorie virker sammen.

Boks 6.10 Kystled

Målsetningen med kystleden er å sikre allmenn tilgang til kystnaturen gjennom å tilrettelegge for utøvelse av ikke-motorisert ferdsel til lands og til vanns. Kystleden gir mulighet til å oppleve kystens natur og kultur til fots på kyststiene, med kajakk eller robåt og med mulighet for enkel overnatting på hytter og fyrstasjoner underveis.

Det er i dag tolv kystleder i Norge, med til sammen rundt 90 overnattingssteder som har over 30 000 gjestedøgn. Overnatting foregår i stor grad i kulturhistoriske bygninger som fyr, naust, fiskebruk, sjøbuer og lignende. Hvert sted forteller en spennende historie om tidligere tiders liv ved kysten. Overnattingen er enkel, rimelig og åpen for alle. Det er tilrettelagt for teltting mange steder. På de fleste stedene disponeres tradisjonelle robåter. I dag er over 70 båter knyttet til kystleden.

Mange kyststier ligger i pressområder og muliggjør friluftsliv i nærmiljøet i hverdagen, men kyststiene er også viktig for helge- og feriefiriluftslivet. Over 900 kilometer kyststier er tilknyttet Kystleden, men det er også mange kyststier utover dette. De statlig sikrede friluftslivsområdene er mange steder sentrale elementer i kystledene. Mange av overnattingsstedene er offentlige eiendommer som ikke lenger tjener sitt opprinnelige formål, for eksempel gamle fiskebruk og fredede fyrstasjoner. I dag er disse i aktiv bruk gjennom Kystleden og driftes av lokale lag og foreninger.

Kystleden er et samarbeid mellom Forbundet Kysten, Den Norske Turistforening, Friluftsrådernes Landsforbund og Norsk fyrhistorisk forening. Kystledsamarbeidet har vært et felles satsningsområde i om lag 20 år.



Figur 6.9 Gammelt jordbruksredskap og steingjerde i kulturlandskapet. Redskap og spor etter tidligere tiders landbruksdrift gir opplevelsesverdier i friluftslivet.

Foto: Erlend Smedshaug.

Det er viktig å vedlikeholde de historiske rutene med god merking og skjøtsel, samt å sikre formidling av historie og kulturminner. Historiske ferdselsårer er også verdifulle som del av sammenhengende nettverk av stier, turveier og løyper i nærmiljøet, i jordbrukets kulturlandskap og i naturen for øvrig.

6.9.3 Sti- og løypeplaner

En sti- og løypeplan kan både ha nasjonal og regional avgrensning, men konkretiseres ofte til å gjelde en kommune eller et annet definert område som for eksempel et verne- eller markaområde. Mange av landets kommuner har utarbeidet sti- og løypeplaner for hele eller deler av kommunen. I tillegg er det mange frivillige lag og organisasjoner som lager egne sti- og løypeplaner for sin virksomhet. Målsetningen i en kommunal plan er å legge til rette for et sti- og løypenett til beste for allmennheten. En kommune med stor oppmerksomhet på reiseliv vil i tillegg kunne poengtere at arbeidet

skal bidra til å styrke posisjonen som reiselivsdestinasjon. En slik plan har også ha en nyttig funksjon i forvaltningen av sårbare naturområder og for avklaringer med grunneiere og næringsutøvere. For et verneområde eller andre sårbare/viktige naturområder kan formålet for eksempel være å kanalisere ferdsel bort fra sårbare områder, samtidig som opplevelsesverdien for friluftslivet ivaretas.

For at sti- og løypenettet skal kunne videreutvikles, må eksisterende ferdselsårer, atkomst og turmål kartlegges og registreres. Statens kartverk har i samarbeid med Miljødirektoratet utviklet en metodikk for standardisert innsamling, oppdatering, lagring og distribusjon av data fra slike registreringer. Dataene lagres i Nasjonal database for tur- og friluftslivsruter og er fritt tilgjengelige i et standardisert format. Regjeringen ser det som viktig at alle som har ansvar for merkede stier og løyper legger inn sine turruter i den nasjonale databasen. En slik oversikt gir ikke bare et godt grunnlag for arbeidet med sti- og løypeplaner,

Boks 6.11 Historiske vandreruter

Prosjektet «Historiske vandreruter» startet opp i 2012 og er et samarbeid mellom Den Norske Turistforening og Riksantikvaren. Målet med prosjektet er å øke kjennskapen til og bruken av gamle ferdselsruter med både kulturhistoriske og friluftslivsmessige kvaliteter.

En rekke gamle ferdselsveier har for lengst forsvunnet, men mange gamle stier og ruter er fremdeles synlige i terrenget. Gjennom Historiske vandreruter vil blant annet ferdselsårer som er gått helt eller delvis ut av bruk bli ryddet og merket, og dermed bevart for ettertiden som de kulturminnene de er. En del av de historiske vandrerutene er allerede en del av Den Norske Turistforenings rutenett, mens andre er nye tilskudd til rutenettet. Prosjektet er et ledd i regjeringens satsing på kulturminner som opplevelsesverdi i friluftsliv.

Det er valgt ut konkrete ferdselsårer med både geografisk og tematisk spredning. Rutene merkes med eget emblem og tilrettelegges for ferdsel. Kulturminner og kulturhistorie langs ferdselsårene registreres i nettstedene Kulturminnesøk og Digitalfortalt og vil bli presentert på Ut.no og Kulturminnesøk.no. I Friluftslivets år 2015 ble seks ferdselsårer åpnet som del av prosjektet, men målet er å øke dette antallet vesentlig i årene fremover.

Flere aktører er involvert i de enkelte vandrerutene, som blant annet lokale turistforeninger og friluftsråd. Det er ellers et mål å få til et samarbeid lokalt mellom frivillige organisasjoner på natur-, friluft- og kulturvernsiden. Statens Naturoppsyn og fylkeskommunene har også sentrale roller i flere av vandrerutene.

Vandrerutene som hittil er åpnet i prosjektet:

- *Kamperhamrane* i Sogn og Fjordane er del av en gammel ferdselsvei fra Stryn gjennom

Sunndalen til Skjåk i Oppland. Det finnes mye spennende historie og mange kulturminner langs ruten, for eksempel steintrappene i fjellet ved Kamperhamrane. Dette er en svært gammel sti som forbandt øst og vest, kanskje allerede 1100-tallet.

- *Telegrafruta* går fra Rana til Saltdal i Nordland fylke. Veien ble etablert i forbindelse med strekking av telegraflinja over Saltfjellet på 1860-tallet. Det ligger flere gamle hytter og steinbuer langs ruten og rester etter telegrafstolper og veifundamenter. Veien ble anlagt av rallere.
- *Turistvegen over Folgefonna* i Hordaland er en klassisk bretur fra Sunndalen over Fonabu/Folgefonna til Tokheim ved Sørfjorden.
- *Finnskogrunden* i Hedmark er en vandretur mellom finnetorp og gamle boplasser rundt innsjøen Møkeren i Austmarka.
- *Jacobineruta* er kryssing av Oslofjorden med vandring på Håøya med sin krigs- og sosialhistorie. Ruten har fått navn etter Jacobine som drev fergetrafikk over fjorden.
- *Flykningeruta* er en av rutene som ble brukt under andre verdenskrig. Ruten er også kalt Timianruta og ble brukt både av kurerer og flyktingeloser. Den går fra Skullerud i Oslo og østover til Sverige.
- *Brudled* i Vest-Agder vil bli åpnet i 2016. Brudler er fysiske spor etter et brudefølge, og består av steinformasjoner i fjellet. Dette er stein som brudefølget la i mønster på veien over fjellet fra kirken. Det er viktig å informere om hva steinene er, fordi de enkelte steder kan oppfattes som sammenraste varder.

men er også verdifull i arbeidet med kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder og i det generelle planarbeidet. En oversikt over tur- og friluftslivsruter er også etterspurt blant redningsetater, for at de skal komme seg raskt og sikkert frem om det skjer en ulykke.

Kommuner som har kartlagt og verdsatt sine friluftslivsområder har et godt kunnskapsgrunnlag for sti- og løypeplanleggingen. Dersom kom-

munen i tillegg har utviklet en markaplan og/eller grønnstrukturplan, er mye av grunnlaget for det videre arbeidet lagt.

Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder kan være et godt utgangspunkt for sti- og løypeplanlegging. STImulti-prosjektet i Bodø er et godt eksempel på dette. Salten friluftsråd var tidlig ute med å kartlegge og verdsette friluftslivsområdene til sine medlemskommuner. Etter at Bodø



Figur 6.10 Kamperhamrane, den gamle ferdselsveien mellom Stryn og Skjåk, er en ferdselsåre i prosjektet Historiske Vandreruter.

Foto: Åse Bitustøyl.

Boks 6.12 Rallarvegen på mobilen

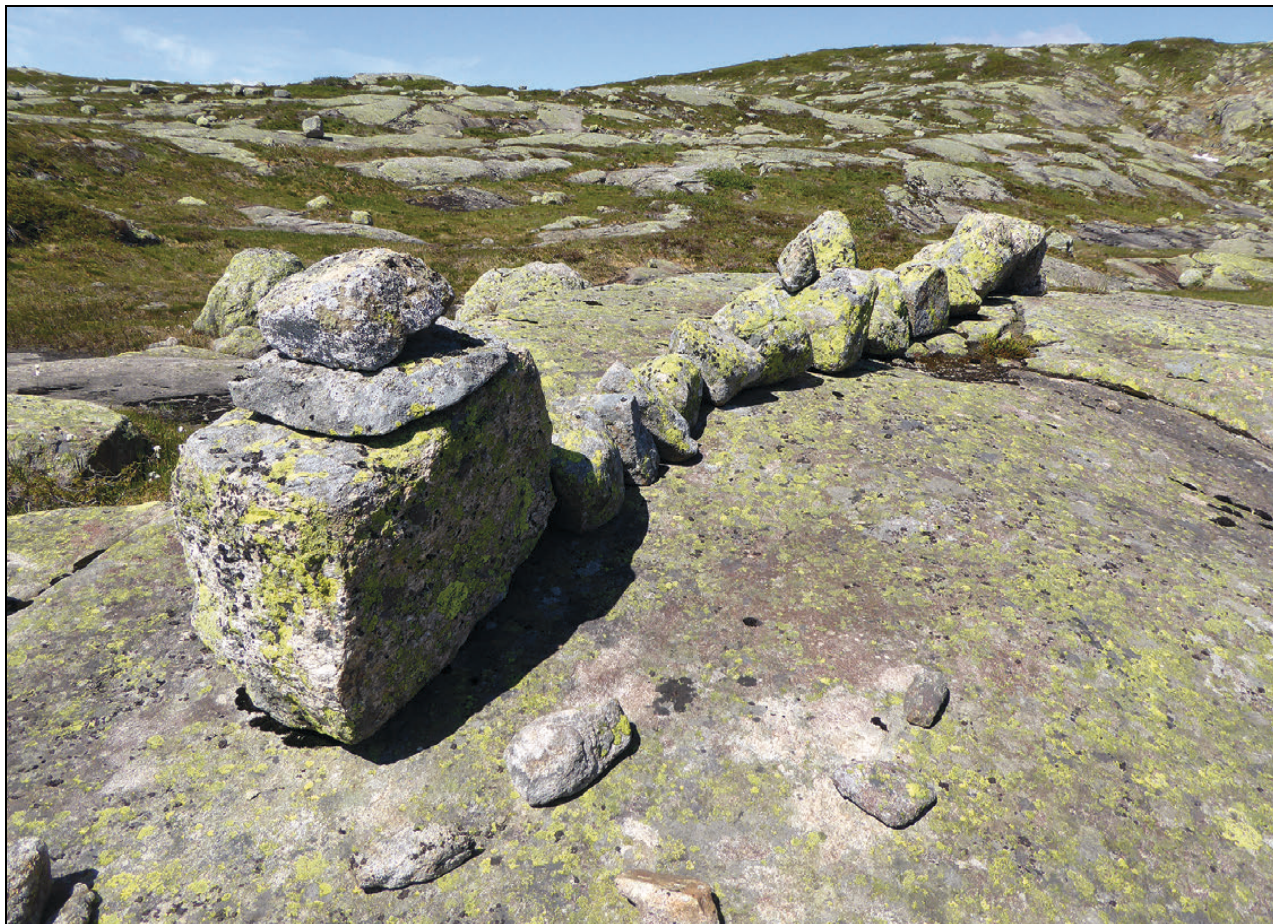
Langs Rallarvegen fra Haugastøl til Myrdal kan de besøkende få informasjon om lokall historie, arkeologi, jernbanehistorie, litteraturhistorie, botanikk, zoologi, glaseologi, geologi og praktisk informasjon rett på øret i form av en app. Ved lanseringen i 2012 hadde applikasjonen litt over hundre artikler, alle med et foto, tilhørende lydfil og geografisk merking. Hele appen er gratis og nedlastbar, slik at den kan benyttes uten nettil-

gang. Etter lanseringen er antall artikler økt til 230 og flere foto er lagt til hver artikkel. I tillegg har den fått et godt kartsystem. Bidragsytere til innholdet har vært ansatte ved Hordaland fylkeskommune, Universitetet i Bergen og Norsk Jernbanemuseum.

Appen blir i dag driftet av Hordaland fylkeskommune, som også har bidratt med hoveddelen av utviklingskostnadene.

kommune var ferdig med sitt arbeid ble det en økt politisk oppmerksomhet på de nære turområdene i kommunen og sammenhengen mellom dem. Som en oppfølging av dette tok Bodø kommune initiativet til STImuli-prosjektet. Prosjektet er en målrettet satsing på bostedsnære turløyper i

Bodø, der befolkningen skulle få godt merkede og tilrettelagte rundløyper mindre enn 500 meter fra bostedet. Kartleggingen av friluftslivsområdene ble dermed både en inspirasjon til prosjektet og et viktig grunnlag for gjennomføringen av planarbeidet.



Figur 6.11 Brudleden, gammel ferdselsåre mellom Sirdal og Kvinesdal. Steinrekken er laget av tidligere tiders brudefølger som gikk over fjellet.

Foto: Johan Sunde.

6.10 Tilrettelegging for friluftsliv

Regjeringens friluftslivspolitik har som mål at alle skal kunne utøve friluftsliv i hverdagen. Tilrettelegging av områder og ferdselsårer er et viktig virkemiddel for å gjennomføre dette. God tilrettelegging i nærmiljøet gjør det attraktivt å drive med friluftsliv.

De fleste kommuner, frivillige organisasjoner og interkommunale friluftsråd jobber godt og aktivt med tilrettelegging for friluftsliv. Fysiske tilretteleggingstiltak krever samarbeid med og grunneiers tillatelse der det skal gjennomføres tiltak. Det er mange eksempler på godt samarbeid, men det er et potensial for å inkludere grunneierne mer i dette arbeidet. Det gjelder både i et tidlig stadium i prosessene for å unngå konflikter, og slik at den enkelte grunneier får innflytelse over tiltak som berører egen eiendom. Regjeringen vil derfor arbeide for at grunneierne og deres organisasjoner i enda større grad blir involvert i planleg-

gingsprosesser knyttet til tilrettelegging for friluftsliv i fremtiden.

Områder nær bebyggelse, kollektivknutepunkt og utfartsparkeringer vil i utgangspunktet ha større tilretteleggingsgrad enn områder lenger unna. Samtidig er det viktig at det også i nærmiljøet finnes områder og stier som ikke er tilrettelagt. For omfattende tilrettelegging kan redusere viktige opplevelsesverdier som oppdagerglede, opplevelsen av noe opprinnelig og ekte, samt mestringsfølelse. Naturvennlig og differensiert tilrettelegging er derfor viktige prinsipper i arbeidet med tilrettelegging. Tilgjengelighet for alle gjennom universell utforming er et sentralt prinsipp for å nå viktige grupper, og skal tilstrebes der det er hensiktsmessig og der det ikke er negativt for naturverdier og opplevelseskvaliteter. Universell utforming av friluftslivsområder, løyper og turveier må ses i sammenheng med atkomst til områdene, slik at det skapes gode, helhetlige løsninger.

Det er nå 18 nasjonale turistveier i Norge. Alle veiene går gjennom vakker natur og spektakulære

Boks 6.13 Pilegrimsleden

I 1993 startet arbeidet med å få en sammenhengende pilegrimsled fra Oslo til Trondheim. Det var Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren som ledet arbeidet. Målet var å ta i bruk historiske veger og stimulere til friluftsktivityter der natur- og kulturopplevelser utgjorde en helhet. Senere kom Kirken med i samarbeidet, og arbeidet med Pilegrimsleden fikk enda ett ben å stå på.

Arbeidet med Pilegrimsleden bygger på fire pilarer:

- *Miljø*: Natur, landskap, kulturminner, kulturmiljøer og friluftsliv. Pilegrimsleden som fysisk struktur.
- *Næring*: Overnatting, servering, transport og andre tjenester. Pilegrimsleden som ressurs for næringsliv og reiseliv.
- *Kirke*: Pilegrimstradisjoner, pilegrimsliv og kirkeliv. Pilegrimsleden som idé.
- *Kultur*: Kunst- og kulturformidling

Pilegrimsleden – St. Olavsvegene til Trondheim, er et nettverk av historiske veier gjennom vakker natur, kulturlandskap og historiske steder. I 2015 var det 6 godkjente pilegrimsleder med mer enn 2000 kilometer tilrettelagt pilegrimsvei. I tillegg arbeider mange lokalsamfunn med pilegrimsleder som de ønsker innlemmet i det nasjonale pilegrimsnettverket. Det er Nasjonalt Pilegrimssenter (NPS) som har overordnet ansvar for den offentlig støttede pilegrimsvirksomheten i Norge. Nasjonalt pilegrimssenter er organisert under Riksantikvaren og Klima- og miljødepartementet. NPS registrerer stadig større interesse for Pilegrimsleden og økt tilstrømming av vandrere fra hele Europa.

I 2009 ble det opprettet fem regionale pilegrimssentre og Nidaros pilegrimsgård ble opp-

rettet som mottak av vandrere. I etterkant har Nidaros pilegrimsgård fått status som det sjettede pilegrimssenteret.

Pilegrimsleden slynger seg gjennom bygder og byer, krysser fjell og fosser og snor seg langs de eldgamle stiene i møte med historie, kultur og lokale tradisjoner. Mennesker som bor langs leden kan fortelle historier knyttet til gamle hus, kirker og landskap, samtidig som de kan by på lokale mattradisjoner og spennende overnatningssteder.

I middelalderen var de fleste pilegrimene religiøst motivert, selv om sikkert mange var preget av eventyrlyst eller andre beveggrunner for å vandre avgårde. I dag er det mange ulike motivasjoner for å legge ut på pilegrimsferd.

Spennende landskap, ren natur og gode vandringsstier frister de fleste som legger ut på pilegrimsleden. Møte med historien og andre mennesker er også en sterk motivasjon. I tillegg til alle disse sterke opplevelsene som preger den ytre vandringen, byr pilegrimsleden på en indre vandring.

Siden arbeidet med merking av pilegrimsleden begynte i Norge i 1993, er mer enn 500 mil led gjennom Danmark, Sverige og Norge merket med pilegrimslogoen. Pilegrimsleden gjennom Danmark, Sverige og Norge fikk status som Europeisk Kulturvei gjennom Europarådets kulturveiprogram i mai 2010.

Det er i dag en økning i antallet pilegrimer på vei mot Nidaros. Ledene brukes også i stor utstrekning for lokale og regionale vandring, samt for bygdene nære vandring.

Pilegrimsleden skal i enda større grad skiltes og merkes for å øke tilgjengeligheten.

landskap, og har en rekke rasteplasser og utsiktpunkter. Mange av disse er forbundet med turstier, som gir god tilgang til naturopplevelser. Koblingen mellom turstier og rasteplasser/utsiktpunkter ved de nasjonale turistvegene og andre offentlige veger vil videreutvikles.

Enkelte friluftsområder er lite benyttet fordi adkomstveiene er vanskelige å finne eller på andre måter blokkerte. Tydeligere merking fra kollektivknutepunkt og rutebeskrivelser gjennom bebyggelsen frem til friluftsområder vil blant

annet redusere terskelen for bruk og gi mer oppmerksomhet om mulighetene. Et samarbeid med kollektivselskapene om å synliggjøre beliggenheten av nærliggende friluftsområder kan også bidra til å gjøre mange friluftsområder bedre kjent. For eksempel har Jernbaneverket som ambisjon å videreutvikle stasjonsområdene, med særlig oppmerksomhet på jernbanens samfunnsansvar. For friluftslivet innebærer dette blant annet etablering av sykkelhotell på stasjoner og knutepunkter for kollektivtrafikk, og tilrettelegging for skilting,



Figur 6.12 Milestein ved Pilegrimsleden i Tydal.

Foto: Knut Lillealtern.



Figur 6.13 Pilegrimsleden.

Foto: Mattias Jansson, NPS.

merking og adkomst til friluftsområder fra stasjonene.

Kulturminner i friluftslivsområdene gir store opplevelsesverdier. For mange er det å oppsøke kulturminner og spor fra tidligere tiders liv og virke i naturen en viktig grunn til å dra på tur. Synliggjøring og formidling av kulturminner og andre severdigheter er derfor en viktig del av arbeidet med å stimulere og legge til rette for friluftsliv. Regjeringen vil gjennomgå kulturminneforvaltningens virkemidler for å vurdere synergieffekter med friluftslivet.

For å bidra til effektiv og kunnskapsrettet kulturminneforvaltning i kommunene, har Riksanti-

kvaren etablert prosjektet Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen. Målene for Kunnskapsløftet realiseres gjennom ulike delprosjekter, blant annet gjennom satsing på kulturminneplaner i kommunene, oppgradering av kulturminnedatabasen Askeladden, etablering av en digital kulturminneportal og etablering av et system for overvåkning av verneverdige kulturminner.

Differensiert og naturvennlig tilrettelegging

God tilrettelegging for friluftsliv fordrer et bevisst valg av hvordan det tilrettelegges og graden av tilrettelegging i ulike områder. Ved å differensiere

Boks 6.14 Turskiltprosjektet

Turskiltprosjektet ble opprettet som nasjonalt prosjekt i 2013. Det er et flerårig nasjonalt skilt- og merkeprosjekt, som varer frem til 2017. Prosjektet er et økonomisk samarbeid mellom Gjensidigestiftelsen og fylkeskommunene, der 18 av landets fylkeskommuner er med. I 2014 fikk til sammen 320 lokale prosjekter støtte fra prosjektet. Gjensidigestiftelsen og fylkeskommunene gir gjennom prosjektet i fellesskap økonomisk støtte til merking, skilting og informasjonstiltak knyttet til turruter i hele landet. Prosjektet ledes av en prosjektleder som er ansatt i Den Norske Turistforening. I 2014 brukte Gjensidigestiftelsen 33 mill. kroner på Turskiltprosjektet, en sum som blir doblet ved at fylkeskommunene går inn med en tilsvarende sum. I tillegg er det en betydelig egeninnsats fra prosjektene, både økonomisk, i form av arbeidstid og gjennom dugnadsarbeid.

Formålet med turskiltprosjektet er, gjennom informasjon, skilting og merking av turruter, å bidra til økt og trygg ferdsel der folk bor og oppholder seg. En rekke stier og turveger har fått ny eller forbedret merking gjennom prosjektet. Skal folk flest ta friluftslivsområdene i bruk, er det nødvendig med turveier og stier som er merket og skiltet.

Turruter som får midler skal følge den nasjonale standardmalen for merking, skilting og gradering av turruter som fremkommer i Merkehandboka, utgitt av Den Norske Turistforening, Friluftsrådernes Landsforbund og Innovasjon Norge i 2013. Alle skilt blir dermed merket med aktivitetssymboler og enkelte blir gradert i fargene grønt (letttest), blått, rødt eller svart (vanskeligst).

Boks 6.15 Statskog SF

Statskog SF forvalter om lag 60 000 km², i overkant av en femtedel av landarealet i Norge. Dette er i all hovedsak fjell- og utmarksareal. Mer enn 85 prosent ligger over tregrensen. Samtidig er foretaket landets største skogeier, og har om lag 6 prosent av det samlede produktive skogarealet i landet. Statskog SF har sin forretningsmessige virksomhet innenfor skogbruk, utmarksforvaltning og annen areal- og eiendomsforvaltning, og skal stimulere og legge til rette for allmennhetens tilgang til jakt, fiske og annet friluftsliv. Eierskapet av Statskog SF forvaltes av Landbruks- og matdepartementet. Tilrettelegging for allmennhetens jakt-, fiske- og friluftsliv er et av målene for statens eierskap til Statskog SF, jf. Meld. St. 27 (2013–2014). Statskog SFs tiltak og aktiviteter spenner vidt, og favner fysiske anlegg som parkerings- og rasteplasser, bruer, åpne buer, utleiehytter, informasjonstavler, kart og skilt, og nettbasert informasjon, opplæringsjakt og aktivitetsdager. Statskog SF samarbeider i stor grad med ulike aktører om prosjekter. Samtidig gjøres en betydelig innsats i egen regi. Jakt og fiske på statsgrunn er regulert i egen forskrift under viltloven og lakse- og innlandsfiskloven.

Ved etableringen av Statskog SF i 1993, ble tilrettelegging for det allmenne friluftslivet en del av oppdragsavtalen med Landbruks- og matdepartementet om forvaltningsoppgaver som finansieres gjennom årlige bevilgninger i statsbudsjettet. Avtalen er et ledd i å bruke det statlige eierskapet til å nå sektorpolitiske mål knyttet til friluftsliv og folkehelse. Avtalen omfatter oppgaver i form av aktiv tilrettelegging og stimu-

leringstiltak som går lenger enn de grunneierhensyn det kan forventes at enhver større grunneier tar. Den gjelder ikke tiltak som er en naturlig del av Statskog SFs forretningsmessige drift.

Statskog SF har bidratt til å gjøre hytteutleie, jakt- og fisketjenester mer tilgjengelig gjennom deltakelse i utviklingen av internettportalen inatur.no, der det er mulig å leie hytte eller kjøpe jakt- og fiskekort over hele landet. Foretaket har også samordnet fiske på statens grunn, utenom statsallmenningene i Sør-Norge, i ett fiskekort – Statskog SFs Norgeskort. Som et tiltak for rekruttering til fritidsfiske, er det gratis fiske etter innlandsfisk med stang og håndsnøre for barn og unge opp til 20 år der dette fiskekortet gjelder.

Statskog SF gir innspill til friluftslivsplaner på fylkesnivå og til kommuneplaner. Statskog SF kan også inngå partnerskapsavtaler med fylkeskommuner. Samarbeid på alle nivåer sikrer at arbeidet med friluftsliv gjøres koordinert og helhetlig. Statskog SF samarbeider med en rekke nasjonale, regionale og lokale aktører i arbeidet med tilrettelegging, herunder lokallag av Den Norske Turistforening, Norges jeger og fiskerforbund, friluftsråd og fjellstyrer. Det er også kontakt med skoler og barnehager om tiltak og aktiviteter for friluftsliv, primært som faglig støttespiller og ved å bidra med egnede arenaer til formålet.

I statsallmenningene, der Statskog SF er grunneier, er det de lokale fjellstyrene som har ansvaret for forvaltningen av jakt og fiske.

tilretteleggingen skilles det mellom områder med enkel tilrettelegging og områder med tyngre og mer omfattende tilrettelegging. På den måten vil de ulike områdene i noen grad få ulike kvaliteter. For eksempel må det i byer og tettsteder oftest tilrettelegges bredt og for mange brukergrupper.

Naturvennlig tilrettelegging er et overordnet prinsipp for all tilrettelegging for friluftsliv. Tilrettelegging skal både legge til rette for friluftsliv og hindre at friluftslivsaktivitet fører til unødig slitasje og forstyrrelser på naturmangfoldet og kulturlandskapet, og at opplevelseskvalitetene bevares. Naturvennlig tilrettelegging innebærer også å ikke tilrettelegge mer enn det er behov for. Hvordan det tilrettelegges handler blant annet om ter-

rengtilpasning, vurdering av hva som er riktig dimensjonering av tiltakene, om tiltak kan samles og hvordan tilretteleggingen bør utformes i ulike vegetasjons- og landskapstyper. Hvordan det velges å tilrettelegge må også vurderes ut fra hvem som anses å være aktuelle brukere og hvilke friluftslivsaktiviteter områdene og ferdselsårene forventes å bli mest brukt til.

Mangfoldet av ønsker og behov gjør at større enkeltområder, for eksempel markaområder, bør tilrettelegges ulikt avhengig av områdenes betydning og funksjon for friluftslivet, og de verdier og bruksforhold som skal ivaretas. En slik sonering innebærer inndeling i delområder med ulike formål. En planlagt inndeling av et område gjør det

Boks 6.16 Naturopplevelse påvirkes av hvordan det tilrettelegges

Forsker Annette Bischoff har skrevet doktorgrad som blant annet omhandler hvilken betydning tilrettelegging av turstier har for menneskers opplevelse, tolkning og forståelse av natur («Mellom meg og det andre finds det stier», Ås 2012). Avhandlingens tema er at stier er mer enn rene fysiske konstruksjoner. Stier gir trygghet og fellesskapsfølelse, de gir mulighet for trygg og sikker ferdsel, de viser oss steder og opplevelser i naturen og de binder sammen fortid og nåtid.

Avhandlingen viser at tilrettelegging av turstier har en grunnleggende betydning for menneskers opplevelser og forståelse av naturen. Hvordan stien går i landskapet og hvordan stien er utformet, spiller inn på opplevelsen. Stiens form og tilretteleggingsgrad er avgjørende for om det skapes nærhet eller distanse mellom turgåeren og naturen. Stien viser hvilke kvaliteter i landskapet som er vektlagt i tilretteleggingen, og disse blir premissleverandører for hva turgåeren opplever i landskapet, da stien bestemmer hvor vi skal gå, hva vi skal se og hva vi ikke skal se.

Avhandlingen viser at måten en sti merkes på har både positive og negative sider. De positive sidene er at merking skaper trygghet for den som vandrer, og den leder den vandrende der det er enklest og tryggest å gå. Stien kan også lede oss til bestemte steder, som for eksempel utkikkspunkt, interessante naturformasjoner eller kulturminner. Videre viser stien hvor det er lov til å ferdes, for eksempel gjennom bebodde områder. I tillegg er stiene mange steder viktige for å ivareta naturverdier. For eksempel kan de lede ferdselen utenom viktige naturverdier eller konsentrere ferdselen i sårbare naturområder.

Negative sider ved merking er at det kan styre og forstyrre den vandrende ved at det flyt-

ter oppmerksomheten fra omgivelsene til neste merke, slik at opplevelsesmuligheter blir forstyrret. Samtidig utgjør merking en autoritet som gjør det vanskeligere å bryte med stien og velge sin egen rute.

Stienes kvaliteter betinges også av underlaget. Et underlag som er en naturlig del av omgivelsene, skaper en sammenheng mellom sti og omgivelser. Et opparbeidet underlag skaper en grense eller et filter mellom sti og omgivelser, og skaper dermed også en grense eller et filter mellom den som vandrer og omgivelsene. Den opplevde avstanden mellom den som vandrer og omgivelsene er størst på den brede grusete stien og minst på den smale kronglede stien hvor underlaget er jordbunn, gress, sand etc.

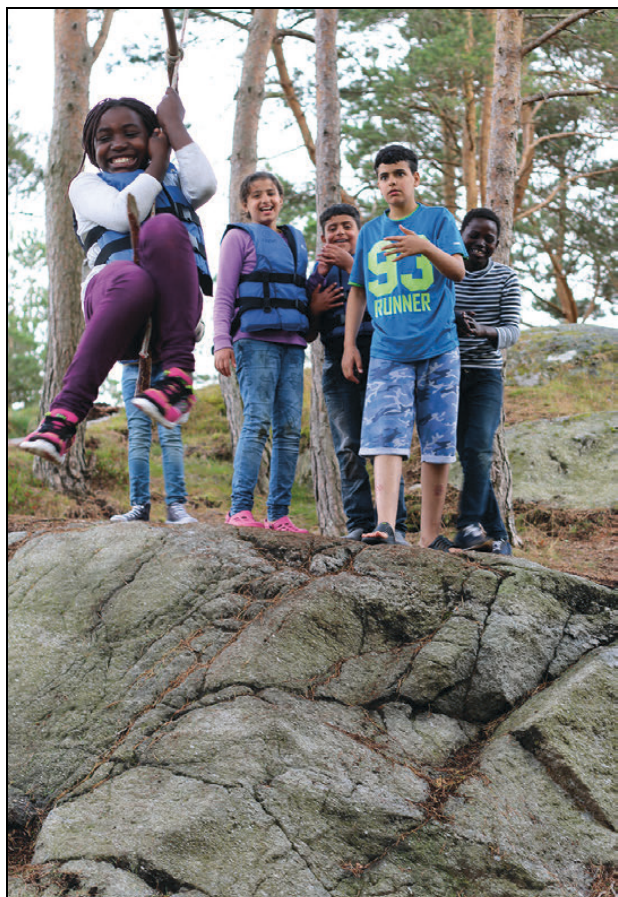
Avhandlingen viser at både måten stiene opparbeides og tilrettelegges på, som for eksempel utjevning av terrenget, oppsetting av benker og bord, grusing og skilting fremmer noen opplevelser, mens andre opplevelser blir nedtonet. Tilretteleggingen viser hvilke kvaliteter i landskapet som er vektlagt.

Bischoff understreker viktigheten av å være bevisst på hvilke opplevelser det ønskes å tilrettelegge for. Med stor grad av tilrettelegging blir noen opplevelsesverdier redusert. I tillegg blir muligheten for mestringsopplevelse redusert ved høy grad av tilrettelegging, samtidig som dette svekker kompetansen til å ferdes i naturen, ved at ansvaret flyttes fra den enkelte til fellesskapet. Enkeltmenneskets opplevelse og følelse av tilhørighet til omgivelsene blir også mindre ved sterk tilrettelegging og opparbeiding.

mulig å utvikle høy tilrettelegging i områder som er lett tilgjengelige, mens andre områder holdes helt eller delvis upåvirket av tilrettelegging. Ulik tilrettelegging i ulike soner kan også bidra til å minske konflikter mellom ulike brukerinteresser. Regjeringen vil oppfordre kommunene til i større grad å bruke sonering i arealplanleggingen. Det er viktig at slik sonering planlegges i samarbeid med grunneierne.

6.10.1 Klimatilpasset tilrettelegging

Klimaendringene gir nye utfordringer i tilretteleggingsarbeidet, og vil til en viss grad endre kravene til tilrettelegging. I stadig flere deler av landet vil det bli perioder med ustabile snøforhold gjennom vinteren, og turterrenget i store deler av landet vil bli våtere. Det kan bli behov for å legge om traséer for både sommer- og vinteraktiviteter og for mer omfattende tilrettelegging av områder og



Figur 6.14 Fra Sommerleieren 2015 i regi av Ryfylketurer, støttet av Ryfylke friluftsråd.

Foto: Ryfylketurer, Natvigs Minde.

ferdselsårer som er utsatt for slitasje og erosjon. For at tilretteleggingstiltak i fremtiden skal gjøres solide og holdbare i møte med nye værforhold, må planlegging av nye og vedlikehold av eksisterende tilretteleggingstiltak innrettes etter prognoser om klimautviklingen. I løpet av 2016 vil det foreligge fylkesvise klimaprofiler, som viser utviklingen fram mot år 2100. Profilene kan lastes ned fra Klimaservicesenterets hjemmesider (klimaservicesenter.no).

Økt ferdsel og nye ferdselsformer kombinert med økt nedbør gir større slitasje på stinettet. Det må påregnes større innsats for å vedlikeholde dette med enkle tiltak som utlegging av steiner, enkel klipping av fuktige områder med videre. Det gis blant annet støtte til turveier, turløyper og turstier fra spillemidlene, som vil kunne inngå i finansiering av slike tiltak.

For å gjøre tilretteleggingstiltak tilstrekkelig motstandsdyktige mot fremtidens klima, må utbyggere ta hensyn til de utfordringene klimaendringer innebærer for funksjonalitet og levetid for blant annet broer, ilandstigningsbrygger og turveier.

Eksempelvis vil økt flomfare innebære andre krav til dimensjonering og plassering av broer og klopper over elver og bekker enn det som er standard i dag.

Langs kysten kan områder og tiltak rammes av stormflo og sterk vind. Det er grunn til å anta at områder langs kysten og i strandsonen i større grad vil kreve tilrettelegging blant annet for å hindre erosjon.

Det er videre grunn til å anta at særlig mangel på snø vil medføre omfattende bygging av skianlegg med egen snøproduksjon. Slike anlegg vil være arealkrevende, fordi det vil kreve betydelig endring og opparbeiding av løypene for å kunne produsere snø, få tilkjørt snø og eventuelt lagre snø. Traséer til skiløyper bør legges og utformes slik at vinteraktiviteter kan utøves med mindre snødekke, samt i perioder med usikker is på vannene. Tilpasninger og omlegginger av skiløypenett og aktivitetsområder må gjøres slik at de blir mindre sårbare for avsmelting og for å unngå områder med risiko for skred, flom og erosjon.

I tillegg til å kreve mer solide tilretteleggingstiltak gir klimaendringene også utfordringer i form av gjengroing, som kan føre til at tidligere åpne landskap vokser igjen og at stier og veier blir borte. Det kan dermed bli økt behov for fjerning av vegetasjon. Flått og andre insekter og dyr som er varmekjære og som kan medføre helserisiko, kan bli mer vanlige. Tiltak som fjerning av høyt gress og annen vegetasjon på badestrender og andre sentrale friluftslivsområder kan i større grad bli nødvendig for å redusere risikoen for flåttbitt.

God planlegging og ekstra solid tilrettelegging vil bidra til å demme opp for de økte kostnadene ved vedlikehold og drift av friluftslivets infrastruktur i årene fremover. Samtidig vil utvikling av idretts- og friluftslivsanlegg etter ny klimatilpasset standard være kostnadskrevede.

6.10.2 Tilskudd til tilrettelegging for friluftsliv

Et viktig statlig virkemiddel for å legge til rette for friluftsliv er tildeling av spillemidler til anlegg og områder for idrett og egenorganisert fysisk aktivitet. Tilskuddsordningen utgjør en toppfinansiering, det vil si at tilskudd fra staten kommer som et tillegg til egenfinansiering og egeninnsats. Hvilke konkrete anlegg som skal bygges, bestemmes ut fra lokale behov og prioriteringer. Et av vilkårene for å kunne søke om spillemidler er at anlegget er med i en kommunal plan. Hensikten med å stille et slikt vilkår er å sikre at anleggsutbygging i kommunene vurderes i sammenheng og har vært



Figur 6.15 Preparering av skiløyper er et svært viktig tilretteleggingstiltak.

Foto: Marianne Gjørsv.

gjenstand for en helhetlig behovsvurdering. Unntak fra vilkåret om plan gjelder anlegg for friluftsliv i fjellet, ved kysten og i lavlandet.

Regjeringen har nå fullført den planlagte opptrappingen av ny tippenøkkel. Fra 2015 fordeles 64 prosent av tippemidlene til idrettsformål. Opptrappingen har medført en styrking av tilskudd til anlegg for idrett og egenorganisert fysisk aktivitet i kommunene. Tilgjengelige midler til ordningen har økt betydelig de siste årene. I tillegg er tilskuddssatsene for prioriterte anleggstyper som for eksempel turveier, turstier og turløyper justert opp. Tidligere er flere typer anlegg for egenorganisert fysisk aktivitet og friluftsliv prioritert ved at det kan søkes om inntil 50 prosent av godkjent kostnad, mot en tredjedel av kostnadene for ordinære anlegg. Innenfor spillemidlene er det også en egen ordning med spillemidler til nærmiljøanlegg, der det gis tilskudd til en rekke friluftslivs-anlegg i nærmiljøet. Denne ordningen er et viktig bidrag fra statens side til å stimulere til egenorganisert aktivitet og friluftsliv der folk bor.

Regjeringen vurderer at tilskudd til tilrettelegging for friluftsliv er viktig for å opprettholde og øke deltakelsen i friluftsliv. Regjeringen vil derfor videreføre den økte satsingen på tilskudd til anlegg og områder for egenorganisert fysisk aktivitet og friluftsliv, der nærmiljøanlegg, turveier, turstier og turløyper er prioriterte anleggstyper.

Kulturdepartementet har en egen tilskuddsordning fra spillemidlene til løypetiltak i fjellet og overnattingshytter i fjellet, ved kysten og i lavlandet. Ordningen omfattet i utgangspunktet primært tilskudd til overnattingshytter og sikringshytter som ligger i tilknytning til rutenettet i fjellet, samt løypetiltak. Fra og med 2015 ble ordningen utvidet til også å omfatte anlegg for friluftsliv ved kysten. Det betyr at det nå kan søkes om tilskudd til investeringer i overnattingshytter som ligger i tilknytning til kystleden eller andre turruter ved kysten. Fra og med tildelingsåret 2016 har regjeringen utvidet ordningen ytterligere, slik at det også kan gis tilskudd til overnattingshytter i lavlandet, som ligger i tilknytning til et løypenett

med andre overnattingsplasser. Dermed kan det nå gis tilskudd fra spillemidlene til nybygg og rehabilitering av overnattingshytter for friluftsliv som ligger ved løypenett generelt, og ikke bare i fjellet, som tidligere.

I tillegg til spillemidlene har Kulturdepartementet en tilskuddsordning for merverdiavgiftskompensasjon ved bygging av idrettsanlegg. Ordningen ble etablert i 2010 og gjelder bygging eller rehabilitering av idrettsanlegg, nærmiljøanlegg og anlegg for friluftsliv i fjellet, ved kysten og i lavlandet. Ordningen omfatter alle som søker om spillemidler og oppfyller vilkårene for å få tildelt spillemidler, bortsett fra kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak. Ordning er rammestyrte og forvaltes av Lotteri- og stiftelsestilsynet. Tilskuddene kommer som et tillegg til spillemidler og skal bidra til å lette finansieringen av anleggsinvesteringer for idrettslag og foreninger.

Klima- og miljødepartementets ordning med statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder er omtalt tidligere i meldingen.

Foruten offentlige tilskuddsordninger yter også private aktører viktige bidrag til tilrettelegging for friluftsliv. Det gjelder blant annet reiselivsaktører som opparbeider stier og løyper nær hoteller, turisthytter og lignende, og private stiftelser og andre aktører som tilbyr midler til prosjekter i regi av kommuner og frivillige organisasjoner.

6.11 Tiltak

Regjeringen vil:

- Prioritere statlig sikring av ferdselsårer og friluftslivsområder i og ved byer og tettsteder
- Vurdere å overføre fylkesmannens ansvar for statlig eide og sikre friluftslivsområder til større folkevalgte regioner
- Legge til rette for at allmennhetens friluftslivsinteresser blir ivaretatt ved avhending/omdisponering av statlig eiendom, og leie ut flere av Kystverkets fyreiendommer til friluftslivsformål
- Vurdere om Skjærgårdstjenestens oppgaver kan utvides innenfor gjeldende driftsområder
- Overføre fylkesmannens oppgaver for Skjærgårdstjenesten til større folkevalgte regioner
- Videreføre og utvikle prosjektet Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder med mål om at alle kommuner i Norge har kartlagt og verdsatt sine friluftslivsområder innen 2018
- Oppfordre kommunene til å kartlegge tilgjengeligheten og fjerne ulovlige stengsler i strandsonen, og videreføre ordningen der staten gir informasjon og juridisk hjelp til kommunenes oppfølging av ulovlige stengsler og arealbeslag i strandsonen
- Øke samarbeidet med landbruket om friluftsliv, samt arbeide for at grunneierne og deres organisasjoner i enda større grad blir involvert i planleggingsprosesser knyttet til tilrettelegging for friluftsliv
- Gå gjennom teltingsforbud på de offentlige friluftslivsområdene som er forankret i statlig fastsatte forskrifter, med sikte på å fjerne forbudene det ikke lenger er behov for, og oppfordre kommunene til det samme der teltingsrestriksjoner er forankret i kommunale forskrifter
- Revidere «Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen» på bakgrunn av gjennomført evaluering, og utarbeide en veiledning om helhetlig planlegging i sjøområdene
- Oppfordre fylkeskommuner med fjellområder med stort utbyggingspress om å utarbeide regionale planer som sikrer ivaretagelse av større, sammenhengende naturområder for friluftsliv i fjellområdene
- Bedre veiledningen om helhetlig planlegging i fjellområdene, der utarbeidelse av en statlig planretningslinje for deler av fjellområdene kan være en aktuell modell
- Videreføre den økte satsingen på tilskudd fra spillemidlene til anlegg for idrett og områder for egenorganisert fysisk aktivitet og friluftsliv, der turveier, turstier og turløyper er prioriterte anleggstyper
- Videreføre tilskuddsordningen fra spillemidlene til anlegg for friluftsliv i fjellet, ved kysten og i lavlandet
- Utvikle nytt veiledningsmaterieell for helhetlig planlegging og tilrettelegging av ferdselsårer
- Legge til rette for kulturminner som opplevelsesressurs og motivasjonsfaktor i friluftsliv, herunder gjennomgå kulturminneforvaltningens virkemidler for å vurdere synergieffekter med friluftsliv
- Oppfordre kommuner med tilflytting og utbyggingspress til å markere langsiktige utbyggingsgrenser mot markaområder, ved bruk av hensynssoner

7 Friluftslivsaktivitet

7.1 Innledning

Deltakelsen i friluftsliv påvirkes av en rekke ulike faktorer, og endres i takt med samfunnsutviklingen. Det har vært en generell velstandsøkning i Norge fra midten av 1900-tallet og frem til i dag. Mange har god privat økonomi og høyt forbruk, og aktiviteter som fordrer mye og dyrt utstyr og lengre reiser er mer vanlig enn tidligere. Generell individualisering og kommersialisering påvirker også måten friluftsliv utøves på og har medført økt etterspørsel etter kommersielle friluftslivsaktiviteter. Samtidig er de sosiale og økonomiske forskjellene i befolkningen betydelige, og mange har ikke mulighet til å delta i organiserte og utstyrskrevene aktiviteter. SSBs levekårsundersøkelse fra 2014 viser at innen friluftslivet er det er fotturer som er mest populære, og som i størst grad har deltagere fra alle grupper i befolkningen.

Demografiske endringer, som økende urbanisering og større etnisk og kulturelt mangfold har medført økt oppmerksomhet på friluftsliv i parker og andre tilrettelagte grønne områder i byer og tettsteder. Utviklingen innen friluftsliv må videre sees i sammenheng med endringer i folks leveste. For de fleste er hverdagen preget av mye stillesitting, lite fysisk aktivitet og utstrakt bilbruk knyttet til daglige gjøremål. Denne utviklingen styrker behovet, men kan samtidig svekke folks forutsetninger for å delta i friluftsliv. Tidsklemma oppleves reell for mange, og har betydning både for hvor, hvor ofte og hvilke friluftslivsaktiviteter en deltar i. Det samme har den økte oppmerksomheten på sikkerhet, ikke minst knyttet til barn og unge. Begrensninger i barns muligheter til å utfolde seg gjennom lek i naturen kan få konsekvenser for utviklingen av ferdigheter og interesse for friluftsliv.

Deltakelsen i friluftsliv påvirkes også av hvordan arbeidet med å stimulere befolkningen til friluftsliv prioriteres og organiseres, hvilke virkemidler som benyttes, i hvilket omfang og hvilke målgrupper som prioriteres. Tilgjengelighet til attraktive arealer og opplevelseskvaliteter har også stor betydning for deltagelsen i friluftsliv (jf. kapittel 6).

7.2 Aktører, ansvar og roller

7.2.1 Offentlige aktører

Offentlige myndigheter forvalter lover, regler og økonomiske virkemidler som setter premisser for friluftslivet. Offentlige myndigheter på nasjonalt nivå har også en viktig funksjon som koordinator for større satsinger. Nasjonale myndigheter forvalter tilskuddsordninger til blant annet friluftslivsaktivitet, helsefremmende arbeid, spillemidler til idrett og friluftsliv og midler til gang- og sykkelveier.

På regionalt nivå har fylkeskommunene ansvar for å stimulere til friluftslivsaktivitet. Fylkeskommunene fordeler Klima- og miljødepartementets tilskuddsmidler til friluftslivsaktivitet. Flere av fylkeskommunenes oppgaver innenfor andre sektorer er også relevant for friluftsliv og stimulering til friluftslivsaktivitet. Særlig i rollene som regional utviklingsaktør og folkehelsemyndighet, som ansvarlig for fordeling av spillemidler, forvaltning av kulturminner og gjennom ansvaret for videregående skoler er det potensial for at fylkeskommunene integrerer friluftslivsperspektivet i enda sterkere grad enn i dag.

Det viktigste arbeidet med å stimulere befolkningen til å delta i friluftsliv skjer på lokalt nivå, i et samspill mellom kommuner, interkommunale friluftsråd, frivillige organisasjoner, grunneiere og andre private aktører. Skolene har, innenfor rammen av gjeldende læreplaner, mulighet til å fremme friluftsliv og bruke naturen som læringsarena.

Gjennom lokalt folkehelsearbeid har kommunene en viktig rolle i arbeidet med å stimulere lite fysisk aktive grupper i befolkningen til å komme i aktivitet gjennom friluftsliv. Ikke minst i forbindelse med Friluftslivets år ble det tydelig at forankring og involvering av kommunene er avgjørende for en vellykket satsing på friluftsliv, slik at aktiviteter og tiltak blir forankret lokalt. Mange kommuner gjør en betydelig innsats i form av informasjonstiltak om turmuligheter, skilting og merking av turstier og gjennom å yte tilskudd til friluftslivsaktivitet i regi av de frivillige organisa-

sjonene. Samtidig viser erfaring fra flere prosjekter at det er et betydelig potensial for økt deltakelse i friluftsliv gjennom mer samarbeid mellom kommunene og frivillige organisasjoner.

Regjeringen har vedtatt Frivillighetserklæringen – erklæring for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor. Frivillighetserklæringen er et uttrykk for regjeringens anerkjennelse av frivillig sektor og et rammeverk for et sterkt og godt videre samspill med sektoren. Når det gjelder kommunale myndigheters samarbeid med frivillig sektor har Kommunal- og moderniseringsdepartementet laget et inspirasjonshefte som skal hjelpe flere kommuner til å inngå samarbeid med frivillige organisasjoner. Kommunenes Sentralforbund og Frivillighet Norge har også utarbeidet en plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor, med råd og anbefalinger til kommunene. Både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå gjør de interkommunale friluftsrådene en viktig jobb. Friluftsrådene er interkommunale samarbeidsorgan som ivaretar friluftslivsoppgaver for sine medlemskommuner. Friluftsrådene har ofte ansvar for områder og oppgaver av betydning for hele regionen de omfatter, mens kommunene ivaretar de lokale sakene. De interkommunale friluftsrådene representerer et system som sikrer informasjonsflyt og overføring av kunnskap og erfaringer mellom kommuner, og mer effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse. Friluftsrådene har det enkle hverdagsfriluftslivet som hovedprioritet, som ofte i mindre grad ivaretas av interesseorganisasjonene. Friluftsrådene har tiltak og prosjekter i sine regioner som på ulike måter stimulerer til mer friluftslivsaktivitet i befolkningen. Flere av prosjektene har stor overføringsverdi til andre kommuner og friluftsråd i landet.

7.2.2 Frivillige organisasjoner

Frivilligheten har en sterk posisjon i det norske samfunnet, og er av stor betydning for enkeltindivid, fellesskap og samfunn. Regjeringen mener frivilligheten har en viktig verdi i kraft av at den er basert på annen motivasjon og drivkraft enn offentlig og privat sektor. Forskning viser at frivillig sektor er preget både av stabilitet og endring. Stabilitet gjennom et høyt nivå på antall frivillige, tidsbruk og omfang av kjernefrivillige. 6 av 10 gjør en frivillig innsats. En måling utført av Statistisk sentralbyrå i 2015 indikerer at det frivillige arbeidet utgjorde nærmere 140 000 årsverk i 2013. Dette er beregnet til en verdi på nesten 77 milliarder kroner. Endringene i frivillig sektor knytter

seg til medlemsrollen. Færre enn tidligere er medlemmer av organisasjonen/organisasjonene de gjør en frivillig innsats for. Flere av de som har barn i husholdet gjør en frivillig innsats nå enn tidligere. I tillegg blir forskjellene i deltakelse mellom de med høy utdanning og lav utdanning mindre.

Regjeringen vil legge til rette for et sterkt sivilsamfunn. Frivillighetens mangfold av ulike fellesskap utgjør viktige arenaer for innbyggerne. Deltakelse i frivillig aktivitet er positivt både for den som bidrar, og den som mottar frivillighetens innsats. Deltakelse i frivillig aktivitet bidrar til fellesskap og inkludering, og kan gi verdifulle personlige og profesjonelle kvalifikasjoner for den enkelte. For personer med innvandrerbakgrunn kan friluftsliv være en god inngang til inkludering og forståelse av det norske samfunnet.

De frivillige organisasjonene er viktige i arbeidet med å stimulere til friluftslivsaktivitet. Friluftslivsorganisasjonene er de mest sentrale, men også idrettslag, historielag, naturvernorganisasjoner, kulturvernorganisasjoner og humanitære organisasjoner spiller viktige roller i rekruttering og stimulering til friluftsliv. Mange organisasjoner tilbyr organiserte turer og lignende, som stimulerer ulike grupper til å komme i aktivitet. Frivilligsentralene rekrutterer frivillige til ulike oppgaver og har også en funksjon i arbeidet med stimulering til friluftsliv. Sentralene skal initiere, mobilisere og samordne frivillig aktivitet i sine områder, og utformes avhengig av lokale forhold og behov det enkelte sted. I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner», har Stortinget sluttet seg til at tilskuddet til frivilligsentralene bør overføres til kommunene.

Gjennom ordninger som styrker rammebetingelsene til frivillig sektor, bidrar regjeringen til aktivitet og deltakelse i frivilligheten innenfor en rekke ulike områder. De siste 10–15 årene har det vært en sterk økning i offentlige overføringer til frivillige organisasjoner. På nettsiden regjeringen.no/frivilligtilskudd er det en oversikt over rundt 130 søkbare ordninger fordelt på 14 av 15 departementer. Den største veksten har vært i grunnstøtte til organisasjonene. Regjeringen har blant annet styrket momskompensasjonsordningen til frivillige organisasjoner som i 2016 er på 1,3 milliard kroner. I tillegg har økningen i fordelingen av spillemidler og grasrotandelen tilført frivilligheten mer midler, blant annet gjennom Frifond ordningen. Disse generelle ordningene når bredt ut og omfatter en rekke organisasjoner med ulike typer friluftslivsaktivitet.

Boks 7.1 Friluftsskoler

Friluftsrådernes Landsforbund har lansert konseptet Friluftsskoler. Friluftsskoler ble prøvd ut i regi av seks friluftsråd over hele landet i 2014 og lansert for fullt i Friluftslivets år 2015, sammen med Den Norske Turistforening. Konseptet er for barn i 10- til 13 årsalderen og foregår først og fremst i sommerferien. I 2015 ble det gjennomført 102 friluftsskoler, fordelt over hele landet, der ca. 2600 barn deltok.

Deltakerne i friluftsskolene får gjennom et opplegg på 3 til 5 dager grunnleggende innføring i friluftsliv med naturvennlig ferdsel i naturen, allemannsretten, innføring i kart og kompass og kunnskap om leirslagning. I tillegg er det ut fra lokale forhold mange spennende aktiviteter som padling, klatring, fiske, lek, geocaching og bading. Oppleggene gjennomføres

på dagtid, men de fleste friluftsskolene har overnattingsopplegg i telt, lavvo eller gapahuk den siste natten.

Friluftsrådene og turistforeningene arrangerer friluftsskolene i bredt samarbeid med lokale friluftsansjoner. Orienteringslag tar seg gjerne av opplæring i kart og kompass, jeger- og fiskerforeninger bidrar med fiskekunnskap, kystlag med båttaktiviteter. I flere friluftsskoler er aktive ungdommer medhjelpere. Spillemidler er grunnstammen i friluftsrådernes finansiering av prosjektet. Dette gjør det mulig å holde en lav deltakeravgift. Dersom særlige behov foreligger, kan barn delta gratis. Klima- og miljødepartementet har bidratt med midler til konseptutvikling.

Friluftslivsorganisasjonenes kompetanse og tilbud representerer en viktig ressurs for befolkningen. Regjeringen ønsker å videreføre og videreutvikle de frivillige organisasjonenes rolle i friluftslivsarbeidet. Samtidig som organisasjonene har en viktig funksjon, er det mange som ikke tar del i deres tilbud og tiltak. Manglende deltagelse kan skyldes at tilbudene oppleves for krevende, eller at informasjon om tilbud og muligheter ikke når ønskede målgrupper. Kunnskap og erfaring kan også være viktige faktorer. Mange mangler i dag de grunnleggende ferdighetene som kreves for å kunne delta i deler av friluftslivsorganisasjonenes tilbud.

Det er gode erfaringer med samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner om å mobilisere grupper som er lite fysisk aktive til friluftsliv. Slikt samarbeid bør ledes av kommunene. De frivillige organisasjonene vil ofte ha behov for ekstra ressurser for å kunne delta. I arbeidet med å involvere personer og grupper som er lite fysisk aktive, er det viktig å også spille på ulike organisasjoner som har slike grupper som målgruppe. Dette er ofte organisasjoner som ikke har friluftsliv som hovedoppgave, men som allikevel kan spille en viktig rolle i rekruttering til fysisk aktivitet gjennom friluftsliv.

Norsk Friluftsliv, som paraplyorganisasjon for 15 av de største friluftslivsorganisasjonene i Norge, og Friluftsrådernes Landsforbund, som landsomfattende samarbeidsorgan for interkommunale friluftsråd, er særlig viktige samarbeids-

partnere for staten i friluftslivsarbeidet. Dette gjelder både i arbeidet med å utforme metoder og virkemidler innenfor friluftslivsfeltet, og når det gjelder å realisere vedtatt friluftslivspolitik.

Regjeringen vil innenfor tilskuddsordningene til friluftslivsaktivitet prioritere lavterskelaktiviteter. Regjeringen vil videreføre den økte satsingen på tilskuddsordningen fra spillemidlene til friluftslivstiltak for barn, ungdom og inaktive voksne. Som følge av økt andel spillemidler til idrettsformål har ordningen blitt styrket betydelig de siste årene. I 2015 ble det tildelt dobbelt så mye midler fra ordningen sammenlignet med 2009.

Regjeringen vil også oppfordre frivillige organisasjoner som arbeider med sårbare grupper til å i større grad inkludere friluftsliv i sitt sosiale arbeid, blant annet gjennom bedret informasjon om de ulike tilskuddsordningene.

7.2.3 Private aktører

Stiftelser, grunneierorganisasjoner og grunneiere har en viktig rolle i arbeidet med stimulering til friluftslivsaktivitet. Grunneiere og deres organisasjoner er ofte med i arbeidet med skilting og merking og annet informasjonsarbeid. Noen grunneiere og grunneierorganisasjoner tilbyr også organiserte aktiviteter og aktivitetsdager, der befolkningen får mulighet til å prøve ulike friluftslivsaktiviteter, for eksempel gjennom landbrukets satsing på «Inn på tunet». Gjennom økonomiske bidrag til lokale og nasjonale tiltak og prosjekter

Boks 7.2 Aktiv i 100

Enkle friluftaktiviteter som er gratis og åpne for alle har et stort potensiale som helsefremmende aktiviteter. Et godt eksempel på dette er prosjektet «Aktiv i 100». Turtilbudet tilbys av Den Norske Turistforening både i Oslo og Bergen, og består av ukentlige lette turer på dagtid med fast oppmøtetid og oppmøtested. Turene varer om lag to timer, er gratis og krever verken medlemskap eller påmelding.

Prosjektet har fått økonomisk støtte fra Helse- og sosialdepartementet og Miljødirektoratet. Gjennom økonomisk støtte i perioden 2012–2014 har nærmere 9000 deltakere deltatt på nærturer hvor gode sosiale fellesskap, fysisk aktivitet og naturopplevelse har vært i sentrum. Frivillige turledere med stort sosialt engasjement arrangerer turene. Deltakerne er seniorer eller andre som er hjemme på dagtid.

Tilbakemeldingene viser at deltakerne setter pris på å gå på tur sammen med andre. Gode

sosiale fellesskap gjør at deltakerne stadig kommer igjen, og gjerne også tar med seg en nabo eller venn. «Jungeltelegrafene» er den beste kanalen for markedsføring. I tillegg rekrutteres deltakere ved hjelp av Den Norske Turistforenings kanaler (brosjyrer og webside), lokalavisser og gjennom bydelenes tjenester.

Et godt samarbeid med bydeler/kommune er en forutsetning for å rekruttere de som er minst aktive. Erfaringer fra prosjektet viser at en god modell for å lykkes med etablering av nærturgrupper er basert på rekruttering av turledere og samarbeid/involvering. Rekruttering av frivillige turledere i forkant bidrar til at de frivillige får et eierskap til gruppa. I tillegg bør det opprettes et tett samarbeid med offentlige tjenester, gjerne forankret i en samarbeidsavtale. Det offentliges viktigste bidrag utover oppstartsfasen er markedsføring av turtilbudet.

Boks 7.3 OPPTUR

OPPTUR er en del av Den Norske Turistforenings skolesatsing. OPPTUR arrangeres én dag i året, og er en nasjonal turdag for alle landets 8. klassinger. Satsingen innebærer å gå til et turmål i nærområdet. Turen skal være på rundt 10 kilometer. Den Norske Turistforenings lokale medlemsforeninger er arrangører. Det merkes en fin løype til en topp eller et utsiktspunkt, og medlemsforeningene stiller med personer som sikrer at alle kommer trygt frem. Sosialt samvær, naturopplevelser og fysisk aktivitet er sentralt i arrangementet. Deltakelse på OPPTUR er gratis for skolene.

Satsingen er et godt eksempel på samarbeid mellom skole og frivillighet innenfor friluftsliv.

Gjennom dette samarbeidet mellom DNT-foreninger og skole får elevene en prøvesmak på friluftsliv uavhengig av tidligere friluftslivserfaring. Målet med satsingen er å få flere ungdommer til å oppleve gleden ved friluftsliv, gjøre turmulighetene i nærmiljøet bedre kjent og å skape en trivelig dag med friluftsliv for alle.

OPPTUR ble arrangert for 10. gang i 2015, og gikk av stabelen onsdag 6. mai på rundt 80 steder over hele landet. Over 30 000 ungdommer deltok denne dagen, det vil si 50 prosent av landets 8. klassinger.

er private stiftelser en verdifull aktør i arbeidet med stimulering til friluftslivsaktivitet. Blant annet har Sparebankstiftelsen og flere bankrelaterte stiftelser i flere år støttet lokale tiltak som bidrar til økt naturkunnskap og mer friluftsliv.

Etter hvert som velstandsnivået har økt og befolkningens private økonomi er styrket, har det vokst frem et rikt tilbud av friluftslivsaktiviteter organisert av kommersielle aktører. Mange steder er det tilbud om guidet tur og ulike aktiviteter

som padling, rafting, brevandring, moskussafari eller annet. Flere steder tilbyr private aktører også organiserte, enklere fotturer og skiturer. Kommerielle tilbud fra grunneiere og andre private aktører er en viktig del av det totale friluftslivstilbudet. Lokalt forankrede tilbud vil i tillegg til å dekke en etterspørsel etter friluftslivsaktiviteter, også bidra til næringsutvikling i distriktene. Kommerielle aktører tilbyr i mange tilfeller aktiviteter som krever større ferdigheter og mer utstyr enn



Figur 7.1 Også små barn kan ta del i mange friluftslivsaktiviteter.

Foto: Toril Hægeland.

det folk flest har. Guiding, instruksjon og utlån av utstyr gir mulighet til å prøve nye aktiviteter innenfor trygge rammer og uten å måtte investere i eget utstyr. Se nærmere omtale av dette i kapittel 9.

7.3 Friluftsliv i barnehage, skole og skolefritidsordning

Å få barn og unge aktive i friluftsliv er viktig både for å gi en positiv og helsefremmende aktivitet, men også for å sikre rekrutteringen til friluftsliv. Barn tilbringer mye av hverdagen i barnehage, skole og skolefritidsordning. Omfanget av friluftslivsaktivitet, lek og læring i naturen i disse institusjonene er derfor av stor betydning. Å få mulighet til gode opplevelser og mestring i naturen gjennom skole og barnehage er særlig betydningsfullt for barn og unge som i liten grad driver med friluftslivsaktiviteter på fritiden.

Friluftslivsorganisasjonene og de interkommunale friluftsrådene samarbeider mange steder med skolene og barnehagene om friluftsliv og bruk av naturen som læringsarena. For eksempel

har Friluftsrådernes Landsforbund i samarbeid med en rekke friluftsråd utviklet konseptet «Læring i friluft» som inneholder en rekke forslag til uteaktiviteter i barnehage, skole og SFO, basert på kompetansemål og rammeplan for skoler og barnehager. Friluftsrådernes Landsforbund har igangsatt arbeid med å oppdatere aktivitetene i konseptet, slik at disse er i samsvar med den senere tids endringer i kompetansemål og rammeplan.

Friluftsliv i barnehagen

Barnehagen er en viktig arena for å etablere gode friluftsvaner. Friluftsliv og utelek har en sentral plass i norsk barnehagetradisjon. Det finnes også en rekke naturbarnehager, der barna tilbringer store deler av barnehagedagen i naturen. Barnehageloven understreker at barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Betydningen av friluftsliv og naturkontakt er også understreket i rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver, der det blant annet heter at barna skal gis

«... gode erfaringer med friluftsliv og uteliv til ulike årstider slik at de utvikler glede ved å bruke naturen til utforskning og kroppslige utfordringer og får en forståelse av hvordan en bruker og samtidig tar vare på naturen og miljøet».

Undersøkelser viser at de fleste barnehagene jobber mye med rammeplanens fagområde Natur, miljø og teknikk, og at det er et av de fagområdene som er mest vektlagt av rammeplanens syv fagområder. Det er også presisert i rammeplanen at det er personalets ansvar å ivareta dette opplevelsesmangfoldet i barnehagehverdagen. Forskning viser samtidig at barnehagepersonalet en del steder har liten kompetanse til å tilrettelegge og støtte barns læring og utvikling i naturen.

For at barn skal kunne ferdes i naturen og få de opplevelser som rammeplan legger opp til, forutsettes friluftslivsfaglig kompetanse blant personalet.

Rammeplanen fremhever at

«...personalet må ta utgangspunkt i barnas nysgjerrighet, interesser og forutsetninger og stimulere dem til å oppleve med alle sanser, iakttå og undre seg over fenomener i naturen og teknologien.»

Personalets kompetanse har også sammenheng med hvor mye tid som er avsatt til organisert lek og variert fysisk aktivitet. En undersøkelse viste at barnehager med en høy andel faglærte hadde avsatt mer tid til organisert lek og fysisk aktivitet enn barnehager med lavere andel faglærte pedagoger.

For de yngste barna i barnehagen er fleksibilitet, individuell tilpasning og høy voksentetthet viktige forutsetninger for tilrettelegging for gode uteopplevelser. For å gi småbarn gode opplevelser ute på vinterstid er det flere tiltak som kan gjøres i barnehagen. Et viktig aspekt er å gjøre utetiden fleksibel, og ha mulighet til å gjøre individuelle tilpasninger. Alle barn er forskjellige, og alle barn trenger ikke nødvendigvis være like lenge ute. Fjellduk eller gapahuk er gode eksempler på tiltak for mykere overganger for de aller minste på uteområdene eller i nærmarka. Gruppestørrelse og voksentetthet er viktige tiltak for å gi de yngste barna et godt barnehetilbud, og er avgjørende for barns fysiske aktivitetsnivå ved at de yngste får den oppfølgingen og individuelle tilpasningen de har behov for.

Et konkret eksempel på kompetansehevings tiltak for personalet i barnehagen er prosjektet

«Naturpilotene – med barnehagen på tur i nærmarka». Prosjektet var en satsing i regi av Private Barnehagers Landsforbund i forbindelse med Friluftslivets år 2015, med alle barnehager som målgruppe. Prosjektet ble i stor grad finansiert av statlige midler. Målet var å utdanne naturpiloter i barnehagene, som skal være inspiratorer for å få kolleger, barn og foreldre til å bli enda flinkere til å bruke barnehagens nærområder til store og små turer. Kurset ble arrangert i alle landets fylker, og vil bli videreført i 2016.

Aktivitetskonseptet «Naturvakt» ble utviklet av Norsk Friluftsliv i forbindelse med Friluftslivets år. Denne aktiviteten har blitt populær. Konseptet innebærer at barna får en rekke oppdrag og aktiviteter av Uгла, som skal gjennomføres i naturen. Regjeringen bidrar til at dette konseptet blir videreført.

Friluftsliv i skolen

I læreplanverket Kunnskapsløftet fremkommer at et mål for opplæringen er å vekke glede over aktiv livsstil, fysisk aktivitet og friluftsliv, som igjen vil gi et godt grunnlag for den enkeltes helse, glede over ferdsel i naturen og fornuftig bruk av ressurser. Friluftsliv fremkommer i hovedsak gjennom læringsmål knyttet til fagene kroppsøving og naturfag, og valgfaget natur, miljø og friluftsliv. Elevene skal blant annet forstå samspillet mellom bruk og bevaring av naturen og friluftslivsaktiviteter.

Det blir lagt vekt på at elevene skal lære å ferdes i og verdsette naturen gjennom bruk av nærmiljøet, og ved å få prøve seg på forskjellige friluftslivsaktiviteter til ulike årstider. Det fremgår at friluftsliv kan inkluderes i mange av skolens fag. Bruk av skolens nærmiljø som læringsarena er relevant i mange fag, og de fleste skoler har tilgang til egnede områder. Friluftsliv kan brukes både som metode for læring og som aktivitet i seg selv.

Friluftsliv og aktiv bruk av naturen kan bidra til at undervisningen oppleves mer relevant og variert. Mange skoler bruker aktivt naturen og skolens nærmiljø som læringsarena. Friluftsliv og bruk av naturen og skolens nærmiljø som læringsarena er også innarbeidet i lærerutdanningen. I tillegg er det en rekke studietilbud i friluftsliv og friluftslivsrelaterte fag ved universitet og høyskoler, som er verdifulle supplement til barnehage- og lærerutdanningene. Mange begynner etter slike studier å jobbe med friluftsliv i skoleverket.

Også gjennom leirskolene får mange elever gode opplevelser og erfaringer med friluftsliv.

Regjeringen ser positivt på at skoler prioriterer leirskoleopphold, og ønsker at flere skoler benytter dette tilbudet. Det er viktig at leirskoleopphold følger gratisprinsippet i grunnskolen, slik at alle skal kunne delta.

Forskning viser at skolebaserte tiltak for økt fysisk aktivitet hos barn og unge er noe av det mest virkningsfulle samfunnet kan gjøre for å bedre elevens fysiske form og helse. Opprettelsen av Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet i Bergen er et viktig bidrag i arbeidet med å styrke barnehagens og skolens rolle som helsefremmende, forebyggende og inkluderende arena for barn og unge. Senteret skal blant annet være en ressurs for fagene mat og helse og kroppøving, som begge har læringsmål knyttet til friluftsliv. Et viktig mål for senteret er å legge vekt på bevegelsesglede. Ansvar for Utdanningsdirektoratets Aktivitetsbank, som inneholder 46 forslag til friluftslivsaktiviteter, har blitt lagt til senteret.

Den naturlige skolesekken ble lansert i 2008, og er et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Målet med satsingen er at barn og unge gjennom opplæringen får kunnskap og bevissthet om bærekraftig utvikling og klodens miljøutfordringer. Den naturlige skolesekken er forankret i Læreplanverket for Kunnskapsløftet og i læreplanene for naturfag, samfunnsfag, matematikk, kroppøving og mat og helse. Den naturlige skolesekken skal bidra til økt miljøengasjement hos elever og lærere. Mye av undervisningen foregår i samarbeid med frivillige organisasjoner og med bruk av faglige ressurser og læringsarenaer utenfor skolen. Ansvar for implementering og gjennomføring av Den naturlige skolesekken ligger hos Utdanningsdirektoratet i samarbeid med Miljødirektoratet. Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen (Naturfagsenteret) er sekretariat, med ansvar for den daglige driften av satsingen, nettstedet www.natursekken.no og oppfølging av regionkontakter fra lærerutdanningen ved flere universiteter/høgskoler.

Den naturlige skolesekken ble evaluert i 2014. Evalueringen viser at prosjektene har tilført noe unikt i undervisningen og at elevene har fått styrkede kunnskaper, holdninger og ferdigheter knyttet til bærekraftig utvikling. Et flertall av elevene opplever at praktisk undervisning i utendørs læringsarenaer motiverer dem til å lære. Skoleprosjektene fører også til at elevene setter mer pris på naturen enn tidligere. Gjennom Den naturlige skolesekken har skolene knyttet kontakter med lokale samarbeidspartnere som for eksempel frivillige organisasjoner, lag og foreninger, som bidrar til økt kunnskap og motivasjon både for

lærere og elever. Lærerne har fått økt kompetanse på flere områder, blant annet i praktisk, variert og utforskende undervisning på nye læringsarenaer.

Den naturlige skolesekken gir verdifulle bidrag til implementering av Kunnskapsløftet i grunnopplæringen. Læreplanverket for Kunnskapsløftet og Den naturlige skolesekken legger et godt grunnlag for friluftsliv og bruk av naturen som læringsarena i undervisningen. Likevel er det et potensial for å øke lærernes kompetanse og å utnytte naturen som læringsarena i større grad enn i dag.

Satsingen Den naturlige skolesekken fortsetter som del av regjeringens kunnskapsarbeid rettet mot grunnskolen.

Friluftsliv som studieretning i videregående skole

Nordland fylkeskommune gjennomfører et fem-årig forsøk (2013–2018) med friluftslivsfag ved Knut Hamsun videregående skole i Nordland. Utdanningen legger til rette for at elevene ved siden av generell studiekompetanse skal tilegne seg solide praktiske ferdigheter i friluftsliv og teoretisk kunnskap om ulike aspekter omkring friluftsliv. Tilbudet som nå prøves ut er et parallelt løp med dagens idrettsfag i videregående skole. Læreplanene i friluftslivsfag følger samme mal som Idrettsfag, men alle idrettsfagene er byttet ut med læreplaner i friluftsliv. De gir stort rom for ferdighetsutvikling og teoretisk læring i friluftsliv. Læreplanene omhandler både aktivitetene i seg selv og som virkemiddel i for eksempel folkehelsearbeid, sosialt arbeid, næringsutvikling og bevisstgjøring i miljøspørsmål.

Forsøket er godkjent av Utdanningsdirektoratet. Nordland fylkeskommune er prosjekteier, Salten Friluftsråd har hatt ansvaret for utarbeidelse av læreplaner og søknadsprosessen knyttet til godkjenning av forsøket. Ansvar for oppstart og gjennomføring av selve forsøket ligger hos Knut Hamsun videregående skole. Universitetet i Nordland følger/evaluerer forsøket.

Regjeringen ser med interesse frem til evalueringen av prosjektet. Regjeringen vil etter at evalueringen foreligger ta stilling til om læreplanene skal tas inn i det nasjonale læreplanverket.

7.4 Friluftsliv for alle

Regjeringen ønsker at enda flere skal utøve friluftsliv jevnlig, og at de som i dag er lite fysisk aktive skal bli mer fysisk aktive gjennom friluftsliv. Det er behov for tiltak rettet mot befolkningen generelt og mot grupper som er lite fysisk aktive spesielt.

Boks 7.4 Roknappen i regi av Forbundet KYSTEN

Roknappen er en enkel ro-opplæring for barn i regi av Forbundet KYSTEN. Forbundet KYSTEN har som mål at flest mulig oppdager gleden det er å ro tradisjonsbåter. Opplæringen består av et hefte med noen enkle øvelser og nyttige råd som leder frem til en ferdighetsprøve i roing som heter Roknappen.

Tidligere var det å ro en viktig del av hverdagen til det fleste som bodde langs kysten. Slik er det ikke lenger. Da motoren ble vanlig, forsvant årebruken nesten helt. En flere tusen år gammel tradisjon så ut til å bli borte. Men ikke helt. Forbundet KYSTEN arbeider aktivt med vern og bevaring av den rikholdige floraen av tradisjonelle robåter som finnes langs hele kysten i Norge. Kystlag og andre lokale krefter har berget mange eldre båter som i dag brukes aktivt til roing og seiling. Båtbyggere fører kulturarven

videre ved å bygge nye tradisjonsbåter. Å dra på tur med tradisjonelle robåter, for årer eller seil, er naturnært og byr på flotte friluftsopplevelser. Men det er viktig å lære å håndtere båtene riktig, slik at ferdselen blir trygg og en får maksimal glede av dem.

Forbundet KYSTENS lokale kystlag har arrangert Roknappen langs kysten i en årrekke, og har dermed gitt flere tusen barn muligheten til å oppleve kystfriluftslivet gjennom å ro en tradisjonsbåt.

Gjennom tilbudet om roknappen bidrar Forbundet KYSTEN til at barn kan få glede av å ro alle slags robåter, både gamle og nye. Roing er et flott miljø- og naturvennlig fremkomstmiddel, og en friluftaktivitet som gir både treningsutbytte og nærkontakt med vannet og det liv om lever der.

Til tross for at utøvelse av friluftsliv har en relativt jevn fordeling i befolkningen, er det noen forskjeller i deltagelse mellom de ulike friluftslivsaktivitetene. For å utjevne sosiale forskjeller bør det satses på de aktivitetene som har bredest appell.

Attraktive naturområder i nærmiljøet må gjøres kjent, og turmulighetene i nærområdene synliggjøres. Nye aktiviteter og ny teknologi kan øke interessen blant grupper som i liten grad deltar i friluftsliv. Mange får sine første erfaringer med friluftsliv gjennom organiserte aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner eller kommuner. Blant annet Miljødirektoratets nærmiljø-satsing, Groruddalssatsingen og prosjektet «Aktiv i friluft» i Drammen og Haugesund kan vise til gode erfaringer med tett samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner i gjennomføring av aktiviteter og arrangementer. Flere slike muligheter i nærmiljøet, sammen med bred markedsføring av tilbudene, kan gjøre at enda flere enn i dag nås, og er særlig viktig for å rekruttere nye og lite aktive grupper. I Friluftslivets år 2015 utviklet frivillige organisasjoner en rekke gode tilbud om nærmiljøaktiviteter, og mange er egnet for videreføring i årene som kommer.

Tiltak som gjennomføres nær der folk bor, som retter seg mot lite aktive, barn og unge og som legger vekt på læring og utvikling av ferdigheter, vil prioriteres.

Naturopplevelse og friluftsliv har store helsemessige gevinster, og brukes i flere sammenhenger også som en del av behandlingstilbudet til

ulike pasientgrupper. For eksempel har Oslo og omland friluftsråd i samarbeid med Barneavdelingen på Rikshospitalet i Oslo utviklet et tilbud om friluftaktiviteter på Frognerseteren Friluftssenter to dager i måneden for pasienter og deres pårørende. Dette er en del av sykehusets behandlingssideologi, der sammenhengen mellom psykiske og fysiske lidelser og restitusjon er vektlagt. Friluftsliv virker positivt inn på pasientenes helse og rehabilitering etter alvorlig sykdom, opphold og behandling ved sykehuset. Flere av pasientene som besøker Oslo og omland friluftsråds friluftsdager viser raskere fremgang i både fysisk styrke, psykisk håndtering av sykdommen, sterkere familiesamhold, økt matlyst og økt livsglede.

Regjeringen vil oppfordre flere sykehus og andre behandlingstilbud til å bruke naturen og friluftslivsaktiviteter som en del av behandlingen, gjerne i samarbeid med friluftsråd eller friluftorganisasjoner.

Friluftslivets år 2015 skapte stor oppmerksomhet om friluftsliv, og det ble gjennom året gjennomført aktiviteter og arrangementer over hele landet, med god oppslutning. Mange av aktivitetene vil bli videreført i arbeidet med stimulering og rekruttering til friluftslivsaktivitet. Slike markeringsår er viktige for å gi et ekstra løft til ulike aktørers arbeid med friluftsliv, og for å opprettholde og øke aktivitetsnivået og deltakelsen i friluftsliv. En undersøkelse i regi av Ipsos MMI, offentliggjort i november 2015, viser at 931 000 nordmenn (ca. 22 prosent) over 15 år oppgir at de

har vært mer ute i naturen de siste tolv månedene enn før. Regjeringen er svært godt fornøyd med disse foreløpige resultatene, og anbefaler at det gjennomføres et nasjonalt friluftslivets år hvert tiende år. Det neste nasjonale Friluftslivets år vil bli i 2025.

Et annet arrangement som skaper oppmerksomhet om friluftsliv er den årlige utdelingen av Den norske friluftslivsprisen, som omfatter en hederspris og en ildsjelpris. Hedersprisen ble første gang utdelt i 1995, og har hvert år gått til markante personligheter innenfor friluftsliv i Norge. Prisen utdeles i forbindelse med det årlige arrangementet «Friluftsliv for alle». Den norske friluftslivsprisen er en nasjonal pris og den mest markante og mest høyhengende prisen innen norsk friluftsliv. Utdelingen får normalt betydelig oppmerksomhet, både nasjonalt og regionalt. Regjeringen anser prisen som et viktig bidrag i målsetningen om å opprettholde og øke oppmerksomheten om friluftsliv.

7.4.1 Informasjon

Informasjon er et viktig virkemiddel i arbeidet med å motivere til økt deltakelse i friluftsliv. Tradisjonell informasjon gjennom bøker, kart, brosjyrer og personlig kontakt er fortsatt viktig. Samtidig gir digitale hjelpemidler nye muligheter som kan bidra til at nye grupper blir motivert til friluftsliv.

Enkle løsninger, som for eksempel muligheten til å kjøpe fiskekort via en applikasjon på telefonen ved ankomst til et vann, kan bidra til å øke deltakelsen i fiske. Digital registrering av besøk til turorienteringsposter, registrering av ulike funn gjennom geocaching og registrering av toppturer på nettstedet som telltur.no og lignende portaler, inspirerer også mange til aktivitet.

Brukerinvolvering er også sentralt i arbeidet med informasjon og stimulering til friluftsliv. Mange lokale prosjekter, deriblant flere av pilotene i Miljødirektoratets nærmiljøtsatsing, har erfart at involvering og tett kommunikasjon med brukere av friluftslivsområder skaper aktivitet og eierskap til områder. Både enkeltpersoner, frivillige organisasjoner, kommuner og andre har gode erfaringer med bruk av sosiale medier som et supplement til tradisjonelle kommunikasjons- og informasjonsformer. Flere steder er det etablert nettbaserte kanaler for direkte tilbakemeldinger fra befolkningen. Som et av mange kommunikasjonsiltak har for eksempel Tromsømarkaprosjektet brukt facebook aktivt for å få tilbakemeldinger fra innbyggerne om ønsker og behov knyttet til tilrettelegging og bruk av markaområdene. Friluftslivets år 2015 brukte også sosiale medier aktivt for å informere og oppnå oppmerksomhet og dialog med både media og befolkningen, og hadde stor suksess med dette.

Regjeringen vurderer at ulike digitale løsninger og sosiale medier er viktige supplement til tradisjonelle måter å inspirere til turaktivitet på, og

Boks 7.5 Naturlos

Naturlosturer er organiserte vandringer i naturen under ledelse av en naturguide/los. Naturlosen vil formidle ulike temaer underveis, og skal sørge for at deltakerne ferdes trygt. Naturlosturene er for alle og de fleste turene er gratis, men noen turer er særlig innrettet mot enkelte målgrupper, som for eksempel barn/barnefamilier, ungdom, eldre og personer med nedsatt bevegelse. De fleste turene har egne temaer, for eksempel kulturminner, orientering, høsting av spiselige planter, sopptur, blomstervandring, geologi, fuglevandring med mer.

Naturlosene er spesialister på sine felt og deler av sin kunnskap med deltakerne. Derfor kan det innenfor dette konseptet arrangeres turer med mange forskjellige temaer og for mange målgrupper. Naturloskonseptet gir ikke bare naturopplevelser i fellesskap med andre,

men også nyttig kunnskap om natur, kulturminner, ferdsel i naturen og høsting av naturressurser.

Turene arrangeres av mange forskjellige lag og foreninger og er ikke-kommersielle. Særlig interkommunale friluftsråd og de lokale turistforeningene har mange tilbud innenfor Naturloskonseptet. I mange fylker koordinerer interkommunale friluftsråd naturlosturene og utgir egne turkalendere. Naturlosturer er et viktig lavterskeltiltak for å introdusere nye grupper til friluftsliv.

Naturloskonseptet har vist seg svært vellykket, og arrangørene kan melde om mange deltakere og stor interesse for å delta på arrangementene. Ikke minst variasjonen i temaer og målgrupper for vandringene gjør at mange finner tilbud de har lyst til å delta på.



Figur 7.2 Skogsgården Børli i Eidskog kommune i Hedmark, der dikteren og forfatteren Hans Børli vokste opp. Børli er et populært tur- og besøksmål.

Foto: Erlend Smedshaug.

vil bidra til videre utvikling av digitale løsninger som virkemidler i friluftslivsarbeidet. Med bruk av digitale hjelpemidler kan nye brukere nås, og kanskje kan slike hjelpemidler gi en ekstra dimensjon til naturopplevelsen for allerede aktive friluftslivsutøvere. Samtidig er ikke alle digitale hjelpemidler og løsninger like gode, og det er behov for å samordne mangfoldet av de digitale løsningene som allerede finnes. Regjeringen vil derfor utrede hvilken nytte ulike digitale verktøy har for å motivere og stimulere til friluftslivsaktivitet i befolkningen, og hvordan slike verktøy kan gjøres mest mulig effektive og brukervennlige.

7.4.2 Mobilisering av lite aktive grupper

For noen grupper er det behov for særlige stimulerings tiltak for å motivere til aktivitet.

For vestlige innvandrere er deltagelsen i friluftsliv totalt sett like stor som for befolkningen ellers. Blant ikke-vestlige innvandrere er deltagelsen i friluftsliv betydelig lavere enn for befolkning-

gen ellers. Forskning og erfaring viser at mange personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn har andre behov og ønsker om friluftslivsaktiviteter enn personer med etnisk norsk eller vestlig bakgrunn, og at de ofte utøver friluftsliv på andre måter enn det som er vanlig i Norge. En studie av innvandrerkvinner bruk av uteområder viste at denne gruppen ofte foretrekker turer i bebygde miljøer og grøntområder nær der de bor. Det sosiale aspektet er viktig for mange, og møteplasser i attraktive grøntområder er etterspurt.

Det er behov for mer kunnskap om innvandre- res deltakelse i friluftsliv og deres behov, ønsker og prioriteringer for å kunne oppnå økt deltakelse i friluftsliv fra denne gruppen. Erfaringer fra blant annet Friluftslivets år tilsier at friluftslivsorganisasjonene, innvandrerorganisasjoner og kommunene bør samarbeide for å utvikle attraktive friluftslivstilbud for personer med innvandrerbakgrunn. Summen av disse aktørenes kompetanse, ansvar og kontaktnett gjør det enklere å utvikle målrettede tiltak for denne gruppen. Innvandrere

selv er også en verdifull ressurs i arbeidet med å rekruttere andre innvandrere til friluftsliv. Kurs og opplæring, som gir kunnskap og ferdigheter i å gå på tur og drive med friluftslivsaktiviteter på egenhånd, er viktige deler av friluftslivstilbudet rettet mot ikke-vestlige innvandrere.

Selv om aktiviteter og kurs kan være nødvendig for å oppnå økt deltagelse i friluftsliv, bør det også arbeides aktivt for å inkludere innvandrere i ordinære arrangementer og tilbud i regi av både offentlige og frivillige aktører.

Eldre er en målgruppe som bør stimuleres til friluftslivsaktivitet, og de er også en viktig ressurs i rekrutteringsarbeidet overfor andre eldre, voksne og barn, og i annet dugnadsarbeid for friluftslivet. Med en stadig større andel eldre i det norske samfunnet, vil regjeringen legge forholdene til rette for at eldre kan bistå med sin kompetanse og erfaring, både i rekrutterings- og i friluftslivsarbeidet generelt. Arbeidet vil skje i samarbeid med friluftslivsorganisasjoner og interesseorganisasjoner for den eldre delen av befolkningen.

Funksjonshemmede deltar mindre i friluftsliv enn befolkningen for øvrig. Fysisk tilrettelegging er en viktig faktor for mange funksjonshemmedes deltagelse, men også informasjon, kurs, opplæring og tilpassede aktiviteter har stor betydning. Flere aktivitetstilbud i nærmiljøet vil senke terskelen for deltakelse generelt, og vil også komme funksjonshemmede til gode. Regjeringen ser det som viktig å videreføre arbeidet med friluftslivsaktiviteter for funksjonshemmede i regi av organisasjonene og friluftsrådene, herunder blant annet kursopplegget «Klart det går» som er utviklet av Friluftsrådernes landsforbund.

Det er også mange andre som av ulike grunner er lite fysisk aktive og i liten grad deltar i friluftsliv. Det kan være både fysiske, økonomiske, sosiale og mentale barrierer som gjør at enkelte ikke deltar i fysisk aktivitet og friluftsliv. For at ikke mangel på kunnskap og erfaring skal være en barriere for disse gruppene, er det behov for økt satsing på informasjon, organiserte aktiviteter, kurs og opplæring, som kan inspirere til å ta naturen og nærmiljøet i bruk til egenorganisert fysisk aktivitet og friluftsliv. Erfaring tilsier at både frivillige, offentlige og private aktører er viktige bidragsytere i mobiliseringsarbeidet, og at samarbeid mellom aktørene er en suksessfaktor. Viktige erfaringer er blant annet vunnet gjennom satsingene «Inn på tunet», prosjektet «Aktiv i friluft», samt lokale frisklivssentraler og utstyrssentraler.

«Inn på tunet» er betegnelsen på tilrettelagte og kvalitetssikrede velferdstjenester på gårds-

bruk. Gårdsbrukene er kvalitetssikret etter en egen godkjenningsordning. Regjeringen vil utvikle disse tilbudene som et supplement og alternativ på flere tjenestoområder innen skole, arbeid, helse og omsorg. Inn på tunet-gårdene kan blant annet ha tilrettelagte tilbud innenfor friluftsliv og fysisk aktivitet, og tilbyr opplevelser og aktiviteter knyttet til natur, dyr og gårdsdrift. Det er utviklet mange gode tilbud for å fremme bruk av dyr, spesielt hest, for å bedre fysisk og psykisk helse og livskvalitet.

Prosjektet «Aktiv i friluft» ble gjennomført i Drammen og Haugesund i perioden 2010–2012 i regi av Friluftslivets fellesorganisasjon (nå Norsk Friluftsliv). Prosjektet hadde som mål å bidra til at kommunen og andre aktuelle aktører skulle samarbeide om å skape et større, bedre og varig forankret friluftslivstilbud for lite fysisk aktive grupper. En erfaring var at det i utgangspunktet manglet struktur og møteplasser for samarbeid mellom kommunen og friluftslivsorganisasjonene, og at gode fysiske møteplasser og rette nøkkelpersoner er avgjørende for å lykkes. En annen erfaring er at kommunen vil ha stor nytte av en koordinator for kontakt mellom forvaltning og frivillighet.

Kommunale frisklivstilbud

Ulike kommunale frisklivstilbud rettet mot fysisk inaktive og andre grupper med helseutfordringer, kan fungere som formidler og pådriver i samarbeid med lokale lag og organisasjoner for å senke terskelen for friluftsliv. Frisklivstilbud er ikke et lovpålagt tilbud i kommunene, men kommunene har plikt til å følge med på befolkningens helsetilstand. Folkehelseprofilene som er etablert gjennom Folkehelseinstituttets nettsider kan være til god hjelp for å sette inn forebyggende tiltak. Frisklivstilbud, enten gjennom frisklivssentral eller annet frisklivstilbud hvor det ytes pasient- og pårørendeopplæring, er viktige for å fremme brukernes helse.

Det innebærer at å lære pasienten om betydningen av livsstil, gi veiledning og hjelp til å endre livsstil, samt lære å mestre livet med sykdom er en del av det å drive en forsvarlig helse- og omsorgstjeneste. Målgruppen for tjenestetilbudet er personer som står i fare for å utvikle sykdom som kan relateres til livsstil, og som trenger hjelp til å endre levevaner. Brukere av frisklivstilbud henvises som regel fra fastlegen eller andre personellgrupper i kommunen eller i spesialisthelsetjenesten. Kommunale frisklivstilbud rekrutterer i stor grad personer med lav utdanning. Tilbudet er av midlertidig karakter, og brukerne skal i etter-



Figur 7.3 Svarttjern på Romsås i Oslo.

Foto: Marianne Gjørsv.

kant sluses inn i andre tilbud, dersom de er i stand til det. Slik oppfølging kan være tilbud i regi av kommunen, frivillige organisasjoner eller private aktører.

Gjennom godt samarbeid med kommunene kan de interkommunale friluftsrådene og de frivillige organisasjonene spille en viktig rolle som bindeledd mellom lavterskelaktivitet i kommunal regi og ordinær aktivitet organisert av frivillige organisasjoner. I Friluftsrådenes landsforbunds prosjekt «Friskliv i friluft» ble det etablert samarbeid mellom interkommunale friluftsråd og frisklivssentraler/folkhelseansvarlige i kommunene. Hovedkonklusjonen fra dette arbeidet er at et tett samarbeid mellom friluftsråd og frisklivssentral/folkhelsekoordinator er viktig for å nå hovedmålsettingene i folkehelsearbeidet om å utjevne sosiale forskjeller i aktivitetsvaner, og å fremme fysisk aktivitet blant de minst aktive.

Det ble videre konkludert med at det er ressurskrevende å gi friluftslivstilbud til de gruppene som i et folkehelseperspektiv har størst nytte av det, og at myndighetene må ta høyde for kostnadskravene i framtidige budsjetter dersom det ønskes å bruke friluftsliv som et offensivt virkemiddel i folkehelsearbeidet overfor disse grup-

pene. Tilsvarende erfaring ga også prosjektet «Aktiv i friluft». Blant annet på bakgrunn av disse erfaringene vil regjeringen oppfordre kommunene til å samarbeide med friluftslivsorganisasjonene og inkludere friluftsliv i kommunenes frisklivstilbud.

Utstyrssentraler

En utstyrssentral er et sted i nærmiljøet der utstyr til friluftsliv og fysisk aktivitet kan lånes eller leies svært billig. Flere kommuner og organisasjoner har ordninger der de låner ut friluftslivsutstyr til skoler, barnehager og privatpersoner. På denne måten kan ikke minst barn og unge prøve nye aktiviteter uten å måtte investere i nytt utstyr. Utstyrssentraler er et viktig element i arbeidet med rekruttering av barn og unge til friluftsliv, og til å skape økt aktivitet i denne aldersgruppen. Utstyrssentralene bidrar til at alle kan drive med friluftsliv, uavhengig av økonomisk evne.

God markedsføring av utstyrssentralen i lokalmiljøet, for eksempel til skoler, frivillige organisasjoner og foreldre vil være en av de viktigste suksessfaktorer for å oppnå høy utlånsfrekvens. Noen kommuner støtter og drifter sentralene selv, mens



Figur 7.4 Turskøyting på Fjorda i Gran kommune.

Foto: Oddvin Lund.

andre steder er det et spleiselag mellom kommune, interkommunalt friluftsråd, fylkeskommune, frivillighet, kommersielle aktører og/eller utføringsbedrifter. I tillegg har humanitære organisasjoner, som for eksempel Kiwanis, sørget for finansiering og drift i enkelte kommuner. Det finnes også eksempler på at sportsbutikker låner ut gratis utstyr. Regjeringen vil oppfordre til videreføring og etablering av nye utstyrssentraler.

7.4.3 Et mangfold av aktiviteter

For bare noen tiår siden var en anorakk, ett par sko, en sykkel og ett par ski grunnutrustningen for mange friluftslivsaktiviteter. De senere årene har mye nytt og spesialisert utstyr kommet på markedet. Eksempelvis har mange i dag et mangfold av ski med forskjellige typer sko og bindinger – klassiskski, skøyteski, fjellski, slalåmski, telemarkski, randoneeski – i stedet for ett par ski. Nytt og bedre utstyr har skapt nye nisjer innenfor de etablerte aktivitetene. Nytt og mer spesialisert utstyr gjør at flere for eksempel kan utforske terreng som tidligere ikke var tilgjengelig, kjøre brattere på ski og forsere større fosser og stryk. De nye mulighetene stiller store krav til ferdigheter, og kunnskap om de elementene aktivitetene utøves i.

Ny teknologi kan være et godt verktøy både for å øke antall aktive i friluftsliv, i tillegg til å øke aktivitetsnivået for dem som allerede er aktive. I dag er avansert teknologi i form av blant annet programvare/tjenester lett tilgjengelig. For eksempel kan alle med smarttelefoner bruke tjenester som gir tur- og aktivitetsforslag der de er, eller applikasjoner som stimulerer til å trene ute i naturen. Med ny teknologi oppstår det også nye aktivitetsformer, noe geocaching er et godt eksempel på. Geocaching er blitt veldig populært.

En videre utvikling og utbredelse av IKT-baserte produkter og tjenester kan bidra til at flere blir aktive og tar del i friluftslivet. En viktig forutsetning for en slik utvikling er at offentlige etater legger til rette for viderebruk av egne data, som kartdata og informasjon om for eksempel turstier, særegen natur, kulturminner og aktivitetstilbud.

En annen aktivitet, som kan utøves i naturen, men kanskje oftest i bebygde områder, er parkour. Parkour handler om å komme seg raskest mulig fra ett punkt til et annet uten å gå rundt hindringer. Hindringene skal enten hoppes over, rulles over, klatres over, eller løpes over. Parkour kan bedrives nesten overalt. I noen parker er det etablert egne parkouranlegg.

Dersom aktiviteten utøves hensynsfullt, både for naturen og overfor andre friluftslivsutøvere, vil

Boks 7.6 Turskøyting

Å gå tur på skøyter har lange tradisjoner i Norge, men har lenge vært relativt lite utbredt. Med utviklingen av bedre skøyter for turgåing de siste tiårene har flere funnet frem til denne formen for friluftsliv. Turskøyting er ofte en sosial aktivitet, som i tillegg gir en egen frihetsfølelse og tett kontakt med naturen. Også sikkerhetsutstyret er blitt bedre og mer tilgjengelig, noe som gjør at flere føler seg trygge på isen.

Interessen for turskøyting øker i perioder der det ikke er skiføre i lavereliggende strøk.

Når det er dårlig skiføre kan det ofte være gode isforhold. I for eksempel Sørøst-Norge kan det ofte være skøyteis i hele perioden fra tidlig i november til tidlig i april, men alle deler av landet har god skøyteis i perioder.

Aktiviteten trekker til seg en høy andel utlendinger som bor i Norge. Svensker og nederlendere dominerer, men også tyskere og enkelte andre deltar. Svenske turskøytere kommer i økende antall til Norge for å gå på skøyter, særlig fra sørligere strøk i Sverige som kan ha litt for milde vintre, som Bohuslän og Gøteborg.

regjeringen legge forholdene til rette for også nye og mer spesialiserte aktiviteter.

Et mangfoldig friluftsliv gir rom for alle til å finne sin aktivitet, og innebærer å legge forholdene til rette både for nye spesialiserte aktiviteter, for enkle aktiviteter i nærmiljøet og for mer krevende, etablerte aktiviteter som lengre turer på sjø og vassdrag, fot- og skiturer, breturer, jakt og fiske. En del friluftslivsaktiviteter fordrer dels omfattende kunnskap og ferdigheter, avhengig av både type aktivitet og faktorer som turens lengde, tid på året, skiftende vær, krevende topografi, eventuell overnatting og matlagning utendørs, vading av elver og bekker, roing, padling med mer. Slike aktiviteter, og evnen til å planlegge turen samt å velge tur etter egne ferdigheter og fysisk form, må læres.

Regjeringen ser det som viktig at både organisasjonene og kommersielle aktører tilbyr aktiviteter, kurs og opplæring som bidrar til å rekruttere nye utøvere og opprettholde kompetanse i befolkningen til fortsatt å kunne utøve disse aktivitetene.

7.5 Friluftsliv i nærmiljøet

Det er et stort potensial for å stimulere til økt deltagelse i friluftsliv i nærmiljøet. I en tid hvor mange opplever at tiden ikke strekker til i hverdagen, er nærfriluftslivet en viktig kilde til naturopplevelser og fysisk aktivitet i det daglige – også for dem som allerede er aktive friluftslivsutøvere. Friluftsliv i nærmiljøet har dermed stor betydning for å sikre jevnlig deltagelse i friluftsliv blant barn og voksne i alle sosiale lag av befolkningen.

Et kjennetegn ved friluftsliv i nærmiljøet er at det som regel er egenorganiserte lavterskelaktivi-

teter. Likevel kan det være behov for organiserte turer og aktiviteter i grøntområdene i nærmiljøet, slik at særlig lite fysisk aktive personer blir introdusert til friluftslivsmulighetene i sitt nærmiljø. Flere steder har det vist seg effektivt å koble friluftslivsaktiviteter med andre opplevelseskvaliteter i nærmiljøet, som historiske vandringar og kultur- eller idrettsarrangementer, og å utnytte friluftslivsområders verdi som sosiale møteplasser. Turer som veksler mellom grønne og attraktive urbane områder, kan gi store opplevelseskvaliteter. Bredde og mangfold gjør tilbudene attraktive for flere.

Informasjon om friluftslivsmuligheter, i form av skilt, kart, turkort og lignende gjør det enklere og mer attraktivt å gå eller sykle også til daglige gjøremål. Behovet for god informasjon, tilpasset ulike brukergrupper, er bekreftet blant annet gjennom Miljødirektoratets nærmiljøsatsing. Flere steder har omfattende satsinger på skilting og merking av turveger, samt distribusjon av skriftlig informasjon om friluftslivsmuligheter til husstander, ført til økt aktivitet i nærmiljøet.

Regjeringen vil stimulere kommunene til å forsterke arbeidet med skilting og merking, samt å utarbeide nærmiljøkart, som viser ferdselsårer for gåing, sykling, ski og eventuelt annen infrastruktur for friluftsliv i hverdagen. For å skape gode rammer for aktivitet for barn og unge, er det vesentlig at dette arbeidet også inkluderer informasjon om attraktive oppholds- og lekeområder i natur og naturpregede områder, og om andre attraksjoner, som for eksempel kulturminner.

Mange aktører spiller en viktig rolle i å utvikle levende og attraktive nærmiljøer, som stimulerer til miljøvennlige og helsefremmende valg i hverdagen. Innenfor offentlig forvaltning er kommunene den mest sentrale aktøren, fordi kommu-



Figur 7.5 Skjærgårdstjenesten har for tiden 34 driftsbåter.

Foto: Otto Okstad.

Boks 7.7 Friluftshus i Oslo sentrum

Den Norske Turistforening Oslo og Omegn skal etablere et friluftshus i Oslo sentrum, som vil åpne våren 2016. Her er det planlagt å være aktiviteter som utleie av kajaker, kajakk-kurs, organiserte turer, klatrerom for barn og unge, samlingslokale for møter, arrangement, kurs og sosiale møteplasser. Stedet skal også være et informasjonssenter for friluftsliv i Oslo. Private stiftelser har gitt et vesentlig bidrag i finansieringen av huset.

Daglig leder i Den Norske Turistforening (DNT) Oslo og Omegn, Henning Hoff Wikborg, påpeker at dette er et tilbud som også vil nå de som tradisjonelt ikke ferdes i Marka og på fjel-

let. Håpet er å skape en lett tilgjengelig samlingsplass for alle, også for de som i dag ikke kjenner så godt til friluftsliv. DNT Oslo og omegn ønsker å øke folks interesse og inspirasjon til å dyrke tur og friluftsliv der de bor, der ikke minst fjorden er et fantastisk område for rekreasjon i Oslo.

Friluftshuset på Sørenga skal bringe mennesker ut på fjorden slik at flest mulig får oppleve den fantastiske friluftsopplevelsen det er. En av målsetningene med friluftshuset er å åpne opp fjorden på en helt ny måte for Oslos befolkning.

nene disponerer mange av de mest sentrale virkemidlene.

På nasjonalt nivå er det startet opp ulike satsinger for å bidra til aktive kommuner på dette feltet. Eksempler er Groruddalssatsingen for å skape attraktive bomiljøer i levekårsutsatte områder, Statens vegvesens gå- og sykkelstrategier, Kommu-

nal- og moderniseringsdepartementets satsinger på Framtidens byer og Nærhetsbyen, Statens vegvesens og Riksantikvarens program «Våre gater og plasser» og Helsedirektoratets arbeid for økt fysisk aktivitet og kompetanseprogram for kommunene om nærmiljøkvaliteter. Det er behov for bedre samordning av ulike nasjonale satsinger, og

Boks 7.8 Nye fjellvettregler

Den Norske Turistforening og Røde Kors lanserte i februar 2016 nye fjellvettregler. De gamle fjellvettreglene var fra 1952, og ble lansert av Den Norske Turistforening og Røde Kors etter flere dødsfall i påsken 1950. Reglene ble revidert og fornyet etter ulykkespåsken i 1967.

Det er mye som er endret siden femtitallet. Det gås nye typer turer, det har kommet mye nytt utstyr og kunnskapen i befolkningen har endret seg. Derfor har Røde Kors og Den Norske Turistforening revidert fjellvettreglene. De oppdaterte fjellvettreglene er tilpasset alle sesonger, og er en god veiledning både i planlegging og gjennomføring av korte og lange turer.

De nye fjellvettreglene:

1. Planlegg turen og meld fra hvor du går.
2. Tilpass turen etter evne og forhold.
3. Ta hensyn til vær- og skredvarsel.
4. Vær forberedt på uvær og kulde, selv på korte turer.
5. Ta med nødvendig utstyr for å kunne hjelpe deg selv og andre.
6. Ta trygge veivalg. Gjenkjenn skredfarlig terreng og usikker is.
7. Bruk kart og kompass. Vit alltid hvor du er.
8. Vend i tide, det er ingen skam å snu.
9. Spar på kreftene og søk ly om nødvendig.

en nasjonal tverrsektoriell satsing overfor kommunene (se kapittel 10).

I mange kommuner jobbes det aktivt med nærmiljøutvikling med utgangspunkt i stimulering og tilrettelegging for friluftsliv. Potensialet for synergieffekter lokalt er blant annet bekreftet gjennom Miljødirektoratets nærmiljøatsing, der lokale satsinger på nærmiljøfriluftsliv har bidratt til å oppfylle målsetninger innenfor en rekke politikkområder. Eksempelvis kan Tromsømarkaprosjektet vise til en økning i bruken av marka som transportåre til ulike gjøremål, som bidrar til å avlaste veinettet.

Et viktig suksesskriterium for flere av pilotene i nærmiljøatsingen var nettopp bred politisk og administrativ forankring, samt tett samarbeid med frivillige lag og organisasjoner. Regjeringen vil styrke det tverrsektorielle samarbeidet om friluftsliv og nærmiljøutvikling, slik at kommunene står bedre rustet til å realisere potensialet for synergieffekter. Måltrettede kompetansehevingstiltak overfor kommunene og samordning av virkemidler innenfor samferdsel, helse og miljø er viktig. Prosjektdelen av Miljødirektoratets nærmiljøatsing ble avsluttet i 2015, og arbeidet med å spre erfaringer og resultater fra satsingen til alle landets kommuner er i gang.

7.6 Sikker ferdsel

Friluftsliv innebærer aktiviteter med større eller mindre grad av ulykkesrisiko. Ferdsel i norsk natur skjer på eget ansvar. Å velge tur etter evne er et sentralt element i den norske friluftslivstradi-

sjonen. Det er viktig at en er klar over sine ferdigheter og kompetanse før en begir seg ut i naturen. Bevisstgjøring av personlig ansvar for egen sikkerhet ved utøvelse av friluftsliv er derfor viktig, i tillegg til opplærings-, og aktivitetstilbud som gir kompetanse til å planlegge og velge tur etter evne.

Det er derfor viktig at det legges vekt på utvikling av ferdigheter og kunnskap om å ferdes trygt og sikkert i naturen i arbeidet med å stimulere til friluftsliv.

Et godt grunnlag for et sikkert friluftsliv legges gjennom gode rammer for barns og ungdoms motoriske utvikling, slik at de utvikler evner til mestring både i fritidsaktiviteter, i skole og barnehage og i hverdagen generelt. Varierte tilbud om friluftslivsaktiviteter kan gi barn og unge gode holdninger, kunnskap og ferdigheter om hvordan ferdsel kan skje på en sikker måte. Personer uten slik erfaring vil ha lavere kompetanse for å unngå ulykker, og til å minimere konsekvensene av ulykker når de først skjer.

I tillegg til kunnskap og ferdigheter, er informasjon, skilting og merking viktig for å forebygge ulykker. Behovene for tilrettelegging varierer mye mellom grupper og aktiviteter. Mange ønsker merkede stier og løyper for å føle seg trygge. Rundløyper som leder tilbake til utgangspunktet etterspørres ofte. I byer og tettsteder er brøyting, strøing og belysning av turveier og gang- og sykkelveier viktige tiltak for at det skal oppleves trygt å bruke dem.

Offentlige friluftslivsmyndigheter har ikke direkte ansvar dersom det skjer ulykker i forbindelse med utøvelse av friluftsliv. Ved alvorlige ulykker vil det som regel være lokalt politi og hel-

sepersonell som har ansvar for oppfølging, og av og til Hovedredningssentralen ved større ulykker. Over hele landet spiller frivilligheten en avgjørende rolle for sikkerheten til friluftslivsutøvere. Spesielt i utfartshøytidene på vinterstid legger lokale lag og foreninger, ikke minst i regi av Norges Røde kors hjelpekorps, ned et stort antall beredskapstimer og dagsverk. Disse utgjør samlet en betydelig rolle på redningssiden. Beredskapen strekker seg fra høyfjellet og helt ut til kysten. God lokalkunnskap gjør lag og foreninger i stand til å rykke raskt ut ved nødvendige aksjoner. Sammen med offentlige redningsetater gjør de friluftslivet sikrere.

Rapporten «Skadebildet i Norge», basert på data fra Norsk pasientregister i perioden 2010–2012, viser at gjennomsnittlig andel rapporterte skader på området fri natur, hav, sjø og vann utgjør seks prosent av alle rapporterte skader. Datagrunnlaget er imidlertid mangelfullt, og resultatene må tolkes med forsiktighet. Regjeringen vil arbeide for å få bedre skadestatistikken og for å tallfeste mål for reduksjon av friluftslivsulykker.

7.7 Tiltak

Regjeringen vil:

- Prioritere videreutvikling av tilbudet med lavterskelaktiviteter, aktiviteter i nærmiljøet og opplæring og utvikling av friluftslivsferdigheter hos barn og unge

- Motivere frivillige organisasjoner som arbeider med sårbare grupper og grupper som er gjennomgående lite fysisk aktive til i større grad å inkludere friluftsliv i sitt sosiale arbeid
- Oppfordre og legge til rette for at friluftsliv og bruk av naturen og nærmiljøet som læringsarena inngår i virksomheten til skoler og barnehager
- Videreføre den økte satsingen på tilskuddsordningen fra spillemidlene til friluftslivstiltak for barn, ungdom og inaktive voksne
- Oppfordre sykehus og andre behandlingstilbud til å bruke naturen og friluftslivsaktiviteter som en del av behandlingen, gjerne i samarbeid med friluftsråd eller friluftstjenesteanstalter
- Legge til rette for gjennomføring av et nytt friluftslivets år i 2025
- Medvirke til utvikling av digitale verktøy innenfor friluftsliv, utrede hvilken rolle ulike digitale verktøy har for å motivere til friluftslivsaktivitet og hvordan slike verktøy kan gjøres mest mulig brukervennlige
- Oppfordre kommunene til å inkludere friluftsliv i det kommunale frisklivstilbudet
- Bidra til utvikling av tiltak som kan rekruttere personer med innvandrerbakgrunn og funksjonshemmede til økt deltakelse i friluftsliv
- Oppfordre kommuner, friluftsråd og frivillige organisasjoner til å etablere utstyrssentraler for friluftsliv

8 Høsting av naturressurser i friluftsliv

8.1 Innledning

Alle har lov til å ferdes og oppholde seg i utmark i Norge, uavhengig av hvem som eier grunnen. Allemannsretten er et gratis fellesgode og en del av vår kulturarv. Grunneiere har fortsatt, med noen unntak, enerett til jakt og fiske på egen grunn, men allemannsretten gir oss rett til å høste bær, sopp og urter i skogen og på fjellet, og å fiske saltvannsfisk i sjøen. I Nordland, Troms og Finnmark gjelder egne regler for høsting av multer. Også høsting/innsamling av mindre mengder andre naturprodukter regnes som en allemannsrett. Hvis en ønsker å ta med seg større mengder av naturprodukter, som for eksempel stein, torv og mose, må imidlertid grunneier spørres om lov.

Selv om vi har en rik høstingstradisjon og gode muligheter til å høste fra naturen, har det vært en nedgang i de tradisjonelle høstingsaktivitetene fra 1970-tallet og frem til i dag. Bær- og sopplukking og fiske har hatt størst frafall i perioden. Utviklingen fra 2007 viser imidlertid at den negative trenden har stoppet opp.

8.2 Aktører, roller og ansvar

8.2.1 Offentlige myndigheter

Klima- og miljødepartementet er overordnet myndighet innen forvaltningen av vilt og lakse- og innlandsfisk. Miljødirektoratet er departementets utøvende organ. Miljødirektoratet fastsetter forskrifter, gir instruksjoner til fylkesmennene og gir retningslinjer til fylkeskommunene og kommunene innenfor deres ansvarsområder innen vilt- og fiskeforvaltning.

Fylkesmannen har ansvar for forvaltning av vilt- og fiskearter som krever spesielle forvaltningshensyn; arter på rødlisten, ansvarsarter (arter hvor 25 prosent eller mer av den europeiske utbredelsen er i Norge), de store rovdyrerne, anadrome laksefisk og enkelte storørretbestander. Fylkesmannen er miljøfaglig rådgiver overfor kommuner og fylkeskommuner. Fylkesmannen har oppfølgingsansvar for vilkår knyttet til naturmiljø og friluftsliv i vassdragskonsesjoner,

og skal som statlig miljømyndighet gi råd til Norges vassdrags- og energidirektorat i saker vedrørende inngrep i vassdrag.

Fylkeskommunen har ansvar for forvaltning av de fleste høstbare, ikke truede artene av vilt og innlandsfisk. Det innebærer også ansvar for å ivareta disse artenes leveområder gjennom regionalt planarbeid. Fylkeskommunen skal veilede og samarbeide med kommuner og grunneiere innenfor regelverket om jakt- og fiske, strategier for rekruttering til høstingsaktiviteter og oppfølging av arbeidet med driftsplaner innen vilt- og fiskeforvaltningen. Fylkeskommunen skal i dette arbeidet ta initiativ til samarbeid med organisasjonene til brukerne og rettighetshaverne. Deler av fylkeskommunenes oppgaver knyttet til vilt- og ferskvannsfisk er i Meld. St. 14 (2014–2015) «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner», varslet overført til større kommuner.

Hensynet til høstingsaktivitetene skal inkluderes i kommunenes arbeid med å ivareta friluftslivsinteressene i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Kommunene skal arbeide for felles organisering av vilt- og fiskerettighetshavere, og legge til rette for driftsplanlegging for å sikre gode vilt- og fiskebestander og tilbud innen jakt og fiske for allmenheten.

8.2.2 Grunneierorganisering

De fleste private eiendommer i Norge er små, og den enkelte eiendom er som regel for liten til å være sentral i utmarksforvaltningen. For å sikre et velfungerende driftsopplegg for en bærekraftig forvaltning av utmarksressursene, er eiendommer ofte organisert i utmarks- eller grunneierlag. Målsettingene til slike sammenslutninger er å sikre god forvaltning av utmarksressursene. Viktige arbeidsoppgaver er å forvalte vilt- og fiskeresursene, styrke næringsgrunnet og tilrettelegge for jakt og fritidsfiske for allmenheten. Samarbeid på dette området har mange fordeler, blant annet en mer rasjonell driftsplanlegging, mer effektivt oppsyn og en bedre og billigere forvaltning av utmarksressursene. Videre kan informasjon om jakt- og fisketilbud effektiviseres og

gjøres lettere tilgjengelig. I vassdrag med selvreproduserende bestander av anadrome laksefisk plikter fiskerettshaverne å gå sammen om felles forvaltning, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 25.

Utmarksråd er et samarbeidsorgan mellom flere utmarks- eller grunneierlag og eventuelt allmenningsstyre, fjellstyre, kommune og jeger- og fiskerforeninger. Formålet med utmarksråd er å samle vilt- og fiskerettshavere og andre interesserte organisasjoner til felles forvaltning av vilt- og fiskeressursene i et større område. Samordning av driftsplanlegging og kultiveringstiltak, og samordning og etablering av vilt- og fiskeoppsyn er aktuelle oppgaver. I dette samarbeidet vil mange lokale jeger- og fiskerforeninger spille en viktig rolle. De har ofte god kompetanse på vilt- og fiskeforvaltning, og leier i mange tilfeller jakt- og fiskerett av grunneierne. Regjeringen vil i samarbeid med grunneierorganisasjonene bidra til økt samarbeid mellom grunneiere, og stimulere til samarbeidsfora som utmarksråd og lignende.

God organisering er nødvendig for at allmennheten enkelt kan få tilgang til jakt- og fiskekort. Tilrettelagte tilbud for jakt og fritidsfiske er høyt etterspurt, og omsetning av jakt og fiske som et reiselivsprodukt har et betydelig potensial.

8.2.3 Tilgang til jakt, fritidsfiske og bær- og sopplukking

Med noen innskrenkninger har grunneiere enerett til jakt og fiske på egen grunn. Private grunneiere kan være enkeltpersoner, sameier, aksjeselskaper og stiftelser. Det offentlige har også forvaltnings- eller eiendomsrett over store utmarks-

områder, for eksempel statsallmenninger og statsgrunn utenom statsallmenninger.

I sjøen kan alle fiske gratis, og de aller fleste vassdrag har relativt rimelige fiskekortordninger. Barn under 16 år har rett til gratis fiske etter innlandsfisk med stang og håndsnøre i tidsrommet 1. januar–20. august. Flere grunneiere velger i tillegg å tilby gratis innlandsfiske til flere aldersgrupper, for eksempel kan barn og ungdom til og med 20 år fiske gratis på Statskog SF sine eiendommer. Plukking av bær og sopp er i utgangspunktet fritt for alle, med noen unntak for Nordland, Troms og Finnmark hvor det gjelder spesielle regler for muldebærplukking.

Tilbudsportalen Inatur.no eies av Statskog SF, Norges fjellstyresamband, Norges Jeger og Fiskerforbund, Norges Skogeierforbund og Norske Lakseelver. Portalen har vært et viktig bidrag for å gjøre jakt- og fisketilbudet lettere tilgjengelig. Likevel finnes fremdeles mange områder som det er vanskelig å få kjøpt jakt og fiskekort for, enten fordi de er fysisk vanskelig å få tak i eller fordi det ikke er etablert slike ordninger. Ansvar for å initiere samarbeid på dette feltet vil ofte ligge hos kommunene.

Statskog SF er Norges største grunneier, og forvalter mesteparten av den statseide grunnen i landet. En viktig rolle for Statskog SF er å sikre allmennheten (personer som bor i Norge) tilgang til jakt og fiske. Tilgangen er forankret i lovbestemmelser både i lov om jakt og fangst (§ 31) og lov om laksefisk og innlandsfisk (§ 22). I henhold til fjellova har alle som har bodd i Norge i ett år eller lenger rett til småviltjakt uten hund og fritidsfiske med stang og håndsnøre på statsgrunn. I

Boks 8.1 Norges Jeger- og Fiskerforbund gir pleietrengende friluftslivsopplevelser

Etter et langt liv i skog og mark tilbringer noen av oss de siste dager i livet på en pleieinstitusjon. For mange blir det en periode i livet da det frie livet ute savnes. Norges Jeger- og Fiskerforbund har sammen med Fagforbundet laget et enkelt opplegg til bruk i lokalmiljøet, der pleiepasienter tas med ut for å gjenoppleve noen av de gode friluftslivsopplevelsene livet har gitt. Tanken er å gi en opplevelse å minnes rundt. Det kan være en time rundt et bål, en kaffekopp fra svartkjelen, et møte med en jakthund, en tur på vannet i en robåt, å få holde i en fiskestang, eller noe annet.

Norges Jeger- og Fiskerforbund kaller dette tilbudet «Den gode opplevelsen».

Dette skal være et lavterskeltilbud, og er et samarbeid mellom den lokale jeger- og fiskerforeningen og pleieinstitusjonen. Det skal ikke koste penger å være med. Dette er ikke et prosjekt med søknader om støtte eller rapporteringsplikt. Det er kun en oppfordring om å ta med pleiepasienter på en liten tur og fylle den med friluftslivsopplevelser av det enkle slaget.

Et eksempel er Vang Jeger- og Fiskerforbund, som har samarbeidet med Klukstuen omsorgssenter, og tatt med beboerne med på tur til klubblokalet på skytebanen. Her serveres kaffe, det fortelles gode historier og beboerne får blant annet kjenne på skinn fra ulike dyrearter.

statsallmenningene er det lokale fjellstyrer som har retten til å leie ut jakt- og fiskerettigheter, og har ansvaret for å legge til rette for allmennhetens tilgang til jakt og fiske. Miljødirektoratet har gjennom forskrift fastsatt øvre prisrammer for jakt- og fiskekort for statsallmenningene.

8.3 Jakt

8.3.1 Jegerprøven og oppfølging av jegerprøvekandidatene

Ved utgangen av jaktåret 2014/2015 var i alt 473 000 jegere registrert i Jegerregisteret. Antallet registrerte jegere har økt med 138 100 siden 2000. I 2014–2015 var det 201 400 personer, i overkant av 40 prosent som betalte jegeravgiften, som er ny rekord. Av disse rapporterte cirka 70 prosent at de hadde utøvd jakt eller fangst.

Siden 1986 har det vært krav om obligatorisk opplæring for alle som vil begynne med jakt og fangst. Jegerprøven ble innført for å sikre nødvendig og tilstrekkelig kunnskap for en sikker, forsvarlig og human jaktutøvelse. Antallet som gjennomfører jegeropplæring har vært stabilt siden ordningen ble innført, og har lenge ligget på mellom 10 000 og 12 000. I 2014/2015 ble det imidlertid satt ny rekord i antallet som gjennomførte jegerprøven, med 13 573 personer. Jegerprøven består av et kurs på 30 timer og en elektronisk eksamen med 50 spørsmål. Jegeropplæringen ble evaluert i 2015. Evalueringsrapporten konkluderer med at dagens jegeropplæring er i tråd med de behov som foreligger. Det foreslås likevel noen justeringer for å gjøre opplæringen mer tilpasset fremtidens kandidater og behov. Arbeidet med forbedringer og oppdateringer basert på funnene fra evalueringen er iverksatt.

Det store bildet er at tilfanget av nye jegere er stabilt eller svakt økende. Jakt er imidlertid den friluftslivsaktiviteten hvor forskjellen mellom kjønnene er størst. I 2014/2015 har 6,5 prosent av norske menn jaktet, mens tilsvarende tall for kvinner var 0,4 prosent.

Statistikk viser at mange består jegerprøveeksamen uten at de blir aktive jegere etterpå. I jaktåret 2014/2015 betalte 58 400 jegere jegeravgiften uten å jakte, og mange av disse er personer som nylig har avlagt jegerprøven. En viktig utfordring i rekrutteringsarbeidet er å få flere nyutdannede jegere til å begynne å jakte. For å motiveres til å komme i gang med jakt og fangst bør jegerne følges aktivt opp så tidlig som mulig etter bestått jegerprøve. NINA-rapport nr. 221 (2007) viser at de som ikke har utøvd jakt etter avlagt jegerprøve

blant annet føler at de mangler kunnskap om våpen og våpenbruk, har dårlig tilgang til jaktområder og har behov for mer informasjon om det å utøve jakt. Særlig blant yngre jegere vises det til manglende kunnskap om hvor de skal henvende seg for å få tilgang på jaktområder.

Flere jeger- og fiskerforeninger har gjennomført oppfølgingskurs etter endt jegerprøve, og har gode erfaringer med dette. Norges jeger- og fiskerforbund arrangerer også slike kurs spesielt rettet mot jenter (satsingen «Jenter og jakt»), med mål å øke rekrutteringen av jenter som jakter.

Gjennom slike kurs får ferske jegere innføring i mer praktiske sider ved jaktutøvelsen, og kan komme i kontakt med andre som har samme interesse. I tillegg bidrar Statskog SF både med opplæringsjakt i egen regi og stiller en rekke steder areal til disposisjon for opplæringsjakt til andre aktører, som fylkeslag og lokallag av Norges Jeger- og Fiskerforbund.

For å sikre god effekt av slike introduksjonsstilbud må tilbudene gis varighet over tid. Det er behov for oppfølgingskurs for å sikre at deltagerne danner selvgående nettverk og for å sikre at de føler seg komfortable med å utøve jakt på egen hånd.

8.3.2 Rekruttering til jakt

Det er lange tradisjoner for jakt i Norge, og det er stor aksept i samfunnet for vilt som høstingsressurs. Det er samtidig viktig å øke kunnskapen om jakt som høstingsressurs, for å begrunne og dermed opprettholde den høye aksepten for jakt. I denne sammenheng er det også viktig med kunnskap om forvaltning av hjortevilt og småvilt. Særlig innenfor småvilt er det betydelige kunnskapsbehov. God kunnskap bidrar til at jakt skjer på en bærekraftig måte, som igjen også bidrar til å opprettholde den høye aksepten for jakt i befolkningen og til å rekruttere nye jegere.

Rekruttering til jakt og fangst skjedde tidligere primært ved overlevering av kunnskap fra foreldregenerasjon til barn. Mye tyder på at denne tradisjonen er svekket på bygdene og tilnærmet borte i byene. For at norske jakttradisjoner skal videreføres, bør barn tidlig introduseres for friluftsliv og høsting. Kunnskap om norske jakttradisjoner og høstingsressurser bør integreres i skolen, blant annet gjennom Den naturlige skolesekken.

Valgfaget «natur, miljø og friluftsliv» som ble gjeninnført høsten 2013, skal styrke elevenes opplevelse av mestring og lyst til å lære gjennom praktisk og variert arbeid. Forberedelse og gjennomføring av jegerprøven kan inngå i faget.

Boks 8.2 Songli forsøksgård

Songli forsøksgård i Sør-Trøndelag, som eies av Statsbygg, har gjennom mange år vært benyttet som jaktområde for førstegangsjegere for hjorteviltjakt. Arrangør har vært Norges Jeger- og Fiskerforbund, avdeling Sør-Trøndelag. Arrangøren har nylig gjennomført en spørreundersøkelse blant tidligere deltakere. Resultatet viser at 63 prosent av deltakerne hadde lite eller ingen jakterfaring på hjortevilt før kurset, 84 prosent mener kurset på Songli var med på å

påvirke dem til å fortsette som hjorteviltjegere og 90 prosent sier at kurset gjorde at de ble tryggere på opptreden og regelverk rundt hjorteviltjakt. Spørreundersøkelsen tyder på at jaktkursene på Songli har bidratt til økt kompetanse og rekruttering av hjorteviltjegere. Det er få kurstilbud om hjorteviltjakt i landet, og kursene på Songlieiendommen er dermed et viktig opplæringstilbud.

«Natur, miljø og friluftsliv» kan dermed bli en arena for å rekruttere ungdom til jakt. Regjeringen vil opprettholde valgfag i ungdomsskolen som kan inkludere friluftsliv og høstingsaktiviteter.

Jakt i nærområdet er et viktig rekrutterings- og motiveringstiltak. Jordbrukets kulturlandskap gir ofte utmerkede muligheter for jakt, og konflikten med annet friluftsliv er ofte liten. I andre og mer tett befolkede land er jakt i jordbrukets kulturlandskap langt mer utbredt enn i Norge. Områdene er ofte næringsrike og har store viltbestander. Å utvikle jakten i nærområdet er et viktig virkemiddel for å øke rekruttering av nye jegere bosatt i urbane områder.

Storviltjegerstanden blir stadig eldre, og det er derfor viktig å rekruttere nye storviltjegere. Tilgang til storviltjakt er vanskelig for mange unge jegere, og tilbakemeldinger fra jegerorganisasjonene viser at det er liten utskifting av jegere i jaktområder for storviltjakt. En årsak er at storviltjakten i mange tilfeller organiseres av grunneieren selv, og at en del jaktområder derfor ikke er tilgjengelig for allmennheten. For leie av jakt på villrein er det imidlertid gode muligheter for alle i Norge.

Regjeringen mener at Statskog SF og fjellstyrene er betydningsfulle aktører for å sikre allmennheten god og rimelig tilgang til jakt. For småviltjakt og fangst er spesielle regler for jakt på statens grunn nedfelt i Lov om jakt og fangst (viltloven). For storviltjakt er Statskog SF en betydelig tilbyder til allmennheten etter prinsipper om lik tilgang gjennom fastpris i åpne tilbud og trekking. Statskog SF har også spesielle tilbud om opplæringsjakt og tilbud til førstegangs storviltjegere.

8.4 Fritidsfiske

8.4.1 Forvaltning av fiskeressursene

God forvaltning av fiskeressursene er en forutsetning for attraktive fiskemuligheter. Grunneierne har i utgangspunktet ansvaret for forvaltning av fiskestammene på sin eiendom, og for eventuell tilrettelegging for fiske. Mange bestander av innlandsfisk er kjennetegnet av stor tetthet av småvokst fisk med dårlig kvalitet. Tette bestander av småfisk er lite attraktive for fritidsfiske, og tiltak for å bedre situasjonen kan være omfattende og kostbare. Utvikling av fiskemulighetene er enklest på store eiendommer med én grunneier. I områder med flere grunneiere vil felles organisering og driftsplanlegging være det mest hensiktsmessige. For å opprettholde og øke fiskebestandene er det viktig med god og kunnskapsbasert forvaltning av vassdragene, samt en god dialog mellom kommunene og grunneierne.

Forvaltning av fiskeressursene må være kunnskapsbasert, og en effektiv og kunnskapsbasert lokal forvaltning er avhengig av at alle aktørene har enkel tilgang til veiledningsmaterieell og relevant informasjon om bestandene. For å nå ønskede målgrupper innen fiskeforvaltningen mest mulig effektivt, er det nødvendig å samordne og tilrettelegge for informasjonsoverføring og kompetansebygging gjennom blant annet grunneiersammenslutninger, utmarksråd og nettbaserte tjenester.

I juni 2015 var Norge vertskap for et internasjonalt symposium om rekreasjonsfiske. Symposiet var organisert gjennom European Inland Fisheries and Aquaculture Advisory Commission (EIFAAC). Symposiets siktemål var å være et sted for å utveksle informasjon om ny forskning, praktiske erfaringer og forvaltning som stimulerer og støtter bærekraftig rekreasjonsfiske.



Figur 8.1 Rekruttering til fritidsfiske er prioritert i friluftslivsarbeidet.

Foto: Marianne Gjørvi.

I St.meld. nr. 39 (2000–2001) «Friluftsliv – ein veg til høgare livskvalitet», ble det foreslått å fjerne fisketrygdavgiften, for å gjøre sportsfiske etter innlandsfisk lettere tilgjengelig. Dette medførte at avgiften ble opphevet fra 1. januar 2002. Norsk institutt for naturforskning (NINA) gjennomførte i 2009 en evaluering av bortfallet av fiskeravgiften og det tilhørende fiskefondet for innlandsfisk. Rapporten konkluderer med at fjerningen har hatt en negativ virkning på norsk innlandsfiskeforvaltning på grunn av tapte øremerkede ressurser til kultivering og tilrettelegging for fritidsfiske. Det kunne heller ikke påvises økt deltakelse i fritidsfiske som følge av bortfallet av fiskeravgiften.

I mange områder er informasjon om fiskemulighetene mangelfull, og flere steder er det fortsatt kun mulig å kjøpe fiskekort av én enkelt grunneier av gangen. I tillegg er det mange steder vanskelig å vite hvor fiskekort kan kjøpes, selv om fiskekort kan kjøpes på internett i en del områder, gjerne via en smarttelefon. Regjeringen oppfordrer fylkeskommunene, som ansvarlige for innlandsfiske, å jobbe mer med å få til samarbeid mel-

lom utbydere slik at tilgangen til fiske i innlandet blir bedre.

8.4.2 Rekruttering

Fritidsfiske er ofte lite ressurskrevende. Det gir naturopplevelse, spenning og fysisk aktivitet. Fritidsfiske kan også være et verdifullt bidrag til å opprettholde lokale mattradisjoner.

Fritidsfiske har tradisjonelt vært en familieaktivitet, og var lenge en selvfølgelig del av oppveksten for mange norske barn. I løpet av de siste tiårene har dette blitt endret. Nå er barnehager, skoler og leirskoler viktige arenaer der barn kan få kunnskap og erfaring som stimulerer til videre aktivitet. I faget Mat og helse skal elevene blant annet kunne lage mat i naturen og bruke naturen som ressurs. Flere skoleprosjekter i Den naturlige skolesekken har hatt fiske som tema, ofte med hjelp fra lokale jeger- og fiskerforeninger.

Frivillige organisasjoner og interkommunale friluftsråd spiller også en sentral rolle når det gjelder å øke interessen for fritidsfiske. Gjennom Sportsfiskets år i 2014 og Friluftslivets år 2015 ble det organisert fiskeaktiviteter for ulike målgrup-

Boks 8.3 Fritidsfiske – opplæring i lover og regler for personer med innvandrerbakgrunn

Fritidsfiske i sjø og ferskvann er en populær friluftaktivitet for mange av polakkene som bor i Norge. Imidlertid er det ikke gitt at alle kjenner til de lover og regler som gjelder for fritidsfiske i Norge. Derfor har Miljødirektoratet gitt økonomisk støtte til Oslofjordens Friluftsråds prosjekt om å gi polakker bosatt Norge informasjon om fritidsfiske. Oslofjordens Friluftsråd har gjennomført gratis fiskekurs, og har på bakgrunn av disse erfaringene laget en nettside og en brosjyre på polsk. Fiskekursene har vært gjennomført i samarbeid med Norges Jeger- og Fiskerforbund og har omfattet båtturer både i sjø og ferskvann, der polske tolker har vært med på båtene. Også den katolske kirkes hjelpeorganisasjon Caritas Norge og Norges miljø- og biovitenskapelige universitet har deltatt i prosjektet.

Sentrale temaer i prosjektet er hvilke steder det kan fiskes, hvilke typer fisk som kan forventes

å få, hvilke regler gjelder for hva slags fisk som kan tas opp, regler for minstestørrelser og redskap, hva allemannsretten er og de viktigste bestemmelsene i friluftsløven. Sentrale temaer i friluftsløven som belyses er hvor brukerne har rett til å gå, til å fiske, tenne bål, fortøye småbåter med mer. I tillegg tas opp hvilke kostholdsråd som gjelder for fisk som er fanget på steder med forurensning, som for eksempel Oslos havnebasseng.

Prosjektet har blitt godt mottatt i det polske miljøet, som ser på dette som en god mulighet til å bli kjent med det norske regelverket og til å få en bedre opplevelse på fisketur i den norske naturen.

Oslofjordens Friluftsråd vil utvide informasjonen til også andre språk enn polsk.

per over hele landet. Erfaringene fra markeringsårene vil danne et godt grunnlag for det videre arbeidet på dette feltet.

Flere tilskuddsordninger gir midler til tiltak i forbindelse med fritidsfiske, for eksempel midlene til tiltak i statlig sikrede friluftslivsområder og tilskudd til friluftslivsaktivitet.

I flere andre tilskuddsordninger innenfor friluftsliv kan det gis midler til aktivitet eller tilrettelegging for fritidsfiske, for eksempel fra spillemidlene.

Statskog SF ønsker å være en pådriver i arbeidet med rekruttering til fritidsfiske. I tillegg til å tilby gratis fiske for alle under 20 år på sine eieendommer, har Statskog SF blant annet også innført Norgeskortet. Alle som kjøper Norgeskortet kan fiske med stang og håndsnøre etter innlandsfisk i de fleste vann og vassdrag på statsgrunn, unntatt statsallmenninger i Sør-Norge, der fjellstyrene forvalter fisket.

I kostholdsprogrammet Fiskesprell, som flere nasjonale myndigheter står bak, får barn og unge gjennom aktiv deltakelse oppdage hvor godt sjømat smaker, og at selvfangnet fisk, skjell, krabbe og andre sjødyr kan tilberedes og spises, enten ute på tur eller hjemme (se egen boks). Regjeringen vil videreføre og utvikle Fiskesprell.

8.5 Rekruttering til høsting av bær og sopp

Sanking av bær og sopp er lavterskelaktiviteter som egner seg for mange, uavhengig av alder og bakgrunn. Plukking av bær og sopp er en ideell arena for å rekruttere barn og unge til friluftsliv og for å formidle kunnskap om bærekraftig utvikling.

Det er færre som driver med bær- og sopplukking enn før, selv om nedgangen nå ser ut til å ha stabilisert seg. Nedgangen medfører også at rekrutteringen til denne aktiviteten svekkes. Skoler og frivillige organisasjoner som har bær- og sopplukking i sin aktivitet er derfor viktige aktører for å øke rekrutteringen til disse aktivitetene.

Kunnskap om norske mattradisjoner, og det særegne for samisk tradisjon, er en sentral del av faget Mat og helse. Elevene får personlige erfaringer med disse tradisjonene ved å forholde seg til tilgangen av råvarer fra naturen, gjerne i eget lokalsamfunn. Det er flere eksempler fra Den naturlige skolesekken på at høsting og bruk av bær og sopp kan integreres i flerfaglige undervisningsopplegg.

Informasjon om spiselige arter av bær og sopp, hvor disse finnes og hvordan disse kan tilberedes og brukes i matlagingen, vil trolig øke deltakelse i bær- og sopplukking. Informasjon om allemannsretten og om at bær og sopp i utmark

Boks 8.4 Fiskesprell

Gode vaner etableres tidlig. Kostholdsprogrammet Fiskesprell har som mål å få barn og unge til å spise sjømat ved å tilrettelegge for gode erfaringer med å tilberede og spise sjømat. I tillegg har Fiskesprell et mål om å utjevne sosiale forskjeller i kosthold.

Friluftsliv er sterkt fremtredende i prosjektet, gjennom både fangst og tilberedning av fangsten ute i naturen. Gjennom aktiv deltakelse i aktiviteter skal barn og unge få oppdage hvor godt sjømat smaker, og at selvfangnet fisk, skjell, krabbe og andre sjødyr kan tilberedes og spises, enten ute på tur eller hjemme.

Helsemyndighetene anbefaler befolkningen å spise fisk til middag to til tre ganger i uken, samt å bruke fisk som pålegg. Særlig barn og unge bør spise fisk. Barnehageloven slår fast at barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen og utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. Mindre sunn mat kan fint byttes ut med sjømat i alle sammenhenger – også i utekjøkkenet. Fiskesprell har derfor utviklet heftet «Sjømat i utekjøkkenet», som skal gi inspirasjon til å følge både helsemyndighetenes råd, barnehagelovens krav og ikke minst bidra til å oppfylle regjeringens målsetning om bedre folkehelse gjennom økt fysisk aktivitet, et styrket friluftsliv og et sunnere kosthold.

Fiskesprell tar med ferske sjømatråvarer og tilhører ut, og viser hvordan de som jobber i barnehage og skole, med god hjelp fra barna, kan tilberede sjømatlunsjen over bål eller grill. Fisken kan også fiskes selv. Oppskriftene er utviklet med tanke på at maten skal tilberedes med enkle forberedelser og enkelt utstyr. Alt materiell, inkludert oppskriftene, er i henhold til de offisielle kostholdsrådene og godkjent av Helsedirektoratet.

Kostholdsprogrammet Fiskesprell er et samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Norges sjømatråd. Helsedirektoratet og Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning er med som faglige bidragsytere. Fiskesalgslagene bidrar økonomisk. Fiskesprell retter seg mot ansatte både i barnehage og skole, samt foreldre. I barnehagen er Fiskesprell organisert gjennom folkehelsearbeidet i det enkelte fylke. Undersøkelser viser at barnehager som deltar i Fiskesprell får økt oppmerksomhet på kosthold og helse, og serverer mer sjømat som pålegg, som varmmat og på tur.

Prosjektet er viktig i målsetningen om å øke høstingsaktiviteten i friluftslivet, samtidig som det å fange sin egen mat vil være en viktig inspirasjon for barn og unge til å drive med friluftsliv.

kan plukkes av alle, er trolig viktige tiltak for å øke deltakelsen i denne type høstingsaktiviteter.

En bevisst satsing på sosiale medier kan være viktig for å øke interessen for bær- og sopplukking. Tjenester som for eksempel kan gi oversikt over om forekomster av bær er gode eller dårlige i en kommune og nyheter som «hvor moden er multa nå?» kan bidra til å skape oppmerksomhet om aktiviteten. Tilskuddsmidler innenfor friluftsliv kan styres mot aktører som har tiltak som stimulere til høsting av bær og sopp. Aktivitetsmidler innenfor friluftsliv kan brukes både til å organisere turer og til informasjon og opplæring. Ikke minst er soppkontrollen i regi av Norges sopp- og nyttevekstforbund viktig i dette arbeidet. Gjennom slike kontroller kan alle plukke sopp uten å være usikre på om soppen de har plukket kan spises, samtidig som kontrollene gir brukerne kunnskap og kompetanse om spiselige sopper. Dette er

et viktig tiltak for å opprettholde og øke deltakelsen i en viktig høstingsaktivitet.

Det bør vurderes om det er behov for økt samarbeid mellom miljø- og helsemyndighetene knyttet til rekruttering til bær- og sopplukking. I tillegg til både fysiske og psykiske helsegevinster ved plukking av bær, har bærene i seg selv en helbringende effekt. Regjeringen vil vurdere om det er grunnlag for en fellessatsing for å øke rekrutteringen.

8.6 Høsting av andre naturressurser

Naturens nytteplanter har vært en forutsetning for menneskers overlevelse og utvikling gjennom alle tider, og har blitt brukt til mat, medisiner, redskap, dyrefôr, båter, bygninger, brensel og mye annet. Høsting og sanking av plantemateriale i naturen som for eksempel frø, grønnsaker, bær,



Figur 8.2 Det er et mål å øke deltakelsen i bærplukking og annen høsting i naturen.

Foto: Marianne Gjørsv.

sopp og urter eller uttak av trevirke og plantefibre til blant annet buer, skaft, tau og hus dannet, sammen med jakt og fiske livsgrunnlaget for tidligere tiders mennesker. For mer enn 10 000 år siden begynte menneskene å holde husdyr og dyrke nytteplanter selv, og grunnlaget for dagens jordbruk ble dermed lagt. Selv om en rekke vekster er blitt kultivert, som for eksempel korn og frukt, er viltvoksende nytteplanter fortsatt en verdifull ressurs.

Friluftsløven § 5 gir rett til å høste ville blomster, planter, bær og vill sopp, samt røtter av ville urter, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet. Høstingsretten er en viktig del av allemannsretten og gir mulighet til å høste ulike ressurser fra naturen. Det er likevel viktig å skille mellom hva som er en allemannsrett og hva som er en grunneierrett. Høsting av mindre mengder naturprodukter er vanligvis omtalt som en allemannsrett. Som eksempel kan nevnes høsting av mindre mengder mose eller lav til en juledekorasjon. Mange slike nyttesretter er imidlertid ikke

omtalt i friluftsløven. Det er behov for ytterligere informasjon om høsting av disse artene og naturproduktene, herunder hva som er rimelig høstingsrett av slike ressurser. Bestemmelsen i friluftsløven må leses i lys av straffeløven § 323 (trådte i kraft 1. oktober 2015) som sier at det er straffritt å høste naturprodukter som stein, kvister og vekster av liten eller ingen økonomisk verdi under utøvelse av lovlig allemannsrett. Det sentrale er at det som høstes fra naturen ikke må ha økonomisk verdi av betydning for grunneieren.

Det finnes ulike unntak fra høstingsretten. Noen arter er fredet, og mange områder har egne restriksjoner som gjør at høstingsretten begrenses.

Regjeringen vil gi veiledning om hvor grensene for den nye straffeløvens § 323 går når det gjelder hva som er lovlig høsting og forholdet til friluftsløven § 5.

Naturmangfoldløven har et forvaltningsprinsipp som tillater plukking eller høsting av blomster og sopp dersom det ikke truer overlevelsen

Boks 8.5 Tolga skole: Lokal identitet, tverrfaglighet og kompetanser for fremtiden

Tolga kommune ligger lengst nord i Østerdalen i Hedmark fylke. Skolens ledelse ønsket at elevene fra 1. til 10. trinn skulle ha et bevisst forhold til lokalsamfunn og nærmiljø, og ønsket å integrere dette i skolens planer. Gjennom å delta i Den naturlige skolesekken gjennom flere år, har lærerne fått kompetanse til å gjennomføre tverrfaglige skoleprosjekter som strekker seg fra 1. til 10. trinn. Prosjektet munner ut i en stor festmiddag arrangert av elevene på 10. trinn for lærere, skoleleder, skoleeier og foreldre. Elevene har ansvar for middagen som er laget av selvprodusert og selvsanket mat, i tillegg til økologiske og lokalproduserte matprodukter.

Gjennom hele skoleløpet knytter lærerne ved Tolga skole fagene opp mot en lokal kontekst der natur, friluftsliv og lokalsamfunn brukes i samspill med opplæringen på skolen. Skolen har et nært og etablert samarbeid med ressurspersoner i bygda, slik som kommune og næringsliv, organisasjoner og befolkning, som bidrar inn i undervisningen til elevene. For eksempel kan elevene på 9. trinn velge å ta Jegerprøven i skoletiden og hele 10. trinnet del-

tar på jakt sammen med en lokal jeger, som inkluderer slakting og partering av rein. Kjøttet tilberedes til festmiddagen. Elevene sanker også sopp og ulike sorter bær som tilberedes, samt materialer fra naturen til dekorasjoner. Elevene ved Tolga skole viser på 10. trinn at de kan skrive tekster og forstå sammenhenger, analysere og argumentere både skriftlig og muntlig for en bærekraftig utvikling av nærmiljø og lokalsamfunn. En målsetning i prosjektet er at elevene skal se seg selv som en del av et globalt samfunn, og forstå at egne handlinger har en betydning for fremtiden.

Naturfagsenteret har analysert skoleprosjektet ved Tolga og har funnet at skolen har en betydelig kvalitet i samarbeid med eksterne aktører, rik bruk av natur, friluftsliv og lokalsamfunn, tverrfaglig samarbeid mellom lærere og fokus på ferdigheter og holdninger hos elevene. Over 80 prosent av skoleprosjektene i Den naturlige skolesekken bruker i stor grad naturen i nærmiljøet i opplæringen for å styrke elevenes kompetanse for fremtiden.

av den aktuelle bestanden, eller det er begrenset ved lov eller vedtak med hjemmel i lov. Det er altså ikke innført et prinsipp om at alle planter i utgangspunktet er fredet, men det er nødvendig å holde seg orientert om hvilke blomster- og sopparter som er fredet.

Selv om vi har en rik høstingstradisjon og gode muligheter til å høste fra naturen i Norge, sankes det mye mindre fra naturen enn før. De siste årene har det vært en voksende interesse for nordisk og kortreist mat, også internasjonalt, noe som har medført økt etterspørsel etter blant annet gauksyre, ramsløk, granskudd og bær av tindved, som alle vokser vilt i naturen. Denne utviklingen har skapt en gryende bevissthet om naturens råvarer hos mange, og kan friste flere til å utforske naturen som spiskammer. I tillegg er produkter fra sjøen som tang og tare, og særlig skjell og krabbe, populære å høste.

Virke fra trær har utallige bruksområder. I dag produseres stort sett det trevirket vi trenger innenfor skogbruket, men til mange tradisjonelle håndverk hentes fortsatt materialer i naturen, som for eksempel granrøtter til tegebinding, never til kurver, vier og pil til kurvfletting, bjørk til

knivskaft, hassel til tønnebånd eller eik til båtbygging. Andre bruksområder for nytteplanter er farging av garn og stoff, isolasjon til hus og fôr til klær.

Tidligere var kunnskap om høsting og sanking av naturens ressurser utbredt i befolkningen. I dag er det stadig færre som vet hvor vi finner nytteplanter og kjenner til hvordan vi identifiserer, høster, preparerer, bruker og oppbevarer dem. En del kunnskap må regnes som tapt, men fortsatt finnes mye kompetanse blant annet hos privatpersoner, i museene og i husflidslagene. Det finnes også en del litteratur om emnet. Videreføring av denne kunnskapen til kommende generasjoner er av stor betydning. Kjennskap til nytteplanter, gamle håndverk og tradisjoner kan styrke interessen for naturen som ressurs, og bringe flere ut på tur for å lære og for å få naturopplevelse.

Det arrangeres jevnlig kurs om nytteplanter og bruken av dem over hele landet.

Erfaringer fra reiselivet viser en stadig større interesse for å oppleve og delta i natur- og kulturaktiviteter som for eksempel sanking av råvarer og tilberedning av egen mat. Kunnskapsbaserte aktiviteter er i vekst, og både ferie- og hver-

dagsfriluftslivet gir muligheter for slike aktiviteter. Hvis høsting og bearbeiding av naturressurser sees i sammenheng med friluftsliv for øvrig, kan det appellere til nye grupper. Denne inngangen til fysisk aktivitet og naturopplevelse kan appellere til andre grupper enn dem som ellers driver mest med friluftsliv.

Selv om høsting av viltvoksende urter og andre vekster i dag er lite utbredt, kan kurs, aktiviteter, barnehage og skole bidra til å endre dette. I naturfag er bruk av naturen et sentralt tema. Artskunnskap og forståelse av økosystemene inngår i faget, som ofte kan formidles i skolenes nærmiljø. Høsting av naturressurser har verdi for en bærekraftig utvikling og flere prosjekter i Den naturlige skolesekken omhandler høsting av ulike naturressurser.

Regjeringen vil stimulere til kurs og opplæring i høsting av naturens ressurser gjennom relevante tilskuddsordninger.

8.7 Tiltak

Regjeringen vil:

- Gjennom et aktivt statlig eierskap stille statlig grunn til disposisjon både til opplæringsjakt og som tilbud til førstegangsstorviltjegere

- Be Miljødirektoratet utarbeide et læringsopplegg om høstingstradisjoner for bruk i skolen
- Se positivt på opprettholdelse av valgfag i ungdomsskolen som kan inkludere høstingsaktiviteter
- Oppfordre fylkeskommunene, som ansvarlige for jakt og innlandsfiske, å få til samarbeid mellom utbydere slik at tilgangen til innlandsfiske og jakt blir bedre, for eksempel ved at de enkelte jaktkort og fiskekort dekker større områder, og gjøres lettere tilgjengelig
- Oppfordre og legge til rette for at frivillige organisasjoner integrerer bær- og sopplukking i deres virksomhet
- Legge til rette for et bedre lovgrunnlag for høsting, herunder avklare nærmere hvor grensene for lovlig høsting går i ny straffelov § 323, herunder forholdet til friluftsløven § 5
- Videreføre og utvikle kostholdsprogrammet Fiskesprell

9 Friluftsliv og verdiskaping

9.1 Innledning

Det er et nært samspill mellom friluftsliv og verdiskaping, spesielt næringsområdet natur- og kulturbasert reiseliv. Friluftslivsaktiviteter innebærer ofte behov for reiser og overnatting, og reiselivets tilrettelegging i form av infrastruktur er ofte til fordel for friluftsliv. Samtidig er tilrettelegging for friluftsliv ofte et sentralt element i natur- og kulturbasert reiseliv. Den store interessen for friluftsliv og opplevelser knyttet til natur- og kulturarv er et viktig grunnlag for mange reiselivsbedrifter.

Reiseliv basert på natur- og kulturarven er i fremvekst. Det skjer en utvikling der friluftslivsutøvere i større grad benytter seg av tilbud om guiding, kurs og andre tjenester i tillegg til reiser og overnatting. Dermed blir friluftsliv stadig viktigere som grunnlag for verdiskaping. Et godt samspill mellom friluftsliv og reiseliv kan fremme friluftslivet, og gjøre det mer allsidig. For eksempel kan ulike aktivitetstilbud bidra til at nye grupper nås, eller gi flere erfaring med nye aktiviteter og nye friluftslivsområder. Samtidig er det sentralt at organiserte, kommersielle aktivitetstilbud utvikles på en slik måte at det ikke hindrer øvrig friluftsliv i de samme områdene. Dette forutsetter at

det tas et særlig ansvar for å følge opp allemannsrettens krav om å ta hensyn til andre brukere av naturen.

Regjeringen vil legge til rette for økt samhandling mellom friluftsliv og bærekraftig reiseliv basert på natur- og kulturarven.

Landbruket og dens ressursgrunnlag er en viktig innholdsleverandør til friluftslivet, og bidrar til verdiskaping, sysselsetting og aktiviteter i og i tilknytning til friluftsområder. Våren 2015 la regjeringen frem stortingsmeldingen Meld. St. 31 (2014–2015) «Garden som ressurs – marknaden som mål. Vekst og gründerskap innan landbruksbaserte næringer.» Regjeringens ambisjoner for det landbruks- og utmarksbaserte reiselivet fremgår der. Arbeidet er styrket blant annet gjennom Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskaping.

9.2 Utviklingstrekk i naturbasert reiseliv, og betydning for friluftslivet

Bruk av natur- og kulturarven i friluftslivssammenheng har vært grunnlaget for utviklingen av

Boks 9.1 Bred verdiskaping basert på kultur- og naturarv

Bred verdiskaping basert på kultur- og naturarv er et gjensidig forsterkende samspill mellom miljømessig, kulturell, sosial og økonomisk verdiskaping. Et slikt forsterkende samspill anses også som et bidrag til en bærekraftig utvikling.

Miljømessig verdiskaping innebærer å styrke kvalitetene og verdiene knyttet til kulturminner, kulturlandskap og natur. Miljømessig verdiskaping oppstår ved at disse verdiene skjøttes, holdes i hevd og bevares slik at kulturarv og naturmangfoldet sikres. Dette oppnås blant annet gjennom god helhetlig planlegging og forvaltning av det fysiske miljø, istandsetting, tilrettelegging, skjøtsel, gjenbruk og god ressursforvaltning.

Kulturell verdiskaping innebærer økt kunnskap og bevissthet om lokal kultur- og naturarv, særpreg, tradisjoner, historiefortelling og symboler som gir grunnlag for formidling og utvikling av en stedlig identitet og stolthet.

Sosial verdiskaping innebærer utvikling av felles forståelse, engasjement, tillit og tilhørighet som oppstår gjennom samarbeid, samhandling, dugnad, frivillighet, fellesskap og nettverk.

Økonomisk verdiskaping innebærer økt lønnsomhet gjennom produksjon og salg av varer og tjenester og økt sysselsetting for lokalsamfunnet, for eksempel som følge av innovasjon, merkevare- og omdømmebygging.

Kilde: P.I. Haukeland og B.A. Brandtzæg, Telemarksforskning

Boks 9.2 Naturopplevelse som faktor i reiselivsnæringen

En verdiskapingsanalyse fra 2015 i regi av Menon, viser at opplevelsesnæringen har hatt en stor økonomisk vekst etter tusenårsskiftet. Opplevelse og aktivitet er det raskest voksende segmentet innenfor reiselivsnæringen, og veksten er særlig sterk i de områdene som er mest kjent for sin spektakulære natur. Naturen, spesielt fjordene og fjellet, gir et vesentlig konkurransefortrinn for norsk reiseliv i det internasjonale markedet. Naturen og kulturminnene er reiselivsnæringens viktigste «råvare», og Norge profileres i de internasjonale markedene under begrepet «Powered by nature».

Forskning ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) viser at veksten i naturbasert reiseliv har medført at det nå er

nesten 3000 bedrifter som baserer sin virksomhet direkte på natur- og kulturarven, og at disse bedriftene har en omsetning på ca. 3 milliarder kroner.

Innovasjon Norges turistundersøkelse for 2014 viser følgende:

- 84 prosent av utenlandske turister ønsker å oppleve eller hadde vært ute i naturen
- 64 prosent av utenlandske turister ønsker å oppleve eller hadde vært i fjordene
- 55 prosent av utenlandske turister ønsker å oppleve eller hadde vært i fjellet
- 34 prosent av utenlandske turister ønsker å oppleve eller hadde vært i en eller flere nasjonalparker

Boks 9.3 Naturbaserte reiselivsbedrifter i Norge

Et forskningsprosjekt på NMBU i 2014 identifisert opp mot 3000 naturbaserte reiselivsbedrifter i Norge. Dette er kommersielle foretak som mot betaling tilbyr aktiviteter eller opplevelser i naturen. Mangfoldet i aktiviteter som blir tilbudt er stort. De mest vanlige aktiviteter er fiske og vandring, deretter følger jakt, båtsightseeing, overnatting knyttet direkte til naturopplevelser,

naturfoto, fuglekikking, turridding og diverse aktiviteter på og i saltvann. 38 prosent av bedriftene driver sin virksomhet i eller i randsonen til en nasjonalpark. Ferie- og fritidsmarkedet er viktigere enn bedriftsmarkedet. Det norske markedet er størst. Bedriftene er små, med en gjennomsnittlig omsetning på 1 mill. kroner.

det moderne reiselivet i Norge. Rjukanfossen ble «oppdaget» i 1810 av geologiprofessor Jens Esmark som rapporterte til Kongen i København at den var «verdens høyeste fossefall». Dette trakk turister til fossen, og i dag betegnes fossen av mange som den moderne turismens vugge. Et annet eksempel på utviklingen av det moderne reiselivet er fiske etter laks som startet på 1820 – 1830 tallet. Natur- og fiskeentusiaster fra den engelske overklassen begynte da å fiske i norske elver. Det var starten på reiselivsnæringen på Vestlandet. Utviklingen av de fleste reiselivstilbud basert på natur- og kulturarven har påvirket utøvelsen av friluftsliv i Norge, og hvordan vi ser på våre egne natur- og friluftsområder. Fjell ble vakre istedenfor stygge og farlige. Laks fra elvene ble luksus istedenfor hverdagsmat.

Reiseliv er en av verdens raskest voksende næringer. Reiselivsnæringen i Norge har om lag 140 000 ansatte og en samlet årlig verdiskaping på om lag 70 milliarder kroner. Natur- og kulturba-

sert reiseliv i Norge har hatt en stor vekst de senere år, og det er potensial for videre vekst. Næringen står i dag for 4,3 prosent av Norges brutto nasjonalprodukt.

Reiselivet har i en årrekke bidratt til friluftslivsaktivitet gjennom ulik tilrettelegging, som for eksempel preparering og rydding av skiløyper og merking av stier. Tilrettelegging for friluftslivsaktiviteter utføres i hovedsak av frivillige organisasjoner, friluftsråd og av det offentlige, men reiselivsnæringen har også bidratt en rekke steder. Mange steder har lokale frivillige, natur- og kulturminneforvaltningen og reiselivsnæringen gått sammen om tilrettelegging av stier, som for eksempel steinsetting, merking og klopping, herunder istandsetting av gamle ferdselsveier. Slik blir tilbudet bedre både for lokalbefolkningen og turister. Når reiselivsnæringen medvirker til tilrettelegging, er det for å fremme eller utvikle et salgbart produkt rettet mot definerte målgrupper. Slik tilrettelegging vil imidlertid ofte også komme all-

Boks 9.4 Kystpilegrimsleia – å oppleve kysten på en ny måte

Prosjekt Kystpilegrimsleia har som mål å skape et helhetlig reiselivsprodukt for moderne pilegrimer basert på den gamle seilingsleden til Nidaros. Når prosjektet avsluttes i 2017 er målet en opplevelsesreise langs kysten fra Rogaland til Trondheim. Kystpilegrimsleia skal binde sammen en rekke eksisterende løype- og reiselivsprodukter, og gjøre det mulig å kombinere kajakk-, båt-, sykkel- og fotturer med kollektivtilbudet og hurtigbåtene, som frakter både folk og gods langs kysten.

På denne reisen skal pilegrimene finne informasjon om overnatting, ankringsplasser, butikker og ferjesteder. De skal kunne besøke kirker og helligsteder, og bli kjent med kystens kulturminner. Det er også et mål å bli en del av Pilegrimsleden – St. Olavsvegene til Trondheim.

Prosjektet er eid av de fem fylkeskommunene og bispedømmene fra Rogaland til Sør-

Trøndelag og støttes av Riksantikvaren. Kystpilegrimsleia har en rekke viktige samarbeidspartnere: Den Norske Turistforening, Forbundet Kysten, Friluftsrådernes Landsforbund, Fyrhistorisk forening og nærmere 75 kommuner og enda flere lokale lag og foreninger langs kysten.

Kystpilegrimsleia er et verdiskapingsprosjekt og har et langsiktig mål om å stimulere til vekst og verdiskaping langs kysten. Med friluftsturister som beveger seg sakte gjennom kystlandskapet er det et økende behov for små og enkle overnattings- og serveringssteder, og god informasjon om både infrastruktur, veikirker og kulturminner. Flere steder er det allerede i gang prosjekter med gjenbruk av gamle naust og andre bygninger.

mennheten til gode, selv om intensjonen bak tiltaket er økonomisk inntjening. På denne måten bidrar reiselivet til det allmenne friluftslivets interesser.

De senere årene har det skjedd en økning i etterspørsel og tilbud knyttet til opplevelser og guiding. Aktiviteter som toppturguiding, nordlysturer og elgsafari er i fremvekst, i tillegg til mer etablerte aktiviteter som rideturer i fjellet, breføring og havfisketurer. Tilbudene medfører at flere får mulighet til varierte og inspirerende friluftslivsopplevelser, og bidrar dermed til å fremme friluftslivet.

Ny teknologi, nytt utstyr og ønske om å utvikle nye opplevelses- og aktivitetsformer har utviklet nye former for friluftslivsaktiviteter. Dette er ofte utstyrs- og ressurskrevende aktiviteter, som har medført at mange velger å leie utstyr og betale for hjelp når de skal utføre aktiviteten. Dermed etableres det et marked for kommersielle reiselivsprodukter. Disse aktivitetene har et relativt lavt volum, men det er økende, og har et vekstpotensial i et bærekraftig reiseliv basert på natur- og kulturarven. Mange av disse bedriftene har de siste årene økt sin lønnsomhet.

Reiselivstrender tyder på at etterspørselen etter opplevelser og aktiviteter i naturen vil øke. Trenden viser også at mange av turistene ønsker å endre sin bruk av naturen fra en passiv tilskuerrolle til å delta aktivt. Det er også en økende etterspørsel etter aktiviteter som utvider kundens

kunnskapsnivå, for eksempel å oppleve og få kunnskap om planter, dyr, fugler, kultur, historie og kulturminner (se boks 9.2). Denne trenden kan medføre at nye grupper bruker naturen gjennom aktiviteter som er organisert av bedrifter. Det er derfor viktig at bedriftene utvikler den natur- og kulturminnefaglige kompetansen. Regjeringen ser positivt på fremveksten i natur- og kulturbaserte reiselivstilbud, og vil bidra til økt natur- og kulturminnefaglig kompetanse i næringen. Dette bidrar til å fremme både friluftslivsinteresser og lokal verdiskaping.

Friluftsliv, attraktive lokalsamfunn og verdiskaping

At lokalsamfunn i alle deler av landet oppfattes som attraktive, er viktig for verdiskapingen i Norge. Mange kommuner jobber aktivt med å tiltrekke seg innbyggere og arbeidskraft. Tilgangen på arbeid er fortsatt viktig, men det har mindre å si for folks ønske om å flytte til eller bo et sted enn før (NIBR 2012). Derimot har stedstilhørighet, sosialt og fysisk miljø blitt viktigere for våre bostedsvalg enn tidligere. Friluftsliv inngår her som en viktig faktor for mange.

Bo- og flyttemotivundersøkelsen fra 2008 viser nettopp at tilgang til natur og friluftsliv kan være viktig for et steds attraktivitet, og for folks valg om å bosette seg eller bli boende et sted. Friluftsliv gir også mange en arena for sosialt fellesskap. Organisert friluftsliv kan skape viktige møteplas-



Figur 9.1 Viewpoint Snøhetta ved E6 over Dovrefjell. Utkikkspunktet åpnet i 2011, ligger i tilknytning til en tursti og har mange besøkende i sommerhalvåret.

Foto: Ketil Jacobsen.

ser, både for fastboende og for tilreisende. Det kan også stimulere frivillighet blant lokalbefolkningen, og således bidra til å skape sterkere bånd i lokalsamfunnet. Mange opplever slike muligheter som en egen attraksjonskraft ved et sted.

Siden friluftsliv gir attraktive lokalsamfunn, har friluftsliv betydning for både næringsliv og befolkning. Telemarksforskning gjør et nyttig skille mellom et steds attraktivitet for bedrifter, attraktivitet for besøkende og attraktivitet for å bo og leve.

Et viktig premiss i deres argumentasjon er at de ulike formene for attraktivitet både påvirkes og er avhengig av hverandre. Det blir for eksempel mer attraktivt for en bedrift å drive et sted hvor besøksnæringen blomstrer og folk ønsker å bo og flytte til.

Å lykkes med å skape og ivareta levende og attraktive lokalsamfunn blir derfor avgjørende for å sikre rekrutteringsgrunnlaget og tilgang på kompetanse i mange kommuner, særlig utenom de store byene. Mulighetene til friluftsliv inngår som en viktig faktor for en samlet tilgang til lokal og regional samfunnsutvikling, og til forståelsen av et steds attraktivitet.

Kommunene jobber nå derfor i større grad enn før med tiltak for å gjøre sine lokalsamfunn mer attraktive i bred forstand. Rauma kommune i Møre og Romsdal har for eksempel gått inn for å bruke Norsk Fjellfestival som utgangspunkt for kommunens egen profilering. Mens festivalen dyrker fjellene, klatring og det enkle friluftslivet, vil Rauma være «verdas beste kommune for naturlglade menneske». Et annet eksempel på at friluftsliv brukes i arbeidet med å tiltrekke seg nye innbyggere er Sogndal, der både næringsliv og det offentlige utnytter kvalitetene i friluftsliv og kompetansearbeidsplasser i området, gjennom blant annet å arrangere møteplasser for folk med interesse for fjellsport og ekstremisport.

9.3 Friluftsliv som grunnlag for lokal verdiskaping

Økt deltakelse i friluftsliv kan gi ringvirkninger for flere sider av det lokale næringslivet. Det gjelder for eksempel innenfor dagligvarehandelen, restauranter og andre tjenesteytere, for eksempel innenfor bygg og vann/avløp. Den samlede effek-

ten kan tilføre viktige arbeidsplasser og inntekter til et lokalsamfunn.

Samfunnsutviklingen med befolkningsvekst og økonomisk vekst påvirker friluftsliv, rekreasjon og naturbasert reiseliv. Det kan forventes at denne utviklingen gir både en økt etterspørsel etter varer og tjenester, og et økt behov for tilrettelegte arealer og lokaliteter. Tilretteleggingstiltak som er rettet mot det allmenne friluftslivet har i mange tilfeller stor verdi for reiselivet. Det har i de siste årene vært stor vekst i friluftslivet i fjellområdene. Den Norske Turistforening har registrert en vekst på deres betjente hytter på 22 prosent i 2013. I 2014 var veksten på 6 prosent. Den Norske Turistforening har stor betydning for reiselivet gjennom det tilbudet som rutenettet og turisthyttene utgjør.

Som en del av utviklingen har også salg av utstyr til friluftsliv hatt en sterk vekst de senere årene. Dette kan illustreres ved blant annet den økte etterspørselen etter sportsutstyr. Sportsutstursbransjen viser til en vekst på 5 prosent fra 2013 til 2014, og til en omsetning på rundt 13 milliarder kroner. En viktig andel av dette er utstyr til friluftsliv, og salget av utstyr til friluftslivsaktiviteter er økende.

I landbruket er mange steder inntektsgrunnlaget blitt utvidet gjennom satsing på lokalmatproduksjon og reiselivsaktiviteter basert på landbrukets ressurser. Utviklingen er et resultat av en bevisst satsing på landbruksbasert reiseliv og utvikling av lokalmat i form av virkemidler over jordbruksavtalen. Regjeringen ønsker å legge til rette for økt verdiskaping og lønnsom utnyttning av de samlede ressursene på gården. Veilederen «Plan- og bygningsloven og landbruk pluss» gir muligheter for å legge til rette for et mangfold av aktiviteter i tilknytning til landbruket. Gjennom satsingen på økt utnyttning av landbrukets ressurser er det utviklet en rekke produkter og tjenester som er relevant i et friluftslivsperspektiv, eksempelvis opplevelses-, aktivitet-, tjeneste- og lokalmatproduksjon, samt jakt og fiske og utleie av hytter. En rapport utarbeidet av Norges Skogeierforbund (2010) viser at det er mulig å mer enn doble verdiskapingen innen disse områdene på få år. En høy interesse for friluftsliv i befolkningen bidrar til å skape økt etterspørsel etter slike tilbud.

Særlig jakt og fiske er aktiviteter som både har høy oppslutning og stor betydning for bred verdiskaping. Salg av jakt- og fiskemuligheter har for mange grunneiere utviklet seg til å gi høyere inntekt enn den ordinære landbruksdriften. Jakt gir økonomisk verdiskaping gjennom salg av jaktkort, kjøtt og foredling og salg av lokale matretter.

Mange tilbyr også pakkelasninger med jaktkort, guiding, overnatting og bespising. Den sosiale og kulturelle verdiskapingen foregår gjennom å holde jaktkulturen i hevd, og er viktig for identiteten i mange bygder. Utvikling og videreforedling av vilt- og fiskeråvarer har et stort potensial. Kjøttverdien av alt vilt som ble felt i 2007 ble beregnet til om lag 500 mill. kroner. Da er næringsaktivitet knyttet til opplevelser rundt matauken ikke medregnet (losji, utleie med mer). I Meld. St. 31 (2014–2015) signaliserer regjeringen at det i forbindelse med kommende revisjon av jakttidforskriften skal vurderes å forlenge jakttiden for elg og utvide jakttid for andre arter, herunder bedre mulighetene for konfliktdependende tiltak.

Forbrukernes kunnskap og interesse for lokal mat og matkultur er økende. Produksjon av lokale matprodukter har etter hvert blitt en viktig næring for mange i landbruket, som både bidrar til et større matmangfold og til utvikling og verdiskaping i sektoren. Mat er også en viktig del av reiselivssatsingen innenfor landbruket. Lokalmat gir ofte en opplevelse i tillegg til friluftslivsopplevelsen, og er nært knyttet til natur- og kulturarven. I tillegg er det god økonomi i å satse på «matturisten», som både legger igjen mer penger enn andre turister og representerer en sterkt økende andel av turistene til Norge (43 prosent økning fra 2013 til 2014).

Innlandsfiske er en viktig del av friluftslivet og lokal verdiskaping. I mange distriktskommuner gir innlandsfisket muligheter for næringsutvikling og inntekter, blant annet relatert til lokale matspesialiteter og naturbasert reiseliv. I et bredt verdiskapingsperspektiv er fritidsfiske både en friluftslivsform, kulturbærer og næringsvei. Den sosiale og kulturelle verdiskapingen er knyttet til å opprettholde tradisjoner knyttet til innlandsfiske.

Norske havområder er svært produktive, gir grunnlag for store fiskebestander og har omfattende virksomhet knyttet til høsting av ressursene. Det meste høstes av næringsfiskere, men noe av høstingen er også koblet til friluftsliv og naturbasert reiseliv. Turistfiske omfatter det fisket som utøves gjennom fisketurismebedrifter, der bedriftene baserer seg på at utenlandske turister har adgang til norske fiskeressurser. Dette har blitt en viktig del av norsk reiseliv.

Reiselivsbedrifter som er basert på natur- og kulturarven opplever at større kjøpekraft har økt etterspørselen etter lokale varer og tjenester. Bedriftene har tilpasset seg dette ved å utvikle lokale nisjeprodukter. Det er også utviklet mange produkter med høy kvalitet som tilleggsnæring til



Figur 9.2 Prestholtrunden ved Geilo før steinsetting.

Foto: Petter Braaten, SNO.

den tradisjonelle landbruksdriften. Det er et mål å fortsette denne utviklingen. Landbruket ivaretar og produserer viktige fellesgoder som levende bygder, kulturlandskap, natur- og kulturopplevelser og naturmangfold. Dette gir grunnlag for økt friluftslivsaktivitet, og utgjør en viktig ramme og grunnlag for reiseliv basert på natur- og kulturarven.

Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskaping skal skape økt vekst og verdiskaping innen lokalmat, reiseliv, reindriftsnæringen, Inn på tunet, innlandsfiske og

andre tilleggsnæringer basert på landbrukets ressurser. Programmet skal stimulere til økt lønnsomhet og konkurransevne gjennom bedriftsutvikling, samarbeid, kompetanse og omdømmeaktiviteter. I 2015 var det avsatt 98 mill. kroner over jordbruksavtalen til programmet. Programmet ble iverksatt i 2015 og er en videreføring av lokalmatprogrammet og utviklingsprogrammene for innlandsfiske, grønt reiseliv og rein. Innovasjon Norge forvalter programmet. Regjeringen ser positivt på at friluftslivet bidrar til lokal næringsutvikling, og vil satse på tiltak som er til gjensidig

Boks 9.5 Prestholtrunden

I Hallingskarvet nasjonalpark har lokalbefolkning, innleide entreprenører og sherpaer fra Nepal i løpet av de siste 4 årene restaurert en stitrasé på ca. 6,5 km. Det er gjort vesentlige tiltak med steinlegging i ca. 1,6 km av disse. Både opp- og nedfartsstier er nå for det meste steinlagt. 600 tonn stein har gått med til det dette arbeidet, der ca. 380 tonn er fløyet inn med helikopter. Steinleggingen av turstien er gjennomført i et samarbeid mellom naturforvaltningen v/SNO, reiselivsnæringen på Geilo, Hol kommune og dugnadsarbeid av frivillige.

Prestholtstien opp til Prestholtskaret i Hallingskarvet har i mange år vært et svært populært turmål, og interessen for å gå strekningen har vært jevnt økende. Dette førte til stor slitasje på naturen, i form av erosjon som følge av regnvann og smeltevann som dro med seg løsmasse. Dette medførte at stien ble bredere og bredere og at det ble laget nye stier.

Naturen bar preg av økende ferdsel og erosjon, og opplevelsen av nasjonalparken ble forringet for mange.



Figur 9.3 Prestholtrunden etter steinsetting.

Foto: Petter Braaten, SNO.

fordel for friluftsliv og reiseliv. Det er en viktig forutsetning at veksten skjer gjennom bærekraftig forvaltning og tilrettelegging, og at den ikke går på bekostning av allemannsretten. Dette kan innebære kanalisering av ferdsel, økt informasjon, tilrettelegging og skjøtsels- og restaureringstiltak.

Regjeringen arbeider med forenkling av utmarksforvaltningen. Målet er at brukerne av utmark skal oppleve en forenkling, at kommunene skal tildeles større ansvar og myndighet innen utmarksforvaltningen, og å legge til rette for verdiskaping. Kommunene, som lokal planmyndighet og som tilrettelegger for næringsutvikling, har

en helt sentral rolle i dette arbeidet. Regjeringen vil styrke kommunenes kompetanse innen utmarksforvaltning.

Hyttfolk er med på å utvikle lokalsamfunn

I takt med større velstand og mer fritid har tallet på og bruken av fritidsboliger i norske kommuner økt de siste par tiårene. Hyttene er større og har en høyere standard, som gjør at det blir lettere å bruke hytten som deltidsbolig, såkalte «second homes». Muligheten til å drive mer med friluftsliv er viktig for mange hytteeiere. Mer bruk av hytter

Boks 9.6 Norsk Fjellsportforum

Norsk Fjellsportforum (NF) er et faglig samarbeidsforum mellom organisasjoner og bedrifter som tilbyr kurs og aktiviteter innen klatring, bre- og skredopplæring. Forumet skal fremme naturvennlig og sikker ferdsel i tråd med norske friluftslivstradisjoner.

NF ble etablert i 1988 for å få til et bedre samarbeid mellom fjellsportmiljøer i Norge. Siden interessen for klatring og lignende friluftsliv aktiviteter har økt, er det blitt enda viktigere å sørge for kvalitet, kompetanse og sikkerhet blant kursarrangørene gjennom felles standar-

der. NF har derfor etablert en nasjonal standard for gjennomføring av kurs og utdanning av instruktører innenfor klatring, bre og skred. Det er en godt etablert standard som er utviklet av fagmiljøet i fellesskap, og brukes i dag av mange tilbydere innen fjellsportaktivitet.

Blant Norsk Fjellsportforums medlemmer er Den Norske Turistforening, Norges Klatreforbund, Røde Kors Hjelpekorps, Norske tindevegledere (NORTIND), flere høgskoler og en rekke private kursarrangører og tilbydere av fjellsportaktivitet i hele landet.

og fritidsboliger, nye måter å bruke fritiden på og nye typer fritidsinteresser skaper potensial for mer friluftsliv.

Med større tilstedeværelse vil også hyttefolket øke det lokale behovet for offentlige tjenester, og hyttebeboerne vil også i stadig større grad ta del i lokal samfunnsutvikling. Samtidig gir hyttefolket store muligheter for utvikling av det lokale næringslivet. I Valdres er det for eksempel beregnet at hytte-relatert næring overstiger 50 prosent av verdiskapingen i Valdres-kommunene.

Bedre tilrettelegging for friluftsliv i tilknytning til hytteområder kan derfor bidra til å øke bruken av naturen til friluftaktiviteter, i tillegg til at det kan spille en viktig rolle i å utvikle lokale arbeidsmarkeder og næringsliv. Ved å legge til rette for fjernarbeid kan kommuner stimulere til mer bruk av hytta. Utbygging av bredbånd og mobildekning i områder med hytter blir viktig for å sikre fleksible hyttekontorløsninger. Et stadig mer fleksibelt arbeidsliv, mulighet for fjernarbeid, god kapasitet og dekning av digital infrastruktur, er utviklingstrekk som kan bidra til økt bruk av hytter og dermed friluftaktiviteter. Samtidig gir det rom for at deltidsinnbyggere kan ta større del i lokalsamfunnet. Mange har kompetanse og nettverk som kan være nyttige for det lokale næringslivet.

Sikkerhet i kommersielle friluftslivstilbud

Implisitt i allemannsretten er at den enkelte selv er ansvarlig for egen sikkerhet. Ferdsløse etter evne og kunnskapsnivå er avgjørende for sikker ferdsel. Når bedrifter eller organisasjoner tilbyr friluftslivsaktiviteter får de et ansvar for at aktiviteten skjer trygt og utøves innenfor det regelverk som til enhver tid gjelder. Blant annet oppstiller produktkontrollloven krav om risikovurdering og informasjon. Dette ansvaret kan blant annet utøves ved bruk av guider som har nødvendig faglig kompetanse. Flere private organisasjoner har etablert kurs og kvalitetssikring innenfor sine områder. Et eksempel på dette er Norske Tindevogledere (Nortind), som kvalifiserer tindevogledere og høyfjellsførere etter en internasjonal standard. Et annet eksempel er Norsk Fjellsporforum, som har utviklet en nasjonal standard for instruktører, førere og kursarrangører innen fjellspor. Regjeringen mener at ansvaret for sertifisering og kvalitetssikring for å ivareta sikker ferdsel i forbindelse med naturbasert reiseliv, fortsatt skal ligge hos de aktørene som tilbyr slike tjenester.

9.4 Naturinformasjonssentrene potensial til å øke friluftslivs- deltakelsen

Det er til sammen etablert 25 offentlig godkjente naturinformasjonssentre, hvorav 15 er nasjonalparksentre. I 2015 ble tre verdensarvsentre etablert, som ledd i en flerårig satsing med sikte på å etablere verdensarvsentre ved alle de norske verdensarvområdene. Sentrene har som hovedfunksjon å formidle informasjon om natur-, kulturminne- og verdensarvverdier, og medvirke til en god forvaltning av naturmangfold og kulturminner i verneområder og verdensarvområder. Sentrene inspirerer til friluftsliv ved å gi kunnskap om naturen, og ved å veilede og oppmuntre til å oppleve den. Mange av sentrene fungerer også som lokal møteplass og lokal utviklingsaktør. Sentrene bidrar også til å styrke lokalsamfunnets identitet og stolthet over de vernede verdiene.

Miljødirektoratet og Riksantikvaren bidrar til sentrenes utvikling, slik at de kan styrke arbeidet med formidling av kunnskap, stimulere besøkende til friluftsliv og øke verdiskapingen i lokalsamfunnet.

En del av sentrene har ansatte naturveiledere, som utgjør en viktig del av formidlingsarbeidet. Organiserte turer med naturveileder, kart med turforslag, informasjonstavler og godt merkede løyper er viktige tiltak. Mange sentre samler et større fagmiljø, og har rolle som møteplass der verneområdeforvaltere, naturoppsyn, naturveiledere, fjellstyrer, friluftslivsinteressenter og næringsliv sammen kan utveksle erfaringer og utvikle ideer. Denne funksjonen bør stimuleres ytterligere. Det er satt i gang tiltak for å styrke samarbeidet mellom sentrene og mellom sentrene og staten, fylkeskommunene, Sametinget, kommuner og andre berørte virksomheter.

Regjeringen vil videreutvikle formidlingen av kunnskap om natur, kulturminner og verdensarvverdier ved sentrene.

For å øke kvaliteten på kommunikasjon, bør det utvikles et tettere tverrfaglig samarbeid mellom de som arbeider med formidling. I dette arbeidet er museer, naturveiledere, natur- og kulturminneforvaltning, utdanningsinstitusjonene, natur- og kulturminneguidene og den enkelte bedrift viktige. Dette vil gi økt opplevelseskvalitet for både friluftslivet og bærekraftig reiseliv basert på natur- og kulturarven.

Statens naturoppsyn (SNO) har veiledning og informasjon i nasjonalparkene og i naturområder for øvrig som en av sine oppgaver, og har en viktig rolle innenfor dette feltet. SNO har blant annet



Figur 9.4 Fra et ukentlig turtilbud fra DNT Drammen og Omegn; Internasjonal turgruppe for kvinner.

Foto: Marius Dalsegg, Den Norske Turistforening.

utviklet opplegg for alle skoletrinn og for studenter. Et av målene for naturveiledningen er å øke interessen for friluftsliv og inspirere til en sunn og bærekraftig livsstil. SNO utvikler naturveiledning som fagfelt i Norge gjennom samarbeid med høyskoler og universitet om utdanning innenfor feltet, ved egen kursvirksomhet og ved samarbeid med naturinformasjonssentrene og de frivillige organisasjonene. SNO har også et tett samarbeid med de andre nordiske landene om kompetanseutvikling på fagfeltet.

9.5 Innføring av merkevare- og kommunikasjonsstrategi for nasjonalparkene

Norges 37 nasjonalparker på fastlandet dekker 9,7 prosent av Norges areal. Nasjonalparkene er viktige for friluftslivet, men også for naturbasert reiseliv. Ca. 1 200 naturbaserte reiselivsbedrifter har nasjonalparkene som sitt næringsgrunnlag. Nasjonalparkene er også svært attraktive for utenlandske turister.

Et viktig formål ved vern av mange av nasjonalparkene har vært disse områdenes betydning for friluftsliv. Samtidig har mange av nasjonalparkene rom for flere besøkende.

For å synliggjøre nasjonalparkene som attraktive turmål, vil regjeringen prioritere implementering av merkevare- og kommunikasjonsstrategien for nasjonalparkene. Merkevare- og kommunikasjonsstrategien ble ferdigstilt i 2015. Formålet med denne er å gjøre nasjonalparkene enda mer attraktive som friluftslivsområder og reisemål, og bidra til tettere samarbeid mellom alle relevante aktører. En enhetlig profilering og kommunikasjon om nasjonalparkene er en del av strategien, slik at nasjonalparkene fremstår som en enhetlig merkevare. Etablering av informasjonspunkter, utkikkspunkter og tilrettelegging for at personer med lite friluftslivserfaring kan gå kortere turer i områdene, er viktige elementer i strategien.

Det skal vurderes hvordan merkevarestrategien på sikt også vil kunne omfatte verdensarvområdene, som også er viktige mål for mange som reiser for å oppleve natur- og kulturarv.

9.5.1 Besøksforvaltning i nasjonalparkene

For å tilrettelegge for økt besøk i nasjonalparkene, vil regjeringen utvikle besøksstrategier for hver enkelt nasjonalpark, som utarbeides med utgangspunkt i den generelle merkevare- og kommunikasjonsstrategien for nasjonalparkene. Besøksstrategiene skal også bidra til at verneverdiene blir ivaretatt i samsvar med verneformålet.

Besøksstrategiene vil blant annet avklare ved hvilke innfartsområder det bør gis informasjon, hvilke stier og parkeringsplasser som bør oppgraderes eller nyetableres, og hvilke områder som har spesielt sårbart naturmangfold og som derfor ikke bør ha høyt besøk. Målet er å gi bedre informasjon og økt opplevelseskvalitet for den besøkende, uavhengig om det er utøvelse av friluftsliv i egen regi eller friluftsliv med kjøp av tjenester levert av bedrifter.

Et samspill mellom nasjonalparkstyret, omkringliggende kommuner, friluftslivsinteresser og næringsliv er nødvendig for å sikre best mulig tilrettelegging for besøkende med ulike behov, kanalisere bruk til områder som tåler det og skjerme sårbar natur mot slitasje. Innenfor nasjonalparkene kan nasjonalparkstyrene legge til rette for økt besøk gjennom ulike tilretteleggings tiltak som for eksempel informasjon, merking, steinsetting av stier og klopping av myrer og fuktige områder. Utenfor nasjonalparkene kan kommunen legge til rette for tiltak som kan bidra til å trekke besøkende til områdene.

Verneforskriften for den enkelte nasjonalpark setter rammen for forvaltningen av nasjonalparken, og nasjonalparkstyret er forvaltningsmyndighet. Utenfor nasjonalparken gjelder plan- og bygningsloven, og her er kommunen myndighet.

Nasjonalparkstyrene er sammensatt av lokalpolitiske representanter fra de berørte kommunene, fylkeskommunen og Sametinget der det er aktuelt. Det ligger derfor godt til rette for en god koordinering av forvaltningen av verneområdene

og kommunenes øvrige arealforvaltning. Dette gir mulighet for en helhetlig forvaltning og grunnlag for verdiskaping innenfor rammen av verneforskriftene til nasjonalparkene.

Miljødirektoratet vil utarbeide en håndbok for utvikling av besøksstrategier. Regjeringen vil oppfordre og legge til rette for utarbeidelse av besøksstrategier, med mål om at alle nasjonalparker har en besøksstrategi innen 2020.

9.6 Tiltak

Regjeringen vil:

- Bidra til bedre tilrettelegging for både det allmenne friluftslivet og bærekraftig verdiskaping i nasjonalparkene, samtidig som verneverdiene og opplevelsesverdiene opprettholdes
- Videreutvikle formidlingen av kunnskap om natur, kulturminner og verdensarvverdier ved naturinformasjonssentrene og verdensarvsentrene
- Legge til rette for at det utarbeides besøksstrategier for nasjonalparkene, med mål om at alle nasjonalparker har en besøksstrategi innen 2020
- Bidra til at merkevare- og kommunikasjonsstrategien brukes aktivt for å gjøre nasjonalparkene enda mer attraktive som friluftslivsområder og som reisemål
- Styrke kommunenes kompetanse innen utmarksforvaltning

10 Samarbeid og samordning

10.1 Innledning

De statlige sektorene har ulike virkemidler og ressurser som bidrar til å stimulere og legge til rette for friluftsliv og fysisk aktivitet. Ved å samordne disse vil det kunne oppnås mer effekt. Regjeringen vil derfor i større grad legge til rette for at sektorene samordner bruken av virkemidler og ressurser. Et tverrsektorielt samarbeid på statlig nivå vil også medføre at staten framstår mer helhetlig overfor kommunalt og regionalt forvaltningsnivå. Dette krever både formalisert og uformelt samarbeid, og dialog mellom sektorene som jobber innenfor fysisk aktivitet, helse, arealforvaltning, samferdsel, kulturminner, idrett og friluftsliv, samt flere tilgrensende fagområder.

De nasjonale målene i friluftslivspolitikken kan vanskelig realiseres uten de frivillige organisasjonene og de interkommunale friluftsrådene. Ikke minst erfaringene fra Friluftslivets år 2015 viser at en solid forankring i organisasjonene og friluftsrådene er en viktig nøkkel for å lykkes. Et godt samarbeid mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene er derfor svært viktig. I tillegg er grunneiere og andre private aktører viktige partnere i arbeidet med å legge til rette for økt friluftslivsaktivitet.

10.2 Samarbeid mellom statlige sektormyndigheter

Det er viktig med samarbeid mellom statlige sektormyndigheter innenfor saksområder som berører allmennhetens utøvelse av friluftsliv. I tillegg til miljømyndighetenes egne mål og virkemidler, har en rekke sektorer sentrale mål og virkemidler som berører friluftsliv.

For bedre å samordne mål og virkemidler har Miljødirektoratet, Helsedirektoratet, Vegdirektoratet, Husbanken og Kommunal- og moderniseringsdepartementet etablert et uformelt samarbeid for informasjonsutveksling og identifisering av felles mål om helsefremmende nærmiljøer. Tiltak som fremmer naturopplevelse og attraktive

arealer er viktige elementer i samarbeidet. Med sikte på en mer helhetlig nærmiljøutvikling innenfor arbeidet med friluftsliv og folkehelse, jobber Helsedirektoratet og Miljødirektoratet med å utvikle og forankre samarbeidet mellom de to etatene gjennom en formell samarbeidsavtale. Tilsvarende avtale har tidligere vært inngått mellom Miljødirektoratet og Husbanken, og dette resulterte blant annet i samarbeid om utvikling av Verdensparken på Furuset i Oslo, gjennomføring av Områdeløft Saupstad-Kolstad i Trondheim og gjennomføring av den nasjonale strategien Bolig for velferd.

I tillegg til det etablerte samarbeidet knyttet til nærmiljøutvikling, er det samarbeid mellom sektorene innenfor friluftslivsfeltet på en rekke andre områder. For eksempel er Miljødirektoratet jevnlig i dialog med Forsvarsbygg, Kystverket og Jernbaneverket om omdisponering av statlig eiendom som ikke lenger fyller sin opprinnelige funksjon. Slike områder kan få ny bruk som statlig sikret friluftslivsområde eller som overnattingssted i forbindelse med friluftsliv. Eksempelvis er mange fyrstasjoner i dag i bruk som kystledhytter, og en rekke tidligere forsvarseiendommer er omgjort til statlig sikrede friluftslivsområder.

Det er etablert et godt samarbeid mellom Miljødirektoratet og Utdanningsdirektoratet om Den naturlige skolesekken. Videre er det et samarbeid mellom Miljødirektoratet og Riksantikvaren om informasjon, tilrettelegging og synliggjøring av kulturminner som del av friluftslivet. Statskog og Miljødirektoratet har også et samarbeid om tilrettelegging og stimulering til friluftsliv.

Regjeringen ønsker å videreutvikle og styrke samarbeidet mellom de statlige sektorene, blant annet med sikte på å utvikle en mer helhetlig nærmiljøutvikling innenfor arbeidet med friluftsliv og folkehelse. I denne sammenheng er det blant annet viktig at nasjonale krav og forventninger om satsing på friluftsliv fremgår av tildelingsbrev fra departementene til direktorater, i forventningsbrev/prioriteringsbrev til fylkeskommunene og i embetsoppdrag fra direktoratene til fylkesmenene.

10.3 Samarbeid på regionalt og kommunalt nivå

Fylkeskommunene er sentrale aktører i det regionale friluftslivsarbeidet, og viktige i oppfølgingen og realiseringen av statlige initiativ og føringer i friluftslivspolitikken. Ikke minst som kontaktpunkt mot kommunene, er fylkeskommunene sentrale.

Fylkeskommunene gir blant annet faglige vurderinger i saker som angår statlig sikring av friluftslivsområder, og fordeler statlige tilskuddsmidler til friluftslivsaktivitet og tilrettelegging av statlig sikrede friluftslivsområder. Et annet eksempel på fylkeskommunenes rolle i friluftslivsarbeidet er prosjektet Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder, som regjeringen startet opp i 2014. Prosjektet er organisert slik at fylkeskommunene tar et hovedansvar for oppfølging av kommunene, der Miljødirektoratet gir faglig bistand og fordeler statlige tilskuddsmidler til fylkene. I dette prosjektet spiller fylkeskommunene en nøkkelrolle som koordinator, pådriver og kompetanseorgan overfor kommunene i sitt fylke. Prosjektets suksess er i stor grad avhengig av fylkeskommunenes innsats.

Miljødirektoratet har jevnlig kontakt med fylkeskommunene om konkrete saker og generell faglig og administrativ oppfølging innenfor friluftsliv. Miljødirektoratet arrangerer i denne sammenheng blant annet årlig en to-dagers samling for alle fylkeskommunene, der det gis faglig påfyll og informasjon om aktuelle temaer og tiltak innenfor statlig friluftslivspolitik. Dette er også en viktig arena for meningsutveksling og deling av erfaringer mellom fylkeskommunene og mellom Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet og fylkeskommunene.

Fylkeskommunene arrangerer tilsvarende fagsamlinger for kommunene i sitt fylke innenfor friluftsliv. Fylkeskommunene har ikke minst en sentral rolle i friluftslivspolitikken gjennom sitt ansvar for beslektede fagfelt som regional utvikling, kulturminneforvaltning, folkehelsearbeid, fordeling av spillemidler, idrett, fysisk aktivitet, samferdsel med mer. Koordinering av arbeidet innenfor disse områdene bidrar til å oppnå synergieffekter av innsatsen, der en har beslektede og sammenfallende mål. I tillegg til å koordinere egen innsats har fylkeskommunene en viktig funksjon i å stimulere kommunene til tilsvarende helhetlig innsats.

10.4 Samarbeid mellom offentlige myndigheter, grunneiere og de frivillige organisasjonene som jobber med friluftsliv

Det er etablert et løpende og godt samarbeid mellom offentlige myndigheter, friluftsrådene og de frivillige organisasjonene som jobber med friluftsliv. De frivillige organisasjonene og friluftsrådene er sentrale for å realisere de nasjonale målene innenfor friluftsliv, ikke minst når det gjelder regjeringens målsetning om å øke andelen av befolkningen som utøver friluftsliv jevnlig og å skape friluftslivsaktivitet for barn og unge. Friluftsrådene og organisasjonene har tilbud til alle aldersgrupper og grupper i samfunnet, men med særlig vekt på barn og unge. Flere næringsorganisasjoner, for eksempel Innovasjon Norge, har også tiltak og satsinger som er viktige for det allmenne friluftslivet.

Norsk Friluftsliv (paraplyorganisasjon for i alt 15 ulike friluftslivsorganisasjoner) og Friluftsrådernes Landsforbund (paraplyorganisasjon for de interkommunale friluftsrådene), er særlig sentrale samarbeidspartnere for regjeringen, både når ny friluftslivspolitik skal utformes og når den skal settes ut i livet.

Rekruttering til friluftsliv er prioritert av regjeringen. Organisasjonene og friluftsrådene gjør en veldig viktig jobb innenfor dette feltet. Friluftslivsaktiviteter i skolen er ikke tilstrekkelig for å sikre rekruttering til friluftsliv, og hvorvidt barn og unge introduseres til friluftsliv og får erfaring med friluftsliv gjennom familien varierer. Organisasjonene og friluftsrådene spiller derfor en vesentlig rolle i det løpende rekrutteringsarbeidet, som et viktig supplement til hjem og skole. Innenfor jakt og fiske spiller jeger- og fiskerforeningene en avgjørende rolle. Organisasjonene og friluftsrådene er også mange steder engasjert av skolene til å gjennomføre friluftslivsaktiviteter i skoletiden.

Tiltak og prosjekter i regi av friluftsrådene og organisasjonene er mange steder viktige bidrag til å innfri læreplanmålene knyttet til friluftsliv. Ikke minst i arbeidet med Den naturlige skolesekken er friluftsrådene og organisasjonene sentrale både i planlegging og gjennomføring av aktiviteter. Aktiviteter og tiltak innenfor friluftsliv i skolen er et godt eksempel på et fruktbart og godt samarbeid mellom det offentlige og friluftslivsorganisasjonene og friluftsrådene, der disse ofte både lager opplegg og gjennomfører aktiviteter.

Et annet eksempel på vellykket samarbeid mellom offentlige myndigheter og frivillig sektor er Friluftslivets år 2015, der Norsk Friluftsliv

Boks 10.1 Norsk Friluftsliv

Norsk Friluftsliv (tidligere Friluftslivets fellesorganisasjon) ble stiftet i 1989 og er en paraplyorganisasjon for 15 store friluftslivsorganisasjoner, med til sammen 805 325 medlemskap og 4 879 lokale lag og foreninger (februar 2016). De største tilsluttede organisasjonene er Den Norske Turistforening, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norges Speiderforbund, KFUM-KFUK-speiderne, Skiforeningen og Forbundet Kysten.

Norsk Friluftsliv sitt formål er å fremme et allsidig, enkelt og naturvennlig friluftsliv i tråd med norsk friluftstradisjon, herunder fremme allemannsretten og allmennhetens tilgang til og bruk av naturen. Norsk Friluftsliv er også talefører for friluftslivet og medlemsorganisasjonene, og jobber aktivt med å formidle at friluftsliv øker forståelsen for vern av natur og at friluftsliv har en viktig helsemessig funksjon. En viktig oppgave er også å bedre rammebetingelsene for medlemsorganisasjonene og å sette friluftsliv på den politiske og samfunnspolitiske dagsorden.

Norsk Friluftsliv får driftsstøtte fra Klima- og miljødepartementet. Denne støtten finansierer hoveddelen av organisasjonens drift.

Norsk Friluftsliv har et løpende samarbeid med blant annet Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet. Norsk Friluftsliv fordeler tilskuddsmidler til friluftslivsaktivitet fra Klima- og miljødepartementet til sine tilsluttede organisasjoner, og spillemidler til aktivitetstiltak fra Kulturdepartementet.

Norsk Friluftsliv er en viktig samarbeidspartner for den offentlige friluftslivsforvaltningen, særlig på regionalt og nasjonalt nivå. Norsk Friluftsliv gjennomfører også prosjekt og satsinger etter anmodning fra regjeringen. Det var for eksempel Norsk Friluftsliv som hadde ansvaret for den daglige ledelsen av planlegging og gjennomføring av Friluftslivets år 2015. Også i forbindelse med Friluftslivets år 2005 hadde Norsk friluftsliv en tilsvarende funksjon.

Norsk Friluftsliv er organisert med årsmøte, styre og administrasjon. Norsk Friluftsliv har for tiden fem fast ansatte, og flere i midlertidige stillinger.

hadde ansvaret for den daglige ledelsen av planlegging og gjennomføring av året. Regjeringen finner at Norsk Friluftsliv ivaretok dette ansvaret på en god måte. En viktig årsak til at det ble oppnådd stor aktivitet og oppmerksomhet i Friluftslivets år 2015, var at en lyktes med å mobilisere kommunene, både til egne tiltak og til samarbeid med organisasjonene. Ulike initiativ fra både Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Friluftsrådernes landsforbund og Norsk Friluftsliv bidro bidra samlet til mye oppmerksomhet og aktivitet gjennom året.

Regjeringen finner at friluftslivsaktiviteter og andre friluftslivstiltak i barnehager, skoler og i organisasjonene og friluftsrådene sammen bidrar til at introdusering og opplæring til friluftsliv blant barn og unge har et solid og faglig godt fundament.

I prosjektet Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder, som startet opp i 2014, har friluftsrådene og de frivillige organisasjonene en viktig rolle i det praktiske kartleggingsarbeidet i mange kommuner.

Det arrangeres med jevne mellomrom faglige samlinger og konferanser innenfor friluftsliv i et samarbeid mellom staten og friluftsråd/friluftssor-

ganisasjonene. Disse samlingene/konferansene tar opp sentrale og aktuelle temaer innenfor friluftsliv, og har personer i forvaltningen og organisasjonene som hovedmålgruppe. Samlingene er en god arena for erfaringsutveksling og kompetanseheving, herunder dialog mellom offentlig forvaltning og organisasjoner og friluftsråd.

Noen kommuner har et omfattende samarbeid med de frivillige organisasjonene som jobber med friluftsliv. Flere kommuner har inngått partnerskapsavtaler med friluftslivsorganisasjoner, der målet er å øke deltakelsen i friluftsliv blant befolkningen i kommunen, ofte både ved fysisk tilrettelegging og ved aktivitetstilbud. For eksempel har Modum kommune i Buskerud og Drammen og Oplands Turistforening inngått en partnerskapsavtale, der kommunen og turistforeningen i samarbeid skal tilrettelegge for gode friluftslivsopplevelser for kommunens innbyggere. Avtalen er både konkret og handlingsrettet, og dette fremheves som en viktig årsak til at konseptet er vellykket.

Avtalen innebærer at partene innen utgangen av oktober hvert år skal lage en handlingsplan for samarbeid og aktiviteter det påfølgende året. Regjeringen synes dette er et godt eksempel på

Boks 10.2 Interkommunale friluftsråd og Friluftsrådernes Landsforbund

Friluftsrådernes Landsforbund

Friluftsrådernes Landsforbund (FL) ble stiftet i 1986, og er et landsomfattende samarbeidsorgan for interkommunale friluftsråd. FLs hovedoppgave er å arbeide for styrking av det allmenne friluftslivet gjennom egne initiativ og ved å støtte arbeidet til tilsluttede friluftsråd. FL er et eget rettssubjekt og en frittstående enhet.

FL får driftsstøtte fra Klima- og miljødepartementet, som sammen med økonomisk bidrag fra tilsluttede friluftsråd danner det økonomiske grunnlaget for FL sin drift.

FL har et løpende samarbeid med Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet. I tillegg fordeler FL aktivitetsmidler fra spillemidlene til tilsluttede friluftsråd og koordinerer og leder flere større nasjonale satsinger innenfor friluftsliv, blant annet satsingene «Læring i friluft» og «Friluftsporter».

Årsmøtet er FLs høyeste myndighet og holdes hvert år innen utgangen av juni. FL har fire fast ansatte.

Interkommunale friluftsråd

Det er i dag 26 interkommunale friluftsråd. 25 av disse er tilsluttet FL. Et interkommunalt friluftsliv

råd er et fast samarbeid mellom to eller flere kommuner og eventuelt organisasjoner om nærmere definerte felles friluftsoppgaver. I stor grad deles store og viktige friluftsområder av kommunegrensene, og det er et stort behov for samordning av oppgaver på tvers av grensene. Interkommunalt samarbeid om friluftsliv etableres også mellom kommuner for å samle ressursene og innsatsen i slagkraftige enheter.

De fleste friluftsrådene jobber bredt innenfor både tilrettelegging og stimulering til friluftsliv. Mange samarbeider med skolene om tilbud innenfor friluftslivsaktivitet og opplæring innenfor friluftsliv. Friluftsrådene er også sentrale aktører i den praktiske forvaltningen, spesielt når det gjelder statlig sikrede friluftsområder, der mange friluftsråd har ansvar for både forvaltning og drift.

Samarbeidet er formalisert gjennom vedtekter, årsmøte, styre, arbeidsprogram, budsjett, årsmelding og regnskap. Det fastsettes egen kontingent fra medlemskommunene til friluftsrådet (vanligvis som et kronebeløp pr. innbygger). Mange friluftsråd har forankret samarbeidet i kommunelovens kapittel 5 om interkommunalt samarbeid.

samarbeid mellom det kommunale nivået og frivilligheten.

Mange kommuner samarbeider godt med friluftslivsorganisasjonene om kommunale frisklivstilbud. Samtidig er det et betydelig potensial for mer samarbeid mellom kommunene og frivillige organisasjoner for å bidra til økt friluftslivsaktivitet. Særlig gjelder dette tilbud om organisert aktivitet til lite fysisk aktive grupper. Mange kommuner mangler kunnskap om hva friluftslivsorganisasjonene kan bidra med i dette arbeidet.

Et godt samarbeid med landbruket, som i de fleste tilfeller er grunneiere i friluftslivsområdene, er også viktig. Dialog og samarbeid med landbruket vil være særlig viktig for tyngre tilretteleggingstiltak, men også for å dra nytte av landbrukets mange tilbud rettet mot reiseliv, matopplevelser og helsetilbud. Landbrukets organisasjoner har også mange aktiviteter rettet mot aktiv bruk av arealene.

Forum for natur og friluftsliv (FNF) er en viktig aktør i arbeidet med naturforvaltning og friluftsliv i fylkene. Alle fylkene har i dag en egen FNF-koordinator, og de fleste fylkene har koordinatorer i fulle stillinger. Koordinatorene gjør en viktig jobb innenfor natur- og friluftslivsfaglig kompetanseoppbygging i organisasjonene, og innenfor arealsaker og friluftslivsaktivitet.

Regjeringen vil fremme viktigheten av det arbeidet som de frivillige organisasjonene og friluftsrådene gjør innenfor friluftsliv, og deres bidrag til å realisere målene i friluftslivspolitikken. Det gis i dag betydelige midler både til administrasjonsstøtte og til konkrete tiltak i regi av friluftslivsorganisasjonene. Regjeringen vil videreutvikle samarbeidet med friluftslivsorganisasjonene og de interkommunale friluftsrådene. Regjeringen ønsker at flest mulig kommuner er med i et interkommunalt friluftsråd.



Figur 10.1 Runde fyr. Deler av byningsmassen er selvtebetjent turistforeningshytte.

Foto: Martin Hauge-Nilsen, Aalesund-Sunnmøre Turistforening.

Boks 10.3 Forum for natur og friluftsliv

Forum for natur og friluftsliv (FNF) er et samarbeidsforum mellom natur- og friluftslivsorganisasjonene på fylkesnivå, og får driftsstøtte over Klima- og miljødepartementets budsjett. Alle fylkene dekkes i dag av en egen FNF-koordinator.

FNF-koordinatorenes arbeid består i å fremme og styrke tilsluttede organisasjoners arbeid med natur- og friluftslivsfaglige saker. Dette innebærer blant annet å være en arena for natur- og friluftslivsfaglig kompetanseoppbygging i organisasjonene, og være en møteplass

for samarbeid mellom organisasjonene der saker av felles interesse diskuteres og oppgaver fordeles.

Koordinatorene jobber både med arealsaker og med aktivitet og kompetansebygging innenfor friluftsliv og naturvern/miljøforvaltning.

Det er Norsk Friluftsliv, Friluftsrådernes Landsforbund (FL) og Samarbeidsrådet for naturvernsaker (SRN) som står bak etableringen av FNF.

10.5 Tiltak

Regjeringen vil:

- Videreføre og utvikle det etablerte sektorsamarbeidet på statlig nivå innenfor arbeidet med helsefremmende nærmiljøer
- Videreføre og utvikle samarbeidet mellom staten og friluftslivsorganisasjonene og de interkommunale friluftsrådene
- Oppfordre kommuner til å samarbeide med frivillige organisasjoner som jobber med friluftsliv, for eksempel ved å inngå partnerskapsavtaler
- Sikre grunneiernes organisasjoner medvirkning i relevante fora for friluftsliv

11 Videre kunnskapsbehov/forskningsbehov

11.1 Innledning

Regjeringens hovedmålsetning med friluftslivsarbeidet er å videreføre og øke deltakelsen i friluftsliv i alle grupper av befolkningen. For å nå denne målsetningen er det viktig med oppdatert og forskningsbasert kunnskap, slik at virkemidler og ressurser kan innrettes slik at målene i friluftslivspolitikken nås.

Klima- og miljødepartementet kanaliserer det aller meste av forskningsmidlene gjennom Forskningsrådet til forskningsprogrammer og til basisfinansiering av miljøinstituttene. Dette gir også viktige bidrag til friluftslivsforskningen. Disse midlene er imidlertid ofte bundet opp i flere år til konkrete forskningsprosjekter. Det kan imidlertid være behov for kunnskapsinnhenting og utredningsarbeid i det løpende friluftslivsarbeidet, og regjeringen vil vurdere hvordan dette behovet kan ivaretas.

Norsk Friluftsliv, i samarbeid med blant annet Miljødirektoratet, arrangerer med ca. tre års mellomrom egne forskningskonferanser om friluftsliv. Dette er en viktig arena, der forskere presenterer sine siste forskningsarbeider innenfor friluftsliv, i første rekke for offentlig ansatte og ansatte i organisasjonene. Forskningskonferansene har blitt en viktig arena for kunnskapsdeling innenfor friluftslivsforskning, som regjeringen vil fortsette å støtte opp under.

11.2 Stimulering til friluftsliv og verdien av friluftsliv

Friluftslivets positive effekter er mange, men det er fortsatt behov for mer kunnskap om hvilken rolle friluftsliv spiller for livskvalitet generelt, som helsefremmende aktivitet og som pedagogisk virkemiddel for læring generelt og for å øke kunnskapen om natur og miljøvennlig atferd. Friluftsliv er dynamisk, som samfunnet for øvrig, og endringsprosesser foregår hele tiden. Dette gjelder både typer av aktiviteter, hvordan aktivitetene utøves, sammensetning av brukergrupper og til dels også meningsinnholdet i friluftslivet. Dagens

friluftsliv er mer variert og mangfoldig enn tidligere, men det tradisjonelle turfriluftslivet er fremdeles det som flest utøver og som dermed er kjernen i det norske friluftslivet.

Undersøkelser viser at utdanning og økonomi betyr mye for friluftslivsdeltakelsen, men i mindre grad enn for andre former for fysisk aktivitet. Det er likevel behov for forskning om hvilke forhold og mekanismer som kan bidra til å utjevne denne sosioøkonomiske forskjellen.

Naturen i nærmiljøet er kanskje den arenaen som har størst potensial for å rekruttere nye utøvere til friluftsliv, og der de sosioøkonomiske forskjellene er minst. Kunnskap om hvordan tilrettelegging for friluftsliv i nærmiljøet bør skje, ikke minst i byer og tettsteder, er viktig i arbeidet med å få økt friluftslivsaktivitet i hverdagen for alle.

Det er behov for mer kunnskap om hvordan de gruppene som i minst grad deltar i friluftsliv kan nås. Det er også behov for forskning om hvilken betydning naturen i nærmiljøet, oppvekst og sosialisering har for interesse og deltagelse i friluftsliv. For å videreføre og øke deltakelsen i friluftsliv, er det viktig å ha vitenskapelig basert kunnskap om hvordan alle aldersgrupper, men særlig barn og unge rekrutteres til friluftsliv. Det er i denne sammenheng behov for forskning på hvilken betydning oppvekst og sosialisering har for interesse og deltagelse i friluftsliv, herunder også kunnskap om hvilken betydning friluftsliv i skole og barnehage har.

Positive effekter av forholdet mellom fysisk aktivitet og helse er godt dokumentert, men det er behov for mer grunnleggende forskningsbasert kunnskap om psykiske og somatiske effekter av naturopplevelse og friluftsliv. Det er en stor forskningsmessig utfordring å isolere disse sammenhengene fra andre faktorer. Effekten av friluftsliv og naturopplevelse på menneskenes fysiske og psykiske helse og livskvalitet er et komplekst tema hvor det er behov for mer forskning, herunder identifisering av hovedpremissene for at friluftsliv skal ha en gunstig fysisk og mental effekt.

Helhetlige kost-nytte-analyser som setter friluftslivet inn i en større samfunnsøkonomisk sam-

menheng, er også etterspurt. Tilrettelegging og stimulering til friluftsliv kan bidra til reduserte kostnader innenfor flere sektorer, som for eksempel samferdsel og helse. Konkrete beregninger av og eksempler på friluftslivets bidrag til reduserte kostnader for samfunnet finnes det imidlertid lite av.

Natur og naturopplevelse er en integrert del av friluftslivsbegrepet og en av friluftslivets kjerneverdier. For mange kan det å se og oppleve kulturminner også være en viktig grunn til å drive med friluftsliv. Ofte vil opplevelsen av natur og kulturminner virke sammen og være vanskelig å skille fra hverandre. For eksempel vil et gammelt kulturlandskap med steingjerder og rydningsrøyer, seterbebyggelse, damanlegg etter fløting for mange gi både naturopplevelse og opplevelse av historie og nærhet til menneskene som levde før oss. Det foreligger lite forskning om hvilken rolle kulturminner spiller for utøvelse av friluftsliv, og hvilke helse- og opplevelsesverdier disse representerer. Videre mangler kunnskap om hvilke kulturminner som gir høye opplevelsesverdier og hvordan kulturminnene best kan synliggjøres og formidles. Det kan også ligge store opplevelsesverdier og oppdagerglede i kulturminner som ikke aktivt formidles, og som fremstår som opprinnelige og autentiske.

11.3 Friluftsliv og endringsprosesser

Friluftslivet får nye impulser fra andre nasjoner og kulturer, og barna opplever en mer organisert, planlagt og tidsstyrt fritid enn tidligere. Det enkle og lite ressurskrevende friluftslivet er fortsatt mest utbredt, men friluftslivet blir påvirket av annen fritidsbruk av natur og blir dessuten sterkt influert av trender, utstyr og sosiale medier. Det er behov for å undersøke nærmere hvordan disse faktorene innvirker på hvordan friluftsliv utøves, herunder måten tradisjonelle friluftslivsaktiviteter utøves på og om det oppstår varianter av de tradisjonelle friluftslivsaktivitetene. Er friluftslivet for eksempel i ferd med å dreie mer og mer mot mestring og prestasjon enn mot naturopplevelsen, og kan dette gi grobunn for konflikter mellom ulike friluftslivsutøvere? Vil en slik dreining medføre konflikter som skaper større barrierer for de som er lite aktive i dag? Det er behov for å se på trender innenfor friluftslivet, og fremskaffe mer kunnskap om omfanget av og eventuelle årsaker til konflikter mellom ulike brukergrupper, slik at konflikter kan forebygges.

Det er også behov for mer forskning på hvordan personer med innvandrerbakgrunn tar i bruk naturen i sitt nærmiljø, og hvilken mening de tillegger sine aktiviteter. Er det for eksempel slik at personer med innvandrerbakgrunn og deres barn sosialiseres/rekrutteres inn i norske friluftslivstradisjoner, eller skaper de nye tradisjoner med særegent uttrykk og meningsinnhold? Hvilke typer aktiviteter etterspørres og hvilke behov har de ulike gruppene?

Natur- og kulturbasert reiseliv er i vekst, og forskning om dette temaet vil også bidra til styrking av det allmenne friluftslivet.

11.4 Øvrige problemstillinger

Mange friluftslivsområder er under press, spesielt i og ved byer og tettsteder, men også langs deler av kysten. Strandsoneproblematikken begynner i tillegg å gjøre seg mer gjeldende ved vann og vassdrag i innlandet. Nærmiljøet som arena for friluftsliv blir stadig viktigere, og utviklingen vil føre til at grønnsstrukturen og brygge- og elvebreddområder blir enda mer sentrale friluftslivsområder i fremtiden. I dette bildet hører også gater, plasser og øvrige byrom, som ofte utgjør en helhet med de grønne og blå områdene. Det er behov for kunnskap som viser hvordan og i hvilken grad viktige friluftslivsområder ivaretas i byutviklingen. Bør det for eksempel settes kvalitetsstandarder og arealkrav til en god byutvikling, som ivaretar befolkningens behov for friluftslivs- og rekreasjonsområder? Det er også behov for å analysere ulike gruppers kvalitative krav til fysisk tilgjengelighet og tilrettelegging for friluftsliv i nærområder.

Selv om mange friluftslivsområder er satt under press, har naturen generelt aldri vært like tilgjengelig som i dag. Gjennom nettsider, blogger og turbøker gis det tips om gode turopplevelser både nært og fjernt, og det organiserte aktivitets tilbudet er større enn noen gang tidligere.

Dagens utstyr er i tillegg bedre enn tidligere, og det utvikles nye måter å utøve kjente aktiviteter på. I den sammenheng er det behov for mer kunnskap om ulike ferdselsformers innvirkning på naturverdier. Det pågår et forskningsarbeid for å kartlegge mulige negative effekter på naturverdiene i verneområdene på grunn av relativt nye aktiviteter, som blant annet surfing, terrengsykling, kiting med mer. Det er foretatt lite forskning på konkrete skadevirkninger som disse og andre ferdselsformer har på naturgrunnlaget generelt og verneverdier spesielt. Det er viktig å frem-



Figur 11.1 Fetsund Lensemuseum ved Lillestrøm er et spektakulært kulturminne med store opplevelsesverdier.

Foto: Erlend Smedshaug.

skaffe ny kunnskap på dette området, slik at blant annet eventuelle begrensninger i verneområder for friluftslivsaktiviteter er basert på et godt kunnskapsgrunnlag.

11.5 Tiltak

Regjeringen vil:

- Prioritere forskning som gir kunnskap som kan brukes til å sikre rekruttering og øke deltagelsen til friluftsliv, særlig blant barn og unge og de som i minst grad utøver friluftsliv
- Prioritere forskning om hvilken rolle kulturminner spiller for utøvelse av friluftsliv og hvilke helse- og opplevelsesverdier dette gir
- Prioritere forskning om nye friluftslivsaktiviteters påvirkning på naturverdier, og hvordan konflikter mellom brukergrupper kan unngås
- Prioritere forskning om friluftsliv i byer og tettsteder
- Bidra til å arrangere en forskningskonferanse om friluftsliv hvert tredje eller fjerde år, i samarbeid med blant annet Norsk Friluftsliv

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Friluftslivsområdet er et dynamisk felt, der det over tid kan skje endringer i allmennhetens behov og ønsker. Det er viktig at forvaltningen følger med på denne utviklingen, og justerer virkemidler, mål og innretning i friluftslivsarbeidet i samsvar med dette. Samtidig har de nasjonale myndighetene noen overordnede mål med friluftslivspolitikken, som virkemidler og ressurser også skal innrettes mot å oppnå. Å videreutvikle friluftsliv som virkemiddel i folkehelsearbeidet, og som en sentral og levende del av norsk kulturarv og nasjonal identitet, er viktig her. Nasjonale og internasjonale beregninger indikerer at det kan ligge betydelige samfunnsøkonomiske gevinster i bedret folkehelse, og at friluftsliv er et godt egnet virkemiddel for å oppnå dette.

Flere av tiltakene og føringene i meldingen kan helt eller delvis innfris først og fremst ved økt samarbeid og samordning med andre forvaltningsorganer og/eller de frivillige organisasjonene. Slik samordning av eksisterende ressurser og virkemidler har vist seg effektivt, og er et arbeid regjeringen vil forsterke. Samordnet bruk og innretning av eksisterende virkemidler og ressurser gir mer effekt av hvert enkelt virkemiddel

fra den enkelte sektor. Samlet sett gir dette mer resultater og helhet der det settes inn tiltak.

Endringer i lover og forskrifter vil regjeringen kunne gjennomføre uten behov for ekstra ressurser.

Noen av forslagene i meldingen krever innsats fra det regionale og kommunale forvaltningsnivået. Regjeringen vil oppfordre og stimulere disse til å bidra til å oppfylle målene og føringene i meldingen, blant annet ved prioriteringer innenfor de faglige og økonomiske virkemidlene rettet mot disse forvaltningsnivåene (for eksempel tilskuddsordninger), samt gjennom informasjon, kompetanseoppbygging og dialog.

Tiltak og føringene i meldingen kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Klima- og miljødepartementet

tilrår:

Tilråding fra Klima- og miljødepartementet
11. mars 2016 om «Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet» blir sendt Stortinget.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsbilde: Skjennungsvannet i Nordmarka ved Oslo

Foto: Terje Borud, visitnorway.com

Trykk: 07 Aurskog AS – 03/2016

