

688

OPPDRAKSMELDING

Evaluering av Stortingsmelding 40 (1986/87) Om friluftsliv

Karine Hertzberg
Øystein Aas
Odd Inge Vistad



NINA • NIKU

NINA Norsk institutt for naturforskning

Evaluering av Stortingsmelding 40 (1986/87) Om friluftsliv

Karine Hertzberg
Øystein Aas
Odd Inge Vistad

NINA•NIKUs publikasjoner

NINA•NIKU utgir følgende faste publikasjoner:

NINA Fagrapport

Her publiseres resultater av NINAs og NIKUs eget forskningsarbeid, problemoversikter, kartlegging av kunnskapsnivået innen et emne, og litteraturstudier. Rapporter utgis også som et alternativ eller et supplement til internasjonal publisering, der tidsaspekt, materialets art, målgruppe m.m. gjør dette nødvendig.

Opplag: Normalt 300-500

NINA Oppdragsmelding

Dette er det minimum av rapportering som NINA og NIKU gir til oppdragsgiver etter fullført forsknings- eller utredningsprosjekt. I tillegg til de emner som dekkes av fagrapportene, vil oppdragsmeldingene også omfatte befaringsrapporter, seminar- og konferanseforedrag, årsrapporter fra overvåkningsprogrammer, o.a.

Opplaget er begrenset. (Normalt 50-100)

NINA•NIKU Project Report

Serien presenterer resultater fra begge instituttene prosjekter når resultatene må gjøres tilgjengelig på engelsk. Serien omfatter original egenforskning, litteraturstudier, analyser av spesielle problemer eller tema, etc.

Opplaget varierer avhengig av behov og målgrupper.

Temahefter

Disse behandler spesielle tema og utarbeides etter behov bl.a. for å informere om viktige problemstillinger i samfunnet. Målgruppen er "almenheten" eller særskilte grupper, f.eks. landbruket, fylkesmennenes miljøvern-avdelinger, turist- og friluftslivskretser o.l. De gis derfor en mer populærfaglig form og med mer bruk av illustrasjoner enn ovennevnte publikasjoner.

Opplag: Varierer

Fakta-ark

Hensikten med disse er å gjøre de viktigste resultatene av NINA og NIKUs faglige virksomhet, og som er publisert andre steder, tilgjengelig for et større publikum (presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivåer, politikere og interesserte enkeltpersoner).

Opplag: 1200-1800

I tillegg publiserer NINA og NIKU-ansatte sine forskningsresultater i internasjonale vitenskapelige journaler, gjennom populærfaglige tidsskrifter og aviser.

Karine Hertzberg, Øystein Aas og Odd Inge Vistad
Evaluering av St.meld.40 (1986-87) Om friluftsliv.
NINA oppdragsmelding 688

Lillehammer, mars 2001

ISSN 0802-4103

ISBN 82-426-1215-3

Forvaltningsområde:

Menneske – natur - studier

Management area: Man - nature studies

Rettighetshaver ©:

Stiftelsen for naturforskning og kulturminneforskning
NINA•NIKU

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

Redaksjon: Jostein Skurdal
NINA•NIKU, Lillehammer

Sats: NINA•NIKU

Kopiering: Norservice

Opplag: 100

Kontaktadresse:

NINA•NIKU

Tungasletta 2

7005 Trondheim

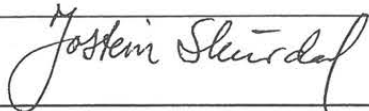
Tel: 73 80 14 00

Fax: 73 80 14 01

Tilgjengelighet: Åpen

Prosjekt nr.: 17104

Ansvarlig signatur:



Oppdragsgiver:

Referat

Hertzberg, K., Aas, Ø., og Vistad, O.I. 2001. Evaluering av Stortingsmelding 40 (1986/87) Om friluftsliv. NINA Oppdragsmelding 688; 1-26.

Denne rapporten presenterer resultatene fra en kortfattet evaluering av hvilke virkninger Stortingsmelding nr 40 (1986/87) har hatt for utviklingen av friluftsliv som forvaltnings- og politikkområde i norsk miljøforvaltning.

Evalueringen bygger dels på dokumentstudier, dels på et intensivt evalueringsseminar med deltagere fra offentlige myndigheter og organisasjoner.

Evalueringen konkluderer med at effektene av meldingen ikke kan sees isolert fra de store generelle endringene i norsk miljøforvaltning i samme periode, og andre samfunnendringer innen fritid, velferd mv.

Viktige effekter av meldingen er blant annet styrking av friluftsliv som fagfelt både i plansammenheng og i forbindelse med konsekvensvurderinger. Kunnskapen om friluftsliv er økt, og høyere utdanning er styrket. Administrativt er både det offentlige og de sentrale organisasjonene styrket.

Størst positive effekter hadde meldingen i perioden 1988 til 1993. Dette toppet seg blant annet gjennom "friluftslivets år" i 1993. I siste halvdel av 1990-tallet har friluftsliv som tema "tapt" oppmerksomhet og ressurser til andre miljøpolitiske områder.

Meldingen greide i liten grad å forutse samfunnsutviklingen, og utviklingen innen felter som motorferdsel i utmark, bevaring av villaksen og tilbudet av friluftsområder i pressområdene rundt de store byene har utviklet seg negativt. Andre sektorer har i mindre grad tatt ansvar for friluftsliv.

Utfordringene fremover er særlig knyttet til å revitalisere friluftsliv som arbeidsfelt for norsk miljøforvaltning, og samtidig bidra til at friluftslivspolitikken tilpasses store forestående endringer innen kultur, befolkning, miljø og fritid.

Abstract

Hertzberg, K., Aas, Ø. and Vistad, O.I. 2001. Evaluation of the consequences of the "White paper" to The Storting About Outdoor Recreation (1986/87). NINA Oppdragsmelding 688; 1-26.

This report presents the results of a short evaluation of the effects from the White Paper to The Storting About Outdoor Recreation on outdoor recreation as an area of concern for Norwegian environmental management and policy.

The evaluation is based on document studies, an intensive evaluation seminar and interviews with representatives from stakeholder groups and bureaucrats in different agencies.

The report concludes that the effects of the white paper not can be evaluated without a parallel look at the general development in Norwegian environmental politics, and general societal changes in leisure, welfare and so on.

Central effects of the initiative was strengthening of outdoor recreation as a topic of concern in planning and impact assessments. Scientific knowledge of outdoor recreation has increased, and university education is strengthened. Administrative capacity has grown and been professionalised both in official and private institutions.

The most positive influence of the white paper was observed from 1988 to 1993, culmination in the "Year of outdoor recreation" in 1993. In the second half of the 1990's, outdoor recreation lost interest and resources in competition with other areas of concern.

Future challenges for the creation of a new outdoor recreation policy in Norway include the need for revitalisation of outdoor recreation as a central part of environmental politics, and at the same time apply the rapid changes in culture, demography, environment and leisure.

Forord

Denne evalueringen ble gjennomført våren 2000 på oppdrag fra Miljøverndepartementet. Arbeidet inngikk i grunnlagsarbeidet for arbeidet med en ny stortingsmelding om friluftsliv, som etter planen skal offentliggjøres våren 2001.

Arbeidet er tidligere overlevert Md i notats form. Når vi nå velger å publisere rapporten i NINAs oppdragsmeldingsserie, er det blant annet for å kunne gjøre arbeidet lettere tilgjengelig for andre brukere.

Vi takker Espen Koksvis i Miljøverndepartementet for utmerket oppfølging. Ellers har en rekke personer i organisasjoner og offentlige etater bidratt med synspunkter og opplysninger som har vært nødvendige for å få gjennomført vurderingen. En hjertelig takk til alle som stilte opp. Allikevel understrekes det at rapporten og konklusjonene står for forfatterens regning.

Lillehammer, mars 2001.

Øystein Aas
prosjektansvarlig

Innhold

Referat	3
Abstract	3
Forord	4
Innhold.....	4
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunnen for utarbeiding av en stortingsmelding om friluftsliv	5
1.2 Friluftsliv i Norge – utvikling og trusler	5
1.3 Hovedmål i stortings-meldingen.....	5
Samfunnsmessig utvikling.....	6
2.1.Tidsbruk og arbeidsliv – ikke mer fritid ut over 90- tallet.....	6
2.2.Betydelig forbruksøkning – men ikke i alle befolkningsgrupper	6
2.3.Innvandring fra ikke-vestlige land øker – et mer flerkulturelt samfunn i byene	6
3 Forvaltningen av friluftsliv	7
3.1.Utviklingstrender i friluftslivet.....	7
Institusjonalisering	7
Profesjonalisering.....	7
Kommersialisering av friluftslivet	7
3.2.Endringer i miljøpolitikken – konsekvenser for friluftslivet	8
3.3.Oppfølging i forvaltningen	8
Endringer i forvaltningsorganene	8
Andre sektorer.....	9
Endringer i loverket.....	11
3.4.Budsjettutvikling	11
4 Friluftslivforståelsen i Stortingsmeldingen	12
4.1.Hvorfor støtte friluftslivet – og hvilket friluftsliv? 12	
4.2.Friluftsutøvelse: tidbruk og aktiviteter?	13
Generasjonsskiller, sosiale skiller og kjønnskiller .. 14	
5 Områder for friluftsliv	15
5.1.Målsetninger	15
5.2.Virkemiddelbruk	15
Budsjettutvikling	16
Antall og fordeling av områder	17
Nærområder	18
Kystområder	19
Fjellområder.....	19
6 Reiseliv og hyttepolitikk.....	20
7 Allemannsretten	20
8 Stimulering, rekruttering og informasjon.....	21
Friluftslivets år 1993.....	21
Organisasjonene	21
9 Jakt og fiske	21
10 Motorferdsel.....	22
11 Forskning og utredning.....	23
Perioden 1989 -1993.....	23
Perioden 1994 - 1999	23
Forskningsmessig utvikling	23
Betydningen av forskningen for offentlig og privat forvaltning med relevans for friluftsliv	24
Forskningens betydning for studier og utdanning på feltet.....	24
12 Oppsummering: betydningen av en stortingsmelding om friluftsliv	25
Referanser	27

1 Innledning

Denne evalueringen tar for seg bakgrunn, målsetninger og oppfølging politisk og forvaltningsmessig av Stortingsmelding nr. 40 (1986-87) Om friluftsliv. Det sentrale spørsmålet som her vil bli belyst og drøftet er hvordan utviklingen på politikkområdet friluftsliv har vært siden meldinga ble lagt fram, i hvilken grad dette har vært et resultat av stortingsmeldinga og hvordan andre samfunnsforhold har påvirket resultatene for friluftslivet.

Innledningsvis presenterer vi noen viktige samfunnsmessige endringer for oppslutning, utøvelse og forvaltning av friluftslivsaktiviteter. Deretter følger mer detaljerte avsnitt som belyser nærmere viktige saksområder innen politikk- og forvaltningsområdet friluftsliv.

1.1 Bakgrunnen for utarbeiding av en stortingsmelding om friluftsliv

Stortingsmeldingen om friluftsliv var i stor grad resultatet av et behov for en samlet gjennomgang av området og utforming av en målrettet politikk. Friluftslivmeldinga ble lagt fram etter en periode med økende fokus på friluftsliv. Friluftsliv ble for alvor etablert som offentlig ansvarsområde med friluftsløven av 1957. Løven var viktig blant annet for lovfesting av allemannsretten, og den opprettet offentlige råd og nemder nasjonalt, regionalt og lokalt. Friluftslivsspørsmål var senere også blitt behandlet i forbindelse med andre stortingsmeldinger på 1970-tallet, herunder Langtidsprogrammet for 1974-77. Med opprettelsen av Miljøverndepartementet i 1972 var friluftsliv overført dit fra Kommunaldepartementet. Gjennom NOU 1986:21, Ytre Oslofjord, ble friluftslivet tilknyttet strand- og skjærgårdsområdene i Oslofjorden behandlet spesielt. Men det var behov for en mer helhetlig gjennomgang av hele friluftslivsområdet, ikke minst på grunnlag av de store samfunnsmessige endringene som hadde skjedd siden løven kom i 1957. Derfor ble det startet forberedelser til en stortingsmelding om friluftsliv først på 1980 tallet. Først kom en utredning i 1985 av en rådgivningsgruppe. Den ble sendt på en omfattende høringsrunde. Deretter kom selve meldingen i 1987, før den ble behandlet i kommunal og miljøvernkomiteen i Stortinget 24. mai 1988.

1.2 Friluftsliv i Norge – utvikling og trusler

Friluftsliv har i lang tid vært sett på som en viktig kulturbærer og samfunnsэлемент i Norge, knyttet til utviklingen av en nasjonal identitet (Berntsen 1994). Den tidlige fokuseringen på friluftsliv i forvaltningen, som opprettelsen av interkommunale friluftsråd allerede på 1930-tallet, en friluftsløve i 1957 og friluftslivets betydning ved opprettelsen av de første nasjonalparkene, gjenspeiler også dette.

Den frie ferdselsretten, ski- og turgåing, bruk av utmarksressurser gjennom jakt, fiske og bærplukking har lange og sterke tradisjoner. Utviklingen på 60- og 70-tallet, med blant annet store vannkraftutbygginger, økende forurensning og andre

naturinngrep hadde skapt direkte trusler mot naturgrunnet som friluftslivet var avhengig av. Økende motorferdsel i utmark, kommersialisering av friluftaktiviteter og forsøk på begrensning av adgangen til utmarka vokste også fram som trusler mot friluftslivet. Samtidig hadde økende fritid, bedre inntekter og ikke minst etableringen av privatbilen i de fleste familier gitt flere muligheter til å drive friluftsliv. Fem dagers arbeidsuke, økt mobilitet og lengre ferie ga forutsetninger for å drive friluftsliv også for dem som ikke var tilknyttet utmarksnæringene direkte. De positive holdningene til friluftsliv - det var sunt, lite ressurskrevende, trivselsskapende og ga grunnlag for mer miljøvennlige holdninger – var også viktige som pådrivere for utforming av en stortingsmelding. Verdien av å drive friluftsliv ble sett på som så stor at nedgang i deltagelse og aktivitet ble betraktet som et problem. Ut i fra generelle utviklingstrekk i samfunnet var det bekymring for at friluftslivet ville miste oppslutning og utbredelse, og at man dermed ville miste viktige kvaliteter for samfunnet og for den enkelte. De etablerte organisasjonene innen friluftslivet var blant drivkraftene for å få fram stortingsmeldingen. DNT, Oslofjorden friluftsråd, Norges Velforbund, Norges Høgskole og Landbrukets Utmarkskontor var blant annet med på å utarbeide utredningen om friluftsliv som ble lagt fram i forkant av stortingsmeldingen.

1.3 Hovedmål i stortingsmeldingen

Stortingsmelding nr 40 (1986/87) er delt inn i 9 hoveddeler:

- ◆ Friluftsliv som samfunnsak: Meldingens generelle del. Definisjonen av friluftsliv, friluftslivets forankring i Norge, beskriver ønsket overordnet utvikling.
- ◆ Områder for friluftsliv: Arealdelen av stortingsmeldingen. Sentralt å unngå inngrep som reduserer områders verdi for friluftslivet og øke den offentlige sikringen av friluftsområder.
- ◆ Fiske og jakt i fritida: Adgang til jakt og fiske samt prisutvikling mest sentralt, sammen med ressursforvaltningsproblematikk som forsuring og vern av laksen, særlig drivgarnsfiskeproblematikken. Adgangs- og rettighetsspørsmål var ett av de områdene der det var størst avstand mellom regjeringens forslag og stortingskomiteens innstilling.
- ◆ Tiltak for å stimulere friluftslivet: Friluftsliv som ledd i forebyggende helsearbeid, friluftsliv i skoleverket, samarbeid med organisasjonene og samarbeid med idretten.
- ◆ Samarbeid med reiselivet.
- ◆ Hytter: Hytter som utgangspunkt for friluftsliv. Målsetning at flest mulig skulle ha tilgang til en hytte.
- ◆ Motorisert ferdsel i utmark og vassdrag: Sees på som et miljøproblem og må holdes under kontroll, samtidig adgang til nyttekjøring etter bestemte kriterier. Åpner imidlertid for mer liberale bestemmelser i Nord-Troms og Finnmark.
- ◆ Forskning og utvikling: Økt kunnskap om helsemessige gevinster, samfunnsøkonomiske konsekvenser og sosiale og kulturelle aspekter ved friluftslivet er viktige mål.
- ◆ Administrative og økonomiske konsekvenser.

I vår gjennomgang av meldingen ser vi først på en del generelle utviklingstrekk og samfunnsendringer som har vært viktige i lys av hvilke endringer meldingen forutsås. Deretter går vi nærmere inn på de konkrete delområder.

Samfunnsmessig utvikling

2.1. Tidsbruk og arbeidsliv – ikke mer fritid ut over 90-tallet

Det skjedde store endringer knyttet til folks arbeidsliv og fritid i løpet av 70- og 80-åra. Folk fikk mer fritid, i gjennomsnitt 50 minutter per dag eller fire timer per uke for befolkningen som helhet (Haraldsen & Kitterød 1992). Det ble langt flere yrkesaktive, først og fremst fordi andelen kvinner yrkeslivet økte. I 1972 hadde 44% av alle voksne kvinner inntektsgivende arbeid, dette hadde økt til 59% i 1990 (Statistisk sentralbyrå). I løpet av samme periode ble det gjennomført flere arbeidstidsreformer. Pensjonsalderen ble satt ned fra 70 til 67 år i 1973. Arbeidstiden ble redusert flere ganger, til sammen fra 42,5 timers uke i 1976 til 37,5 timers uke i 1987. Arbeidstakere over 60 år fikk en femte ferieuke i 1976.

Både stortingsmeldingen og utredningen om friluftsliv uttrykte forventning om at reduksjonen i arbeidstid ville fortsette og folk ville få mer fritid. Dette har i liten grad slått til. Det har ikke vært gjennomført reduksjoner i arbeidstid eller økt ferie. Deltagelsen i yrkeslivet har fortsatt å øke blant kvinner, til 66,5% i 1999 (Statistisk sentralbyrå). I løpet av 80-tallet var det særlig småbarnsmødre som i større grad enn før ble yrkesaktive, og det var også flere som jobbet heltid. Blant menn var 75,3% sysselsatte i 1999, og det er omtrent som i perioden 1970 til nå. Tidspress hos småbarnsfamilier har blitt et viktigere tema etterhvert som det har blitt vanlig at begge foreldre er i jobb. Tidsnyttingsundersøkelsene til Statistisk sentralbyrå viser at yrkesarbeidet tok stadig mer av barnefamiliens tid, sammenlagt gikk nærmere 5 timer mer i uka til yrkesarbeid i 1990 enn i 1980 (Haraldsen and Kitterød 1992). Sannsynligvis har denne utviklingen fortsatt.

2.2. Betydelig forbruksøkning – men ikke i alle befolkningsgrupper

Forbruket økte gjennom både 70- og 80-tallet. Den såkalte jappetida på 80-tallet, med høykonjunktur, deregulering av kredittmarkedet og liberal utlånspolitikk hos bankene, var en periode med rask forbruksøkning og perioden introduserte også en mer urban livsstil. Etter en nedgangsperiode i 1988-93 har forbruket økt igjen. Disponibel inntekt pr innbygger økte også utover 90-tallet, og forbruket økte med 9,7% fra 1988 til 1998 (Statistisk sentralbyrå). Lave renter har gitt lavere boligutgifter enn på 80-tallet, selv om boligprisene er høyere. Forbruksøkningen har vært størst innenfor reiser og transport, men også forbruk til fritid og utdanning har økt. Et eksempel på forbruksøkningen er utviklingen i bilparken, fra 1

million personbiler i 1976 til 1 789 000 personbiler i 1998 (Statistisk sentralbyrå).

Samtidig har forskjellene mellom folk blitt større; den samlede inntektsandelen for tidelen personer med høyest inntekt har økt, mens den har gått ned for tidelen med lavest inntekt. Den fattigste andelen av befolkningen har relativt sett sakkert akterut, og faller utenfor også på flere områder – blant annet har de dårligere helse, lavere utdanning, lavere deltagelse i fritidsaktiviteter og er mindre fysisk aktive. Disse faktorene henger trolig sammen og er gjenstand for forskning. I friluftslivssammenheng kan denne utviklingen også spores, deltagelse i mange friluftslivaktiviteter er generelt høyere blant dem med høy utdanning og inntekt (Vorkinn, Aas og Kleiven 1997). Det kan se ut som utviklingen går i retning av at de aktive deltar i stadig større grad, mens noen faller helt utenfor. Dette viser seg også i generelle undersøkelser av morsjons/friluftslivaktiviteter (Gunnar Breivik, pers. meddelelse), og dette var også en type utfordringer som den forrige stortingsmeldingen forutså og drøftet – i tråd med god tradisjon innenfor den skandinaviske velferds- og likhetssamfunnsmodellen.

2.3. Innvandring fra ikke-vestlige land øker – et mer flerkulturelt samfunn i byene

Folketallet totalt har økt i Norge de siste 30 årene, fra ca 3,8 mill. i 1970 til 4,4 mill. i 1999 (Statistisk sentralbyrå). Innvandringen har også økt, og andelen av befolkningen med utenlandsk bakgrunn har blitt større. I 1970 hadde 1,5% av befolkningen utenlandsk bakgrunn (født i utlandet eller med foreldre som begge var født i utlandet). De fleste var fra Norden og det øvrige Europa. Deretter har innvandrerbefolkningen økt jevnt og utgjør nå 5,9% av en befolkning på ca 4,4 mill. Sammensetningen av innvandrere har også endret seg: innvandrere fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika utgjør nå omtrent 50% av innvandrerbefolkningen, mens de utgjorde 6% i 1970 (alle tall fra Statistisk sentralbyrå). Tilsvarende har andelen innvandrere fra Norden, Europa for øvrig, Nord-Amerika og Oseania blitt mindre.

I tillegg til en større innvandrerbefolkning, er reiseaktivitet og kontakt med andre kulturer hos nordmenn har økt kraftig. Dette har gitt et mer flerkulturelt samfunn, først og fremst i de store byene, der andelen innvandrere er relativt større enn landsgjennomsnittet. De har selvfølgelig tatt med seg andre vaner, verdier og aktiviteter. Avhengig av opprinnelsesland har ikke innvandrere nødvendigvis noen tradisjoner for å drive friluftsliv, og kanskje ikke på den "norske" måten. Formidling og stimulering til friluftsliv blir en helt annen oppgave overfor grupper som egentlig er ganske fremmed for disse tradisjonene, og gjør at synet på friluftslivets stilling i samfunnet må bli mer nyansert enn tidligere. Utviklingen av et mer flerkulturelt samfunn, både gjennom innvandring til Norge og gjennom nordmenns økende kontakt med utlandet, ble i liten grad diskutert i stortingsmeldingen fra 1988. Mens friluftslivets verdier og berettigelse tidligere var akseptert uten særlig diskusjon av en relativt homogen befolkning hvor stort sett

alle hadde vokst opp med friluftstradisjoner, er ikke det like selvsagt nå.

3 Forvaltningen av friluftsliv

3.1. Utviklingstrender i friluftslivet

Den forrige friluftslivmeldingen viet mye plass til hva friluftslivbegrepet omfattet, friluftslivets posisjon i samfunnet og ulike samfunnsmessige målsetninger knyttet til friluftslivet. Stortingsmeldingen definerer friluftsliv som en viktig samfunnssak. Friluftslivets posisjon i norsk kultur og tradisjon, den høye oppslutningen om friluftslivsaktiviteter og den samfunnsmessige nytten av at folk driver friluftsliv framheves sterkt. Særlig er helseaspektet viktig; friluftsliv blir sett på som forebygging av ulike helseproblemer og som en måte å gi barn og unge en sunn oppvekst. En hovedoppgave er å ta vare på friluftslivsinteresser overfor konkurrerende arealbruksinteresser, på alle forvaltningsnivåer. De tre hovedmålene i meldingen er å fremme friluftsliv for alle, friluftsliv i dagliglivet og friluftsliv i harmoni med naturen. Friluftslivmeldingen representerte en større grad av formalisering av friluftslivområdet, og krav til hvilke rammer friluftslivet skulle utøves under, hvilke kriterier som skulle gjelde for å støtte ulike former for friluftsliv, blir viktige. Tre hovedlinjer kan spores i utviklingen av friluftslivet:

Institusjonalisering

Da stortingsmeldingen ble skrevet var friluftslivet var inne i en utvikling hvor det gikk fra uformell aktivitet til å bli mer organisert og til å inngå i en mer formalisert forvaltning. Denne utviklingen var i gang for lengst da meldingen ble skrevet. Friluftsliv som offentlig anliggende ble stadfestet med friluftslivloven i 1957, friluftsråd ble dannet allerede i 30-årene og store organisasjoner som DNT og NJFF er enda eldre. Stortingsmeldingen bidro til å ytterligere markere friluftsliv som et samfunnsområde. Hovedansvaret i det offentlige ble forankret i Miljøverndepartementet og det nyopprettede fagdirektoratet Direktoratet for naturforvaltning som ble etablert i 1985. Men meldingen ønsket også innføring av friluftsliv på nye sektorer, som i skoleverket og helsevesenet. Friluftslivets fellesorganisasjon, FRIFO, ble dannet i 1989 som et direkte resultat av arbeidet med stortingsmeldingen. FRIFO skulle fylle behovet for en sentral friluftslivorganisasjon som formell samarbeidspartner for den offentlige forvaltningen, slik Norges idrettsforbund er for idretten. Det har imidlertid ikke fått den samme posisjon som NIF når det gjelder innflytelse og bevilgninger. Institusjonaliseringen ligger også bak utviklingen innenfor konsekvensutredninger, der friluftsliv ble etablert som et utredningstema på linje med mer tradisjonelle temaer som de vanlige naturvitenskapelige og økonomiske utredningstemaene.

Den økte institusjonaliseringen av friluftslivet og føringene i den retningen i stortingsmeldingen har utvilsomt bidratt til å stadfeste friluftslivet som samfunns- og forvaltningsområde, og det har vært viktig for å kunne gi friluftslivet en posisjon i

forhold til for eksempel naturinngrep og arealpolitikk. Vi kommer mer tilbake til dette i avsnittet om friluftslivforvaltningen.

Profesjonalisering

Friluftslivet har i større grad utviklet seg som eget fagtema siden stortingsmeldingen, det har blitt vitenskapeliggjort gjennom forskning og profesjonalisert gjennom formell utdanning først og fremst ved høyskoler. Dette henger nok også sammen med institusjonaliseringen av friluftslivet – man skulle ha formell kompetanse for å fylle ulike funksjoner, for eksempel i skolen. Friluftsliv som virkemiddel er også en del av dette – bruk av friluftslivpedagogikk i forhold til vanskeligstilte barn og unge og friluftsliv som terapi har blitt mer utbredt.

Kommersialisering av friluftslivet

Det har blitt et marked for friluftslivprodukter i form av fritidsopplevelser og fritidsutstyr, i større grad enn før. Folks økte inntektsnivåer uten at tilgjengelig fritid har økt i samme grad som i 60- og 70-årene har gitt et marked for investering i fritiden. Det er også en holdningsendring i forhold til fritid, som henger sammen med konsumentensamfunnet generelt – fritid og friluftsliv blir en vare man kan kjøpe og få utbytte av raskt. Opplevelsesverdien blir viktigere, og man skal ha noe igjen for fritiden. Det er usikkert hvor dominerende dette er. Kommersialiseringen er også i tråd med utviklingen i samfunnet ellers, uten at holdningene til friluftsliv nødvendigvis har endret seg. Utviklingen i landbruket, med økt fokus på utmarksnæring og bygdeturisme, kan også ha bidratt til et tydeligere friluftslivmarked.

Stortingsmeldingen bidro til at allemannsretten ble satt i fokus, og forsøk på å begrense ferdselsretten kan ikke betraktes som noe stort praktisk problem, bortsett fra enkelte prinsipielle saker. Imidlertid utnyttes den frie ferdselsretten av kommersielle aktører, også utenlandske. Dette er et problem for grunneiere som berøres, som ser andre bruke utmarka som inntektsgrunnlag uten å kunne gripe inn eller tjene på det selv. Turistforeningen har også hatt flere saker, blant annet i Lyngen i Troms, med kommersielle aktører som utnytter hyttenettet til organiserte turer og tjener penger på mellomlegget mellom DNTs hyttepriser og sine egne priser til deltagerne. Utenlandske operatører ser kanskje Norge som "jomfruelig mark" i reiselivssammenheng, og norsk natur og friluftsliv markedsføres også tungt i utlandet. Erfaringer fra Sverige, hvor blant annet kommersielle aktørers utnyttelse av allemannsretten har ført til en innskrenkning der allemannsretten nå gjelder for enkeltpersoner, tilsier at balansen mellom organiserte turer og kommersielle turer bør drøftes nærmere. På andre måter kan imidlertid kommersialisering virke positivt. For eksempel har arbeidet med driftsplaner for fiske og jakt gitt allmennheten bedre tilgang gjennom økt kortsalg og organisering.

Samlet sett trengs en gjennomgang av kommersialisering, hvilke kriterier man skal gå etter, og hvordan man skal enes om dem. Her er det viktig at forvaltningen er i forkant. Det har den ikke alltid vært tidligere, for eksempel har man ikke greid å begrense privatiseringen i strandsonen i særlig grad,

selv om det er lenge siden man ble oppmerksom på problemet.

3.2. Endringer i miljøpolitikken – konsekvenser for friluftslivet

I løpet av tiden siden meldingen har det skjedd andre viktige endringer i miljøpolitikken. Generelt har utviklingen av friluftsliv som offentlig forvaltningsområde skjedd parallelt med stor utvikling innenfor miljøforvaltningen generelt. Den offentlige innsatsen på miljøområdet er generelt økt mye på 80- og 90-tallet. Økt delegering og økt internasjonalisering er to prosesser som har gått parallelt. Brundtlandkommisjonens rapport, *Vår felles framtid*, som ble lagt fram i 1987, markerte en større internasjonalisering av miljøpolitikken. Begrepet "bærekraftig utvikling" ble lagt til grunn for videre norsk miljøpolitikk og i prinsippet for alle samfunnsområder. På slutten av 80-tallet ble det etablert prøveordning med miljøvernkonsulenter i kommunene. Dette er senere videreført i de fleste kommuner. Friluftsliv var særlig i den første tiden et viktig arbeidsområde for miljøvernkonsulentene i kommunene, antagelig blant annet for at dette var et felt som kunne gi en positiv vinkling. Kombinert med store tilgjengelige arbeidsmarkedsmidler først på 90-tallet førte dette til en betydelig innsats innen skjøtsel og tilrettelegging av stier, turveger og lignende rundt i mange kommuner. I oppfølgingen av Brundtlandkommisjonen (Rio-konferansen i 1992) ble lokal oppfølging gjennom lokale Agenda 21 en viktig målsetting. Konvensjonene om biologisk mangfold og om klima har også fått konsekvenser for lokalt miljøvernarbeid. Samlet sett dreide miljøfeltet gradvis i retning av håndtering av overordnede miljøproblemer. For eksempel har kommunene nå fått i oppgave å kartlegge biologisk mangfold. Det ble også i større grad stilt miljøkrav til friluftslivet, blant annet at det ikke skulle ha negative konsekvenser for biologisk mangfold.

Konflikter mellom bruk og vern økte i perioden, og begynte å omfatte friluftslivet mer enn før. Om det skyldes endringer i friluftslivet – at det faktisk har negative effekter i større grad enn før – eller en dreining i retning av mer fokus på uberørt natur, er vanskelig å si. Nye aktiviteter dukket opp, som kanskje ga andre påvirkninger. Det kan imidlertid hevdes at naturforvaltningen ble mer biologisk preget, blant annet gjennom retningslinjene for arealbruk og -planlegging, den økte fokus på biologisk mangfold og ulike modeller for utforming av verneområder der forskjellige former for bruk ikke var inkludert. Friluftsliv og naturvern har tradisjonelt vært en god allianse i Norge. Alliansen er fortsatt sentral i norsk miljøpolitikk, men den er nok utsatt for større press nå enn før.

I forbindelse med arbeidet med norsk sti- og løypeplan (Direktoratet for naturforvaltning 1994) ble det foreslått et system for arealsonering for å klassifisere fjellområdene i Norge. Systemet skulle begrense tilrettelegging i enkelte områder og kanalisere ferdsel gjennom sterkere tilrettelegging i andre områder. Sone 1 skulle bevares uten tilrettelegging og ingen nye innretninger skulle komme. Sone 2 kunne ha enkel tilrettelegging, sone 2b med noe større omfang. Sone 2c ble definert som at det ikke skulle videreutvikles tilrettelegging her. Sti- og løypeplanen var i stor grad lagt opp etter Turist-

foreningenes rutenett. En lignende soneringstankegang har blitt fulgt opp i forvaltningsplaner for Jotunheimen og Rondane, hvor man har dels forsøkt å kanalisere ferdsel til noen områder med sterk tilrettelegging, dels endret rutenett eller avsluttet opprettholdelse i andre områder. Bakgrunnen for soneringstanken er særlig å gi mulighet også for naturopplevelser og friluftsliv i områder uten fysisk tilrettelegging.

3.3. Oppfølging i forvaltningen

Endringer i forvaltningsorganene.

Friluftsliv var overført til Miljøverndepartementet ved opprettelsen i 1972 fra Kommunaldepartementet. Der var det etter hvert bygd opp en egen stab som arbeidet med friluftsliv, særlig med arealsaker og lovspørsmål omkring friluftsløven.

Da stortingsmeldingen ble skrevet, var Direktoratet for naturforvaltning, som hadde ansvaret for friluftsliv, ennå ganske nytt. Det ble opprettet i 1985, og fikk da et friluftslivskontor tilknyttet avdelingen for naturvern og friluftsliv. Kontoret fikk overført både oppgaver og personell fra Md. En egen avdeling for friluftsliv ble opprettet i DN i 1989. Ved en senere omorganisering i 1995 ble hovedansvaret for friluftsliv lagt til en egen seksjon under Naturbruksavdelingen, samtidig som forvaltning av sikrede friluftsområder ble lagt på en annen avdeling (Arealavdelingen) og forvaltningen av fisk og vilt på en tredje avdeling (Artsavdelingen). Senere er også ansvaret for andre viktige områder innenfor friluftslivsforvaltningen skilt fra hverandre. Ved opprettelsen av SNO fikk for eksempel denne etaten ansvaret for administrasjon av mildere til Skjærgårdstjenesten. Alt dette medførte at den tidligere friluftslivsavdelingen og fagmiljøet der ble splittet opp, selv om ansvaret for ulike områder av friluftslivet også tidligere hadde vært delt på ulike avdelinger internt i DN. Sammen med andre faktorer, som at friluftsliv gradvis mistet politisk prioritet etter friluftslivets år i 1993, og tapte i konkurransen om oppmerksomhet både i Md og DN, kan omorganisering og åpenbar fragmentering av friluftslivsfeltet ha bidratt til mindre fokus på friluftsliv i offentlig forvaltning på slutten av 90-tallet og svakere resultater enn i perioden 1989 – 1993.

I sentralforvaltningen hadde man også Statens friluftsråd, som ble opprettet i 1958 på bakgrunn av friluftsløven. Statens friluftsråd prioriterte særlig pådriverrollen for sikring av områder for allmennhetens friluftsliv. Friluftsrådet ble lagt ned som selvstendig enhet og slått sammen med Statens naturvernråd til Statens naturforvaltningsråd i 1990. Nedleggelsen ble begrunnet i at det var med hensiktsmessig med et bredere rådgivningsforum, i tråd med utviklingen av naturforvaltning som fagfelt og direktoratstrukturen. Utvalget har som generell oppgave å fremme naturforvaltningsarbeidet, følge med i forvaltningen av naturressurser og gi råd til myndighetene. Friluftsliv er ett av arbeidsområdene. Faren ved denne endringen kan være at det blir vanskeligere å drøfte konkrete friluftslivssaker i en tid med en rekke viktige naturforvaltningsaker i samfunnsdebatten. Friluftslivssaker forsvinner lett i forhold til andre naturforvaltnings spørsmål. I tillegg har utvalget knappe ressurser.

Fylkesfriluftsnemnder ble opprettet i 60-årene som følge av retningslinjer trukket opp i friluftsløven. Fylkesmennenes miljøvernnavdeling ble opprettet i 1982. Utover på 70- og 80-tallet ble det i flere fylker etablert politisk innflytelsesrike fylkesfriluftsnemnder der sentrale politikere fikk et forum hvor friluftslivsspørsmål var hovedtema. Dette ansvarliggjorde politikerne og sikret også at friluftsliv som tema ble mer sentralt blant stortingspolitikere etter hvert som politikere med erfaring fra fylkesfriluftsnemnder ble rekruttert til Stortinget. Meldingen tok til orde for en styrking av fylkesmennenes arbeid med friluftsliv, og går inn for at minst ett årsverk brukes til dette. Fylkesmennenes miljøvernnavdelinger har vært aktive i å følge opp friluftsmålssetninger. Mye av dokumentasjonen og planleggingen av lokalt tiltaksarbeid foregår her. Den forrige meldingen foreslo å legge ned fylkeskommunale friluftsråd som eget organ og heller legge friluftsliv inn som en oppgave for en nemnd med bredere arbeidsfelt. Argumentasjonen var den samme som for Statens friluftsråd. Mange steder har fylkesfriluftsnemndene blitt lagt ned og friluftsliv blitt lagt til en bredere nemnd eller utvalg. Med nedleggelsen forsvant en instans som hadde hatt betydning for å etablere friluftslivet som politikkområde, og som hadde vært viktig blant annet i behandlingen av arealplaner, byggesaker og sikringsaker. Det satt ofte erfarne politikere i fylkesfriluftsnemndene, som ga friluftslivssakene tyngde. Fylkeskommunens arbeid med friluftsliv er viktig særlig i fylkesplanleggingen og i forhold til skolesektoren.

Miljøverndepartementet gikk inn for en styrking av friluftslivarbeidet på kommunalt nivå. I 1986 hadde 40% av kommunene egen friluftsnemnd eller – utvalg, mens 40% hadde friluftsliv som område under et hovedutvalg for kultur o.a. Omtrent 10% av kommunene hadde egne stillinger med ansvar for friluftsliv, miljøvern eller parkforvaltning. Departementet anbefaler at oppgavene samles i et eget hovedutvalg for miljøvern. En viktig forvaltningsmessig endring skjedde ved innføringen av MIK-reformen, Miljøvern i kommunene. Dette var først en forsøksordning i perioden 1988-1991 og omfattet 91 kommuner. senere gjaldt ordningen for alle kommuner. Fram til 1997 dekket Miljøverndepartementet lønnsmidler til en egen miljøvernleder/koordinator i kommunen. Hovedtanken bak reformen var at kommunen skulle få bedre miljøfaglig kompetanse, i tråd med at kommunen også skulle ta større ansvar for miljøet gjennom mer helhetlig og langsiktig forvaltning. Selv om prioriteringene varierte lokalt, førte MIK-reformen ofte til økt satsing på friluftsliv, og bidro utvilsomt til å etablere friluftsliv som et ansvarsområde for kommunen. Da de øremerkede statlige bevilgningene falt bort og gikk inn i de generelle rammeoverføringene forsvant miljøvernlederstillingen i noen kommuner, noe som også må ha vært et tap for friluftslivet.

På lokalplan nevnes også interkommunale friluftsråd og organisasjoner som viktige forvaltningsorganer (rådene) og samarbeidspartnere (organisasjonene). De hadde vært i virksomhet ganske lenge allerede. Oslofjordens Friluftsråd ble dannet i 1933, Oslo og Oland Friluftsråd i 1936 og Bergen og Omland Friluftsråd i 1937. Organisasjoner som DNT og NJFF er godt over hundre år gamle. Det har blitt flere interkommunale

friluftsråd siden meldingen ble lagt fram, til sammen er det 17 nå.

Utviklingen i friluftslivforvaltningen, der friluftsliv i økende grad ble innlemmet i bredere organer og utvalg, viser kanskje en nedtoning av friluftsliv som eget område. Nedleggelse av et eget friluftsråd, av fylkesfriluftsnemnder og av en egen avdeling for friluftsliv i DN bidrar alle til å gjøre friluftsliv mindre synlig. I tillegg tapes kompetanse og erfaring som var bygget opp i disse organene. Friluftslivet ble en del av et større naturforvaltningsfelt. Det har opplagte fordeler i form av koordinering, men åpner kanskje samtidig for at friluftsliv taper i prioritering der det er tunge økonomiske og andre interesser inne i bildet.

Parallelt med denne utviklingen har naturforvaltningen blitt mer desentralisert – kommunen har tatt over flere oppgaver. Dette er blant annet klargjort gjennom revisjonen av friluftsløven i 1996. Det siste spørsmålet er om kommunene skal ta over forvaltningen av verneområder. Problemet som kan oppstå her som på andre fagfelt, er hvordan sentrale mål og retningslinjer blir ivaretatt på lokalplan, om de økonomiske ressursene er tilstrekkelige, om det er kompetanse, politisk vilje og evne og om det er virkemidler for å sikre dette. Kommunene fikk styrket sin administrative kompetanse på feltet gjennom MIK-reformen. Friluftsliv har mange steder blitt godt ivaretatt gjennom MIK-reformen, men det er grunn til å stille spørsmål ved om friluftslivhensyn blir godt nok ivaretatt innen andre sektorer. Arealplanleggingen, som danner en grunnleggende premisse for området, er et område hvor andre sterke interesser i samfunnet mange steder står mot friluftslivhensyn. Kommunenes dispensasjonspraksis fra regelen om byggeforbud i 100-meterssonen langs kysten har vært et kontinuerlig problem (regelen har i praksis i liten grad blitt fulgt opp). Et annet eksempel er byggingen av skogsbilveier, som har vært omfattende de siste tiårene og bidratt til store landskapsendringer. Her er det veldig ulik praksis lokalt mht. byggetillatelse, og det er ønskelig at friluftslivhensyn kommer inn i vurderingene i større grad.

Andre sektorer

Stortingsmeldingen la opp til et sektorovergripende friluftsliv, der også landbruk, utdanningssektor, helsesektor og kultursektor ble tillagt viktige oppgaver og målsetninger. Utviklingen her har ikke blitt helt som forventet, til tross for at vi i mellomtiden har fått stortingsmelding nr 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, som ytterligere har klargjort at alle sektorer må ta ansvar for miljøpolitikken. La oss se litt nærmere på friluftslivsarbeidet innen de enkelte viktige sektorene.

Forholdet mellom landbruksmyndighetene og miljøvernmyndighetene var preget av svak samordning dårlig både med hensyn til lovverk og tilskuddsordninger. I perioden etter stortingsmelding nr 40 om friluftsliv har samarbeidet mellom friluftslivinteresser og landbruket, særlig med grunneierorganisasjonene og Statskog, generelt blitt bedre. Samarbeidet mellom friluftslivets organisasjoner og grunneierne har vært relativt godt, og man har fått på plass en rekke sentrale avtaler mellom de store organisasjoner. Satsingen på kulturland-

skap i landbruket har vært viktig for å fremme felles interesser i pressområder, og hensyn til friluftsliv er bygd bedre inn i de betydelige tilskuddsordningene i landbruket. Konfliktene mellom moderne mekanisert skogbruk og friluftsliv var store på 70-tallet. Utover på 90-tallet ser det ut til at konfliktene er dempet, selv om de fortsatt er tilstede i bynære områder. En av årsakene kan kanskje være endringer i friluftslivet, der særlig bruk av sykkel i Markaområdene har gitt friluftsfolket gode muligheter for å nytte skogsbilvegene. Skogsbilvegene har også vist seg nyttige for skigåing i snøfattige vintre. Levende skog prosjektet, som gir retningslinjer for et mer naturvennlig skogbruk, var også gunstig for friluftslivet og er et eksempel på felles interesser mellom friluftsliv og naturvern.

Helseaspektet ved friluftsliv var framtreddende i meldingen. Helsedepartementet med underliggende organer har i beskjeden grad tatt ansvar for friluftsliv økonomisk og ressursmessig. Rent forvaltningsmessig er det økende kontakt på departements- og rådsnivå. Dokumentasjon av betydningen av friluftslivaktivitet for rørlighet, forebygging av hjerte- og karsykdommer, muskel- og skjelettlidelser, psykiske lidelser m.m. tillegges i meldingen stor vekt som begrunnelse for å fremme friluftslivet. Det har vært liten interesse fra helsemyndighetene for å finansiere denne type forskning. Beskjefteheten med friluftsliv fra helsemyndighetene har i stor grad vært innenfor behandlingstilbud tilknyttet enkeltinstitusjoner og -miljøer. Langsiktig forebygging gjennom integrering av friluftsliv som en helsefaktor i tilknytning til bomiljø, skoler, arbeidsliv og generell samfunnsplanlegging har ikke vært noe særlig sentralt tema. Helsemyndighetene har derfor kanskje ikke vært den alliansen i friluftslivpolitikken som man la opp til i meldingen. Det er mulig at det nyopprettete Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet kan bidra til en endring i denne situasjonen. Rådet representerer ihvertfall økt satsing på fysisk aktivitet i forebyggende helsearbeid og friluftsliv inngår i dette.

Kulturdepartementet, som forvalter spillemidlene og gir innspill til fordelingen av disse, kom med mange innspill til stortingsmeldingen. Friluftsliv omtales ofte som en del av idretten, og undersøkelser av mosjonsaktiviteter viser at friluftslivaktiviteter er mest utbredt og de som er viktigst ute i de store befolkningsgruppene (Breivik & Vaagbø 1999). I behandlingen av friluftsmeldingen la både regjeringen og stortingskomiteen stor vekt på at en økt andel av spillemidlene måtte forbeholdes friluftslivet. Til tross for disse tverrpolitiske signalene greide idrettens organisasjoner å hindre for store overføringer. Striden om spillemidlene i etterkant av den forrige meldingen kan ha ført til et uheldig konkurranseforhold mellom friluftsliv og idrett, der friluftslivet nok er taperen.

Situasjonen har vært bedre når det gjelder barn og unge. Samarbeidet mellom miljømyndighetene og Barne- og familiedepartementet og Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet synes å ha vært bedre enn med Kulturdepartementet. I barneskolen er det et mål at 20% av undervisningstiden skal foregå ute, i friluftssammenheng. Målet er neppe nådd, selv om det ikke er gjort noen grundig undersøkelse av dette. Det er et mål at friluftsliv i skolen skal være mer alminnelig tilstede, og ikke bare komme i enkeltstående leirskole-

uker. M97 ser ut til å inneholde en rekke positive elementer for friluftslivet. Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet betrakter friluftsliv som en del av kroppsøvingsfaget, mens det fra miljømyndighetene sees som viktig i mange flere sammenhenger. Kompetanseutviklingen henger muligens etter, og med den utviklingen av friluftsliv som pedagogisk virkemiddel. På allmennlærerutdanningen kan man velge bort friluftsliv og fysisk aktivitet som fag, men i hvilken grad det er mangel på kompetente og entusiastiske lærere vet vi ikke. I det hele tatt er motivasjon, kunnskap og holdninger hos lærerpersonalet svært viktig når det gjelder friluftsliv. FRIFO har vært aktive overfor skolene når det gjelder bl.a. friluftsliv i skolefritidsordning og bruk av friluftsområder.

På barnehagesiden er situasjonen god. Samarbeidet med Barne- og familiedepartementet har vært bra, og gitt blant annet en veiledning i friluftsliv og naturaktivitet. Det er også flere eksempler på prosjekter på fylkesnivå, blant annet i Nordland og Oppland, med økt satsing på friluftsliv i barnehager, enten innenfor vanlig drift eller som naturbarnehager (Sæthre 1994; Fylkesmannen i Nordland 1995). Prosjektene viser gode resultater når det gjelder holdningen til uteaktivitet, motivasjon og opplæring hos personalet. Rene naturbarnehager har også blitt startet flere steder i landet, og fått mye oppmerksomhet. Imidlertid er det viktig å følge med på hva som skjer i de vanlige barnehagene, de som ikke har deltatt i prosjekter eller fått spesiell veiledning. Også her er nok personalets egen kompetanse og holdninger svært viktige. Et resultat fra friluftsprosjektene i barnehager har vært at personalet har trengt en puff for å komme ut av vante rutiner, tid brukt til møter etc, som har gått på bekostning av tiden brukt utendørs. Tilgangen på gode friluftsområder i nærheten av barnehagen er selvfølgelig viktig, men de må bli brukt også.

Oppfølging av friluftsmeldingen i fagforvaltningen

Direktoratet for naturforvaltning systematiserte sin oppfølging av stortingsmeldingen gjennom en handlingsplan for friluftsliv i 1991, *Friluftsliv mot år 2000*. Handlingsplanen ble utarbeidet etter påtrykk fra blant annet friluftslivets interesseorganisasjoner, som var utålmodige etter å se resultater av oppfølgingen av stortingsmeldingen om friluftsliv. Handlingsplanen skisserte konkrete målsetninger og tiltak innenfor sentrale felt, og hadde også en budsjett del med anslåtte kostnader som var nødvendig for å nå målene for perioden 1991-2000. I 1996 ble handlingsplanen revidert. Den reviderte planen oppsummerte status for Handlingsplan for friluftsliv, fylkesvise handlingsplaner for friluftsliv og gikk gjennom utviklingstrekk, utfordringer og nasjonale satsingsområder. Den reviderte handlingsplanen er langt mer analyserende og konkret i beskrivelsene enn den første, og kan på mange måter ses på som en oppfølging av stortingsmeldingen og ikke bare av den første handlingsplanen. Den går mer grundig til verks i forhold til friluftslivets posisjon og utvikling i samfunnet, forholdet til andre sektorer, aktører og virkemidler. Den reviderte handlingsplanen er et viktig dokument i oppfølgingen av stortingsmeldingen fordi den konkretiserer målsetningene i meldingen på en god måte.

I tidsrommet fra den første handlingsplanen ble laget til den reviderte planen kom hadde friluftsliv bygget seg opp som et politikkområde, selv om resultatene ikke alltid ble som håpet. Etter at den reviderte handlingsplanen ble laget har utviklingen vært negativ. Viktige årsaker er blant annet redusert politisk prioritering av feltet, reduserte bevilgninger, svakere og mer sporadisk kontakt mellom myndigheter og frivillige organisasjoner.

Direktoratet for naturforvaltning har i perioden siden stortingsmeldingen laget en rekke veiledere, håndbøker etc spesielt for kommunene, som formidler kunnskap og gir råd om innpassing av friluftslivhensyn i kommunal forvaltning. Håndbøkene omhandler blant annet informasjonsformidling, sikringsarbeid, tilrettelegging, veiledning for planlegging generelt og for grøntområder. Om det blir brukt, representerer materialet en stor oppgradering av friluftslivkompetansen på lokalplan. En svakhet kan imidlertid være at veiledningen er for fagrettet og i liten grad tar opp de politiske konflikttemaene som berører friluftslivforvaltningen. Der hvor andre sektorer og hensyn tilsier politiske interessekonflikter, for eksempel i tilknytning til arealplanlegging, forblir tiltakene og forslagene avgrenset til miljøsektoren. At miljøhensyn og dermed også friluftslivhensyn ikke er tilstrekkelig sektorovergripende er imidlertid et generelt problem.

Endringer i loverket

En rekke lover er relevante for friluftslivet: Friluftsloven, naturvernloven, lakse- og innlandsfiskeloven, viltloven, plan- og bygningsloven, motorferdselloven, skogloven, fjelloven og oreigningsloven. Målsetningen om å inkludere friluftslivhensyn i loverket, inkludert sektorlover, har til dels blitt nådd. Lovene har generelle formålsbestemmelser om å bevare naturen og sikre ressursgrunnlag, i noen tilfeller også å forvalte til gode for friluftslivet.

Fleire av lovene har blitt revidert siden stortingsmeldingen kom i 1986-87. Friluftsloven ble revidert i 1996. Revisjonen unnlot å ta stilling til flere kontroversielle temaer, blant annet er det ikke foretatt noen grensegang mellom organisert og kommersiell ferdsel. Det var forslag om å utvide adgangen til å legge ut områder til friluftsmark til også å gjelde privat grunn. Dette ble ikke gjennomført ettersom det kom fram stor motstand mot forslaget da det var ute på høring. Motstanden var først og fremst fra grunneierinteresser. Men loven ble modernisert og fikk blant annet en formålsparagraf. Videre ble det ryddet opp i ansvarsforholdet mellom myndighetsnivåene og kommunene fikk delegert en rekke oppgaver. Plan- og bygningsloven, som er svært viktig i forhold til arealplanleggingen, har fått hensyn til barn og unges behov stadfestet. Her er det tenkt spesielt på friområder, lekeområder etc., og det skulle tilgodese friluftslivet. I forbindelse med utarbeidelsen av norsk sti- og løypeplan var det diskutert om veianlegg innen jord- og skogbruk skulle legges inn under plan- og bygningsloven. Dette møtte stor motstand fra landbruksorganisasjonene. Bygging av nye helårs skogsbilveier lå på 700-800 km i året i 80-årene. Traktorveier lå på 1300-200 km i året (Statistisk sentralbyrå). På 90-tallet gikk byggingen av skogsbilveier ned og var på 376 km skogsbilveier og 903 km traktorveier i 1995. Nedgangen har fortsatt. For Oslofjordområdet har det

kommet rikspolitiske retningslinjer for arealplanleggingen for å ivareta allmennhetens interesser bedre. Friluftslivsinteressene er også godt ivaretatt i bestemmelsene om konsekvensutredninger i pbl. I 1993 ble den nye lakse- og innlandsfiskeloven vedtatt. Loven inneholder flere nye bestemmelser med betydning for fritidsfisket. Prinsipielt viktig var blant annet bestemmelsen om gratis fiske etter innlandsfisk for barn under 16 år. Loven trekker også opp viktige rammer for arbeidet med organisering av rettighetshaverne som er viktig for å sikre hensiktsmessige fiskekortområder og grei adgang til fisket.

Bruk av loverket for å ivareta friluftslivhensyn har variert i forhold til hvilket felt det er snakk om. Innen arealplanlegging har oppfølgingen vært svak. De rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden kom som en reaksjon mot kommunenes dispensasjonspraksis i forhold til byggeforbud i 100-meterssonen. I grønnplanleggingen er det et mindretall av kommunene som har lagt dette opp som en juridisk bindende plan eller vil bruke kommunale forskrifter (Thorén & Opedal 1997). Når det gjelder allemannsretten har det derimot vært flere saker (forsøk på å ta betaling for bruk av skiløyper i Trysil, for ferdsel på Nordkappplatået, stengsler i strandsonen) og dette er et felt hvor juridiske virkemidler – her friluftsloven – har blitt mer aktivt brukt. Den såkalte Sandefjord-saken - en høyesterettsdom om fjerning av gjerder som sperret for ferdsel på en strandeieendom i Sandefjord, er en høyesterettsdom av stor prinsipiell interesse. Høyesterett gir her uttrykk for synspunkter som også har betydning ved anvendelsen av friluftsloven på andre tilsvarende saker.

3.4. Budsjettutvikling

Midler til friluftsliv er fordelt på mange budsjettposter: Det er tilskudd til frivillige organisasjoner, til miljøvernnavdelingen i fylkene, tilskudd til lokal fiskeforvaltning og til lokale vilttiltak, tilskudd til kommunal naturforvaltning, tippemidler som brukes til anlegg i fjellet og til fysiske tilrettelegging i nærmiljø og endelig flere store poster på Direktoratet for naturforvaltnings budsjett. I gjennomgangen av budsjettutviklingen vil vi konsentrere oss om å følge de mest sentrale budsjettpostene til DN, siden de er mest direkte rettet mot friluftsliv og har størst økonomisk betydning. Det har også vært store endringer i budsjettstrukturen som gjør det vanskelig å vurdere helheten. Bevilgningene til lokal fiskeforvaltning etc. er ikke så store at de ville gjøre stor forskjell i helhetsbildet. I tillegg vil vi ta med utgifter til drift av skjærgårdsparker, som går over budsjettet til Statens naturoppsyn. Gjennomgangen av budsjettutviklingen er i hovedsak gjort for perioden 1990-2000.

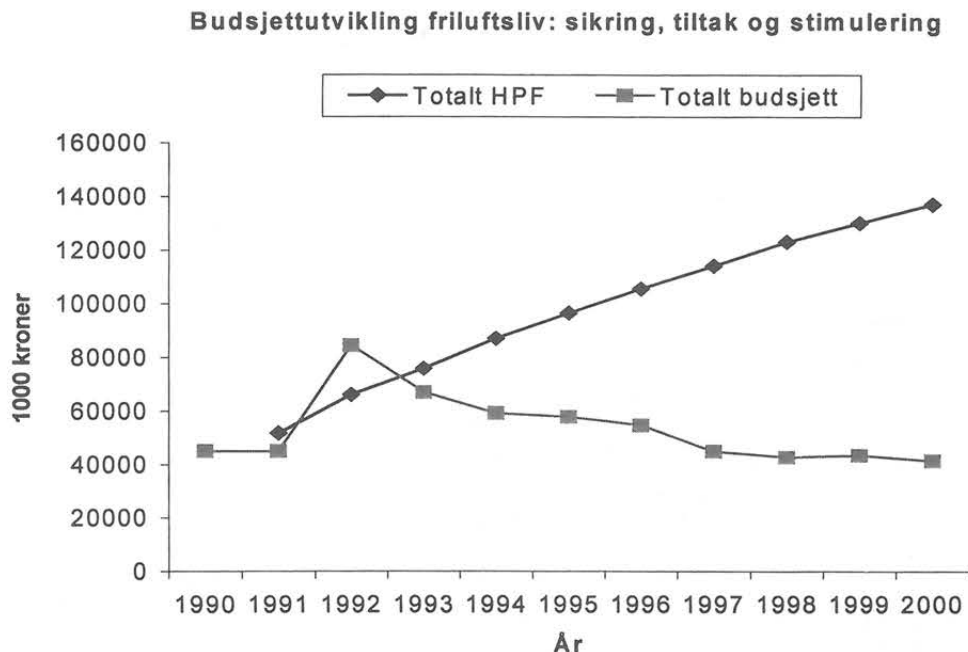
Hvordan bevilgninger til kommunal naturforvaltning, vilt- og fisketiltak og fylkesmannens miljøvernnavdeling har blitt fordelt i forhold til friluftslivformål har vi ikke kunne skaffe oversikt over innenfor rammen av prosjektet. Som indikasjon på totalbudsjettet har vi derfor lagt sammen bevilgninger på følgende poster:

- Post 30, statlig erhverv av friluftsområder
- Post 31, tilskudd til tiltak i friluftsområder

- Post 62, som har skiftet formål i perioden – den ble tidlig på 90-tallet dels bruk til sikring, nå er det tilskudd til interkommunale friluftsråd
- Post 74, stimulering til friluftsliv

Bevilgningene over disse postene hadde en topp i 1992, siden har det gått jevnt nedover (figur 1). Handlingsplanen for fri-

luftsliv fra 1991 skisserte behovet for bevilgninger innen følgende hovedområder: sikring av områder, stimulering til friluftsliv og tilrettelegging, for perioden 1991-2000. Ser vi på budsjettutviklingen i forhold til behovet skissert i handlingsplanen, blir avviket mellom ønsket og faktiske bevilgninger større og større (figur 1).



Figur 1. Budsjettutvikling, statlige bevilgninger til friluftsliv 1990-2000, sammenlignet med behovet vist i HPF 2000. Ikke justert kroneverdi.

Det var en målsetning i stortingsmeldingen at en andel av tippemidlene skulle gå til friluftslivet, og at Miljøverndepartementet skulle stå for fordelingen av denne andelen. I prinsippet har dette blitt gjennomført, ved at det er åpnet for tippemidler til friluftslivstiltak. Men det er fortsatt Kulturdepartementet som alene står for fordelingen av spillemidler uten at Md er involvert. Tippemidlene var i 1999 på 667 mill. kroner. Tilskudd til friluftsliv av spillemidler begrenser seg imidlertid til anlegg (turveier, stier, kart etc), anlegg for friluftsliv i fjellet og tiltak for barn og unge. Midler til aktiviteter, skjøtsel og stimuleringstiltak er det ikke åpnet for, unntatt når det gjelder tiltak for barn og unge. Dette fordeles gjennom FRIFO og friluftsrådene. I 1999 gikk 9 mill. kr til anlegg for friluftsliv i fjellet og ca 1,67 mill. til friluftslivstiltak for barn og unge i regi av FRIFO. Anlegg i kommunene fikk 47,5 mill. kroner, og her er flere av prosjektene av verdi for friluftslivet. I Idrettsmeldingen (St.Meld. 14 1999-2000) er spørsmålet om bruken av tippemidler til stimuleringstiltak innen friluftslivet vurdert. Meldingen tilkjennegir en negativ holdning til dette, og det framheves blant annet at den manglende organiseringen innen friluftslivet gjør det vanskelig å gå inn med støtte til tiltak (aktiviteter), siden det er vanskelig å evaluere virkningen.

Den forrige stortingsmeldingen om friluftsliv lanserte også et forslag om etablering av en fritidsbåtavgift, som kunne utløst betydelige midler til tilrettelegging langs kysten. Forslaget fikk senere ikke politisk tilslutning. Sett i lys av det betingede gjennomslaget for tippemidler til friluftsliv, og at fritidsbåtavgiften ikke er etablert, er det klart at meldingens to hovedgrep for å sikre nye økonomiske midler til feltet bare i beskjeden grad har bidratt. Her skal det i parentes tilføyes at friluftsliv langs kysten og tilrettelegging for båtliv har fått tilført relativt sett betydelige midler, først gjennom ulike "skjærgårdstjenester" og senere kanalisert som en del av Statens naturoppsyns virkemidler for støtte til konkrete oppsynsordninger.

4 Friluftslivforståelsen i Stortingsmeldingen

4.1. Hvorfor støtte friluftslivet – og hvilket friluftsliv?

En målsetning for friluftslivpolitikken er å styrke friluftslivet som en helse- og trivselsskapende, naturvennlig fritidsaktivi-

tet. Særlig var helseaspektet viktig i meldingen. Friluftsliv blir da et virkemiddel for å oppnå bedret folkehelse, som igjen har samfunnsøkonomisk betydning. Friluftslivet skal også bevares og videreutvikles som en verdifull del av norsk kultur og livsmønster. Andre argumenter for friluftslivet er at å drive friluftsliv er holdningsskapende i forhold til å motivere for vern av natur og kulturlandskap, det er familievennlig og man kan lære å kjenne land og folk gjennom å drive friluftsliv på ferie- og fritidsreiser.

Det er med andre ord flere instrumentelle målsetninger knyttet til friluftslivet. Et såpass nyttepreget syn på friluftslivet er ikke uproblematisk. Friluftsliv blir både et middel for å oppnå ulike samfunnsmessige viktige målsetninger og ses på som en prisverdig aktivitet i seg selv fordi det understøtter rådende kulturoppfatninger. De nytterrettete argumentene er problematiske fordi de samme effektene samfunnsmessig ofte kan oppnås på andre måter og gjennom andre aktiviteter. Tilsvarende helsegevinster kan oppnås gjennom idretts- og treningsaktiviteter, enten utendørs eller innendørs, og enten de foregår uorganisert eller kommersielt. Å framholde friluftsliv som en spesielt gunstig aktivitet kan også virke arrogant eller moraliserende i forhold til andre fritids- og kulturaktiviteter. At friluftslivet skal "bevares" uendret som en verdifull del av det norske livsmønsteret kan virke konserverende og bakstreversk snarere enn utviklende. Endret sammensetning av befolkningen, der stadig flere bor i byene og regionsentre, med en større andel innvandrere, større flytteaktivitet og mer internasjonal orientering også hos nordmenn gjør at en stadig større andel kanskje ikke ser friluftsliv som noen viktig del av det norske livsmønsteret. For mye fokus på tradisjonelt friluftsliv kan føre til at nyere aktiviteter ikke aksepteres som "fullverdig" friluftsliv, uten at det er særlig grundig vurdert eller belagt. Her er det muligens ulike forskjeller i synet på hva som er det "egentlige", og implisitt verdifulle friluftslivet. Når det gjelder krav til utstyr, ferdigheter og ressurser er det kanskje ikke her hovedskillelinjene går - ser man på kostnadene ved å drive ulike former for friluftsliv vil nok en tradisjonell aktivitet som jakt komme høyt opp på lista. Spørsmålet her er i hvilken grad man er opptatt av å støtte det *tradisjonelle* ved friluftslivet, knyttet blant annet til kultur og tidligere tiders sterke avhengighet av utmarka, og i hvilken grad man er opptatt av aktivitetenes innhold og verdi for folk i dag, samt hvilke konsekvenser de har for samfunn og naturmiljø for øvrig.

Miljødeleggelse er et annet og viktig kriterium hvor tradisjoner og holdninger påvirker vurderingen. Aksepten for miljødeleggelse er kanskje annerledes for terrengslitasje fra sykling enn for blyhagl fra småviltjakt og sportsskyting? Hva som er "friluftsliv i harmoni" med naturen er med andre ord ikke alltid avklart. Det er et kriterium at friluftslivet ikke skal føre til uheldig belastning på naturen. Motorferdsel regnes ikke som en del av friluftslivet og bør ikke gjøre det heller, om man skal ta kriteriene for naturvennlig aktivitet, bevaring av natur og opplevelse av ro og fred på alvor. Denne holdningen har blitt stadfestet i blant annet handlingsplanene for friluftsliv, men møter både motstand og utfordring. I Finnmark var snøscooterbruk etablert før stortingsmeldingens tid, og rekreasjonskjøring med snøscooter har vokst raskt. Etablering av faste løyper for rekreasjonskjøring har

ikke lyktes i å kanalisere kjøringen. Også i Sør-Norge øker motorferdselen, både gjennom press på lovverk og flere ulovligheter. Interessen og markedet for å kjøre med snøscootere, terrenggående motorsykler og vannscootere har økt, men det kan ikke i seg selv gi grunnlag for å gi slipp på normativt innhold i politikken.

Naturvern- og arealhensyn blir framhevet i meldinga, og det er et mål at friluftsområder skal kunne nås uten at det er nødvendig å bruke bil. Utviklingen i retning av mer reiseaktivitet forbundet med fritid, mer ressursbruk ved hyttebygging og -bruk peker på et behov for å diskutere miljøsidene av ulike former for friluftsliv og turisme nærmere. Selv om friluftsliv kanskje er holdningsskapende i forhold til vern av natur, er ikke friluftslivet alltid uproblematisk når det gjelder miljøhensyn. Ved siden av mulige direkte effekter av friluftsliv (effekter på dyreliv av ferdse, slitasje på vegetasjon) står friluftslivsaktiviteter også for en betydelig transportvirksomhet, gjennom reiser til friluftsområder og transport av nødvendige varer for tilrettelegging. En stadig større del av bilbruken foregår på fritida, og reiser tilknyttet friluftaktiviteter har økt både i lengde og frekvens. Ikke minst har båtbruken som en viktig faktor for kystfriluftslivet økt. Det var en tendens til at mindre fritid ble tilbragt i nærmiljøet i 1990 enn i 1980 (Statistisk sentralbyrå). Reiser knyttet til fritidsaktiviteter økte ganske mye, og mesteparten av reisene var med personbil. I større perspektiv har antagelig forurensning relatert til friluftsliv økt betydelig gjennom 90-tallet, selv om nok en begrenset del av fritidsbruken av bil skyldes friluftslivet.

Forskning i etterkant av stortingsmeldingen har vist at motivasjonen for å drive med friluftsliv er først og fremst avkobling, ro og naturopplevelse. Mosjon er også viktig, men det er frisk luft og naturopplevelse som skiller turer utendørs fra å gå på tredemølle i et helsestudio. Målsetninger om å tilrettelegge for og stimulere til friluftsliv må kunne ta direkte tak i motivasjonen for å drive med friluftsliv, som har med livskvalitet og glede å gjøre. Friluftslivet har blitt et politikkområde etter at mulighetene for å drive friluftsliv ble satt under press, blant annet gjennom naturinngrep og utbygginger. Gjennom institusjonalisering i forvaltningen er friluftslivet gitt en formell posisjon. Uten offentlig ansvar og legitimering, blant annet gjennom lovverket, vil store deler av friluftslivet være uten rettigheter eller innflytelse i forhold til negative påvirkninger. Samtidig uttrykker utviklingen et ønske om å styre friluftslivet, å definere hva som skal inngå i offentlig politikk - og hvilke kriterier man skal ha for å støtte, eventuelt forsøke å motvirke, de enkelte aktivitetene. Mer overordnede kriterier som er i tråd med blant annet generelle miljø- og helsepolitiske målsetninger, bør være et første skritt for å få en friluftslivforståelse som fanger opp disse skillelinjene.

4.2. Friluftsutøvelse: tidbruk og aktiviteter?

Den økte fritiden som ble påvist gjennom tidsnyttingsundersøkelsene til SSB var ujevnt fordelt (Haraldsen and Kitterød

1992). Unge (16-24 år) og eldre (67-74 år) fikk størst økning i fritid, mens par med barn og enslige forsørgere fikk mindre fritid (økt samlet arbeidstid). Enslige og par uten barn fikk mer fritid. Reduksjonen i fritid for barnefamilier og enslige foreldre kan ha hatt betydning for familiefritidslivet og rekrutteringen til friluftsliv. Det skal gjennomføres en ny tidsnytingsundersøkelse i 2000, som kanskje kan gi svar på dette.

Økningen i fritid ble spredt på mange aktiviteter, men økningen var størst for TV-titting og sosialt samvær. Det var litt flere som drev med idretts- eller friluftslivaktiviteter i 1990 enn i 1970, både kvinner og menn. Menn brukte omtrent like mye tid til idrett og friluftsliv i 1990 som i 1980, mens kvinner brukte mindre tid. De brukte også mindre tid enn menn til dette i utgangspunktet. Undersøkelser som spør etter aktiviteter det siste året viser fortsatt høy deltagelse i friluftsliv (Vorkinn et al. 1996). De viser også at oppslutningen om de fleste friluftslivaktiviteter er høy og ganske stabil. I levekårsundersøkelsen fra 1997 oppgir 80% at de har vært på dagstur til fots og 77% at de har vært på kortere spasertur i løpet av de siste 21 månedene.

Friluftslivet står altså fortsatt sterkt i befolkningen, men det er endringer i sammensetningen av aktiviteter. Tradisjonelle høstingsaktiviteter som bær- og soppturer er i tilbakegang, mens nye aktiviteter som sykling i naturområder og kjøring i alpinanlegg øker sterkt. I forhold til det siste kan nevnes at telemarkkjøring på ski fikk en renessanse i Norge på 80-tallet, som førte også friluftslivfolk inn i alpinbakkene. Det har vært en nedgang i andelen som går tur i skogsområder, både til fots og på ski, sammenlignet med 70- og 80-åra. Nedgangen i fotturer og skiturer i skogen står særlig de unge for. Bruk av fjellet til friluftsliv har derimot økt. Jakt og fiske har hatt stabil oppslutning. Meldingens målsetninger om å opprettholde friluftslivet posisjon i befolkningen er på mange måter nådd, men friluftslivet har til dels endret form.

Man kan også si at friluftslivet har gått i retning av å bli mer sportspreget. Det arrangeres nå konkurranser i friluftsliv. Inngangsbilletten til slike konkurranser er kostbar. Det konkurreres i lange skiløp, i hundekjøring, sykkel- og padlekjører. I land utenfor Norden har slike konkurranser stort omfang. Idretten har også endret seg - innendørsaktivitetene øker på bekostning av idrett som før ble drevet i natur-omgivelser.

Generasjonsskiller, sosiale skiller og kjønnskiller

Ungdom driver i mindre grad med tradisjonelle høstingsaktiviteter og skogsturer enn før og i større grad med sykling, kjøring i alpinanlegg og enkelte andre nye aktiviteter. Blant ungdom er konkurransen fra andre fritidsaktiviteter stor, og det har også kommet inn helt nye fritidssysler, som surfing på internett. Andre aktiviteter, som snøbrettkjøring og terrengsykling, kan ses på som positive for friluftslivet og som en indikasjon på at friluftslivet er dynamisk, fanger opp i seg andre samfunnsendringer og således fremstår som levedyktig. Skillet mellom innendørs og utendørs aktiviteter er kanskje viktigere enn om det føyer seg inn i en friluftslivtradisjon. Selv om snøbrettkjøring stort sett foregår i alpinanlegg

og ikke akkurat er "det enkle friluftslivet" er det antagelig viktig fordi det engasjerer barn og unge i å være utendørs og ha det moro.

I forhold til mer uavhengige kriterier for å drive friluftsliv, for eksempel at det skal være miljø- og naturvennlig og representere lavt ressursforbruk, er det også vanskelig å se noen konsekvente skiller mellom "nye" og tradisjonelle aktiviteter. Alpinanlegg representerer utvilsomt store landskapsinngrep og forbruker dessuten mye energi, så det er god grunn til å sette spørsmålstegn ved om det skal omfattes av friluftslivbegrepet. Om påvirkningen på naturgrunnlag, biologisk mangfold og samlet energiregnskap er særlig lavere enn for flerdagers turer i høyfjellet med bruk av betjente overnattingssteder er imidlertid diskutabelt. Sykling, foregår ofte i nærområdet - ihvertfall tar man gjerne sykkel hjemmefra - og det forurenser ikke. Her er det eventuell terrengslitasje og konflikt med andre friluftslivutøvere som står sentralt.

Utviklingen i retning av det såkalte 2/3-samfunnet berører også friluftslivet. Det er et fordelingsmessig spørsmål - det er de mest ressurssterke som har hytter og landsteder, som har råd til å reise mye og til å betale terrengleie for jakt, heiskort i alpinanlegg og investere i utstyr generelt. Det er også ulik tilgjengelighet til friluftsområder - de som faller utenfor bor ofte også i områder med dårligst tilgjengelighet til grøntområder og turområder, som i Oslo indre by. Adgangen til å reise til områder lenger unna kan være begrenset fordi det krever ressurser i form av transport eller overnatting.

Kjønnskillene i friluftslivaktiviteter har antagelig både kulturelle/holdningsmessige årsaker, biologiske kjønnsforskjeller og praktiske årsaker. Aktivitetene som er mest mannsdominert, jakt og fiske, er nok preget av en mannskultur som gjør det vanskelig å rekruttere kvinner og som hindrer kvinner som er interessert, i å delta. I planleggingen av sin sydpolekspedisjon hadde Liv Arnesen en klar opplevelse av at hun beveget seg litt for langt inn på "guttas" område i kontakt med sponsorer etc. I ettertid har derimot responsen vært bare positiv. Spesielt har hun fått positiv respons fra jenter og kvinner som forbilde, at hun har vist at det går an. Et problem for kvinner som er interessert i friluftslivaktiviteter som er mannsdominert er antagelig fraværet av andre kvinner og dermed til en viss grad turkamerater. Norges jeger- og fiskerforbund hadde en kvinnepolitisk satsing på midten av 90-tallet for å forsøke å øke kvinneandelen blant medlemmene. De hadde et sentralt kvinneutvalg og egne kvinnekontakter i alle fylkene. Blant tiltakene var egne kurs for kvinner innen jakt og fiske. Disse fikk god respons, og det har blant annet blitt dannet egne jaktlag og foreninger for kvinner lokalt. Medlemsandelen kvinner økte også i løpet av 90-tallet, uten at det er sikkert at det er tiltakene som skal ha æren. Når det gjelder fiske viser satsing blant barn og unge imidlertid mindre kjønnsforskjeller enn blant voksne. Et eksempel er jeger- og fiskerforbundets fiskekort for barn, hvor 42% av besvarelsene var fra jenter.

5 Områder for friluftsliv

5.1. Målsetninger

Å sikre områder for friluftsliv var en hovedprioritering i stortingsmeldinga. Arealer til friluftsliv er avgjørende for utøvelsen, og henger klart sammen med forutsetningene for å kunne bruke allemannsretten. Meldingen deler friluftslivsområder inn i nærområder, dagsutfartsområder og ferieområder. Inndelingen avgjøres etter bruksfrekvens og avstand fra bolig. Målsetningene for arealdelen av meldingen er:

- å motvirke inngrep som vil redusere verdien et område har for friluftsliv
- å bedre forholdene for å drive friluftsliv gjennom aktiv tilrettelegging.

Departementet ville prioritere å bedre friluftslivsmulighetene nær befolkningskonsentrasjonene; i nærområder til boligstrøk, tur- og badeområder i nærheten av større og mellomstore byer. Av utfarts- og ferieområder ville det bli lagt vekt på skjærgårds- og strandområder og større, sammenhengende naturområder, særlig i fjellet. Meldingen slår fast at det er nødvendig å øke tempoet i arbeidet med å sikre friluftsområder ved offentlig kjøp, først og fremst ved kysten. Meldingen refererer blant annet til behovet som er synliggjort gjennom fylkesvise handlingsplaner. En handlingsplan for nye skjærgårdsparker skal utarbeides. Departementet er innstilt på å bruke servituttavtaler i større grad enn tidligere. Staten bør ha det økonomiske ansvaret for å sikre regionale friluftsområder fordi det reflekterer den faktiske bruken av områdene.

På lokalplan var det et mål at alle kommuner utarbeider en plan for grøntområder, turområder, turveier og stier samt badeplasser. Nærområder og turveier inn i turområder inntil byer og tettsteder gis høy prioritet. Dette er for å nå målsetningen om "friluftsliv for alle" – å gi muligheter for alle til å drive friluftsliv nær boligen eller ha enkel adgang til turområder uten at en er avhengig av privatbil. Hverdagsfriluftslivet, turgåing og lek etter skole- og arbeidstid, omfatter ikke bare naturområder i denne sammenheng, men også parker og grøntdrag.

5.2. Virkemiddelbruk

Det viktigste verktøyet for å sikre områder for friluftsliv er i prinsippet arealplanlegging gjennom plan- og bygningsloven. Pbl overtok som sentralt virkemiddel etter revisjonen av loven i 1985. Kommunen kan stadfeste landbruks-, natur- og friluftsområder i arealdelen av kommuneplanen og kan regulere til friområde eller spesialområde knyttet til friluftsliv. Kommunen har også anledning til å ekspropriere områder til friluftslivformål gjennom ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan, eller til friluftslivformål.

Friluftslivloven fra 1957 var først og fremst rettet mot å stadfeste allemannsretten, og ikke et instrument for å sikre arealer. Statlig grunn kan legges ut til friluftsmark gjennom friluftslivloven, men ellers skjer sikring av områder for friluftsliv uten forankring i friluftslivloven. Mange verneområder – de

fleste nasjonalparkene og mange landskapsvernområder – har imidlertid stor betydning for friluftsliv. Sammenligner man friluftslivloven med naturvernloven er det to vidt forskjellige lover. Friluftslivloven regulerer først og fremst adferd, mens naturvernloven er rettet mot arealene. Begrunnelsen for vern etter naturvernloven er først og fremst bevaring av urørt natur og bevaring av naturressurser. Friluftsliv er ikke noen del av vernegrunnlaget, selv om hensynet til friluftsliv i praksis veier tungt i mange av nasjonalparkene.

I praksis har det sentrale virkemiddel for sikring av friluftsområder vært en budsjettpost til statlig oppkjøp av viktige områder, til støtte til kommunalt oppkjøp eller til inngåelse av langsiktige servituttavtaler som sikrer allmennheten adgang og mulighet for tilrettelegging og skjøtsel. Staten har ekspropriasjonsrett for viktige friluftsområder (oreigningslova § 2 nr 37 – (oreigningsformål) Frimark, naturpark og anna markestykke der kven det er kan lauga seg eller halda til i friluft). Ordningen er først og fremst aktuell for områder med intensiv bruk som trenger omfattende tilrettelegging, men langs kysten har det blitt stadig viktigere på grunn av det generelle arealpresset. Utviklingen i offentlig sikring kommer vi til nedenfor.

Uansett omfanget av offentlig sikring av friluftslivområder vil sikrede arealer bare utgjøre en liten del av friluftslivarealene. Utmark i privat eie omfattes av allemannsretten og vil være viktig for både nærfriluftsliv og ferie/helgefri friluftsliv. Arealbruken i slike områder blir dermed avgjørende for friluftslivmulighetene. Omdisponering av utmark ved for eksempel utbygging, oppdyrking eller endringer i skogsdrift kan ha store konsekvenser for friluftslivet, men det er få virkemidler som kan ivareta hensynet til friluftsliv i slike situasjoner. I Oslomarka har man fått en felles markagrense for alle de 19 markakommunene og egne retningslinjer for skogbruket av hensyn til friluftslivet, men det er ikke gjennomført andre steder.

Siden friluftsliv begynte å utvikle seg som offentlig anliggende har utviklingen gått i retning av større mangel på områder for friluftsliv, på grunn av naturinngrep og utbygginger. Bortfallet i inngrepsfrie naturområder i Norge var på 4548 km² i perioden 1988-1998 eller 3 prosent (områder minst 1 km fra tyngre tekniske inngrep). Bortfallet var relativt sett størst i Østfold, Vestfold og Oslo og Akershus, med andre ord områdene med høyest befolkningstetthet. Bortfallet var også størst for villmarkspregete områder, områder som ligger mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep. Blant annet veibygging har gjort at mer og mer av skogsområdene har mistet villmarksstatus. De gjenværende inngrepsfrie naturområdene er stort sett i høyfjellet, avsides skogsområder og i Nord-Norge.

I byer og tettsteder er det også påvist arealendringer. Undersøkelser av grønnstrukturen i flere norske byer viser at naturarealer, arealer med tett tresjikt og åpne, kultiverte arealer har blitt redusert, mens halvåpne, kultiverte arealer – hagearealene – og de grå arealene, dvs. bilens arealer har ekspandert (Thorén and Opedal 1997). Med andre ord har

både de store turområdene med relativt uberørt natur og de nære grøntområdene blitt redusert.

Utvikling av arealnormer for friluftsliv ble tatt opp i Stortingsmeldingen, og fulgt eksplisitt opp i den revidert handlingsplanen for friluftsliv. Men det er ennå ikke laget normer for større turområder, men det er normer for parkområder og lekeplasser. Anbefalingene fra DN tilsier 5 daa maks 200 m fra boligen for, mens rikspolitiske retningslinjer for barn og unges interesser i arealplanleggingen i tillegg tilsier 1,5 daa 150 m fra bolig for nærområder. Det er kanskje ikke mulig å utarbeide arealnormer for store utmarksområder og fjellområder, men for bymarker og nære turområder er det et virkemiddel som burde vært fulgt opp. Andre arealnormer i samfunnet, som for tilgjengelige parkeringsplasser i tettsteder, håndheves til dels strengt. Sammenligner man med hovedstedene i andre nordiske land ligger grøntareal pr innbygger lavest i Oslo, selv om tettheten (innbyggere pr km²) også er lavest (1999). Med tilsvarende gjennomslag som innen samferdselsplanleggingen kunne arealnormer for friluftsliv ha stor betydning for å sikre grøntområder i byer og tettsteder.

Ny landsplan for nasjonalparker ble lagt frem i 1992-93 (St.meld nr. 62 1992-93). Planen foreslo en rekke viktige nye parker og utvidelser i eksisterende. Flere av forslagene omfatter viktige områder for friluftsliv, for eksempel Lyngen, Stesdal-Ryfylkeheiene og Forelhogna. Det har foregått planarbeid etter fremleggelsen av planen på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, men hittil er få av de foreslåtte utvidelsene og nyoppsettelsene realisert. Omtrent samtidig ble verneplan IV for vassdrag vedtatt, og også i denne prosessen ble flere meget viktige vassdrag for friluftsliv og naturopplevelser vernet, for eksempel Stryn, Gaula i Sogn og Fjordane, vassdrag på Lyngenthalvøya. I flere av de omstridte sakene var friluftsliv viktig argument for vern, og friluftsliv ble utredet som eget fagtema på linje med en rekke andre.

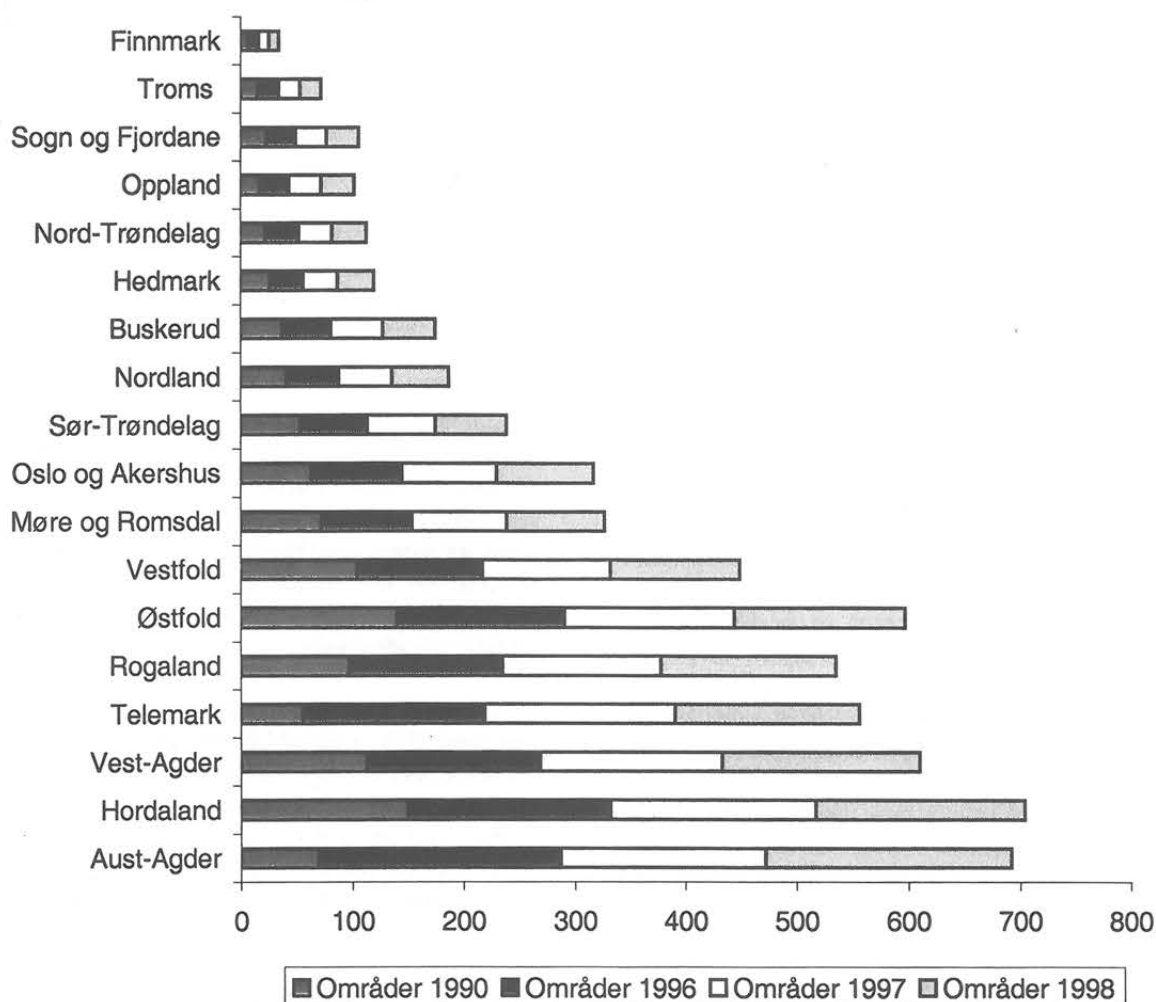
Budsjettutvikling

Statlige tilskudd til sikring ble bevilget over to ulike poster på Miljøverndepartementets budsjett. Disponeringen av disse to postene har imidlertid endret seg. Budsjettpost 30 ble brukt, og brukes fortsatt til full statlig finansiering av erhverv eller servituttavtaler, til områder som har eller vil få regional betydning. Over post 62 kunne det inntil 1999 gis inntil 50% tilskudd til kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale friluftsråd når de kjøper områder eller inngår avtaler om varig bruksrett av områder. I dag brukes ikke denne posten til sikring, men gir tilskudd til drift av interkommunale friluftsråd. I dag er det altså kun post 30 som brukes til sikring av friluftsområder gjennom statlig erhverv eller båndlegging. Utviklingen fram til og med 1990 viste at 68% av sikringen var finansiert over post 62 og 30% over post 30 (1991).

I den første handlingsplanen for friluftsliv (HPF), Friluftsliv mot år 2000, ble behovet for bevilgninger til sikring av områder anslått for perioden 1991-2000. Bevilgningene startet på 13,4 mill. kroner i 1991 og økte til 40 mill. kroner i 2000. Beløpene var anslått utifra eksisterende søknader om sikringsmidler. For årene 1991-1996 ble det i tillegg spesifisert hvordan utgiftene skulle fordeles på nærområder, turveier og utfartsområder. Nærområder var prioritert.

Utviklingen siden 1991 viser en stadig økende differanse mellom behovet som ble skissert i Handlingsplan for friluftsliv i 1991 og den faktiske budsjettutviklingen (figur 2). Det ble faktisk bevilget mer enn behovet som var skissert i HPF i 1992, men det snudde raskt. Ved år 2000 var underdekningen totalt på om lag 121 mill. kroner. Utviklingen i budsjettpostene viser at den nominelle bevilgningen til statlig sikring over post 30 er lite endret fra 1992 (13,9 mill. kroner) til 2000 (12,7 mill. kroner). Det var en nedgang her i 1996-97 da bevilgningene var nede på 6-8 mill. kroner. Bevilgningene over post 60 og 62 har falt helt bort, og de utgjorde et betydelig tilskudd tidlig på 90-tallet. I 1992-93 ble det bevilget 4-5 mill. kroner til sikring over post 62.

Statlig sikrede friluftsområder 1990-1998



Figur 3. Utvikling i sikring av områder på 90-tallet. Kilde: Miljøverndepartementet

Nærrområder

Nærrområder har vært prioritert i sikrings sakene hos DN, uten at vi har detaljerte opplysninger om fordelingen av bevilgninger. Kommunens rolle i å ivareta grønnstrukturen gjennom arealplanleggingen har imidlertid vært undersøkt. Det var en målsetning at alle kommuner skulle utarbeide en grønnplan, som behandler parker, friområder og andre grønne lunger i byer og tettsteder, nære turområder med turveier, løyper og stier samt viktige friluftsområder ved sjø og vassdrag. En undersøkelse i 1997 viste at til sammen 107 av 435 kommuner hadde laget en eller annen form for grønnplan eller – analyse. Grønnplanleggingen kom stort sett igang på 90-tallet, og det er grunn til å forvente at andelen kommuner som lager grønnplan vil øke. De sentrale områdene på Østlandet og på Sørlandet hadde i størst grad oppfylt målsetningen, her hadde mer enn 40% av kommunene utarbeidet et grønnplandokument. Det er imidlertid ikke vanlig at grønnplaner har status som kommunedelplan, bare 1/3 hadde gjort dette. Grønnplanene er altså ofte ikke juridisk bindende. På den annen side oppgir en god del kommuner at målene i grønnplanen i stor grad er innarbeid-

det i kommuneplanens arealdel. Ganske mange kommuner vil følge opp arbeidet med retningslinjer for grønnplanspørsmål i all planlegging og med utarbeiding av detaljplaner eller reguleringsplaner. De er i mindre grad interessert i å utarbeide kommunale vedtekter i forbindelse med grøntområder eller å kjøpe opp areal. Et annet resultat av evalueringen var at få kommuner hadde lagt vekt på å utrede grønnplanens økonomiske konsekvenser. Samtidig ble knappe økonomiske ressurser pekt på som en begrensning.

Foruten kommunens egne planer har det vært gjennomført flere sentrale prosjekter som berører friluftslivområder: miljøbyprosjektet og friluftspakkeprosjektet, finansiert av MD/DN og med et utvalg kommuner med. Friluftspakkeprosjektet foregikk i Fredrikstad, Oslo, Stavanger, Sola, Randaberg, Bergen og Tromsø. Hovedfokus har vært på turveier og korridorer. I evalueringen av prosjektet ble det framhevet at det betydde et løft for det bynære friluftslivet (Thorén 1999). Det har vært politisk vilje til å prioritere friluftslivet, og det har fulgt stillinger og økte bevilgninger til friluftsliv

med. Kommunene som deltok har håndtert flere vanskelige eiendomssaker og erfart at eiendomsseksjonen bør tidlig med i slike prosjekter, ikke bare park- eller friluftslivseksjonen. Det er også bekymring for reduksjon av statlige midler til friluftsliv. Disse sentrale prosjektene har hentet midler fra de samme postene som har gått til sikring og sikrede områder gjennom disse prosjektene inngår i statistikken over.

Stortingsmeldingens fokusering på nærområder og nærfriluftsliv ser ut til å ha hatt et visst gjennomslag. I de store byene henger dette kanskje sammen med en større "bymiljøbevissthet" – spesielle miljøproblemer i byer knyttet til økt biltransport og arealknapphet ser ut til å fått mer oppmerksomhet generelt, og fokus på grøntområder og friområder har vært en del av dette. En del av æren for dette skal organisasjonene ha, blant annet gjennom arbeidet for å sikre markagrensen i Osloområdet har de satt fokus på arealbruken i større sammenheng (Thorén 1999). Men som vi var inne på over, gjenstår det mye i forhold til målsettinger om arealnormer, turvegdrag og lignende. Presset på arealene, spesielt i og nær byer er stort, på grunn av press for utbygging av boliger, veier og næringsarealer. I denne sammenheng kan "myke" krav om turområder og bevaring av grøntdrag fortape. Erfaringen viser at de tilgjengelige virkemidlene i blant annet plan- og bygningsloven ikke alltid er effektive nok til å ivareta disse hensynene. Samtidig er det klart at hensyn til friluftsliv i pressområder må inngå i en større sammenheng i arealplanlegging, der også tankegang omkring transportløsninger og byutvikling generelt inngår.

Kystområder

Områdene rundt Oslofjorden er under sterkt press arealmessig. Det er stor befolkningstetthet, arealknapphet både til nærings, bolig og fritidsformål, og høyt prisnivå på tomter og hytter. Oslofjordområdet var prioritert i stortingsmeldingen når det gjaldt å sikre allmennheten adgang til friluftsområder ved sjøen. Utviklingen i sikringssaker viser riktignok at fylkene rundt Oslofjorden og på Sørlandet har sikret et større antall områder enn andre fylker. Likevel er gapet mellom behov og planer for sikring og de tilgjengelige midler er størst her, på grunn av det høye prisnivået og et større behov. De siste årene har det vært tilgjengelig 6-7 mill. kroner til sikring i Oslofjorden. Når en sikringssak på privat grunn alene kan koste over 5 mill. kroner sier det seg selv at problemet er stort (pers. medd. Ketil Johannessen, Oslofjordens friluftsråd). Økt prisnivå både på grunn av endringer i erstatningsreglene og den generelle prisutviklingen i dette området gjør at en får mye mindre ut av de tilgjengelige midler nå enn tidligere.

Knappheten på tilgjengelig areal kan løses på to måter; ved generell arealplanlegging som ivaretar utmarksområder i aktuelle kystområder slik at allemannsretten kan hevdes, eller ved offentlig sikring. Områder med intensiv bruk vil uansett kunne kreve offentlig sikring fordi tilrettelegging i form av parkering, renovasjon etc. blir nødvendig. Samtidig kan omfattende sikring føre til at allemannsretten står svakere – det er jo offentlige friområder man kan gå til. Det vil i så fall være en uønsket utvikling.

Kommunenes praktisering av dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen er svært viktig i forhold til å forstå utviklingen i tilgjengelige arealer langs kystområdene rundt Oslofjorden og på Sørlandet. Her har utviklingen som sagt vært negativ sett fra friluftslivshold, og Miljøvernministeren gikk sommeren 1999 ut med en advarsel om å trekke tilbake dispensasjonsretten fra kommunene dersom situasjonen ikke bedret seg. Når behovet for (statlig) sikring av strandområder særlig i Oslofjorden er så stort, er det et resultat av kommunenes egen arealplanlegging. Derfor bør sammenhengen mellom kommunal søknad om støtte til sikring og kommunens egen planlegging og dispensasjonspraksis ses på. På den annen side vil skjerpelse av tildeling av sikringsmidler på grunn av slapp kommunal dispensasjonspraksis bare gå ut over den uskyldige tredjepart – de som vil ut og bade.

Privatisering av strandområder – ved hjelp av gjerder, skilt og annen opparbeiding – er imidlertid et problem som dels reguleres av plan- og bygningsloven, men også av friluftsløven. I disse områdene har også allemannsretten fått større fokus de siste årene. Hevding av allemannsretten i strandområder ble gitt tyngde gjennom Høyesterettsdommen i Sandefjord, som krevde fjernet et gjerde som sperret for ferdsel i strandkanten.

Behovet for sikring i kystområdene rundt Oslofjorden og på Sørlandet blir kartlagt av fylkesmennene og friluftsrådene. Et hovedprosjekt er å gjennomføre sikringsdokumentasjon for hele Oslofjorden, og det er snart fullført. Man har her konsentrert seg om å dokumentere friluftsverdien i de høyest prioriterte områdene. Samtidig dekker dokumentasjonen først og fremst områder med liten grad av konflikt, for eksempel er områder som er bebygd utelatt. Mange av områdene som er kartlagt er offentlig grunn, gjerne i eie av Forsvaret eller Kystdirektoratet. Det ble startet en prosess med sikte på å ivareta naturvern- og friluftslivsinteresser på Kystdirektoratets eiendommer i 1997. Friluftsrådene har vært engasjert i å dokumentere områdenes verdi for friluftsliv, som en forutsetning for at staten og kommunene skal kunne benytte seg av offentlig forkjøpsrett.

Avtaler om overtagelse av offentlig eiendom av friluftslivshensyn har imidlertid vist seg å ikke være så enkelt bestendig. I regelen skal det ikke tas markedspris når det offentlige benytter forkjøpsretten. Det er flere saker angående overtakelse av fyr i Oslofjorden, hvor Kystverket ønsker en høyere pris enn det kommune eller stat kan betale, noe som i praksis betyr at avhendingsinstruksjonen oversees. Ved overtakelsen av Filtvet fyr i Hurum vant kommunen fram på dette, og overtok for 1/10 av opprinnelig antydte pris. Andre fyr leies ut blant annet til friluftsråd. Her arbeider man for å få langsiktige kontrakter, nå er mange kontrakter på 2-3 år og det gjør det ikke mulig å få spillemidler til tilrettelegging. Dette er også et tegn på at sektoransvaret for friluftsliv er svakt etablert.

Fjellområder

I fjellområdene er det større naturinngrep, motorferdsel og utbygginger som regnes som trusler mot friluftslivet. Ned-

gangen i inngrepsfrie naturområder viser en arealendring av betydning for friluftslivet.

På den annen side er det gjennomført en rekke planer og prosjektarbeider som har styrket friluftslivet i fjellet, både i politiske fora og i samarbeidet med mellom offentlige myndigheter og organisasjonene. Viktige arbeider omfatter blant annet forslaget om Ny landsplan for nasjonalparker, utredning av og vedtak om verneplan IV for vassdrag, og Norsk sti og løypeplan.

6 Reiseliv og hyttepolitikk

Både reiseliv og hyttepolitikk ble tatt opp som temaer i den forrige stortingsmeldingen. Fordi dette er temaer som i stor grad ligger utenfor ansvarsområdet til fagmyndighetene på friluftsliv, har disse temaene i liten grad vært fulgt opp av fagmyndighetene og frivillige organisasjoner.

De senere årene har vist økende grad av tilrettelegging og utbygging, særlig når det gjelder friluftsliv tilknyttet hytter. De fleste hyttene er på fjellet, og det er her utbyggingen gir mest synlige inngrep. Mens hyttene på 50- og 60-tallet var små, gjerne strømløse og et godt stykke fra bilvei, har en relativt stor andel av nybygde hytter på 90-tallet helårsstandard og vintervei. Hyttefelt med tilknyttet infrastruktur beslaglegger dermed større arealer og ressurser, til mulig fortrengsel for andre grupper av friluftslivutøvere. Hytta har for manges del gått fra å være en enkel fritidsbolig til å bli en bolig nr to, med full standard som hjemme – vei til døren, strøm og moderne hjelpemidler som vaskemaskin og oppvaskmaskin. Problemene dette reiser i forhold til friluftsliv er først og fremst om hyttebyggingen legger beslag på så store arealer eller krever så høy grad av tilrettelegging at det er til fortrengsel for andre turgåere. Områder med hyttelandsbyer framstår i stor grad som privatisert, hvor man ikke uten videre går på ski mellom husene.

Det planlegges fortsatt storstilt hyttebygging i mange fjellområder (Oppland fylkeskommune 1997). Planleggingen er opp til kommunene. I enkelte kommuner er hyttebygging og –vedlikehold en viktig næring. Grunneierne har inntekter fra tomter, lokale håndverkere fra bygging og installasjon, næringslivet forøvrig fra å levere varer og tjenester. Hytteutbyggingen er også til dels koblet til reiselivet, gjennom at hytter bygges nært for eksempel alpinanlegg. Idealet om en enkel hytte langt fra folk er forlatt for mange. I Oppland, landets største hyttefylke foran Buskerud, er hyttenæringen viktig i mange kommuner (Oppland fylkeskommune 1998). Den gir også opphav til konflikter, blant annet i forhold til beite, friluftsliv, jakt og fiske.

Stortingsmeldingen gikk inn for at alle som ønsket det skulle eie eller disponere en hytte. Samtidig pekte den på noen av disse problemene. Utviklingen i retning av hytta som helårsbolig og den ekstremt høye standarden på hytter i enkelte områder, ble imidlertid ikke forutsett. I Hafjell, et av Norges mest kjente hyttefelt for rike mennesker, forbraker hyttene

like mye strøm som alle kommunale bygg til sammen. Enkeltbygg har et strømforbruk tilsvarende 10 eneboliger. Det er klart at dette reiser prinsipielle problemstillinger i forhold til nasjonal energipolitikk, for kommunal planlegging og ikke bare i forhold til friluftslivet. Det har vært diskutert å sette en øvre grense for hyttestørrelse, uten at det har fått gjennomslag nasjonalt. Enkelte kommuner, blant annet Vågå, har gjennomført dette på eget initiativ.

Selv om stortingsmeldingen tok opp hyttespørsmålet har utviklingen når det gjelder hytter i stor grad vært overlatt til kommunene og det lokale marked for hyttesalg. Det er vanskelig å se at hyttepolitikken har inngått som en del av en nasjonal friluftslivpolitikk i etterkant av meldingen. På Sørlandet er det prisnivået som har stått i fokus fordi det er mindre anledning til nybygging der. Med det høye prisnivået er det blitt mye mer lønnsomt å legge ut areal til hyttetomter, både for private og kommunene.

Reiselivet og forholdet til friluftslivet er et sammensatt spørsmål, som inneholder både muligheter og konflikter. Temaer er utbygginger og arealbruk, kommersialisering og bruk av allemannsretten. Økende reisevirksomhet og internasjonalisering generelt har i større grad åpnet Norge for turisme utenfra, og dermed gitt et større marked. Markedsføring av Norge i utlandet, med fokus på uberørt natur, friluftsliv og fri ferdselsrett følges ikke nødvendigvis opp av informasjon og klare holdninger om ferdselskultur og hvilken form for friluftsliv som aksepteres. Heller ikke reiselivspolitikken synes å ha vært koordinert med friluftslivspolitikken, selv om det har vært et visst samarbeid mellom de to sektorene når det gjelder informasjon om for eksempel allemannsretten, jakt og fiskemuligheter til utenlandske turister.

7 Allemannsretten

Den frie ferdselsretten ble stadfestet i lovs form i friluftsloven av 1957. Den forrige stortingsmeldingen understreket allemannsrettens grunnleggende betydning for friluftslivet i Norge og både regjeringen og stortingskomiteen understreket betydningen av å trygge retten til fri ferdsel, uten nærmere å peke på spesielle behov for lovendringer eller andre konkrete tiltak.

I regi av fagmyndigheter og organisasjoner er det i etterkant av meldingsarbeidet satset på å spre informasjon og kunnskap om allemannsretten, både folks retter og plikter. Spesielt i forbindelse med friluftslivets år ble dette prioritert og både i 1993 og 1995 ble det gjennomført undersøkelser som kartla befolkningens kjennskap til allemannsretten. Organisasjonene har satt økt fokus på aktiviteter som utfordrer allemannsretten, og det har vært mye oppmerksomhet om enkeltsaker som "Nordkappsaken", saker om betaling for bruk av skiløyper og lignende. Den såkalte Sandefjord-saken - en høyesterettsdom om fjerning av gjerder som sperret for ferdsel på en strandeieendom i Sandefjord, er en høyesterettsdom av stor prinsipiell interesse. Høyesterett gir her uttrykk for synspunkter som også har betydning ved

anvendelsen av frilftsloven på andre tilsvarende saker, og som styrker allemannsretten.

Et problem er at allemannsretten gjelder i utmark hele året og at allemannsretten er utsatt i områder der det er mye omdisponering av areal fra utmark til areal der allemannsretten ikke er gyldig. Dette er et problem særlig i pressområder for utbygging og i områder med mye dyrket mark. Ferdselsrettens status er derfor noe ulik i ulike deler av landet.

Frilftsloven ble revidert i 1995. Revisjonen bidro til å modernisere loven. Den fikk en formålsparagraf, og ryddet opp i ansvarsforholdet mellom lokale, regionale og nasjonale myndigheter. Det var fremmet et forslag om at bestemmelsen i § 34 om frilftsmark også skulle kunne gjøres gjeldende for privat grunn, og ikke bare statsgrunn. Dette ble ikke vedtatt. Lovrevisjonen grep ikke tak i problematikken omkring en evt. avklaring av hvordan kommersiell virksomhet under dekke av allemannsretten skal betraktes og håndteres.

Generelt kan det sies at meldingen synes å ha bidratt til revitalisere myndighetene, rettsvesenets og allmennhetens interesse for og fokus på allemannsretten.

8 Stimulering, rekruttering og informasjon

Det har i større grad blitt sett på som en oppgave både for forvaltning og organisasjoner å aktivt sette igang stimuleringstiltak for frilftslivet. Begrunnelsene er mange – å sikre rekruttering, å opprettholde og videreutvikle frilftsaktiviteter som en verdifull aktivitet for den enkelte og bruk av frilftsaktiviteter for å fremme samfunnsformål som for eksempel bedre folkehelse. Å fremme og stimulere til frilftsaktiviteter har støtte i forskningen både når det gjelder oppslutning og hvilke verdier folk ser i frilftslivet. I etterkant av den forrige stortingsmeldingen er det gjennomført en lang rekke større og mindre kampanjer, aksjoner, tiltak og mye stoff, informasjon i form av brosjyrer, plakater, innslag på NRK TV med mer er utarbeidet og spredt. En viktig oppfølging her har vært opprettelsen av en egen post på Miljøverndepartementets budsjett, post 74, til tiltak. Den kom i 1993, i forbindelse med Frilftslivets år. De større innsatsene på dette området er knyttet til gjennomføringen av frilftslivets år i 1993, og ulike tiltak i regi av de frivillige organisasjonene.

Frilftslivets år 1993

Frilftslivets år 1993 var et sentralt løft for stimulering og rekruttering. Det ble gjennomført mange lokale arrangementer, politikk- og forskningskonferanser og det fikk en del medieoppmerksomhet. Tretten prosent av befolkningen oppga at de hadde deltatt i arrangementer i Frilftslivets år. Frilftslivets år var viktig for organisasjonene og for samarbeidet dem imellom. FRIFO fikk en mer synlig posisjon som

paraplyorganisasjon. Selv om det ikke er lett å spore resultater i form av rekruttering til frilftsaktiviteter, har nok Frilftslivets år hatt betydning som samlet satsing og synliggjøring, særlig for organisasjonene.

Organisasjonene

De store frilftsaktivitetsorganisasjonene har vært viktige i å drive med stimulering og rekruttering. FRIFO er styrket og blitt mer etablert som sentral organisasjon, selv om antallet medlemsorganisasjoner ikke har økt. Det er også et godt stykke igjen før FRIFO har samme politiske tyngde som for eksempel Norges idrettsforbund. De sentrale organisasjonene får driftstilskudd over Miljøverndepartementets budsjett. Antallet frilftsråd har økt til 17. Frilftsrådenes landsforbund og FRIFO startet Naturvettene som et frilftsaktivitetstiltak for barn i 1995. Til nå har 75 000 barn deltatt i aktiviteter.

Norges jeger- og fiskerforbund har hatt flere tiltak rettet mot kvinner, barn og unge. Kvinner er underrepresentert som medlemmer, og en tiltakspakke på midten av 90-tallet ble vurdert som vellykket. Egne kurs og grupper for kvinner fikk god oppslutning. Selv om kvinneandelen fortsatt bare er på 3-4%, er ikke kvinnelige jegere i samme grad et særsyn. Jakt- og fiskeblader har stadig oppslag om aktive kvinner.

Den norske turistforening har spesielt satset på barn gjennom nyskapingen "Barnas turlag". Dette er egentlig et tilbud rettet mot småbarnsfamilier, med turmål og aktiviteter tilpasset barn. "Barnas turlag" drives av lokalforeningene og organiserer turer i nærmiljøet. Rekruttering til frilftsaktiviteter skjer fra barnsben av. Familiefrilftsaktiviteter har kanskje vært i tilbakegang på 90-tallet, og mer organiserte turer kan være en måte å få litt usikre foreldre til å dra på tur med barna. Tiltaket har vært en suksess så langt. For ungdom har DNT hatt spesielle ukesturer, med fast leir og mange aktiviteter, og DNT har egen ungdomsorganisasjon med eget program og egne styringsorganer.

9 Jakt og fiske

Jakt og fiske er viktige og tradisjonsrike frilftsaktiviteter i Norge. Forvaltningsmessig skiller de seg noe fra andre aktiviteter. Grunneier har retten til det høstbare overskuddet, og for mange former av jakt og fiske trengs tillatelse. Forvaltningsinnsatsen på feltet har vært stor, også fordi forvaltning av jakt og fiske henger sammen med forvaltning av biologisk sett viktige arter, og økonomisk har artene også betydning for blant annet jordbruk, skogbruk (beiteskader og utmarksnæring) og samferdsel (trafiksikkerhet). Det eksisterer egne vilt- og fiskefond basert på offentlige fisker- og jegeravgifter som også har gitt muligheten for en relativt sett aktiv og omfattende forvaltning på dette området, både i regi av det offentlige, grunneierne og jeger- og fiskerforeningene.

I frilftsaktivitetsammenheng har fokus ofte vært på følgende saker: sikring og utvikling av tilstrekkelig høstbare bestander, sikring av folks adgang til jakt og fiske, både gjennom diskusjon av rettigheter og gjennom andre tiltak, for eksempel organisering av grunneiere og bedre informasjon om

kortordninger mv. Politisk har feltet i lang tid vært preget av en del konflikter rundt rettighetsspørsmål (Søilen 1995) mellom rettighetshaverorganisasjonene og jeger- og fiskerorganisasjonene, og mellom de borgerlige og sosialdemokratiske fløyene i norsk politikk. Dette preget da også dette feltet i forbindelse med forrige stortingsmelding, og det var i forbindelse med spørsmål om rettighetsendringer at det utkrystalliserte seg store forskjeller mellom regjeringens forslag i meldingen (Ap) og komiteflertallets innstilling (H, Krf, Sp). Noen av disse spørsmålene ble fulgt opp i den nye loven om lakse- og innlandsfiske som ble vedtatt i 1993, mens andre forslag fra regjeringen ble lagt vekk. Dette gjaldt særlig forslagene om mer likestilling av innenbygdsboende og utenbygdsboende i forvaltningen av jakt og fiske på statsgrunn og i statsallmenninger. For øvrig var meldingen preget av to felt: For det første det omfattende arbeidet innen sikring av verdifulle ferskvannsfiskebestander som pågikk, særlig innen kalking og forberedelsene med stans i drivgarnsfisket etter laks. For det andre, oppfølgingen av de store utredningene om befolkningens adgang til jakt og fiske (Berganutvalget), som fastslo at det var store og ugjorte oppgaver innen organisering av rettighetshaverne slik at en kunne få til bedre og lettere tilgjengelige fiske- og jaktområder.

Innen fritidsfisket er det følgende områder som representerer de store innsatsene; ny lov om lakse- og innlandsfisket, innlandsfiskeprogrammet, økningen i kalkingsinnsatsen kombinert med reduksjoner i den sure nedbøren og prosjektet "lokal forvaltning av de høstbare vilt- og fiskebestandene". Den nye loven ble vedtatt i 1993 etter lengre tids utredning. For fritidsfisket stadfestet loven blant annet at barn under 16 år har rett til gratis fiske etter innlandsfisk. Loven innførte også hjemmel for å forby fremleie av laksefiske. I tillegg førte loven til at kommunene fikk et større og klarere definert ansvar i fiskeforvaltningen. Innlandsfiskeprogrammet fra 1991 til

1995 medførte betydelig økte rammer til arbeidet med innlandsfisk. De samlede bevilgninger til fiskeformål over Mds budsjett økte fra ca. 3,6 mill i 1990 til 24 mill i 1996. Programmet prioriterte styrket samarbeid mellom offentlige og private aktører, styrket lokal fiskeforvaltning, fokuserte på innlandsfiske som utgangspunkt for næringsutvikling, vern av fiskeressursene og fritidsfiske gjennom tilrettelegging, informasjon, opplæring og motivasjon, bedre fiskekortordninger og forskning. Kalkningsinnsatsen økte utover på 90-tallet, samtidig som svovelinnholdet i den sure nedbøren avtok. Dette har gjort det mulig å fullkalke en lang rekke større vassdrag enn tidligere, og fisk og fiskemuligheter er reetablert i en rekke av de større vassdragene på Sør- og Vestlandet. De velkjente behovene for betydelig innsats for å styrke organisering og samarbeid mellom grunneierne, både for å sikre bedre og mer hensiktsmessig utnyttelse av fisk og vilt, og for å sikre befolkningen en bedre adgang, ble for alvor satt på dagsorden gjennom prosjektet "lokal forvaltning av de høstbare vilt- og fiskeressursene (driftsplanprosjektet)" som startet i 1995. Dette prosjektet representerer den første koordinerte og samlede innsatsen for å bedre organiseringen, og involverer rettighetshavere, miljø- og landbruksmyndigheter og kommuner.

Omleggingen av viltforvaltningen og delegeringen til kommunale myndigheter har ført til større politisk tyngde i forvaltningsarbeidet. Det vil imidlertid variere mellom kommunene hvordan de ønsker å drive sin viltforvaltning, og lokale fordelings- og næringshensyn vil være viktige. Kommunens rolle og pådriverfunksjon overfor rettighetshavere vil også være en viktig faktor, for eksempel i forhold til å få dannet jaktområder av hensiktsmessig størrelse. Kommunene har også en viktig rolle gjennom interkommunalt samarbeid om forvaltning av viltstammer. Driftsplaner skal danne grunnlaget for forvaltningen. En undersøkelse av den kommunale viltforvaltningen viste at mange kommuner mente at rettighetshaverne er for lite aktive på dette feltet (Østdahl 1997). Den driftsplanbaserte forvaltningen har landbrukspolitiske, miljøpolitiske og fordelings/friluftspolitiske målsetninger. Miljøforvaltning skal forenes med næring og med allmenhetens adgang til jakt og fiske. Det er bevisst lagt opp til et samarbeid mellom kommunen (offentlig forvaltning), rettighetshavere og brukere. Dette åpner også for målkonflikter, mellom næringspolitiske hensyn og fordelings/friluftslivhensyn og mellom miljøhensyn (opprettholdelse av bestander og produktivitet) og andre hensyn.

10 Motorferdsel

Den forrige meldingen tok utgangspunkt i bestemmelse i lov om motorferdsel i utmark fra 1977, og særordningen for Finnmark som ble vedtatt i 1984. I 1988 kom seks kommuner i Nord-Troms inn under den samme ordningen. I 1989 fikk Finnmark også en særordning for barmarkskjøring etter faste løyper. Målet i stortingsmeldingen var å hindre at motorferdsel i utmark utviklet seg som miljøproblem. Meldingen forespeilet en innskjerping av en kommunal praksis som en allerede da så utviklet seg i retning av å tillate kjøring for moro skyld.

I denne perioden har antallet kjøretøyer for bruk i utmarka økt sterkt, fra under 10 000 på slutten av 70-tallet av til over 40 000 i 1998. I perioden er det også utviklet nye kjøretøyer og nye aktiviteter som aktualiserer annen motorkjøretøy enn snøscooter. Loven, som i utgangspunktet forbyr motorferdsel i utmark i rekreasjonssammenheng, åpner for dispensasjonsmuligheter, først og fremst for såkalte fiskeløyper, for kjøring av ved, kjøring av utstyr til og fra hytte og for funksjonshemmede. Kommunen er myndighet i de fleste slike saker, etter forskrifter revidert i 1988 og 1990. Dispensasjonspraksisen i kommunene er sentral i forhold til omfanget av motorferdsel utenom den spesielle ordningen i Finnmark og Nord-Troms. Det er vel kjent at praksisen varierer kraftig mellom ulike fylker og kommuner i landet. I visse områder er det en meget liberal dispensasjonspraksis som åpenbart er i strid med loven og forskriftens intensjoner. Dette gjelder særlig i Nordland og deler av Nord-Trøndelag. I Sør-Norge har omfanget av motorferdsel i utmark vært mindre enn i Nord-Norge, og antallet dispensasjonssaker i kommunene er langt færre. Imidlertid ser vi også her tendenser til at en i store utmarkskom-

muner liberaliserer praksisen mer i retning av det vi har sett lenger nord i landet.

Det er liten tvil om at vi innen dette feltet har sett en helt annen utvikling enn den som ble satt opp som mål i stortingsmeldingen, særlig i Nordland og deler av Nord-Trøndelag. Vi ser at det også er områder sør i landet som nå i økende grad legger seg nærmere opp til en meget liberal praksis av dispensasjonsreglene. Derfor står vi på mange måter ved en skillevei: Ønsker en å beholde dagens regelverk må kommunene bruke forskriftene på en måte som preges av likhet og respekt for mål og intensjoner i lovverket. Hvis dette ikke raskt gjennomføres vil ulik praksis undergrave hele lovverket og en kan like godt etablere helt andre ordninger som kan åpne for en styrt og mer kontrollerbar utvikling i bruk av motorkjøretøyer i utmark i rekreasjonssammenheng.

11 Forskning og utredning

Forskning om fritid generelt og friluftsliv mer spesifikt har en kort historie. En regner med at denne forskningen for alvor kom i gang internasjonalt på 1960-tallet. I Norge fikk vi de første empiriske undersøkelsene om friluftsliv ved SSBs aktivitetsundersøkelser fra 1970. Denne forskningen var empirisk-kvantitativ basert i sin natur, og hadde i liten grad noen disiplinmessig forankring. På 1980-tallet fikk friluftsliv plass som et av flere fagtema i NTNFs forskningsprogram Miljøvirkninger av vassdragsutbygginger (MVU-programmet) som ble gjennomført i perioden 1984 – 1988. Et prosjekt i Aurlandsdalen belyste de faktiske effekter av en vassdragsutbygging på fritidsbruk av natur (Teigland og Vorkinn 1987). Komiteen for miljøvern ved Universitetet i Trondheim (KOMMIT) startet opp det såkalte Femundsmarka – Rogen – Långfjället prosjektet (FRL) i samarbeid med svenske miljøer. Også ved Universitetet i Bergen og i Oslo var det en viss forskningsaktivitet om friluftsliv (Nordisk ministerråd 1984).

Perioden 1989 -1993

Stortingsmelding nr 40 1986-87 prioriterte mer forskning som en viktig del av arbeidet med å fremme friluftslivets interesser i samfunnet. Områdene Friluftsliv og helse, friluftslivets samfunnsøkonomiske betydning, levevilkår og arealer for friluftsliv ble prioritert. I et større seminar som ble holdt på Lillehammer i 1988 drøftet representanter for friluftslivsmyndighetene, andre relevante myndigheter, forskningsmiljøer og interesseorganisasjonene utviklingen av friluftslivsforskningen nærmere. Seminaret er gjengitt i DN rapport nr 2-1989. På dette seminaret justeres forskningsbehovene noe i forhold til meldingens prioriteringer (Baadsvik 1989).

NINA fikk ansvaret for gjennomføring av et femårig forskningsprogram om friluftsliv (1990 – 1995). Programmet som etter hvert ble organisert som et strategisk instituttprogram (SIP) i NINA (finansiert over NINAs basisbevilgning) er summert opp av Kaltenborn og Vorkinn (1993). Programmet

fokuserte i hovedsak på kvantitativ, anvendt og tverrfaglig forskning med disiplinforankring innen geografi, psykologi, sosiologi og landbruksvitenskap. Programmet hadde også som mål å etablere bedre kontakt mellom samfunnsfaglig og naturvitenskapelig kunnskap. Viktige temaer var kartlegging av landsomfattende friluftslivsmønstre, brukergruppers preferanser for miljøegenskaper og effekter av offentlige virkemidler på friluftssektoren. Utvikling i deltagelsesmønstre (aktiviteter og befolkningsgrupper), barrierer/hindre, betydning av ulike miljøegenskaper for friluftslivsopplevelser, motiver for å drive friluftsliv, bruksmessige effekter av fiskekultivering, turveger i tettbygde strøk og forvaltningsplanlegging er noen stikkord for denne forskningen. Satsningen i programmet bidro blant annet til fire doktorgrader med friluftsliv som tema. I 1993 ble det som en del av friluftslivets år også gjennomført en større forskningskonferanse om friluftsliv som ble arrangert av DN og NINA. Konferansen som samlet ca. 150 deltagere er publisert gjennom rapporten "Friluftsliv: Effekter og goder" (DN notat 1994 – 7).

Også i regi av forskningsprogrammer styrt av NAVF/NFR ble det gjennomført forskning. Programmet Elg – skog - samfunn (1984 – 1991) hadde flere prosjekter om elgjakt og økonomisk verdi av elg og elgjakt (Sæther et al. 1992). Programmet Fiskeforsterkningstiltak i norske vassdrag (FFT 1989 – 1993) utviklet seg også til et tverrfaglig program der det ble gjennomført flere undersøkelser om fritidsfiske, blant annet prosjekter som vurderte effekten av tilrettelegging og kultivering (Borgstrøm, Jonsson og L'Abée-Lund 1995).

Perioden 1994 - 1999

Etter at NINAs friluftslivsprogram var avsluttet, ble NINAs friluftslivsmiljø oppstykket, men størstedelen av miljøet forble samlet i Østlandsforskning på Lillehammer. Det kom ikke noe nytt særskilt friluftslivsprogram verken i forskningsrådet eller i noe forskningsinstitutt som oppfølging av NINAs Strategiske instituttprogram (SIP). Visse prosjekter med relevans for jakt og fiske har imidlertid fått støtte fra NINAs basisbevilgning i perioden 1996 – 2000.

To bredt anlagte programmer i regi av Norges forskningsråd har vært hovedfinansieringskilden for friluftslivsforskning i perioden 1995 – 1999, henholdsvis Miljøbetings livskvalitet og Bruk og forvaltning av utmark. I tillegg har det vært gjennomført forskning med relevans for friluftsliv også i enkelte andre forskningsprogram, og det er gjennomført enkeltprosjekter for andre oppdragsgivere. Reiselivsprogram, kulturlandskapsforskning og forskning om flersidig skogbruk har bidratt til enkeltstående og avgrensede prosjekter, det samme har blant annet Direktoratet for naturforvaltning, Statskog, organisasjoner og andre bidratt til.

Forskningmessig utvikling

Forskningen har i tiårsperioden utviklet seg i retning av større spesialisering, mer bruk av disiplinbasert teori og moderne samfunnsvitenskapelig metode. En kan i dag på mange måter snakke om en todelt forskningmessig tilnærming til friluftsliv i Norge.

- ◆ Det ene miljøet representerer det vi kan kalle et anvendt, miljøforvaltnings- og næringsorientert miljø med fokus på anvendt, tverrfaglig og kvantitativ forskning. Denne forskningen domineres av miljøet i Lillehammer (NINA og Østlandsforskning), fagmiljøer ved NLH på Ås, og NIBR. Faglige stikkord er geografi, psykologi, sosiologi, naturforvaltning, økonomi og planlegging. Denne forskningen baseres i hovedsak på NFR-finansiering og oppdragsprosjekter for miljø- og landbruksmyndighetene.
- ◆ Det andre miljøet har sin kjerne i samarbeidet mellom Høgskolen i Telemark og Norges Idrettshøgskole. Dette miljøet har også kontakter inn mot organisasjonen FORUT og Norges Høgskole. Dette miljøet legger vekt på mer humanioraorientert forskning, og har delvis lagt et mer normativt syn på friluftsliv til grunn for forskningen. Fokus har blant annet vært på friluftsliv og natur i en pedagogisk og kulturhistorisk kontekst. Forskningen er basert på egenfinansiering eller finansiert av NFR programmer innen idrett og fysisk aktivitet.

◆ I tillegg er det også selvstendig gjennomført forskning om friluftsliv i andre miljøer. I en periode først på 90-tallet var det blant annet en del forskning innenfor etnologimiljøet ved Universitetet i Oslo, som blant annet resulterte i bøker og doktorgradsarbeid (se DN 1994).

Generelt har forskningen i alle miljøene siden 1995 utviklet seg mer i retning menneske – natur problematikk, og sett på friluftsliv i et større perspektiv. Friluftslivsforskningen er for eksempel satt mer inn i større sammenhenger, for eksempel i turisme- og bygdeutviklingsproblematikk, i livskvalitetssammenheng, og i en større naturforvaltningssammenheng. Dette har delvis sin årsak i finansieringsproblemer for den mer forvaltningsrettede friluftslivsforskningen, og behov for programtilpasning av forskningsvirksomheten i de aktuelle institusjoner.

Et annet særtrekk ved forskningen i siste halvdel av 90-tallet sammenlignet med første halvdel av 90-tallet er endringer i finansieringen av forskningen. Fram til 1994-95 var situasjonen preget av at det ble gitt midler til forskning både fra NFR, SIPer i regi av forskningsinstitutter og anvendte, problemorienterte prosjekter direkte fra fagmyndighetene. Siden 1995 er forskningen i all hovedsak finansiert over NFR programmer. Dette har hatt to meget betydelige konsekvenser. For det første er midlene til friluftslivsforskning redusert i siste halvdel av 90-tallet sammenlignet med første halvdel. For det andre er den anvendte, mest forvaltningsrettede forskningen på friluftsliv svekket ytterligere, siden fagmyndighetenes midler i all hovedsak er kanalisert inn mot NFR systemet.

I perioden etter 1988 har forskningen på friluftsliv samlet sett hatt en meget stor spennvidde. Denne store tematiske og disiplinære spredningen på et område med beskjedne økonomiske midler til forskning illustrerer også at forskningen på friluftsliv fortsatt er i en tidlig fase. Mye forskning gjenstår før en har etablert et tilstrekkelig kunnskapsgrunn-

lag på de forskningsområder som den forrige stortingsmeldingen trakk opp som viktige.

Betydningen av forskningen for offentlig og privat forvaltning med relevans for friluftsliv

Kunnskap er et viktig virkemiddel i all forvaltning. God og relevant kunnskap gjør det enklere å ta riktige og effektive beslutninger. Natur- og miljøforvaltningen har i 150 år vært nært knyttet til naturvitenskapelig forskning. Etableringen av en egen forskning om friluftsliv de siste tiårene har vært medvirkende til at friluftsliv som forvaltningsområde har fått økt aksept. Den forskningsmessige utviklingen har derfor hatt betydning på en rekke forvaltningsområder.

- ◆ Kunnskapsutviklingen har bidratt til etablering av friluftsliv som et akseptert utredningstema i forbindelse med konsekvensutredninger og vurderinger av tillatelser til ulike naturinngrep, og også medvirket til hvordan en faglig har endret fokus i friluftslivsutredninger fra å være ekspertpregede og naturvitenskapelig orienterte til å bli mer opptatt av å forutsi sannsynlige reaksjoner fra individer og grupper som berøres av de aktuelle tiltak.
- ◆ Ny kunnskap om brukernes miljøkrav, motiver, holdninger og opplevelsesønsker har gitt økt bevissthet i den offentlige forvaltningen om behovet for differensiert forvaltning og for at en forvalter mennesker også, ikke bare natur, og at det ofte er gjennom menneskene en forvalter naturen.
- ◆ Forskning har også ført til større kunnskap om effekter av ulike virkemidler, særlig til å få frem nyanser i effektene fordi de fleste virkemidlene både kan ha positive og negative effekter på ulike grupper av brukere. Forskning og dokumentasjon har utvilsomt vært medvirkende til økt fokus på tiltak som er effektive overfor såkalte svake grupper. Denne forskningen har også hatt betydelig verdi for næringsutvikling og turisme basert på naturopplevelser fordi den har bidratt til økt markedsforståelse.
- ◆ Forskning har bidratt til å gi argumenter for verdien og samfunnsnyttene av friluftsliv, og motsatt: Studert problemer med friluftsliv, både i form av økologiske og helsemessige skadevirkninger.

Forskningens betydning for studier og utdanning på feltet

Det foregår høyere undervisning og forskning med relevans for friluftsliv ved Norges idrettshøgskole og Norges landbrukshøgskole, innenfor disse universitetenes hovedfokus (hhv. sport/idrett og utmark/naturforvaltning). Friluftsliv er også fordypningsstudie ved flere regionale høyskoler. Høgskolen i Telemark og Høgskolen i Nord-Trøndelag har 20 vektors studier i friluftsliv. Disse studiene fokuserer på friluftsliv i en pedagogisk sammenheng, og legger stor vekt på praksis. Særlig ved HIT er det etablert et aktivt friluftslivsstudie, med balanse mellom forskning, forskningsbasert undervisning og praksis. De teoretiske delene av disse studiene har utviklet seg mye i takt med den forskningsmessige

fremgangen. Forskningen har generelt gitt tilflyt av litteratur slik at pensum innen friluftsliv ved høyskolene i dag er et helt annet enn tidligere. Sammen med den tradisjonelle pedagogisk-filosofiske tilnærmingen til friluftsliv som disse miljøene har hatt, har nyere empirisk forskning og skriftlig materiale om offentlig forvaltning av friluftsliv gitt mer helhetlige studier, med større legitimitet og økt praktisk relevans. I sum gir dette samfunnet tilgang på studenter som er bedre skolert innen friluftsliv enn tidligere, til nytte både for organisasjoner, fagmyndigheter og skoleverket.

Oppsummeringsvis kan det fastslås at forskningen også i siste halvdel av 90-tallet har omfattet flere og mangearterede prosjekter. Forskningen har også i denne perioden resultert i flere doktorgrader, noe som har styrket fagfeltet, og gitt det en bedre forankring til universitetene. Den faglige utviklingen disse årene kan kort beskrives slik: Friluftsliv er gjennomgående belyst i en bredere sammenheng enn tidligere, først og fremst ut i fra tradisjoner, verdi- og holdningsendringer i samfunnet mer generelt. Friluftsliv er satt inn i sosio-kulturelle og livskvalitetsmessige sammenhenger, både i bygder og bymiljøer. Forskningen har utviklet seg til å bli langt mer analytisk og mindre beskrivende enn tidligere. Kvalitative metoder har supplert og utfyller kvantitative metoder i større grad enn først på 90-tallet. Den samlede innsatsen til forskning på feltet er antagelig redusert siden første halvdel av 90-tallet. Det store mangfoldet og de varierte temaene er samtidig et bilde på et forskningsfelt som fortsatt preges av å ha store udekte forskningsbehov.

Den svake tilgangen på forskningsoppdrag fra fagmyndighetene medfører betydelig fare for at overvåkingen av friluftslivet bryter sammen, og at verdien av dataserier helt fra 1970 ikke ivaretas og videreutvikles. Forskningen de siste årene understreker at det er en rekke indikasjoner på at det skjer større og raskere endringer enn tidligere. Disse endringene kan få store konsekvenser for en rekke viktige områder innenfor friluftspolitikken, herunder lovverk, tiltaksarbeid og prioriteringer mer generelt. En oppdatert og kostnadseffektiv forvaltning er derfor i større grad enn tidligere avhengig av god kunnskap og presis overvåking av utviklingen. Det er derfor særlig bekymringsfullt at det i en slik fase er usikkerhet om videreføringen av den allerede begrensede overvåkingen av friluftslivet gjennom de nasjonale undersøkelserne. Mangelfull finansiering fra fagmyndigheter har også svekket den mest anvendte forskningen, for eksempel den som er rettet mot vurdering og evaluering av tiltak, bortsett fra innen jakt og fiske, der det har vært mer midler til anvendt forskning. Finansiering av forskning på jakt og fiske har vært enklere pga. fondene på dette området.

12 Oppsummering: betydningen av en stortingsmelding om friluftsliv

Når resultatene av den forrige stortingsmeldingen skal oppsummeres, er det nødvendig å understreke at effekten av meldingen må sees i sammenheng med de store endringene og den betydelige utviklingen som skjedde i norsk natur- og miljøforvaltning i den samme perioden. Det er også umulig å drøfte resultatene uten å skjele til de samfunnsmessige endringene i Norge som er viktige for friluftslivet i den samme perioden.

Samfunnsutviklingen på 90-tallet har vært preget av en betydelig velstandsøkning, men uten at folks reelle fritid øker. Flyttestrømmene fra distriktene til storbyer og regionsentra har fortsatt, og øker behovet for arealer til næring og boliger i de sentrale Østlandsområdene. Dette gir utslag i tap av utmark og grøntarealer. Særlig vanskelig er tilgangen til arealer og aktivitetsmuligheter i de viktigste pressområdene, for eksempel rundt Oslofjorden, i Stavangerregionen, rundt Bergen og Trondheim (Aas og Vorkinn 1995). Velstandsutviklingen kan også være medvirkende til den utviklingen vi har sett innen hyttebygging og hytteliv som har beveget seg mer i retning av fritidsboliger med høy boligstandard og innen motorferdsel i utmark, der vi har sett en sterk vekst i antall snøscootere og terrengsykler.

Den offentlige miljøforvaltningen har utviklet seg mye siden meldingen ble lagt frem. Den har økt i kompetanse og kapasitet, det er etablert et bedret regelverk og "infrastruktur". Kommuner og fylker er administrativt sett bedre rustet til å arbeide med friluftsliv. Viktige generelle regler og verktøy er kommet på plass i løpet av perioden som også har vært til stort gagn for friluftslivsinteressene. Dette gjelder blant annet styrking og avklaringer innenfor planverket, som dog ikke demmer opp for de generelle prosessene i pressområdene nevnt over. Konsekvensutredninger som tydeligere har synliggjort friluftsliv som tema og verdi i inngrepssaker er for eksempel kommet på plass. Forskning og utdanning på området er styrket.

Meldingen har vært en viktig bidragsyter i å sette friluftsliv på dagsorden for fagmyndigheter og de frivillige organisasjonene, som også har utviklet seg mye som følge av meldingen. Et viktig skritt var blant annet etableringen av friluftslivets fellesorganisasjon som paraplyorganisasjon. Meldingen har i hovedsak bidratt til et godt samarbeid mellom brukerorganisasjonene og grunneierorganisasjonene, som oftere vil ha felles interesser enn å være i konflikt med hverandre, særlig i forhold til å demme opp for uheldige sider av den generelle samfunnsutviklingen. Effekten av meldingen var størst rundt 1993 men har etter det (siste halvdel av 90-tallet) tapt oppmerksomhet i forhold til andre miljøpolitiske områder. Dette kommer særlig til syne om en studerer budsjettutviklingen, men også det generelle samarbeid og dia-

logen mellom interesseorganisasjonene og myndighetene er svekket i siste halvdel av 90-tallet.

Det kan synes som om meldingen har hatt relativt begrenset virkning overfor andre sektorer. Friluftsliv er i liten grad et arbeidsfelt andre departementer tar ansvar for, i alle fall økonomisk. Best synes sektoransvaret å være inkorporert i Landbruksdepartementet og Barne- og familiedept. Innenfor Lds område er det for eksempel skjedd mye i forhold til kulturlandskapsforvaltning og mange av tilskuddsordningene innen landbruket er omformet slik at de ivaretar friluftshensyn. Betydelige midler fra Ld er brukt til tilrettelegging for friluftsliv både på privat grunn og på statsgrunn. Friluftsliv skulle i følge den forrige meldingen inkorporeres bedre både i skole og barnehage. Her ser det ut som en er kommet lengst i barnehagesammenheng, men friluftsliv har også fått styrket sin posisjon i skolen i den nye læreplanen fra 1997. Sektoransvaret for hele miljøfeltet er senere ytterligere understreket og klargjort i den såkalte bærekraftmeldingen (St. meld 58 1996 – 97). Det gjenstår å se hvorvidt dette kan føre til bedre innarbeiding av friluftslivsinteressene i andre departementer i tiden fremover.

Den forrige meldingen greide i for liten grad å forutsi samfunnsutvikling på områder som er viktig for friluftslivet. Dette gjelder for eksempel når det gjelder velstandsutvikling, globalisering og internasjonalisering, og fremveksten av et mer flerkulturelt samfunn. Vi er blitt mye rikere mye fortere enn vi trodde. Men vi har fått en mye mindre økning i fritiden enn forrige melding la til grunn. Meldingen la til grunn et nokså statisk og tradisjonelt syn på friluftsliv, og nytteverdien av friluftsliv var sterkt vektlagt. Utviklingen av det norske samfunnet i retning av et mer flerkulturelt samfunn med flere fremmedkulturelle innvandrere og mange nordmenn med økt interesse og kjennskap til andre kulturer kan representere både trusler mot friluftslivet og samtidig muligheter for fornyelse. Det er avgjørende for friluftslivspolitikken fremover at en evner å kombinere tradisjon med modernisering og utvikling.

Dersom en ser nærmere på de enkelte saksområdene for friluftslivet har noen områder oppnådd bedre resultater enn andre. Den generelle oppmerksomheten er utvilsomt styrket, særlig i forbindelse med friluftslivets år i 1993. Den offentlige forvaltning og forskning er styrket, og særlig frem til 1996 var det en tett og nær dialog mellom myndigheter, organisasjoner og forskningsmiljøer. Arbeidet med områder for friluftsliv har hatt gode resultater når det gjelder friluftsliv i fjellet (Ny landsplan for nasjonalparker, Verneplan IV for vassdrag, Retningslinjer for stier og løyper i fjellet). Sikringsarbeidet er videreført særlig langs kysten. Mye prosjekt- og tiltaksarbeid er rettet inn mot stimulerings tiltak og ulike informasjonstiltak. Innlandsfiske og kalking har fått økte rammer i perioden og mye er oppnådd både gjennom samarbeid, involvering av kommunene og gjennom etablering av flere større kalkingsprosjekter. Mot slutten av perioden er det etter hvert også lagt inn stor innsats på bedret organisering av rettighetshavere for å bedre tilgangen til fiske og jakt. Områder som har hatt en negativ utvikling i forhold til målene som ble etablert gjennom stortingsmelding nr. 40

(1986-87) omfatter etter vår vurdering motorferdsel i utmark, situasjonen for villaksen (NOU 1999:9), og den generelle tilgangen til kystsonen i pressområdene. Innenfor motorferdsel i utmark har utviklingen både i antall kjøretøy og omfang av kjøring i utmark utviklet seg stikk motsatt av de mål melding og lovverk setter opp. Spesielt bekymringsfull er utviklingen i den kommunale dispensasjonspraksis først og fremst i Nord-Norge, men også i et økende antall regioner i Sør-Norge. For villaksen har situasjonen utviklet seg fra vondt til verre, til tross for at drivgarnsfiskeforbudet kom på plass på slutten av 80-tallet. Norge er i ferd med å tape sin posisjon som Europas laksenasjon nr. 1. Selv om det er sikret mange områder langs kysten og det er gitt rikspolitiske retningslinjer for arealbruk i Oslofjordsområdet, er det allikevel en generell utvikling som er svært negativ for folks tilgang til strandsonen i pressområdene.

Når det gjelder meldingens sentrale forslag om å styrke friluftslivsforvaltningen økonomisk, gjennom å bruke mer tippemidler på friluftslivet og vurdere innføring av en avgift for fritidsbåter, er det klart at dette i langt mindre grad enn forventet har gitt uttelling. Ansvar for tippemidler til friluftsliv er ikke overført Md slik foreslått, og midlene til friluftsliv har vært mindre enn det både regjering og stortingskomité la opp til. Småbåtagiften er ikke innført. De ordinære budsjettpostene til friluftsliv hadde først en positiv utvikling med stor vekst fram til og med friluftslivets år, deretter negativ tendens.

På noen områder har det vært betydelig mindre aktivitet på enn andre, og situasjonen er på mange måter status quo. Dette gjelder etter vår vurdering blant annet for friluftsliv i skog. På 70- og 80-tallet var det mye diskusjon om forholdet mellom friluftsliv og moderne skogbruk, særlig knyttet til de såkalte markaområdene rundt de store byene. Denne diskusjonen har blitt avløst av en diskusjon om biologisk mangfold og vern av barskog, der friluftslivet ikke har vært et så sentralt tema. Omstillingen i skogbruket er avsluttet og vegnettet på mange måter ferdig etablert. Endringer i friluftslivet med økt sykkelbruk har også antagelig redusert konflikten mellom friluftsliv og moderne skogbruk. Også når det gjelder by- og tettstedsutvikling med grøntarealnormer og lignende er det skjedd lite.

Som avsluttende kommentar kan vi slå fast at stortingsmelding nr 40 (1986-87) om friluftsliv åpenbart har bidratt til å fremme friluftsliv som saksfelt i det norske samfunnet. Det er imidlertid viktig å vurdere meldingen i sammenheng med generelle samfunnsmessige endringer og utviklingen innenfor miljøforvaltningen for øvrig. Den forrige meldingen kom på et tidspunkt da det var naturlig å summere opp en del av friluftslivsinnsatsen fra friluftslivloven kom i 1957 og frem til midt på 80-tallet, og støtte opp under viktige miljøpolitiske saker som Ny landsplan for nasjonalparker, Verneplan IV for vassdrag, ny lakse- og innlandsfisklov, og etablering og styrking av kommunenes innsats i miljøpolitikken. En ny stortingsmelding om friluftsliv må revitalisere friluftsliv som arbeidsfelt i miljøforvaltningen, og samtidig bidra til at friluftslivet utvikles og tilpasses et nytt århundre, med store forestående endringer innen kultur, befolkning, miljø og fritidssystemer.

Referanser

Baadsvik, K. 1989. Forvaltningens forskningsbehov. Nasjonalt perspektiv. I DN 1989. Konferanse om friluftsliv, fritid og natur.

Barne- og familiedepartementet, Direktoratet for naturforvaltning og Miljøverndepartementet. Alle barn er grønne. Veiledningshefte

Breivik, G. & O. Vaagbø (1999). Jakten på det gode liv. Utvikling i fysisk aktivitet i den norske befolkning i perioden 1985-1997.

Norges Idrettshøgskole. Skrifter i utvalg, bind 13.

Borgstrøm, R., Jonsson, B. og L' Abée-Lund, J.H. (red.). Ferskvannsfisk. Økologi, kultivering og utnytting. Sluttrapport fra forskningsprogrammet «Fiskeforsterkningstiltak i norske vassdrag». Norges forskningsråd. Oslo.

Den norske turistforening (1998). Motorferdsel i utmark - kultursymbol eller forfallstegn? Seminarrapport fra motorferdselsseminar i Stjørdal 23.-24. januar 1998.

Direktoratet for naturforvaltning. (1991). Friluftslivsområder sikret ved statlige midler 1958-1990. DN-rapport 1991-9

Direktoratet for naturforvaltning 1994. Friluftsliv: Effekter og goder. Konferanserapport. DN – notat 1994 – 7.

Direktoratet for naturforvaltning (1994). Mål og retningslinjer for stier og løyper i fjellet. DN-notat 1994-10

Direktoratet for naturforvaltning (1991). Friluftsliv mot år 2000. Forslag til handlingsplan. DN-rapport 1991-3

Direktoratet for naturforvaltning (1996). Forslag til revidert handlingsplan for friluftsliv mot år 2000. DN-rapport 1996-5.

Direktoratet for naturforvaltning (1997). Naturforvaltning i kommunene - en oppslagsbok. DN-håndbok 12 1997.

Fylkesmannen i Nordland, (1995). Friluftsliv fra barnsben av. Prosjektrapport.
Fylkesmannen i Nordland, miljøvernavdelingen

Haraldsen, G. & H. Kitterød (1992). Døgnet rundt. Tidsbruk og tidsorganisering 1970-90.

Statistisk sentralbyrå. Sosiale og økonomiske studier : 76

Nordisk ministerråd 1984. Seminar om forskning vedrørende friluftsliv og rekreasjon. Lysebu 31.10.-2.11 1983.

Nordisk ministerråd, miljørapport 1984:1.

Oppland fylkeskommune 1997. Fritidsbebyggelse i

Oppland. Fase 1: Områder planlagt for fritidsbebyggelse – omfang og standard

Oppland fylkeskommune 1998. Fritidsbebyggelse i Oppland. Fase 2: Hytter og næringsutvikling

Oppland fylkeskommune 1999. Fritidsbebyggelse i Oppland. Fase 3: Hytter og landbruks-, natur- og friluftslivsinteresser

Skiforeningen og Oslo og Omland friluftsråd (1999). Vi vil gjerne at en million mennesker bor i Marka - bare ikke hele tiden. Bevar markagrensen for framtidige generasjoner.

Statistisk sentralbyrå, (1992). Tidsbruk og tidsorganisering 1970-90. Statistisk sentralbyrå. Norges offisielle statistikk C10

Stortingsmelding nr 40 (1986-87). Om friluftsliv.

Miljøverndepartementet.
Stortingsproposisjon nr 1 (statsbudsjettet).

Miljøverndepartementets budsjett, for årene 1990-2000.

Sæther, B.-E., Solbraa, K., Sødal, D.P. og Hjeljord, O. 1992. Sluttrapport Elg-Skog-Samfunn. NINA forskningsrapport 028.

Sæthre, E. (1994). Friluftsliv i barnehage. Rapport fra et prosjekt gjennomført i barnehagene i Oppland 1993/94.

Oppland fylkeskommune og Fylkesmannen i Oppland, miljøvernavdelingen

Teigland, J. og Vorkinn, M. 1987. Effekten av vannkraftutbygging i Aurlandsdalen for friluftsliv og reiseliv. NTFN MVU Programmet rapport B30.

Thorén, A.-K. H. & S. Opedal (1997). Grønnstrukturen i byer og tettsteder. Evaluering av grønnplanlegging i norske kommuner.

Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-notat 1997:104

Thorén, A.-K. H. & S. Opedal (1999). Friluftsliv i bystrøk. Evaluering av "friluftspakkeprosjektet" til Direktoratet for naturforvaltning. NIBR-rapport 1999:7.

Vorkinn, M., Ø. Aas & J. Kleiven (1996). Friluftslivutøvelse blant den norske befolkningen - utviklingstrekk og status i 1996. Østlandsforskning. ØF-rapport nr 07/1997

Personlige kontakter:

Til hjelp i evalueringen ble det avholdt et dagsseminar 8 februar 2000, hvor følgende personer deltok og i stor grad har bidratt til arbeidet:

Vidar Holthe, Norsk Skogeierforbund
Morten Dåsnes, Friluftsrådernes landsforbund
Inger Lise Skarstein, FRIFO
Cecilie Aurbakken, Norges Bondelag
Bjørnulf Kristiansen, Norges Bondelag
Anne Mari Aamelfot Hjelle, DNT
Jan Olav Nybo, DNT
Elisabeth Sætre, DN
Eli Viten, Rogaland fylkeskommune
Siri Parmann/Espen Farstad, NJFF
Bjørn Tordsson, Høgskolen i Telemark
Espen Koksvik, MD

I tillegg har Liv Arnesen, Gunnar Breivik (Norges Idrettshøgskole), Ketil Johannessen (Oslofjordens friluftsråd), Morten Thaulow, Mari-Lise Sjong og Geir Grønningsæter (alle Direktoratet for naturforvaltning) bidratt.

ISSN 0802-4103
ISBN 82-426-1215-3

688

**NINA
OPPDRAKS-
MELDING**

NINA avd. for naturbruk
Fakkeltgården
2624 Lillehammer
Telefon: 61 28 79 00
Telefaks: 61 28 79 01

NINA Hovedkontor
Tungasletta 2
7485 TRONDHEIM
Telefon: 73 80 14 00
Telefaks: 73 80 14 01

**NINA
Norsk institutt
for naturforskning**