



Knut Bjørn Stokke, Mathilde Anker,
Atle Omland, Ragnhild Skogheim,
Margrete Skår og Erling Vindenes

Planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder

En kunnskapsoversikt

NOTAT
2006:133

Tittel: **Planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder.**
En kunnskapsoversikt

Forfatter: Knut Bjørn Stokke, Matilde Anker, Atle Omland, Ragnhild Skogheim, Margrete Skår og Erling Vindenes

NIBR-notat: 2006:133

ISSN: 0809-6929
ISBN: 82-7071-653-7

Prosjektnummer: O-2196
Prosjektnavn: Friluftsliv i endring/delprosjekt Friluftsliv og arealforvaltning

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Knut Bjørn Stokke

Referat: Notatet er et produkt under Strategisk Instituttprogram (SIP) *Friluftsliv i endring 2004-2008*. I programmet samarbeider NIBR, NINA og NIKU, med NINA som hovedansvarlig. NIBR har hovedansvaret for delprosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning*. Da delprosjektet startet ble det identifisert et behov for å få en oppdatert kunnskaps- og forskningsstatus om planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder. Hensikten med dette notatet er å gi en samlet og systematisert kunnskapsoversikt knyttet til planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder, med særlig vekt på bymark, kystsoner og sammenhengende korridorer. Aktuelle utviklingstrekk, lover og aktører blir belyst. En betydelig del av notatet er viet aktuelle kunnskapsoversikter og forskningsprosjekter som belyser erfaringer med ulike virkemidler, med særlig vekt på arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Til slutt i notatet trekker vi opp noen overordnede perspektiver og formulerer problemstillinger og kunnskapsbehov vi mener det er viktig å få satt søkelys på i norsk friluftslivsforskning, og som vi ønsker å arbeide videre med i prosjektet.

Sammendrag: Norsk

Dato: Desember 2006

Antall sider: 68

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

Forord

Dette notatet er et produkt under Strategisk instituttprogram (SIP) *Friluftsliv i endring*, hvor Norsk institutt for naturforskning (NINA), Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) samarbeider. NINA har koordineringsansvar for SIPen, mens NIBR har ansvaret for delprosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning*. Prosjektgruppen for delprosjektet utgjør forfatterne av dette notatet, med unntak av Matilde Anker som sluttet på NIKU sommeren 2006. Etter det har Atle Omland tatt over som NIKUs representant i delprosjektet. Margrete Skår representerer NINA, mens Ragnhild Skogheim, Erling Vindenes og Knut Bjørn Stokke representerer NIBR. Stokke er prosjektleder. Kunnskapene som Vindenes har med sin lange erfaring fra lederstillinger i miljøforvaltningen, senest som miljøverndirektør hos Fylkesmannen i Vest-Agder, har vært særlig nyttige i dette arbeidet.

Da delprosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning* startet opp ble det identifisert et behov for å få en oppdatert kunnskaps- og forskningsstatus om planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder. Hensikten med dette notatet er derfor å gi en samlet og systematisert kunnskapsoversikt på feltet, med særlig fokus på *kystsoner, bymarker og sammenhengende korridorer*. Notatet har en deskriptiv struktur, hvor ambisjonen har vært begrenset til å ”brette ut lerretet” knyttet til overordnede nasjonale målsettinger, sentrale lover og aktører i friluftsliv- og arealforvaltningen, samt gjennomgå relevante forskningsprosjekter og veiledere utarbeidet av forvaltningen. I lys av dette har vi i avslutningskapitlet formulert noen overordnede perspektiver og formulert problemstillinger og kunnskapsbehov vi mener er viktig å få satt søkelys på i norsk friluftslivsforskning, og som vi ønsker å arbeide videre med i dette delprosjektet. I prosjektet er vi særlig opptatt av hvordan myndighetene evner å sikre og forvalte urbane friluftsområder, herunder viktige landskapsverdier som kulturminner og kulturmiljøer, gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og andre virkemidler som oppkjøp, frivillige avtaler, etc. Dette vil bli belyst gjennom casestudier i to bykommuner/ byregioner.

Margrete Skår har hatt hovedansvar for kapitlene som omtaler bymarker, samt innledende delkapitler om endringer i friluftslivet og nasjonale mål. Matilde Anker og Atle Omland har hatt hovedansvar for kapitlene knyttet til korridorer og kulturminner, mens Knut Bjørn Stokke har hatt hovedansvar for kapitlene som omtaler kystsonen. Erling Vindenes har sammen med Stokke hatt hovedansvar for kapittel 3 Virkemidler og aktører i friluftslivforvaltningen, mens Ragnhild Skogheim har skrevet kapittel 5.6 og 5.7. Samtlige kapitler er lest og kommentert av prosjektgruppen og sammen har vi funnet fram til de elementene som notatet består av. Stokke har hatt redaktøransvar og har hatt hovedansvar for innledningskapittel 1.1 og avslutningskapitlet.

Programkoordinator for SIPen Ketil Skogen fra NINA og forskningssjef for avdeling for plan, miljø og bolig Berit Nordahl på NIBR har kvalitetssikret notatet.

Oslo, desember 2006

Berit Nordahl
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt.....	4
Sammendrag	5
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn og problemstillinger.....	7
1.2 Friluftsliv i endring?.....	9
1.3 Nasjonale mål for friluftslivet	11
1.4 Desentralisering av friluftsfvaltningen.....	12
2 Fokus på kystsoner, bymarker og sammenhengende korridorer	15
2.1 Kystsonen	15
2.2 Bymarker	17
2.3 Sammenhengende korridorer	21
2.4 Kulturminner i de tre områdetypene	24
3 Virkemidler og aktører i friluftsfvaltningen	26
3.1 Friluftsløven	26
3.2 Plan- og bygningsloven.....	28
3.2.1 Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven	28
3.2.2 Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven	30
3.3 Andre aktuelle lover	30
3.3.1 Skogbruksloven.....	30
3.3.2 Naturvernloven.....	30
3.3.3 Kulturminneløven.....	31
3.3.4 Vannressursloven	32
3.3.5 Viltloven.....	32
3.3.6 Laks- og innlandsfiskeløven.....	32
3.3.7 Andre lover.....	32
3.4 Sikring av friluftsområder gjennom oppkjøp og avtaler	32
3.5 Organisasjoner i friluftsfvaltningen	34
3.5.1 Friluftsrådenes landsforbund.....	34
3.5.2 Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO).....	34
3.5.3 Forum for natur og friluftsliv (FNF)	34
4 Aktuelle veiledere fra forvaltningen	36
4.1 Miljøstatus.no	36
4.2 DN-håndbok 23-2003: ”Grønn by ... arealplanlegging av grønnstruktur” ...	37
4.3 DN-håndbok 24 – 2003: Marka. Planlegging av by- og tettstedsnære naturområder	38
4.4 DN-håndbok 20 – 2002: Juss i strandsonen	39
4.5 DN-håndbok 14 – 2000: Fjerning av ulovlige stengsler i strandsonen	40
4.6 DN-håndbok 25 – 2005: Kartlegging og verdsetting av friluftslivs områder	41

4.7	DN-håndbok 16-2001: Friluftslivsområder. Offentlig sikring og forvaltning	42
4.8	Rapport sikringsprosjektet 2001 – 2004, Friluftsrådernes Landsforbund	43
5	Oppsummering av aktuelle forskningsprosjekter	45
5.1	Grønnstrukturen i byer og tettsteder	45
5.2	Friluftsliv i bystrøk	46
5.3	Fortetting versus bevaring av grønnstrukturen	47
5.4	Bynære turområder – planbehandling i ti norske kommuner	47
5.5	Barrierer for ”det lille friluftslivet”	48
5.6	Statlig vern og kommunal planlegging som virkemidler i forvaltning av verneverdige områder	50
5.7	Landskap under press – urbanisering og kulturminnevern	52
5.8	Verdsetting av rekreasjonsområder	53
5.9	Urbant skogbruk. Forvaltning av skog i by- og tettstedskommuner	53
5.10	Arealutnyttning og forvaltningsregimer i LNF-områder	55
5.11	Allmennhetens tilgjengelighet i strandsonen	56
5.12	Undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet	57
5.13	Kystsoneplanlegging og friluftsliv	58
6	Avslutning	60
	Litteratur	63

Figuroversikt

Figur 2.1	Friluftslivet i strandsonen krever tilgjengelighet både langs strandsonen (A), fra land (B) og fra sjøen (C). Kilde: Tennøy (2000).....	16
-----------	---	----

Sammendrag

Knut Bjørn Stokke, Matilde Anker, Atle Omland, Ragnhild Skogheim, Margrete Skår og Erling Vindenes

Planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder. En kunnskapsoversikt
NIBR-notat 2006:133

Dette notatet er et produkt under Strategisk Instituttprogram (SIP) *Friluftsliv i endring 2004 – 2008*, finansiert av Norges forskningsråd. I instituttprogrammet samarbeider Norsk institutt for naturforskning (NINA), Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), med NINA som hovedansvarlig. NIBR har hovedansvaret for delprosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning*. Da delprosjektet startet ble det identifisert et behov for å få en oppdatert kunnskaps- og forskningsstatus om planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder. Hensikten med dette notatet er å gi en samlet og systematisert kunnskapsoversikt på feltet. I delprosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning* retter vi særlig søkelyset mot *kystsonen, bymarker og sammenhengende korridorer* fra sjøkanten, gjennom byen/bebygde områder og til bymarka. Notatet har en deskriptiv struktur, hvor ambisjonen er begrenset til å ”brette ut lerretet” knyttet til overordnede nasjonale målsettinger, sentrale lover og aktører i friluftsliv og arealforvaltningen, samt gjennomgå relevante forskningsprosjekter og veiledere utarbeidet av forvaltningen.

I prosjektet er vi særlig opptatt av hvordan myndighetene evner å sikre og forvalte urbane friluftsområder, herunder viktige landskapsverdier som kulturminner og kulturmiljøer, gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven (PBL) og andre virkemidler som oppkjøp, frivillige avtaler, etc. Dette vil bli belyst gjennom casestudier i to bykommuner/byregioner, hhv. Kristiansand og Bodø. Urbane friluftsområder, både i kystsonen, sammenhengende korridorer og bymarker, er utsatt for stort utbyggingspress og er derfor sårbare for ulike tiltak som forringer verdien av områdene for friluftsliv og rekreasjon.

I løpet av hele 1980 og 1990 tallet var det tverrpolitisk enighet om at viktige oppgaver på miljøområdet, derunder friluftsliv, skulle overføres fra staten til kommunene. Det ble iverksatt en rekke tiltak for å styrke kommunenes muligheter til å ivareta oppgaver som tidligere lå til statlig eller fylkeskommunal forvaltning. De viktigste tiltakene var:

1. Egengodkjenning av kommunale planer da PBL kom i 1985
2. En gjennomgripende reform i offentlig forvaltning kalt MIK-reformen (miljøvern i kommunene) fra 1986 til 1992
3. Endring av Lov om friluftslivet § 22 der kravet om egen fylkesfriluftsnemnd ble frafalt i 1993
4. Stimulering til organisering av interkommunale friluftsråd som forvaltere av friluftsaREAL og økonomiske ressurser - overført delvis fra stat og fylkeskommune

5. Sterk satsing på avtaler om skjærgårdsparker og skjærgårdsforvaltning der kommunene går inn som aktive parter

En viktig problemstilling for delprosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning* er hvordan en desentralisert forvaltningsstruktur fungerer i forhold til å ta vare på friluftsområder i og utenfor byområder. I tillegg til å beskrive viktige endringer i friluftsforsvaltningen, blir også sentrale utviklingstrekk i utøvingen av friluftsliv i Norge og nasjonale mål på feltet gjennomgått i *kapittel 1*.

I *kapittel 2* i notatet gis det en gjennomgang av de tre områdetypene bymark, kystsoner og sammenhengende korridorer, knyttet til sentrale interesser, utviklingstrekk, utfordringer, forvaltningsaktører og – regimer og eiendomsforhold. Til slutt beskrives kulturminner knyttet til de tre områdetypene.

I *kapitlet 3* gis en oversikt over aktører og virkemidler i friluftsforsvaltningen. Vi har gjort dette ved å knytte disse til de mest aktuelle lovene på feltet. I følge Miljøverndepartementet er PBL, friluftslivsloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskekloven de viktigste juridiske virkemidlene knyttet til friluftslivsforvaltningen. Sentrale forvaltningsmyndigheter blir presentert i forbindelse med gjennomgangen av de aktuelle lovene på feltet og i delkapitlet om sikringsarbeidet. Interkommunale friluftsråd og private friluftsforsvaltninger blir også presentert. En kort oppsummering kommer til slutt i kapitlet.

En oversikt over aktuelle veiledere fra forvaltningen blir presentert i *kapittel 4*. Her er det særlig et utvalg DN-håndbøker vi har funnet mest relevant å trekke fram. Også erfaringer fra sikringsarbeidet utarbeidet av Friluftsrådernes Landsforbund er presentert.

I *kapittel 5* gis en oppsummering av aktuelle forskningspublikasjoner knyttet til planlegging og forvaltning av arealer som er viktige for friluftslivet i Norge. Det er relativt få forskningsrapporter som direkte omhandler forholdet mellom arealplanlegging/-forvaltning og friluftsliv, men flere berører dette forholdet indirekte ved å studere hvordan arealforvaltningen fungerer i forhold til å balansere ulike verne- og brukerinteresser.

På bakgrunn av kapitlene foran trekker vi i *kapittel 6* opp noen overordnede perspektiver og formulerer problemstillinger og kunnskapsbehov vi mener det er viktig å få satt søkelys på i norsk friluftslivsforskning, og som vi ønsker å arbeide videre med i prosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning*.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Dette notatet er et produkt under Strategisk Instituttprogram (SIP) *Friluftsliv i endring 2004 – 2008*, finansiert av Norges forskningsråd. I instituttprogrammet samarbeider Norsk institutt for naturforskning (NINA), Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), med NINA som hovedansvarlig. NIBR har hovedansvaret for delprosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning*. Da delprosjektet startet ble det identifisert et behov for å få en oppdatert kunnskaps- og forskningsstatus om planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder. Hensikten med dette notatet er å gi en samlet og systematisert kunnskapsoversikt på feltet. I delprosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning* retter vi særlig søkelyset mot *kystsonen, bymarker og sammenhengende korridorer*¹ fra sjøkanten, gjennom byen/bebygde områder og til bymarka. Notatet har en deskriptiv karakter, hvor ambisjonen er begrenset til å ”brette ut lerretet” knyttet til overordnede nasjonale målsettinger, sentrale lover og aktører i friluftsliv og arealforvaltningen, samt gjennomgå relevante forskningsprosjekter og veiledere utarbeidet av forvaltningen. I lys av dette formulerer vi noen problemstillinger og antagelser vi ønsker å belyse i prosjektet.

I prosjektet er vi særlig opptatt av hvordan myndighetene evner å sikre og forvalte urbane friluftsområder, herunder viktige landskapsverdier som kulturminner og kulturmiljøer, gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og andre virkemidler som oppkjøp, frivillige avtaler, etc. Dette vil bli belyst gjennom casestudier i to bykommuner/byregioner. Kristiansand er valgt som vår første casekommune. Feltarbeidet i Kristiansand er gjennomført i løpet av 2006 og resultatene fra undersøkelsen vil bli publisert i løpet av våren 2007. Vi har gjennomført en spørreskjemaundersøkelse blant et representativt utvalg av byens befolkning hvor formålet var å få et inntrykk av hvordan ulike friluftsområder brukes og verdsettes, hva som oppfattes som barrierer, etc. Denne undersøkelsen er rapportert i eget notat (Tennøy in prep). Bodø er valgt som vår andre casekommune, og feltarbeid vil bli gjennomført i løpet av våren og sommeren 2007. Også i Bodø vil det bli gjennomført en spørreskjemaundersøkelse om innbyggernes bruk av bynære friluftsområder. Kommunene ble i første rekke valgt fordi de innehar verdifulle friluftsområder både i kystsonen, byheiene og sammenhengende korridorer, samt er bykommuner med betydelig befolkningsvekst og er utsatt for stort utbyggingspress. Vi har i tillegg ønsket å få en geografisk spredning av casene.

Nærmere 80 % av landets befolkning bor nå i byer og tettsteder, og det er etter hvert blitt et politisk ønske om å prioritere friluftsområder i og i nærheten av byer og tettsteder

¹ Vi har valgt å bruke begrepet sammenhengende korridorer, da det ikke nødvendigvis bare er de grønne korridorene som kan være viktige for friluftslivet. Et viktig kriterium er imidlertid at korridorene er sammenhengende.

(St.meld. nr. 39 2000-2001 *Friluftsliv - ein veg til høgare livskvalitet* og St.meld. nr. 23 2001-2003 *Bedre miljø i byer og tettsteder*). På tross av det økte fokuset på urbant friluftsliv og urbane friluftsområder har dette imidlertid vært et forsømt felt i norsk forskning. Det er derfor manglende systematisk kunnskap om hvordan offentlige og private aktører forvalter og tilrettelegger slike friluftsområder, og effektene av dette arbeidet.

Innsatsen for å sikre friluftsområder de siste årene har i stor grad vært rettet mot byer og tettsteder og kystsonen. Betydelige midler har blitt satt av til oppkjøp og sikring av prioriterte friluftsområder i denne perioden, men mange steder er det ikke søkt om midler for formålet. Friluftsrådene landsforbund dokumenterer viktige flaskehalsar i arbeidet med å sikre friluftsområder (Friluftsrådene landsforbund 2005). Et aktuelt spørsmål som melder seg er i hvilken grad det finnes kapasitet og ressurser lokalt til å ivareta friluftinteressene, for eksempel i sikringsarbeidet.

Mye av myndigheten for utøving av friluftslivsforvaltning er i dag delegert til kommunene (se kapittel 1.4). I den forbindelse er kommunal arealplanlegging etter plan- og bygningsloven (PBL) et helt sentralt virkemiddel. Siden friluftslivet i stor grad hviler på allemannsretten, vil det ofte ha en svak rettslig stilling i forbindelse med utbyggingsaker (Brox 2001). I den forbindelse påpeker Planlovutvalget at friluftslivet er helt avhengig av aktive organisasjoner både lokalt, regionalt og nasjonalt (NOU 2003:14). I kommunene mangler ofte friluftslivet "talerør og advokater", og organisasjonene kan også ha sprikende interesser, og man er avhengig av at offentlige instanser eller regionale/nasjonale frivillige organisasjoner går aktivt inn i lokale arealplanprosesser (Skår og Østdahl 2005). I lys av dette blir et sentralt spørsmål hvem som egentlig ivaretar friluftslivsinteressene lokalt. Forventes det at byråkratiet skal ivareta befolkningens friluftslivsinteresser, i første rekke ved kommuneadministrasjonen og fylkesmannens miljøvernavdeling? Taper friluftinteressene i konkurranse med utbyggings- og næringsinteressene i kommunale planprosesser? Hvor sterkt står hensynet til det allmenne friluftslivet i lokalpolitikken og blant lokalpolitikere? Dette er spørsmål vi ønsker å belyse gjennom studiene av planlegging og forvaltning av friluftsområder i Kristiansand og Bodø kommuner.

Urbane friluftsområder, både i kystsonen, sammenhengende korridorer og bymarker, er utsatt for stort utbyggingspress og er derfor sårbare for ulike tiltak som forringer verdien av områdene for friluftsliv og rekreasjon. Erfaringene fra miljøbyarbeidet er bl.a. at grønne områder utsettes for et sterkt byggepress uten at helhetsvurderinger er foretatt. En viktig utfordring er derfor å sikre tilgjengelige grøntområder gjennom forpliktende plan-dokumenter, avtaler og erverv, først og fremst innenfor byggesonen der arealkonfliktene er størst (St.meld. nr. 29 1996-97). Det er videre et mål om å sikre sammenhengende landskapsverdier som kan øke opplevelsesverdien i friluftsområdene, noe som bl.a. blir fremhevet i Europarådets landskapskonvensjon (2000). Et viktig element i dette er sikring og forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer, som også er en viktig del i dette prosjektet. Samspillet mellom natur- og kulturminnekvaliteter utgjør ofte et viktig grunnlag for friluftslivsopplevelsene.

En antakelse som ligger til grunn for prosjektet er at ulike former for samarbeid og frivillige avtaler mellom grunneiere og offentlige myndigheter i økende grad anvendes som virkemiddel i friluftslivsforvaltningen. Dette ser særlig ut til å gjelde for attraktive friluftsområder hvor prisen på arealene er høye, slik som i kystsonen. Et sentralt eksempel er Skjærgårdsparken som er etablert fra Bamble i Telemark til og med Lindesnes i Vest-Agder. Skjærgårdsparken er privatrettslige avtaler mellom grunneiere og offentlige myndigheter (se kap. 1.4 og 3.4 for nærmere omtale). Et annet eksempel er opparbeidelse

av kyststier. Selve forvaltningen av sikrede friluftsområder ser også ut til å være preget av et utstrakt samarbeid mellom offentlige og private aktører. Interkommunale friluftsråd, friluftsetater i kommunene og en rik flora av frivillige organisasjoner har roller hvor de både er grunneiere av friluftsområder og har ansvar for tilrettelegging og skjøtsel. En mer avtale- og partnerskapsbasert forvaltning er i tråd med en generell trend i samfunnsutviklingen, hvor myndighetene i stedet for hierarkisk styring gjennom regulering, forbud og påbud i sterkere grad heller fokuserer på samarbeid og avtaler med private aktører for å få gjennomslag for offentlig politikk og målsettinger. Samarbeids- og avtalepregede forvaltningsstrategier gir imidlertid nye styringsutfordringer, noe som er blitt avdekket i den etter hvert fyldige governance-litteraturen (bl.a. Arbo 2002; Bogason 2000; Singleton 2000; Stoker 2001). I dette prosjektet vil vi særlig være opptatt av hvordan slike sikringsformer fungerer. Aktuelle spørsmål vi ønsker å belyse er: Hvordan fungerer samarbeidet mellom ulike aktører? Er det avklarte ansvarsforhold mellom aktørene? Hva er styrkene og hva er svakhetene i slike styringsformer?

Dette notatet gir først en nærmere beskrivelse av de tre valgte områdetypene kystzone, bymark og sammenhengende korridorer. Deretter gjøres det rede for de mest aktuelle lover og aktører som utgjør dagens forvaltning av friluftsområder, de mest brukte virkemidlene for å sikre friluftsområder og de sentrale aktørene i forbindelse med planlegging, sikring og forvaltning av friluftsområder. En stor del av notatet er viet aktuelle forskningsprosjekter og kunnskapsoversikter som belyser erfaringer med ulike virkemidler i å sikre og forvalte natur- og kulturlandskaper som er viktige for friluftslivet, med særlig vekt på arealplanlegging etter PBL. Til slutt i notatet trekker vi opp noen overordnede perspektiver og formulerer problemstillinger og kunnskapsbehov vi mener er viktig å få satt søkelys på i norsk friluftslivsforskning, og som vi ønsker å arbeide videre med i studiene av Bodø og Kristiansand kommuner.

1.2 Friluftsliv i endring?

Friluftslivet er, i Norge som i resten av den vestlige verden, et barn født ut av det moderne samfunn. Friluftsliv ble en realitet og et begrep først da industrisamfunnet vokste fram og skillet mellom arbeid og fritid ble et faktum. I vår sen-moderne tid har fritiden blitt en viktigere og viktigere del av våre liv og en søken etter tilfredsstillende og betydningsfulle fritidsgjøremål står i fokus hos mange. Og mange blir stadig mer kreative, om det gjelder valg av reisemål eller å delta i stadig nye og mer spesialiserte friluftslivsaktiviteter.

Flere forskere enes om at friluftsliv har hatt en viktig posisjon for norsk kultur og identitet (se bl.a. Nedrelied 1993; Gullestad 1989, 1992; Richardsson 1994; Witoszecz 1998). Tordsson (2003) mener at friluftslivets omfang, utbredelse, positive status og plass i befolkningens bevissthet, og i tillegg de verdier en søker i og gjennom friluftslivet, peker mot en spesifikk norsk friluftslivstradisjon. Pedersen (1995, 1999) har på den andre siden utviklet en rekke ulike "friluftslivsstile" knyttet til kjønn, sosial status og regional tilhørighet, og illustrerer på denne måten at norsk friluftslivstradisjon ikke nødvendigvis er så enhetlig.

Turer i skog og mark, skigåing, fjellturer, jakt og fiske har tradisjonelt vært viktige aktiviteter i norsk friluftsliv (se bl.a. Kaltenborn et al. 1994). Studier om motivasjon for norsk friluftsliv viser at det å oppleve natur, stillhet og ro, komme bort fra hverdagens stress og mas og mosjon har vært viktig (Kaltenborn 1993; Aasetre et al. 1994). De siste ti årene har norsk friluftsliv endret karakter på flere måter. En allmenn oppfatning er at norsk friluftsliv går i gjennom en moderniseringsfase (Vorkinn, Vittersø & Riese 2000;

Riese & Vorkinn 2002), men det er ingen generell enighet om hva disse endringene konkret består i. Økt kommersialisering og spesialisering er likevel udiskutable endringstrekk; mange nye friluftslivsaktiviteter har oppstått og mange har endret form. Media setter gjerne fokus på mestring, fart og spenning. Men er de nye aktivitetene så totalt annerledes enn vårt mer tradisjonelle friluftsliv? Handler det om tradisjonsbrudd, individualisering, risikosøking og globalisering, slik modernitetsteoretikere som Beck (1992) og Ziehe (1989) fokuserer på? Mye tyder på at motivasjonen for å utøve de nye aktivitetene i stor grad er sammenfallende med motivasjonen for å utøve det mer tradisjonelle friluftslivet (Skår et al. in prep).

Det har generelt vært lite fokus på hverdagsfriluftslivet i forskningen, mens "favorittfriluftslivet" i form av bl.a. villmarksbasert friluftsliv og nye risiko-aktiviteter har fått større fokus både i forskning og media (Vorkinn m.fl. 2000). Tradisjonell turgåing står likevel sterkt i Norge. At turfolket i særlig grad er byfolk, i motsetning til folk i distriktene, er i følge Vaage (2004) en myte. I sin dokumentasjon av den nasjonale friluftslivsundersøkelsen fra 2001 viser han til at antall fotturer synker med økende botetthet. Mens de som bor i storbyene i gjennomsnitt går 29 turer per år, er antallet 44 blant de som bor i spredtbygde strøk. Gundersen (2004) har funnet et enda høyere tall knyttet til skogsbesøk i norske urbane skoger, dvs. at ungdom og voksne besöker bynære skoger så mye som en gang per uke i gjennomsnitt.

Stortingsmelding nr. 39 (2000-2001, s. 11) slår fast at målsettingen for dagens friluftslivspolitikkk fortsatt er å fremme det enkle friluftslivet – for alle, i dagliglivet og i harmoni med naturen. Friluftslivspolitikken legger fortsatt, i tråd med forrige stortingsmelding om friluftsliv (Stortingsmelding nr. 40 1986-87), hovedvekt på en kjerne av ikke konkurransepreget, ikke motoriserte fritidsaktiviteter som foregår på allment tilgjengelige, naturpregete områder. Noen vil kanskje stille spørsmål om disse avgrensningene medfører en type "korrekt" friluftsliv" som ikke nødvendigvis er i samsvar med ulike befolkningsgruppers bruk av naturen. Andre vil framheve viktigheten av at nettopp det offentlige tar mål av seg til å verne om det tradisjonelle, enkle friluftslivet, for å imøtekomme de krefter som gjør at friluftslivet endres i negativ retning, jamfør de nasjonale målsettingene (se under).

Stortingsmelding nr. 39 definerer altså friluftsliv på samme måte som forrige stortingsmelding på feltet:

Opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandring og naturopplevelse (Stortingsmelding nr. 39 (2000-2001); Stortingsmelding nr. 40 (1986-87)).

Hvorvidt nyere, mer spesialiserte og kommersialiserte friluftslivsaktiviteter inngår i denne målsettingen, er gjenstand for debatt i så vel friluftslivsfaglige miljøer som i ulike organisasjoner. Samtidig som Stortingsmelding nr. 39 holder fast ved gamle målsettinger og definisjoner av friluftslivsbegrepet, ønsker myndighetene et *romslig friluftsliv* der en er åpen for flere motiv for og former for utøvelse. Under "*Framtidas friluftsliv*" (s. 28) åpner myndighetene for at det enkle og tradisjonsbundne ikke lenger skal være et absolutt kriterium, at aktiviteten ikke trenger være verken langvarig, krevende eller strabasios, eller skje i fritida. I tillegg kan det økte fokuset på bynært friluftsliv bidra til at det legges vekt på andre aspekter i friluftslivspolitikken. Hovedkravet som står ved lag er at friluftslivet må være miljøvennlig og helsefremmende.

Man kan slå fast at norsk friluftsliv totalt sett har blitt mer mangfoldig, i tråd med mer generelle sosiale og kulturelle endringsprosesser. Et spørsmål i den forbindelse er om en utvikling mot et mer mangfoldig, urbanisert og individualisert samfunn gjør at utøvelsen

av og innholdet i friluftslivet bør endres. Hvilke implikasjoner denne utviklingen har for friluftspolitikken er også et sentralt spørsmål.

1.3 Nasjonale mål for friluftslivet

Stortingsmelding nr. 39 (2000 – 2001) *Friluftsliv – ein veg til høgare livskvalitet* beskriver det strategiske målet for friluftsliv slik:

Alle skal ha høve til å drive friluftsliv som helsefremjande, trivselskapande og miljøvennleg aktivitet i nærmiljøet og i naturen elles.

Videre følger fire nasjonale resultatmål. De to første er aktivitetsorienterte og vil fremme selve utøvinga av friluftsliv. De to neste skal medvirke til å dekke det arealbehovet friluftslivet har. Målgruppa barn og unge er særlig prioritert i meldingen.

Av interesse for vår studie er særlig beskrivelsen av ”*Grønt nærmiljø – tettstedsnære friluftsområder*” som del av hovedlinjene i den nye friluftslivspolitikken. Her fokuseres det på å sikre og utvikle gode forhold for friluftsliv, med vekt på de arealer som er lettest tilgjengelig for alle grupper av befolkningen. Et tiltak som foreslås er kartlegging og verdivurdering av grøntstrukturer som del av kommunal planlegging, med formål å sikre sammenhengende grønne strukturer. Opprettelse av markagrense og markaplan i alle kommuner med tettstedsnære markaområder innen 2006 foreslås også. Tiltaket som angår nødvendige endringer i PBL for å gjøre denne bedre egnet til å ta vare på natur-, kulturminne- og friluftslivsinteressene er også interessant for vår studie.

Stortingsmelding nr. 39 prioriterer videre sikring og videreutvikling av potensialet for friluftsliv i *strandsona*, med særlig vekt på kyststrekninga fra svenskegrensa til og med Hordaland i og ved byer og tettsteder. De viktigste tiltakene som foreslås for strandsona er (s.12).

- å videreføre strandsonesatsinga med særlig vekt på informasjon, juridisk hjelp til kommunene og arealdokumentasjon
- å avgrense alle former for ytterligere utbygging, fremme forslag om endringer i plan- og bygningsloven
- at eksisterende adgang til strandsona ikke blir vesentlig dårligere ved utbyggingstiltak
- sette av midler til å utarbeide og gjennomføre en strategi for å sikre allmenn tilgang til viktige områder langs kysten

Man har imidlertid over lang tid vært klar over utbyggingspresset i strandsonen, og forsøkt å stramme inn plan- og dispensasjonspraksisen. Tidligere Miljøvernminister Hareide signaliserte bl.a. at han ville føre en mer offensiv strandsonopolitikk, og noe av det første den nye rød-grønne regjeringen valgte å markere seg på allerede før regjeringsforhandlingene sommeren 2005, var oppkjøpet av hundre meter strandlinje på Bygdøy til 30 millioner statlige kroner. Miljøvernminister Bjørnøy har også informert om at hun vil følge opp Planlovutvalgets forslag om endring av PBL, med det formål å få til en bedre forvaltning av strandsonen.

I gjeldende arealplanmelding (St.meld. nr. 29 1996-97 *Regional planlegging og arealpolitikk*) er de bynære friluftsområdene ikke et sentralt tema. Ett av tiltakene innenfor temaet arealbruk og arealplanlegging i byer og tettsteder er imidlertid at grønstrukturen og arealer for lek, ferdsel og opphold må prioriteres. Dette blir

konkretisert med at grøntområder av en viss standard og størrelse bør ligge mindre enn 500 meter fra boligområder. Dersom grønne arealer skal bebygges, må man være spesielt varsom mot ”punktering” av sammenhengende grøntstrukturer, da disse ofte fungerer som korridorer til viktige og større natur- og strandområder. I dette prosjektet vil vi særlig se på hvordan man evner å ivareta sammenhengende grøntstrukturer fra strandsonen til bymark. Disse målene kan imidlertid komme i konflikt med et annet miljømål, nemlig målet om fortetting og sentralisert bosettingsmønster innenfor tettstedsarealet.

I stortingsmelding *Bedre miljø i byer og tettsteder* (St.meld. nr. 23 2001-2002), fremheves betydningen av grønnstruktur for en miljøvennlig bystruktur. Blant annet påpekes betydningen for daglig fysisk aktivitet i byene som ledd i det forebyggende helsevern. Bevaring og utvikling av grønnstruktur, markaområder, kulturmiljøer og historiske strukturer fremheves som viktige prinsipper for utviklingen av miljøvennlige byer.

I gjeldende stortingsmelding om *Rikets miljøtilstand* (St.meld. nr. 21 2004-2005) vil Regjeringen øke innsatsen for fysisk aktivitet, hvor bl.a. gjennomføringen av Friluftslivets år 2005 sto sentralt. Når det gjelder arealforvaltning og arealsikring vil Regjeringen sikre flere store friluftsområder i arealer som Forsvaret ikke lenger har bruk for, samt vurdere å utvide skjærgårdsparkene vestover fra Lindesnes.

I St.meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner* blir det poengtert at mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal tas vare på som bruksressurser og grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping. Kulturminner og kulturmiljø ved kysten og i byer og tettsteder blir nevnt som særlige satsingsområder.

1.4 Desentralisering av friluftsförvaltningen

I løpet av hele 1980 og 1990 tallet var det tverrpolitisk enighet om at viktige oppgaver på miljøområdet, derunder friluftsliv, skulle overføres fra staten til kommunene. Det ble iverksatt en rekke tiltak for å styrke kommunenes muligheter til å ivareta oppgaver som tidligere lå til statlig eller fylkeskommunal forvaltning. Dette omfattet lovendringer, kunnskapsoppbygging og tilføring av økonomiske virkemidler. Samtidig ble oppgavene og ressursene i sentral og regional stat, samt fylkeskommune, tilpasset denne oppgaveoverføringen.

De viktigste tiltakene var:

- Egengodkjenning av kommunale planer da PBL kom i 1985²
- En gjennomgripende reform i offentlig forvaltning kalt MIK-reformen (miljøvern i kommunene) fra 1986 til 1992
- Endring av Lov om friluftslivet § 22 der kravet om egen fylkesfriluftsnemnd ble frafalt i 1993
- Stimulering til organisering av interkommunale friluftsråd som forvaltere av friluftsaerial og økonomiske ressurser - overført delvis fra stat og fylkeskommune
- Sterk satsing på avtaler om skjærgårdsparker og skjærgårdsforvaltning der kommunene går inn som aktive parter

² I den tidligere bygningsloven fra 1965 måtte oversiktsplaner (generalplaner) godkjennes av staten.

Egengodkjenning av kommunale planer

Styrking av planleggingen i kommunene med større ansvar og forutsigbarhet førte til at store deler av friluftslivsforvaltningen skjedde med hjemmel i PBL, og mindre etter sektorlover (bl.a. Lov om friluftslivet). Da kommunene også fikk egengodkjenningen av de juridisk bindende arealplanene med PBL i 1985 ble stat og fylkeskommune (og nabokommuner) gitt myndighet til å gi innsigelse hvis nasjonale eller regionale interesser ikke er blitt ivaretatt. Hvis partene ikke kommer til enighet blir saken avgjort av Miljøverndepartementet. Det blir lagt stor vekt på at plansakene løses lokalt og Fylkesmannen er satt som mekler for å bistå bestrebelsene for at de involverte parter skal komme til enighet.

MIK – reformen

Arbeidet med reformen Miljøvern i kommunen (forkortet MIK) var særdeles målrettet. Det skulle opprettes kommunale utvalg (anbefalt hovedutvalg) for miljø – og ressursforvaltning, og høyt kvalifisert miljøvernkompetanse i kommunene skulle ansettes. Reformen ble gjennomført i 1992 etter en prøveperiode i 83 kommuner fra 1987. Det ble lagt vekt på at alle kommunene i landet skulle ha utvalgsstrukturen på plass og kompetanse i miljøvern faglige spørsmål etter gjennomføringen av reformen. Staten overførte ca 140 millioner kroner øremerket til kommunene til denne kompetanseoppbyggingen.

Naturlig nok ble det forskjellig satsing i kommunene, men friluftslivssatsingen ble en naturlig og takknemlig oppgave for mange nye miljøvernledere. I håndbok om kommunalt miljøvern fra MD og KS (1989) ble oppgavene på friluftssektoren beskrevet. Dette ga friluftslivet og satsingen på tilrettelegging et kraftig oppsving. Den relativt sterke satsingen i kommunene stagnerte på slutten av 90- tallet etter at overføringene av lønn til de ansatte i kommunene ble lagt inn i skjønnsmidlene til kommunene, og har i mange kommuner etter hvert blitt ganske usynlig og forvitret. En spørreskjemaundersøkelse gjennomført av PROSUS viser at 58 % av kommunene har redusert eller slått sammen stillingen etter at øremerkingen av midlene opphørte i 1997 til år 2000. I 117 kommuner ble stillingen lagt ned (Bjørnæs og Lafferty 2000).

Endring i friluftsloven

Endringen i friluftsloven § 22 som førte til nedlegging av fylkesfriluftsnemndene hos fylkeskommunene endret formelt regionale myndigheter sin mulighet til å ”ha en hånd på rattet” i større og mindre friluftslivsspørsmål. Det innebar også at kommunene gjennom PBL overtok mye av friluftslovens posisjon som arealregulerende myndighet for friluftslivet. Også når det gjelder friluftslovens grunnpilar om å ivareta allmennhetens rettigheter, skal dette nå i stor grad sikres gjennom kommunal planlegging etter PBL. Friluftsloven § 22 pålegger nå stat og fylkeskommune å stimulere til utviklingen av friluftslivet - altså en mye mer defensiv rolle når det gjelder å ivareta friluftslivets arealgrunnlag.

Interkommunale friluftsråd

Disse rådene har ingen formell posisjon i forhold til lovverket, men er blitt en sentral aktør i den praktiske forvaltningen av sikrede friluftsområder. Rådene forvalter også vesentlige ressurser gitt gjennom statlige og fylkeskommunale tilskudd. De gir tungtveiende uttalelser til kommunale arealplaner, og representerer kommunene i en rekke nettverk for friluftslivssatsingen. De interkommunale friluftsrådene er en sterk lokalpolitisk styrt organisasjon som har tatt et sentralt ansvar i en desentralisert forvaltningsmodell. Rådene er også et faglig bindeledd mellom forvaltningsnivåene, og

har overtatt mye av den rådgivingsfunksjonen som statlige og fylkeskommunale myndigheter hadde på 1970 og 1980 tallet (se nærmere omtale i kap 3.5.1).

Skjærgårdsparkavtalene

Utgangspunktet for avtalene var at de skulle være ubyråkratiske. Avtalen skulle inngås mellom grunneiere/rettighetshavere og Miljøverndepartementet direkte. På slutten av 90-tallet kom kommunene mye sterkere inn i prosessen og etter hvert er avtalene kommet i stand etter påtrykk ikke minst fra kommunene. Det er tilrettelagt makeskifte og erstatningstomter etter reglene i PBL. Skjærgårdsparkavtalene og arealsikringen etter PBL er mer synkront i de senest inngåtte avtaler. I tråd med en desentralisert forvaltningsmodell for friluftslivet er det kommunene – delvis i et interkommunalt samarbeid – som forestår den daglige forvaltningen av skjærgårdsparkområdene. Hver kommune får tildelt et visst årlig tilskudd fra staten til drift. Enkelte kommuner har interkommunale løsninger på tilsyn og teknisk utrustning (båter, verktøy og materialer).

Et viktig formål med desentraliseringen av friluftsførvaltningen er å ansvarliggjøre kommuner og andre lokale aktører, slik at disse blir medspillere og ikke motparter i den nasjonale friluftspolitikken. Delegering av ansvarsoppgaver til kommunene bygger på subsidiaritetsprinsippet – nærhetsprinsippet. Dette forvaltningsprinsippet går ut på at oppgaver skal løses på lavest mulig effektive beslutningsnivå, og at beslutninger skal tas nærmest mulig dem det angår. Med dette forvaltningsmessige grepet ønsker staten både å gi legitimitet til nasjonale friluftsmål, og å effektivisere forvaltningen.

2 Fokus på kystsonen, bymarker og sammenhengende korridorer

Som nevnt setter forskningsprosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning* et særlig fokus på kystsonen, bymarker og sammenhengende korridorer imellom. Dette kapitlet gir en oversikt over sentrale interesser, viktige utviklingstrekk og forvaltningsmessige utfordringer knyttet til hver av disse områdetypene. Til slutt omtales kulturminner og kulturmiljøer knyttet til de tre områdetypene.

2.1 Kystsonen

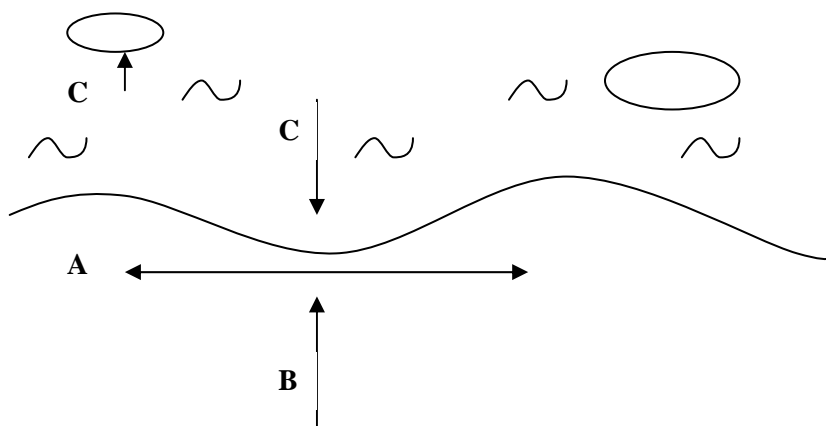
Sentrale interesser

Omtrent $\frac{3}{4}$ av Norges befolkning bor i kommuner med kystlinje. Store deler av Norges 21 192 km lange kystlinje (57 258 km inkludert øyer og holmer) er derfor relativt godt tilgjengelig for store deler av befolkningen. Kystsonen, definert som de nære land- og sjøområdene, er derfor et viktig friluftsområde for mange mennesker. Kystsonen er også attraktiv for mange andre arealbruksinteresser, og deler av kystsonen er derfor utsatt for sterkt utbyggingspress som reduserer allmennhetens tilgang til utøvelse av friluftsliv og rekreasjon. Tidligere var industriutbygging, havneanlegg og transportterminaler viktige utbyggingsinteresser. I dag utgjør også særlig bygging av hytter og tilhørende bebyggelse i strandsonen en stor utbyggingsinteresse. Oppkjøp av attraktive kysteiendommer finner sted med tanke på avskjerming av privatlivet, noe som kommer i klar konflikt med allmennhetens interesser. Regjeringen legger derfor opp til å sikre og videreutvikle potensialet for friluftsliv i kystområdene som er utsatt for sterkest utbyggingspress. Det gjelder i første rekke kyststrekningen fra svenskegrensa til Hordaland, og i og ved byer og tettsteder (St.meld. nr. 39 2000-2001). Bevaring og bruk av kystens kulturminner og kulturmiljøer er også blitt et viktigere element i kystsoneforvaltningen.

Friluftslivet i kystsonen er mangfoldig, og krever tilgjengelighet både langs strandsonen, fra sjøen og fra land (se figur 1). Tilgjengeligheten langs strandsonen er spesielt sårbar fordi kun ett hinder kan ødelegge en sammenhengende turtrase, noe som bl.a. er en erfaring i arbeidet med å opparbeide sammenhengende kyststier. Det er ofte mange mindre grunneiere i kystsonen. Dette fører til at man er avhengig av at alle grunneierne i et aktuelt område må avstå fra å iverksette tiltak som kan reduserer mulighetene for å ferdes langs strandsonen. Gjerder, privatiserende konstruksjoner og forbudsskilter er eksempler på tiltak som kan redusere tilgjengeligheten.

Mye av friluftslivet i kystsonen foregår ved at lokalbefolkningen og turister oppsøker og bruker opparbeidete og/eller kjente friluftsområder fra landsiden. Det er derfor viktig at det er mulig å komme seg til disse områdene. Tilgjengeligheten til bakkant av områdene krever ofte at det er etablert nødvendig infrastruktur. Båtlivet er også en viktig del av friluftslivet i kystsonen, noe som krever tilgjengelige ilandstigningsplasser.

Figur 2.1 *Friluftslivet i strandsonen krever tilgjengelighet både langs strandsonen (A), fra land (B) og fra sjøen (C). Kilde: Tennøy (2000)*



Det økende omfanget av større fritidsbåter med høy fart bidrar også til økt konfliktnivå, og kan oppfattes som en trussel blant dem som ønsker et friluftsliv med fokus på ro og stillhet ved sjøen flere steder. Dette er bl.a. dokumentert i Nøtterøy-Tjøme skjærgården (Meyer 2002).

Utviklingstrekk og utfordringer i forvaltningen av kystsonen

Nedbyggingen og privatiseringen av store deler av kystsonen har funnet sted på tross av relativt sterke formelle reguleringer. For det første har man hatt et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen siden 1965, først nedfelt i midlertidig strandplanlov. Regelen er i dag innlemmet i PBL, men loven åpner for at kommunene kan gjøre unntak fra byggeforbudet enten ved dispensasjon eller gjennom kommunale planer. For det andre er kystområdene fra svenskegrensa til og med Kragerø kommune omfattet av Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for Oslofjordregionen, der hensikten er sterkere statlig kontroll over kommunal planlegging og forvaltning. RPR er konkretisert i byggeområder, åpne områder, strandsonen og sjøområder. Det tilstrebes klare grenser mellom byggeområder og områder som ikke skal utbygges. Strandsonen er den viktigste verne-kategorien innen RPR-sonen, hvor rekreasjon, friluftsliv, naturvern og yrkesfiske skal være prioritert. Denne sonen skal i hovedsak gå lengre inn på land enn 100 meter. For det tredje kan kommunene gjennom reguleringsplan regulere områder til friområde eller friluftsområde.

Det er en utbredt forståelse at årsaken til nedbyggingen er at den kommunale dispensasjonspraksisen ofte er for liberal i forhold til intensjonene i PBL, og at det generelt blir gitt altfor mange dispensasjoner i strandsonen. Dispensasjon til bygging av nye hytter er i dag ikke hovedproblemet på Sør-Østlandet, men dispensasjoner til utvidelser av og tilbygg til eksisterende hytter, opparbeiding av brygger, sjøboder, terrasser, sandstrender etc. I 2005 ble 72 % av søknadene om bygging i strandsonen innvilget. Dette er omtrent like stor andel som årene før, men antall søknader har gått betydelig opp. Det er rundt de største byene at tettheten av dispensasjoner og andelen bygningspåvirket kystlinje er høyest (SSB 2006).

Problemet er imidlertid ikke bare dispensasjoner, men også utbygging i tråd med vedtatt planer og ulovlige tiltak etter PBL og friluftsløven. En undersøkelse fra Riksrevisjonen

(2002) viste at det gjennomgående bygges ut mer etter plan enn tidligere antatt. En annen utfordring er unntakene fra byggeforbudet i PBL, som såkalt "mindre vesentlige endringer" og tiltak i tettbygde strøk som ikke krever dispensasjon. Strandsonen i by og tettbygde strøk er altså ikke innbefattet i strandsonevernet, selv om det er her presset er størst (SSB 2006). Også områder innenfor 100-metersbeltet som er markert som byggeområder (gule områder) i kommune(del)planer er unntatt for byggeforbudet. I og med at mye strandsoneareal i bynære strøk i stor grad er utbygd er en viktig problemstilling i kommuneplanprosesser hvilke arealer som skal markeres som LNF-område og hva som skal markeres som bebygde områder (gule områder). Dette er bl.a. en sentral utfordring i revideringen av kommuneplanen for Nøtterøy (Skogheim og Stokke in prep).

Selv om utfordringene knyttet til utbygging i strandsonen er mest presserende langs Oslofjorden og på Sørlandet begynner utfordringene også å melde seg andre steder langs norskekysten, særlig i nærheten av byer og tettsteder. I dag er presset i form av antall dispensasjonssaker klart størst i Hordaland (305 i 2005, i følge SSB 2006). Fylkesdelplaner for kystsonen er lansert som virkemiddel for en mer helhetlig strandsoneforvaltning. I Hordalands kystsoneplan har man innført en differensiert strandsoneforvaltning, hvor begrepet "den funksjonelle strandsonen" står sentralt. Den funksjonelle strandsonen kan være mer eller mindre enn 100 meter fra sjøen, og har klare likhetstrekk med strandsone definisjonen i RPR for Oslofjordregionen. Meningen er at den enkelte kommune selv skal tegne inn denne sonen i sin kommuneplan, slik at man i prinsippet skal kunne prioritere strandsoneareal av særlig stor viktighet.

For å sikre viktige deler av kystsonen til friluftsliv har staten, og til dels fylkeskommunene og kommunene, kjøpt opp stadig flere attraktive kystarealer for å øke tilgjengeligheten for allmennheten. De interkommunale friluftsrådene (hvor disse finnes) har i den forbindelse en viktig rolle når det gjelder drift og vedlikehold. Staten har også gjort avtaler med grunneiere om å avstå fra bruksendringer/ nedbygging som forringer allmennhetens muligheter for friluftsliv. Et eksempel på privatrettslige avtaler mellom grunneiere og staten er opprettelsen av Skjærgårdsparkene i Telemark og Agder (se kap. 3.4). Det arbeides også med avtaler med grunneiere for å sikre sammenhengende kyststier.

Utviklingen i kystsonen ser ut til å skille seg fra utviklingen i bymarkene (se neste kapittel), som på tross av svakere formelle reguleringsformer ser ut til å være gjenstand for færre gradvise utbyggingstiltak som forringer friluftslivet og allmenn ferdsel. Kystsonen er generelt preget av mange små grunneiere, i motsetning til bymarkene hvor det generelt er færre og større eiendommer.

2.2 Bymarker

Bymarker blir av mange sett på som store, sammenhengende, skogkledd naturområder. Men ikke alle norske byer er omgitt av "de dype skoger" eller en skogkledd "idealbyemark". I Kristiansand er det for eksempel naturlig å snakke om ulike "bydelsmarker". I vår studie er det viktig å fokusere på at ulike forvaltningsstrategier er nødvendig for å imøtekomme variasjon i landskap, eiendomsstruktur m.m. (jfr. Aasetre 2004). En mer overordnet definisjon av bymark kan være "By- og tettstedsnære naturområder". Denne samsvarer med Direktoratet for naturforvaltning (DN) sin bruk av begrepet i Håndbok 24 2003: "Marka. Planlegging av by- og tettstedsnære naturområder" (Marka-håndboka).³

³ En mer utfyllende definisjon av "marka" gis på side 9 i Håndbok 24 2003: " "Marka" brukes ofte som betegnelse på de større friluftslivsområdene som grenser til byer og tettsteder, og som

Denne definisjonen er imidlertid ikke anvendbar for vår studie fordi ”by- og tettstedsnære naturområder” ikke lar seg avgrense fra de andre naturtypene vi har fokus på, kystsonen og grønne korridorer. Vi velger derfor å se på bymarker som sammenhengende *skogsområder* utenfor bykjernen.

Størrelsen og form på markaområdene rundt norske byer er varierende. Noen steder utgjør bymarka et sammenhengende område, som for eksempel i Oslo og Trondheim. Andre steder er bymarka fragmentert og består av flere større eller mindre områder. Dette er tilfellet for eksempel i Stavanger.

Sentrale interesser

De mest sentrale interessene i norske bymarker er skogbruksinteresser og miljø- og friluftslivsinteresser. Skogbruksinteressene og friluftslivsinteressene trenger ikke nødvendigvis å stå i konflikt med hverandre. Noen steder gjør de det, mens andre steder er konfliktlinjene tydeligere mellom ulike friluftslivsinteresser. Dette kan være konflikter rundt syklistene i stor fart og stort omfang som beveger seg på stier sammen med gående, det kan være konflikter mellom ridende og gående eller mellom jegere og andre brukere av bymarka.

Miljøhensyn og næringsinteresser i skogbruket går ikke nødvendigvis hånd i hånd, men det har de senere år vært en utvikling mot en mer helhetlig skogforvaltning der også miljøhensyn ivaretas (DN 2003, Gundersen 2004). Spesielt biologisk mangfold i skog har stått i fokus, blant annet gjennom sertifiseringsordninger som ”Levende Skog” (Sverdrup-Thygeson m.fl. 2004). Vernet skogareal har også økt senere år. Skogbruk i bynære områder har i mange årtier måttet forholde seg til flerbruk og ulike behov. ”Urbant skogbruk” er et begrep som omfatter verdikonflikter i forhold til virkeproduksjon, vern og bevaring av biologisk mangfold, samt friluftsliv og sosiale verdier (Gundersen 2004).

I tillegg til skogbruksinteresser, miljø- og friluftslivsinteresser er det viktig å understreke bymarkenes verdi også for de som ikke er så aktive. Det å bo nær marka eller ha mye grøntområder i nærheten av boligen er en viktig kvalitet for mange beboere og for potensielle beboere, selv om de ikke bruker disse områdene aktivt i friluftslivssammenheng (Thorèn m.fl. 1997; DN 2003).

Friluftsliv

Generelt framheves muligheten til å kunne drive friluftsliv i nærområder i friluftslivspolitikken (St.melding nr. 39 (2000-2001), St.melding nr. 24 (2000-2001)). Ca. 75 % av Norges befolkning bor i byer eller bynære områder, og gode bymarkområder er dermed viktig for å imøtekomme nasjonal friluftslivspolitik. I utgangspunktet benyttes alle skogarealer i Norge til friluftsliv, i større eller mindre grad. By- og tettstedsnære skogområder er naturlig nok intensivt brukt til ulike friluftslivsformål.

Siden bymarkene har svært forskjellig størrelse og form er det vanskelig å si noe generelt om hvor mye og hvordan de blir benyttet til friluftslivsformål. Nasjonale friluftslivsundersøkelser utført av SSB og andre friluftslivsundersøkelser dokumenterer hvor stor andel av befolkningen som hvor ofte er på tur i nærmiljøet, på kortere eller lengre spaserturer, fotturer og skiturer. Et hovedbilde fra ulike friluftslivsundersøkelser er at ca. 50 % av befolkningen er på tur i nærmiljøet minst en gang i uka, og at ca. 15 % daglig går på tur (DN 2003). Likevel ligger det en stor utfordring i at en stor andel av befolkningen regnes som inaktive.

har direkte atkomst herfra. Marka mot de bebygde områdene er nærturområder for befolkningen. Samtidig kan marka mange steder være stor nok til både heldags- og overnattingsturer.”

I 2004 hadde 76 % av befolkningen vært på tur i skogen en eller flere ganger siste år. Beregninger ut fra SSB (2001) viser at ungdom og voksne besøker urbane skoger i gjennomsnitt en gang i uka (Gundersen 2004). Det påpekes at det er lavt presisjonsnivå i slike spørreundersøkelser og at det også må tas i betraktning at folk kan overdrive i besvarelsene (Søndergård Jensen 2003).

Skogkledte bymarker er ofte lett tilgjengelige for friluftsmål så lenge det er opparbeidet turstier. I fragmenterte bymarker er det naturlig nok en større utfordring i å legge til rette for sammenhengende turområder. Oppdyrket jordbruksland kan også danne sterke barrierer for utøvelse av friluftsliv i bymarker, spesielt sommerstid.

79 % av befolkningen har tilgang til nærturterreng, dvs. rekreasjonsareal større enn 200 dekar i en avstand på 500 meter (Engelien m.fl. 2005). Beregningene fra SSB viser at det er ubetydelige endringer i tilgangen til nærturterreng i perioden 1999 til 2004. I tettsteder med minst 20 000 innbyggere har 16 % av de bosatte i hovedsentrum tilgang til nærturterreng, mens 66 % av de bosatte i det øvrige tettstedet har denne tilgangen (Engelien m.fl. 2005).

Gundersen (2004) mener at det i dag generelt er et stort fokus på arealplanlegging i urbane skoger, der vern av skogareal rundt byene er viktig. Likevel beskriver han statusen omkring tilgjengelighet slik: ”Hvis vi ser bort fra de mest kjente urbane skoger, kjennetegnes de fleste urbane skoger av manglende planer, dårlig utviklet infrastruktur, store arealer uskjøttede og tette ungsoger, og begrensede adkomstmuligheter, tilgjengelighet og fremkommelighet i skogen” (Gundersen 2004, s. 22).

Thorèn m.fl. (1997) henviser til svensk og norsk forskning om park- /friareal, som viser til at store brukergrupper faller fra i forhold til de avstandsnormene til grøntområder som gjelder for norsk arealplanlegging. Dette gjelder særlig i forhold til avstand til grøntarealer av en viss størrelse. Grupper som faller fra på grunn av stor avstand er først og fremst barn og eldre. Allerede 100 meter fra boligen avtar barns bruk av natur i sterk grad.

Utviklingstrekk og utfordringer

Norge har en urbaniseringsgrad som ligger noe høyere enn det Europeiske gjennomsnittet, der 78 % av innbyggerne bodde i byer og tettsteder (samling boenheter med minst 200 personer og minimum 50 meter mellom boenhetene) pr.1.1.2006 (www.ssb.no)⁴. Mye av presset på arealene er derfor lokalisert til byene og tettstedene og omkringliggende jord- og skogområder. 30 % av landets befolkning bodde i de fire største byene på samme tidspunkt. Gundersen (2004) har ved hjelp av ulike beregningsmåter funnet at mellom 1-2 % av produktivt skogsareal i Norge er såkalt urban skog (skog- og utmarksområder som ligger i umiddelbar nærhet til by eller tettsted, der de sosiale verdiene er åpenbart større enn andre verdier).

Generell arealknapphet ved byer og tettsteder fører til press på arealer og ressurser også i bymarkene. Ettersom byen ekspandere blir avstanden til skog større for de som bor sentrumsnært (Gundersen 2004). I følge Marka-håndboka ”reduseres stadig de grønne områdene i byer og tettsteder” og at ”den parkmessige andelen øker på bekostning av områder med naturlig topografi og vegetasjon”. Nyhuus & Thoren (1996) viser at trebevokste arealer er sterkt redusert i flere norske byer, og at sammenvokste skogarealer er spesielt utsatt fordi de ofte blir avskjært av bebyggelse eller veger. Av pressfaktorer på de omkringliggende bymarkene peker Marka-håndboka på behovet for industriarealer og

⁴ Sammenligning av urbaniseringsgrad er imidlertid vanskelig da ulike Europeiske land har ulike mål på urbanisering (Foss et al. 2006).

omkjøringsveger, behovet for store hogstflater, skogsbilveger og annen skogbruksvirksomhet, behovet for boliger og behovet for ”de gode formål” (barnehager, ulike institusjoner, skoler og mange typer idrettsanlegg).

DN peker på disse utfordringene ved forvaltning av by- og tettstedsnære markaområder (www.dirnat.no):

- Å ta vare på områder og verdier
- Å unngå utbygging eller etablering eller videreutvikling av virksomheter
- Å videreføre og tilpasse tilrettelegging og bruk for friluftslivet
- Å samtidig oppnå en god avveining mellom friluftsliv, andre fritidsaktiviteter og andre viktige brukerinteresser i marka
- Å differensiere forvaltningen innen ulike deler av marka

Både St.melding nr. 39 (2000-2001) og St.melding nr. 23 (2001-2002) anbefaler utvikling av markaplaner (se under) og differensiert forvaltning. Det siste innebærer en differensiert forvaltning innen ulike soner (nærsoner/randsone, brukssone/mellomsone og kjernesone/indre sone/øvre sone) med hovedfokus på ulik grad av tilrettelegging.

Forvaltningsaktørene og forvaltningsregimene

Som del av kommunenes miljøansvar og ansvar for å ivareta gode rammevilkår for fysisk aktivitet og oppfølging av helsepolitikken, har kommunene ansvar for å utvikle og ivareta gode forhold for friluftslivet.

I Marka-håndboka anbefales at kommuner med markaområder utarbeider en *markaplan* for å ivareta og utvikle by- og tettstedsnære naturområder på en målrettet måte. DN er tydelig på at slike markaplaner bør utvikles og fremmes som kommunedelplan etter PBL, med rettsvirkning for arealbruken for å oppnå en god faglig, politisk og formell forankring. Det argumenteres også med ivaretakelse av informasjon og medvirkning fra ulike interesser.

I områder hvor bymarka er felles for flere kommuner, anbefales i Marka-håndboka et nært samarbeid med nabokommunene om markaplanlegginga. Det er aktuelt å utarbeide en felles markaplan, enten på et strategisk overordnet nivå eller utarbeidet som en felles kommunedelplan. Fylkesdelplan for et felles markaområde pekes også på som et alternativt verktøy og virkemiddel for å avklare og fastlegge felles rammer i bymarker som strekker seg over flere kommuner. Sentrale planleggingsprinsipper i markaplanlegging er sonering og fastlegging av en markagrense (Aasetre 2004). Tromsø og Tønsberg er eksempler på norske byer som ikke har en markaplan, og som er kritisert av brukerinteresser for dette (ibid.).

Kommuner som i dag har markaplaner etter PBL er bl.a. Trondheim, Molde og Bodø (Aasetre 2004). Aasetre peker på at markaplaner som tar utgangspunkt i sonering (nærsoner/randsone, brukssone/mellomsone og kjernesone/indre sone/øvre sone, jfr. St.meld. nr. 23 2000-2001) og markagrense er egnet for byer med sammenhengende, gjerne skogkledte naturområder rundt byen. Dette er tilfellet i bl.a. Oslo, Trondheim, Molde og Bodø. Aasetre nevner Stavanger og generelt byer langs Skagerrakkysten som eksempler på byer hvor slike planleggingsprinsipper er problematisk på grunn av markaområdenes fragmenterte struktur.

Eiendomsforhold

Deler av markaområdene er ofte kommunalt eid, for eksempel gamle kommuneskoger, områder langs vassdrag som er eller har vært drikkevannskilde m.m. (DN 2003). Markaområdene er som tidligere nevnt av svært ulik karakter. I områder med en typisk bymark med sammenhengende skogsområder er store private eiendommer vanligere enn i mer fragmenterte bymarker. Her er innslagene av kommunale eiendommer/friområder flere og også andelen private grunneiere.

I følge Marka-håndboka ser en ofte ikke noe poeng i kommunalt eie av markaområder generelt. Erfaringer viser at det stort sett er lett å få til frivillige avtaler om tilrettelegging med grunneierne (DN 2003). Avtaler om tilrettelegging kan innebære økonomisk kompensasjon. Områder som ofte er aktuelle for kommunalt eie kan være randsoner mot bebyggelsen, inngangsporter til marka, viktige utfartsområder for bading, skileik, aking osv. Normalt vil arealene i bymarkene være avsatt til landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder) i en kommuneplan.

2.3 Sammenhengende korridorer

Et kriterium for en sammenhengende korridor er at denne skal være en forbindelse som knytter ulike byområder sammen med grønne lunger som fører til markaområder (St. meld. nr 23 2001-2002, s 11), og at de skal være en del av et miljøvennlig transportnett (St. meld. nr 39 2000-2001, s. 63). Disse kriteriene passer inn slik vi vil definere korridorer i dette prosjektet:

Korridorer defineres her som sammenhengende områder for rekreasjon og friluftsliv som strekker seg fra strandsonen, gjennom byen/bynære områder og opp til bymarka.

Kriteriet for korridorer vil være *en tydelig sammenheng med god tilgjengelighet*. Begrepet *områder* i definisjonen over behøver ikke nødvendigvis bare å være grønne og/eller blå forstått som for eksempel natur, parkområder og elvedrag, men kan også gå gjennom bebygde områder så lenge tilgjengeligheten er tydelig og god. Sammenhengende korridorer slik vi definerer det her kan ha ulike kvaliteter. I Kristiansand, som er den første casekommunen i vår undersøkelse, har man på den ene enden de mer naturpregete korridorene som for eksempel Kjosdalen, til de mer promenadeaktige som for eksempel langs deler av elva Otra i Kristiansand by.

Barrierer som vei, bane, dyrket landbruksmark, utbygging av områder med mer er med på å hindre tilgjengeligheten til et friluftsområde og er dermed i konflikt med allmennhetens interesser. I følge Engelién et al. (2005) har 79 % av beboerne i Norge tilgang til grøntområder på mer enn 200 dekar innen 500 meter. Et hovedproblem med dette estimatet er at det ikke forteller oss noe om nettopp barrierer og hindre for bruk av disse områdene. Sammenhengende korridorer blir nettopp derfor svært viktige for tilgjengeligheten til andre rekreasjonsområder. Korridorene er viktig som nærområder for rekreasjon og friluftsliv, men også som transportårer til og fra jobb m.m.

Sentrale interesser

De mest sentrale interessene i de sammenhengende korridorene gjennom byen/bynære områder er miljø-, utbyggings- og friluftslivsinteresser. Friluftslivsinteressene kan også her, som i bymarker og i kystsonen, være i konflikt med hverandre, men det vil primært være utbyggingsinteresser og utøvelse av friluftsliv som vil stå sterkest mot hverandre. St.meld. nr 23 påpeker den sterke veksten i antall boliger og økende antall arbeidsplasser

i byene som den primære årsaken til økt utbyggingsbehov (St.meld. nr 23 (2001-2002), s. 16). Det faktum at arealforbruket pr. innbygger stadig øker er også med på å øke presset på grønnstrukturen og korridorene ytterligere (ibid). St.meld. nr 39 tar også opp dette problemet: "Naturområda inne i tettstadene blir fragmenterte slik at hvert enkelt areal til vanleg blir mindre, og grønne korridorar blir avskorne" (St.meld. nr 39 (2000-2001), s. 65). Årsaken til fragmenteringen synes å være utbygging av boliger, næringsbygg og infrastruktur.

Stortingsmeldingene antyder en økende interesse for betydningen av de sammenhengende korridorene som et ledd i det helsefremmende friluftslivet og et miljøvennlig transportnett. Bakgrunnen kan synes å være det stadige presset på og fragmenteringen av denne type områder, og at tilgjengeligheten til nærfriluftsområder der folk lever og oppholder seg er viktig.

Utviklingstrekk og utfordringer

I byplanhistorien har det over lang tid vært fokus på fenomenet korridorer. Med en økende byvekst på slutten av 1800-tallet utviklet det seg en bevisst planpolitikk hvor man blant annet var opptatt av helseperspektivet. Som et resultat av en økende industrialisering ble det et sterkt fokus på funksjonsdeling i byplanleggingen. Dette innebar idealer om å skille mellom leve, jobbe, fritid, og medførte et fokus på helse opp mot det harde arbeidslivet i industrien. Skillet mellom by/omland og natur ble viktig.

Som den første byplansjef i Oslo fra 1926, og tydelig inspirert av trender fra blant annet England, planla Harald Hals grønne korridorer fra skogen og ned mot sjøen, slik at man kunne komme seg gjennom byen i et sammenhengende grøntdrag (Langdalen 1994: 55). Hals' generalplan ble aldri formelt vedtatt, men har allikevel hatt stor innflytelse på den videre planleggingen for Oslo, og trenden ble etterfulgt og utprøvd også i andre større norske byer. Også i Danmark ble metoden prøvd ut, og resultatet var blant annet Fingerplanen for København fra 1947. Her ble også hensynet til rekreasjon ivaretatt, og mellom fingrene var det anlagt grønne arealer som gjorde det mulig å nå ut i naturen til fots.

I flere større byer er det fortsatt mer eller mindre bevarte korridorer fra strandsonen, gjennom byen og opp til bymarka. Idealene innen byplanleggingen gjenspeilet seg på ulike måter, hvor korridorer er et trekk, drabantbyene med store grønne arealer mellom bebyggelsen et annet. Et eksempel på en slik gjennomført utbygging er Ullevål hageby i Oslo (innflyttet mellom 1918 og 1924). Hagebyen ble lagt utenfor sentrum av byen, men fortsatt definert som en del av byen. Det ble planlagt hageparseller til alle beboerne og frukttrær og bærbusker ble plantet. Nærheten til byen, tilgang på utearealer samt en detaljert planlegging av fellesarealene var med på å legge til rette for utøvelse av rekreasjon og friluftslivsaktiviteter.

I etterkrigsårene ble det lagt vekt på lys, luft og tilgjengelighet til rekreasjonsarealer med røtter i funksjonalismens planleggingsidealene (sonedeling), der også hygieneaspektet var fremtredende. I Oslo bys historie heter det, med henvisning til etterkrigsårenes planleggingsidealene, blant annet: "*menneskets plass i et samfunn med økende fritid kom til uttrykk i parkårene, om områder for friluftsliv og sport. Dette var et materielt nedslag i byplanleggingen av drømmen om det fysiske sunne mennesket. Planleggerne var tilbakeholdende med å legge konkurranseanlegg i grøntområdene*" (Benum 1994: 41) Parkområdene skulle gi byen en direkte forbindelse med marka, heter det i Oslo Bys Historie, men forbindelsen var truet: "*Av grov uforstand og mangel på evne til å motstå trykk fra private interesser har man vært på vei til skjære parkårene tvers over med bebyggelse*", skrev arkitekt Erik Rolfsen i 1948 (sitert etter Benum 1994: 145). Mange av Oslos løkker ble bygget igjen allerede i mellomkrigsårene. Utbyggingspresset var spesielt

sterkt i Oslo, men også andre større byer merket dette. Hensikten i mellomkrigsårene var blant annet å bygge i grønne omgivelser (som løkker), som en reaksjon på sentrale byområders trange og kummerlige boforhold.

Utfordringen i dag vil blant annet være å opprettholde og videreutvikle ideene bak korridor og grønnstruktur-tankegangen slik det har vært gjort opp gjennom planhistorien. Det synes som om dette er viktigere enn noen gang på grunn av det stadige presset på arealer innen byer og tettsteder. (St.meld. 39 (2000-2001), s. 65). Muligheten for å sikre utøvelsen av friluftsliv i hverdagen ivaretas ved opprettholdelsen av de eksisterende korridorene, og ved stadig planlegging av denne type arealer ved byutvikling. Det vil også være en utfordring at korridorene bør ha et variert innhold for å dekke ulike behov hos innbyggerne, samt at strukturene skal strekke seg fra de bynære markaområder, gjennom bebyggelsen, og ned mot sjøen (ibid).

En naturlig antakelse er at friluftslivsaktivitetene i korridorene er flerfunksjonelle og kontinuerlige. Med det menes at lokalbefolkningen bruker områdene i hverdagen gjennom hele året, og at aktivitetene er alt fra sykling, jogging, turgåing, skigåing, lek, transport til og fra jobb og skole med mer. Man kan si at korridorene fungerer som hverdagens transportårer. Vi kan også anta at friluftslivsaktivitetene i korridorene kjennetegnes ved at lokalbefolkningen oppsøker og bruker opparbeidete og/eller kjente delområder i korridorene. Det er derfor viktig å sikre tilgjengeligheten til disse områdene, noe som blant annet blir ivaretatt gjennom opprettholdelse og etablering av tverrgående linjer til og fra korridorene. De tverrgående linjene vil være en nøkkelfaktor for økt bruk av korridorene, og dermed økt friluftslivsaktivitet.

Ideene om fortetting og den kompakte by har slått rot som rådende prinsipper for bærekraftig byutvikling også i Norge, bl.a. gjennom NAMIT-prosjektet (se kapittel 4.3). En slik strategi kan imidlertid gi økt press på grønnstrukturen og sammenhengende korridorer. De grønne områdene har også i planhistorien fungert som reservearealer for utbygging, og følge Nyhus (2001) lever denne tankegangen fortsatt i deler av forvaltningen og i det politiske systemet. Grønnstrukturen er bl.a. blitt reserve-utbyggingsareal for en rekke gode formål, slik som barnehager, skoler og eldreboliger.

Forvaltingsaktørene og forvaltningsregimene

Direktoratet for naturforvaltning har laget et nyttig verktøy for kommunene gjennom håndbok 23 – 2003. "Grønn by ...arealplanlegging og grønnstruktur". Håndboka er et ledd i Miljøbyprogrammet, og anbefaler kommuner å lage en "Grønn plakat" for bruk i planarbeidet. Plakaten skal synliggjøre verdiene og funksjonene til grønnstrukturen slik at disse blir tatt hensyn til (Direktoratet for naturforvaltning 2003, s.11). Plakaten skal fungere som varselplakat som jevnlig må oppdateres, og den er et faglig grunnlag for planarbeidet i kommunen. DN anbefaler sterkt kommunene å utarbeide en slik plakat for å unngå en ytterligere fragmentering av grønnstrukturen, og for å sikre områder til friluftsliv og rekreasjon i nærmiljøet til befolkningen i byer og tettsteder. Hensikten er også å fremme et miljøvennlig transportnett (ibid s. 7).

Korridorenes og grøntdragenes formelle status er i mange tilfeller "friområder" under kategorien "byggeområder" i kommuneplanene. Dette innebærer at områdene er prioritert til park, lekeplasser, idrettsplasser og liknende. Grøntområder som ikke er regulert til friområde er utsatt for press gjennom blant annet bolig- og næringsutbygging, vegutbygging med mer.

I St.meld. 39 (s. 68) kan vi lese: "*I tillegg til å lage en plan for markaområda med markagrense og soneinndeling, er det sentralt å leggje vekt på samanhengen mellom markaområda, kulturlandskapet, strandsona og grøntstrukturen*". Dette bekrefter

betydningen av korridorer som den sammenhengende arealtypen det her er fokusert på. Stortingsmeldingen peker videre på at det er viktig å se kartleggingen og planleggingen av marka i sammenheng med grøntstrukturen og strandsonen. Dette er viktig for å unngå barrierer mellom boligområdene og områder for friluftsliv. I tillegg trekkes også det miljømessige perspektivet fram; mulighet for å komme seg fra sted til sted uten bruk av bil og andre forurensende transportmidler.

2.4 Kulturminner i de tre områdetypene

Prosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning* undersøker hovedsakelig vilkårene for friluftslivet i de tre områdetypene kystsoner, bymark og sammenhengende korridorer, men har også en kulturminnedimensjon. I prosjektet er det blant annet viktig å få kunnskap om i hvilken grad hensynet til vern og bruk av kulturminner vektlegges i arealforvaltningen av de tre områdetypene, og hvordan bevaring av kulturminner brukes som et argument for å sikre friluftsområdet. Dessuten diskuteres det i hvilken grad kulturminner verdsettes i friluftslivssammenheng og i hvilken grad de brukes i pedagogisk sammenheng for å formidle de ulike aktiviteter som har pågått i kystsonen, bymark og sammenhengende korridorer.

Fokus på de tre forholdene friluftsliv – natur - kulturminner har lange tradisjoner i Norge og vektlegges i St.meld. nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv. En veg til høgare livskvalitet*:

Friluftstradisjonene i Norge er svært sterke. Friluftslivet har vore og vil framleis vere ein viktig del av vår kulturarv – samstundes som kulturminne og kulturlandskap har stor verdi for utøvinga av friluftsliv i moderne tid. (s. 16)

De tre områdetypene som undersøkes i prosjektet er alle rike på kulturminner. Kulturminneloven av 1978 gir en bred definisjon av hva et kulturminne er: ”Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til” (§2). Ifølge denne vide definisjonen av begrepet kulturminne kan hele arealet til de tre områdetypene regnes som et kulturminne. Etter nærmere kriterier vernes imidlertid gjennom kulturminneloven kun kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer av nasjonal verdi. Identifisering av hvilke kulturminner som er av nasjonal verdi endrer seg over tid, samtidig som ulike grupper i samfunnet kan vektlegge betydningen av ulike typer kulturminner. De fleste kulturminner og kulturmiljøer gis likevel ikke nasjonal verdi ved at de fredes gjennom kulturminneloven. Plan- og bygningsloven er det viktigste redskapet for å ta vare på disse kulturminnene gjennom arealplanleggingen. De fleste kulturminner og kulturmiljøer i de tre områdetypene i prosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning* må sikres en bevaring gjennom plan- og bygningsloven.

Kystsonen er spesielt rik på kulturminner, men til tross for kystsonens store betydning for kommunikasjon og erverv har bevaring av kulturminner i kystsonen lenge vært forsømt i vernearbeidet. Først på 1990-tallet ble det rettet større fokus mot bevaringen av kulturminner knyttet til ”kystkulturen”. Viktige kulturminner i kystsonen er eksempelvis uthavner på Sørlandet og fiskevær i Nord-Norge, men også varder, sjømerker og fyr langs kystleden. Kystsonen er også rik på kulturminner som er automatisk fredet gjennom kulturminneloven (eldre enn 1537). Spesielt fremheves kystnære steinalderlokaliteter og gravrøyser fra bronse- og jernalder. Mens de første ofte er ikke synlige over marken, kan de siste allerede ved anleggelsen ha tjent som navigasjonsmerker og flere er brukt som fundamenter for nyere tids sjømerker.

Bymarkene kan ha kulturminner knyttet til jord- og skogbruk. Dette kan være gamle plasser, rester etter milebrenning, fangstinnretninger, fløtningsanlegg, veier, osv. Korridorer som følger elveløp har ofte kulturminner fra møllehistorie, ferdselshistorie, tekstilindustri, jordbruk, boligområder, osv.

Kulturminner knyttet til utøving av friluftsliv kan også finnes i alle de tre områdetypene., men spesielt i kystsonen og bymarken. I kystsonen viser blant annet landsteder, overnattingssteder, hytter, badehus, kystens betydning for friluftslivet de siste hundre årene. Likedan er overnattings- og serveringssteder kulturminner som tydeliggjør bymarkas betydning for byboeres rekreasjon.

Ved tilrettelegging av friluftsliv i kystsonen, bymark og korridorer er kulturminnene viktige å ta vare på og må tas hensyn til i arealplanleggingen. En fare er imidlertid at kulturminner fjernes for å styrke naturkvalitetene ved de tre områdetypene, eksempelvis ved tilrettelegging av korridorer gjennom eldre industriområder. Et annet hensyn er at kulturminner kan bli skadelidende av selve friluftaktiviteten, eksempelvis ved å idyllisere eller ombygge eldre beboelseshus i kystsonen til ferieboliger.

3 Virkemidler og aktører i friluftsförvaltningen

I dette kapitlet gis en oversikt over aktører og virkemidler i friluftsförvaltningen. Vi har gjort dette ved å knytte disse til de mest aktuelle lovene på feltet. I følge Miljøvern-departementet er plan- og bygningsloven, friluftsløven, viltloven og lakse- og innlandsfiskeløven de viktigste juridiske virkemidlene knyttet til friluftslivsforvaltningen (St. prp. nr. 1 2005-2006). De viktigste förvaltningsmyndighetene blir presentert i forbindelse med gjennomgangen av de aktuelle lovene på feltet og i delkapitlet om sikringsarbeidet. Interkommunale friluftsråd og private friluftsförorganisasjoner blir presentert til slutt i kapitlet.

I planlegging og förvaltning av friluftsförområder vil det ofte være viktig at aktuelle lover virkemidler brukes sammen, noe som fordrer tett samarbeid mellom ulike aktører. Bruk av avtaler med grunneiere kan for eksempel supplere kommunens reguleringsplanarbeid for å gjøre det lettere å gjennomføre planer og tiltak som sikrer friluftsförinteressene. Når det gjelder förvaltning, drift og skjøtsel av sikrede friluftsförområder vil et nært samarbeid mellom kommune, regionale förvaltningsaktører og relevante friluftsförorganisasjoner ofte være aktuelt.

3.1 Friluftsløven

Allemannsretten er en sentral forutsetning for allmenn utøvelse av friluftsliv og sikres juridisk gjennom friluftsløven (Lov om friluftslivet av 1957). Formålet med friluftsløven er ”å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at mulighetene til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes” (friluftsløven § 1). I tråd med beskrivelsen over er det først og fremst allmennhetens rettigheter til å utøve friluftsliv loven beskytter. Friluftsløven kan i mindre grad brukes for å verne friluftslivets naturgrunnlag, med unntak av sikring og tilrettelegging av områder for friluftsliv. Løven inneholder et par bestemmelser av betydning, bl.a. om friluftsmark (§34) og tiltak for å lette ferdselen (§35). Løven gir heller ikke hjemmel til å sikre at kvaliteter i viktige friluftsförområder bevares, utover at § 13 forbyr grunneiere eller brukere ved stengsel eller annen måte å hindre eller vanskeliggjøre lovlig ferdsel. Friluftsløven § 40 gir regler for fjerning av sjikanøse hindringer (se kapittel 4.5 for nærmere omtale). Tidligere hadde loven flere bestemmelser om arealdisponering, bl.a. bestemmelser om bygge- deleforbud, men disse er i stor grad overført til plan- og bygningsloven. I 1996 ble det foreslått å gi tilgang til å regulere grunneiers råderett over eiendommen for tilrettelegging for friluftsliv. Departementet valgte imidlertid å trekke forslaget på grunn av stor motstand fra mange høringsinstanser (Bentsen 2001).

Sentralt i loven er skillet mellom innmark og utmark, hvor adgangen for allmennhetens friluftslivsbruk er langt videre i utmark enn i innmark. Allmennhetens rettigheter begrenses også "like til innmark", som bl.a. omfatter en eksklusiv privatlivssone nær bolig og hytte. Grensene her er uklare og har skapt problemer, særlig knyttet til bolig- og hytteeiendommer langs kysten og sjøer og vassdrag (Steinsholt 2000). Kommunene er etter lovens § 20 gitt ansvar for å avklare uklarheter. Den såkalte Sandefjord-saken (Furumoadommen fra 1999) har stor prinsipiell interesse i så måte, ved at Høyesterett her har slått fast allmennhetens ferdselsrett i strandsonen på en privat eiendom hvor huset ligger 65 meter fra stranden. Det ble også slått fast at installasjoner som moloer, utespiseplass og flaggstang ikke gjorde arealet til innmark. Samtidig ble det slått fast at allmennheten ikke har rett til bading og opphold i dette tilfellet, da retten til dette ikke går like langt som retten til ferdsel (Rudberg 1999).

Grensegangen mellom allemannsretten og grunneierretten går som en rød tråd gjennom hele loven. Friluftsløven gir med noen få unntak ikke hjemmel til styring av areal-disponeringer. Med unntak av det som står nevnt over angående allemannsretten og dens forankring i friluftsløven, ser ikke loven ut til å ha noen sterk posisjon i areal-forvaltningen. Lovens beskyttelse av allemannsretten er i tillegg sårbar. Riktignok er det formulert regler for hvordan allemannsretten kan utøves, men den faktiske utøvelsen og uttellingen av innholdet i loven skjer ofte i en en-til-en situasjon mellom grunneier og brukere av allemannsretten. I strandsonen blir grensen for allemannsretten utfordret i særlig grad. Friluftsløven gir for øvrig hjemmel til å fjerne ulovlige og sjikanøse stengsler og skilt som hindrer allmennhetens ferdselsrett. Tiltak er i utgangspunktet ulovlige etter friluftsløven når de hindrer allmennhetens ferdsel i utmark. Loven har også bestemmelser knyttet til sikrede friluftsområder. Ellers vil en rekke andre lover også regulere ferdsel og opphold, bl.a. lov om motorferdsel i utmark og vassdrag.

Miljøverndepartementet har den overordnede myndigheten i forhold til friluftsløven, mens Direktoratet for naturforvaltning har det statlige fagansvaret for friluftslivsspørsmål. Fylkesmannen har det regionale ansvaret, hvor fagansvaret er plassert i miljøvern-avdelingen. Det fylkeskommunale ansvaret for friluftsliv hviler i utgangspunktet på fylkestinget, men ansvaret kan delegeres i samsvar med reglene i kommuneloven. Også det kommunale ansvaret for friluftsliv kan variere, avhengig av hvor man har valgt å plassere ansvarsområdet. Friluftsløven hadde før 1996 bestemmelser om obligatoriske fylkesfriluftsnemnder og frivillige kommunale friluftsnemnder, men loven ble endret i tråd med kommunelovens regler om større organisasjonsfrihet. Kommunene har et viktig ansvar mht. å sikre arealer, og tilrettelegge og stimulere til friluftsliv. I dag kan flere av de kommunale vedtakene etter friluftsløven påklages av fylkesmannen. I St.meld. nr. 38 (2000-2001) blir det foreslått å endre på dette for å styrke kommunenes rolle i håndhevingen av loven. Fylkeskommunen har imidlertid et beskjedent formelt ansvar direkte knyttet til friluftsløven, men sitter generelt med et veiledningsansvar i plansaker.

Plan- og bygningsloven står langt mer sentralt for å sikre friluftslivets naturgrunnlag enn friluftsløven. Miljøverndepartementet ser det bl.a. som ønskelig at sikring av områder til friluftsliv i størst mulig utstrekning skjer på grunnlag av reguleringsplaner (Miljøverndepartementet 1997). I følge friluftsløvens § 22 har for øvrig friluftsliv-myndighetene et generelt ansvar for å fremme friluftslivinteressene innenfor sitt område, og da i særlig grad gjennom kommunale arealplanprosesser etter PBL (se under).

3.2 Plan- og bygningsloven

3.2.1 Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven

Planlegging etter plan- og bygningsloven av 1985 (PBL) er et viktig virkemiddel når det gjelder å ivareta egnede arealer for friluftsliv, særlig i by- og tettstedsnære områder. Loven bygger på prinsippet om desentralisert, folkevalgt styring med bred medvirkning fra berørte. Kommunene er den primære planmyndighet etter loven, men fylkeskommunen og statlige aktører har rett og plikt til å delta aktivt i planleggingen for å ivareta nasjonale og regionale interesser. Nasjonale myndigheter har i løpet av de siste årene i økende grad sett på arealplanleggingen som et viktig redskap for å virkeliggjøre miljøpolitiske målsetninger, som bl.a. å ivareta friluftsområder. Dette kom til uttrykk da ansvaret for denne planleggingen ble overført fra Kommunaldepartementet til det nyopprettede Miljøverndepartementet i 1972. Arealplanleggingen har etter dette gradvis blitt utviklet som et miljøpolitisk virkemiddel gjennom bl.a. rikspolitiske retningslinjer og utviklingsprosjekter som "Miljøvern i kommunene" (Hovik & Johnsen 1994) og LA 21. Miljø- og friluftslivinteresser kan bl.a. sikres gjennom at fylkesmannen, fylkeskommunen eller nabokommuner kan varsle innsigelse til kommunale planer (kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og reguleringsplaner) dersom disse mener disse interessene ikke er godt nok ivaretatt. Oppnås det ikke enighet mellom partene, og heller ikke etter mekling hos Fylkesmannen, avgjøres saken av Miljøverndepartementet.

Et annet særtrekk ved planlegging etter PBL er den sterke vektleggingen av åpenhet og deltagelse fra lokalsamfunnet og andre forvaltningsaktører i forhold til andre forvaltningssystemer. I forhold til miljøpolitiske målsetninger, som å ivareta friluftslivsområder og bedre tilrettelegging for friluftsliv, ligger det en utfordring i friluftslivets dårlige eller til dels manglende organisasjon lokalt, spesielt i distriktskommuner (Skår og Østdahl 2005). Friluftslivets organisasjoner på fylkesnivå har hittil i liten grad engasjert seg i lokale plansaker. I avveiningen mot andre interesser mangler mange steder friluftslivsinteressene talerør i plansaker, og en blir i stor grad avhengig av at kommuneadministrasjonen eller fylkesmannens miljøvernavdeling ivaretar friluftslivsinteressene. Mangelen på talerør blant frivillige organisasjoner viser seg å være medvirkende til at friluftslivets interesser kan bli tapere i forhold til andre og mer velorganiserte interesser (ibid.). PBL hjemler egen barnerepresentant for plansaker. Et viktig formål er å sikre barn og unges behov for naturområder til friluftsliv og lek, og da særlig i nærheten av boligområdene.

Fylkeskommunen kan utarbeide fylkesplaner og fylkesdelplaner for arealbruk for viktige områder som går over flere kommuner. Det foreligger slike planer for bl.a. kystsonen, vassdrag, fjellområder og områder for samordnet areal- og transportplanlegging. I noen fylker foreligger det også egne fylkesdelplaner for friluftsliv. Fylkes(del)planer er ikke juridisk bindende for arealbruken slik kommunale arealplaner er, men skal legge rammer for den kommunale planleggingen. 13 av landets 19 fylkeskommuner har utarbeidet fylkesdelplan for friluftsliv (SSB 2005).

Også kommunene kan utarbeide tematisk eller geografisk avgrensede delplaner, bl.a. rettet om biologisk mangfold, friluftsliv og kulturminner. Om lag 60 % av kommunene har kommunedelplan for friluftsliv, mens ca. 30 % har slik plan for biologisk mangfold og kulturminner (SSB 2005). SSB tolker dette dit hen at av de klassiske miljøverdiene, legger kommunene størst vekt på friluftslivet. Kommunene får ikke utbetalt tippemidler om en ikke har utarbeidet kommunedelplan for idrett og friluftsliv. Det synes å være de folkerike kommunene som i størst grad utarbeider slike delplaner.

I kommuneplanens arealdel legges de fleste arealene ut til LNF-områder (landbruks-, natur- og friluftsområder), som dekker nær 80 % av landets areal (NOU 2001:7). På det overordnede plannivået kan kommunene ikke differensiere mellom disse arealkategoriene. PBL gir således begrensede muligheter til å prioritere friluftsliv på et overordnet plannivå. Erfaringer med LNF-kategorien blir nærmere belyst i kapittel 5.9. Kommunene kan gi utfyllende bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt bolig- og hyttebygging, og næringsbygg. I kommuner med begrensede utbyggingsbehov har denne bestemmelsen vært mye brukt til å styre hytte- og boligbyggingen. Mange kommuner har også delt inn LNF-områdene i soner som angir hvor hensynet til landbruk, naturvern eller friluftsliv skal veie særlig tungt. Slike soner er imidlertid ikke juridisk bindende. Arealer kan også "båndlegges" til friområde/ friluftsområder i kommuneplanen. Slik båndlegging har kun virkning i fire år, og må følges opp med reguleringsplan for å få virkning utover dette. Lovens mulighet til å regulere til spesialområde er lite brukt for friluftsliv (NOU 2003:14).

I sjøområdene ut til grunnlinjen⁵ kan kommunene legge ut områder til friluftsliv i kommuneplanen, enten alene eller i kombinasjon med ferdsel, fiske, akvakultur og natur (såkalt FFFAN-områder). Friluftsområder i sjø planlegges gjerne i forbindelse med sikrede friluftsområder på land. Det er ikke muligheter til å formulere juridisk bindende bestemmelser til disse arealkategoriene, men det er blitt vanlig å bruke retningslinjer for å angi hva slags oppdrettsformer som kan tillates på ulike arealer (Hovik og Stokke 2006).

Miljøverndepartementet ser det som ønskelig at sikring av områder til friluftsliv i størst mulig utstrekning skjer på grunnlag av reguleringsplan etter PBL (Rundskriv T-6/97). I reguleringsplaner kan kommunene ivareta friluftsinnteresser gjennom arealkategoriene "friområder" eller "friluftsområder". Friområde brukes til områder som skal planlegges til offentlig områder, hovedsakelig områder med intensiv bruk og hvor det kreves vesentlige tilretteleggingstiltak. Friluftsområde kan brukes i utmarksområder hvor det ikke er aktuelt med vesentlige tilretteleggingstiltak. I følge DN (2001) er hovedregelen at regulering til "friområde" (jfr. PBL § 25 nr. 4) innebærer innløsningsplikt, mens grunneier ikke kan kreve innløsning ved regulering til spesialområde "friluftsområde" (jfr. PBL § 25 nr. 6). Loven har også ekspropriasjonshjemmel for erverv av grunn, bl.a. til friluftsmål. Reglene i loven om erstatningsansvar er imidlertid uklare, noe som kan føre til at kommunene unnlater å regulere områder for friluftsmål (Bentsen 2001). Det framgår av forarbeidene til loven at adgangen til å regulere friluftsområder først og fremst er tenkt benyttet for områder der det ikke er konflikt mellom friluftsinnteressene og andre interesser, eller hvor friluftsinnteressene er dominerende i forhold til andre interesser (ibid).

Plan- og bygningsloven inneholder et generelt vern i form av forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen. Kommunene kan imidlertid dispensere fra regelen hvis såkalte "særlige grunner" foreligger, noe kommunene i stor grad benytter seg av. Kommunene innvilget både i 2003 og i 2004 hele 74 % av dispensasjonssøknadene langs sjøen (SSB 2005). Mye av utbyggingen i strandsonen skjer i tillegg gjennom godkjent reguleringsplan. I tillegg er såkalte "mindre vesentlige endringer" og utbygging i tettbygde strøk unntatt fra vernet. Gjennom Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen fra 1993 har man forsøkt å stramme inn dispensasjonsadgangen i strandsonen, som må nærmere defineres av de berørte kommunene. De siste miljøvernministerne har sendt egne "strandsonerbrev" til alle kystkommuner og manet til strengere dispensasjonspraksis, men like fullt har nedbyggingen av strandsonen fortsatt. På grunn av at utstrakt utbygging likevel finner

⁵ Definert som den rette linje mellom de ytterste holmer, nes og skjær.

sted har Planlovutvalget ønsket å klargjøre og avgrense kommunenes dispensasjonsadgang, noe Miljøvernminister Helen Bjørnøy nå ser ut til å ville følge opp, jfr. brev 15.02.06.

Planlovutvalget har også foreslått andre endringer som har konsekvenser for friluftslivet. Det ene er å utarbeide fylkesdelplaner for arealbruk med særlig rettsvirkning, og det andre er at nøkkelområder for friluftsliv som markaområder, strandsonen og nærfriluftsområder kan sikres lengre bindingstid i kommuneplanens arealdel enn fire år. Også innføring av planprogram for å styrke medvirkningen i den tidlige planfasen kan kunne få betydning.

3.2.2 Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven

Formålet med konsekvensutredninger (KU) er at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av enkelte arealplaner og utbyggingstiltak, jfr. PBL § 33-1. Friluftsliv er et slikt mulig tema (avhengig av relevans), og har også lenge vært promotert som et sentralt tema i KU av miljøvernmyndighetene. Dette fremgår både i KU-veilederen fra Miljøverndepartementet (T-1015) og i en egen veileder om friluftsliv og KU fra Direktoratet for Naturforvaltning (Håndbok 18, 2001). I dette materiale pekes det på at KU som regel skal inneholde en beskrivelse av det området som blir påvirket og hva slags kvaliteter det har for friluftslivet, beskrivelse av eksisterende bruk og brukere, en verdivurdering av området, beskrivelse av forventede virkninger av planen eller tiltaket, og vurdering av virkningene.

3.3 Andre aktuelle lover

3.3.1 Skogbruksloven

I den nye skogbruksloven (Lov om skogbruk av 2006) formålsparagraf (§ 1) blir hensynet til friluftsliv nevnt eksplisitt: ”Denne lova har til formål å fremme ei berekraftig forvaltning av skogressursane i landet med sikte på aktiv lokal og nasjonal verdiskaping, og å sikre det biologiske mangfaldet, omsyn til landskapet, friluftslivet og kulturverdiane i skogen”.

I § 13 slås det fast at ”Departementet kan ved forskrift leggje strengare restriksjonar på skogbehandligna i skogområde av særleg miljøverdi knytt til biologisk mangfald, landskap, friluftsliv eller kulturminne enn det lova elles gir heimel for når skogbehandligna kan føre til vesentleg skade eller ulempe for desse verdiane”. Slike forskrifter er utarbeidet for Oslomarka og for Vestfjella i Aremark/ Halden (DN 2001). Fylkesmannens landbruksavdeling er en viktig forvaltningsaktør etter denne loven.

3.3.2 Naturvernloven

I formålsparagrafen til lov om naturvern av 1970 heter det: ”Naturvern er å disponere naturressursene ut fra hensynet til den nære samhørighet mellom mennesket og naturen, og til at naturens kvalitet skal bevares for fremtiden”. Naturvernloven er et lovverk som understreker verdien av det klassiske naturvernet der det i utgangspunktet ikke gis rom for mye menneskelig aktivitet. Det har imidlertid vært – unntatt en del reservater – gitt rom for det enkle friluftslivet. I arbeidet med ny lov kommer det fram at et viktig formål med loven er å sikre allmennhetens friluftsliv i mest mulig urørt natur (NOU 2004:28).

For den enkelte utøver av denne type friluftsliv er naturvernloven av stor verdi for å sikre verdier som stillhet og naturopplevelser. Nye signaler går i retning av at menneskelige aktiviteter skal gis større rom i områder vernet etter naturvernloven. Det betyr at denne loven som er under revisjon, sannsynligvis får en enda større betydning for et større spekter av et bærekraftig friluftsliv.

Loven har hjemler for ulike former for områdevern: nasjonalparker, landskapsvern-områder, naturreservat, naturminner og biotopvern. Omfanget av restriksjonsnivå varierer mellom verneformene, hvor landskapsvern er den mildeste verneformen. Dette vil være den verneformen som mest sammenfaller med friluftinteressene da den liten grad regulerer ferdsel og opphold. Nærmere bestemmelser om restriksjoner gis i verneforskrift og i noen tilfeller i forvaltningsplan. Forvaltningsmyndigheten er som oftest fylkesmennene, med miljøvernavdelingene som faginstans. Det foreligger for tiden forsøk med kommunal forvaltning av en del større verneområder etter naturvernloven, som bl.a. NIBR og NINA evaluerer. Evalueringens hovedformål er å vurdere om kommunene i tilstrekkelig grad evner å ivareta nasjonale miljø- og naturhensyn, om lokal forvaltning skaper større lokal legitimitet til vernet og hvor vidt lokal forvaltning er effektiv. En av de viktigste begrunnelsene fra Stortinget og Regjeringens side for å gjennomføre forsøket er at det skal bidra til økt oppslutning om naturvern. Dette tenkes oppnådd gjennom en lokal forvaltning som finner gode avveininger mellom bruk og vern (Hovik og Falleth 2005).

3.3.3 Kulturminneloven

Kulturminneloven (Lov om kulturminner av 1978) er det viktigste redskap for å bevare kulturmiljøer og kulturminner av nasjonal verdi gjennom fredning. Lovens formål angis i § 1:

Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.

Kulturminner og kulturmiljøer kan fredes på to måter gjennom kulturminneloven: automatisk fredning av alle faste kulturminner eldre enn 1537 og i tillegg ved enkeltvedtak av yngre konstruksjoner. Opplevelse nevnes i kulturminneloven som ett viktig moment for vern av kulturminner og kulturminneforvaltningen har ifølge § 11 adgang til skjøtsel og ”anskueliggjørelse” av automatisk fredete kulturminner. Dette kan være tiltak slik som rydding av vegetasjon eller å tilrettelegge dem for besøkende i samarbeid med grunneiere. Slike tiltak kan til en viss grad ses i sammenheng med utøvelse av friluftsliv, men kulturminneloven i seg selv sikrer ikke allmennheten adgang til fredete kulturminner og kulturmiljøer utover allemannsretten gjennom friluftsliv. I noen tilfeller kan det også være ønskelig å hindre adgang til visse kulturminner som følge av slitasje, eks. ved å gjerde dem inne.

Fylkeskonservatorene (under fylkeskommunene) er en viktig aktør i forvaltningen av kulturminneloven. Kommunene har, med unntak av visse forsøksordninger, ingen myndighet etter kulturminneloven.

3.3.4 Vannressursloven

Den relativt nye vannressursloven (Lov om vassdrag og grunnvann av 2000) gir igjennom sin verneparagraf hjemmel til vern av viktige vassdrag med spesiell verdi som uberørte vassdragsselement. Dette har verdi for opplevelse av en bestemt type natur og for bestemt søkende friluftslivsbrukere. Loven har også bestemmelser for å ta vare på kantsonevegetasjon langs vassdrag som ofte er tilholdssted for dyr og planter. Loven gir fylkesmannen i oppdrag å vurdere om planlagte inngrep i vassdrag kan skade allmennhetens interesser. I så tilfelle må det søkes konsesjon for disse typer inngrep. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er den viktigste forvaltningsaktøren etter denne loven.

3.3.5 Viltloven

Som en del av viltloven (Lov om viltet av 1981) heter det: ”Innenfor denne ramme (første ledd) kan viltproduksjonen høstes til gode for landbruksnæring og friluftsliv”. Viltloven slik den er utformet gir høstingen av naturen en vinkling mot jakt som rekreasjon og friluftslivsaktivitet. Loven gir også beskyttelse av faunaen som basis for opplevelse for det alminnelige friluftsliv. Loven setter ellers begrensninger på visse friluftslivsaktiviteter til beste for viltet og dets leveområder. Jfr. biotopvern og eventuelt vedtekter etter § 8 i lov om viltet (båndtvang for hunder, ferdselsrestriksjoner og lignende). Vedtak av biotopvern kan gjøres av Kongen i statsråd, tilsvarende som vern etter naturvernloven.

3.3.6 Laks- og innlandsfiskeloven

Denne loven (Lov om laksefisk og innlandsfisk mv av 1992) har i sin formålsparagraf med verdien av fritidsfiske som en rekreasjonskilde. Loven er en ressurslov som primært regulerer rettighetshavernes forhold til forvaltning og uttak av utbytte av alt fiske i elver, vann og anadrome laksefiskeområder. Loven har noen bestemmelser (om enn noe svake) til å regulere allmennhetens tilgang til fiske der det er brukt statlige midler til for eksempel kultivering og reetablering (§ 26). Det er også med hjemmel i loven åpnet for at barn under 16 år kan fiske fritt (§ 18). Lovens § 7 hjemler forbud mot anlegg, bygging og annens virksomhet, og bruk av vannressurser i området som har særlig verdi for fiskeressursene og/eller andre ferskvannsorganismer, dersom dette er nødvendig for å ta vare på eller utvikle livsmiljøet til fisken.

3.3.7 Andre lover

Andre lover med varierende betydning for friluftslivet er jordloven (Lov om jord av 1995), fjelloven (Lov om utnytting av rettar og lunnede m.m. i statsallmenningane av 1975), motorferdselsloven (Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 1977), saltvannsfiskeloven (Lov om saltvannsfisk m.v. av 1983) og forurensingsloven (Lov om vern mot forurensing og om avfall av 1981), men slik vi ser det er ikke disse lovene like sentrale og gis derfor ikke en nærmere omtale.

3.4 Sikring av friluftsområder gjennom oppkjøp og avtaler

Det blir stadig sikret nye områder for friluftslivet gjennom oppkjøp eller avtaler. De fleste nye områdene som er sikret ligger langs kysten på strekningen fra Østfold til Hordaland, som har vært en prioritert strekning de siste årene. Per 31.12.05 var til sammen 1951

friluftsområder sikret. Aust-Agder er det fylket som hadde flest sikrede friluftsområder med til sammen 284 områder.

I DN-håndbok om sikring og forvaltning av friluftsområder (DN 2001) påpekes det at avtale med grunneier om kjøp av eiendom ofte er den gunstigste løsningen. Slike avtaler vil i følge håndboka hindre langvarige og kostbare ekspropriasjons- og skjønnsprosesser, og forebygge senere konflikter. Vurdering av akseptabel pris for kjøp av friluftsområder er imidlertid ingen enkel sak.

En annen sikringsform er servituttavtaler med grunneiere, som sikrer allmennheten bruksrettigheter og samtidig begrenser grunneieren rådighetsmuligheter. DN har utarbeidet standardutkast for servituttavtaler. Den mest kjente bruken av slike avtaler er de såkalte Skjærgårdsparkene. Skjærgårdsparker er områder i skjærgården som staten har sikret ved servituttavtaler mellom grunneiere og Miljøverndepartementet. Avtalen innebærer at områdene stilles til varig rådighet som friluftsområde for allmennheten. Staten har rett til å legge til rette for friluftslivet med bl.a. stier, brygger, toaletter, m.m. Grunneierne beholder eiendomsretten og rett til å bruke områdene på tradisjonelt vis. Tilretteleggingstiltakene beskrives i en egen forvaltningsplan som godkjennes av grunneiere, kommunen og staten. Allerede etablerte statlige og kommunale friarealer inngår som regel i forvaltningsopplegget for skjærgårdsparken. Det er p.t. etablert skjærgårdspark langs kysten fra Bamble til og med Lindesnes. Skjærgårdsparker er i hovedsak etablert på øyer og skjær. Det er nå i gang arbeid med innlemming av vesentlige arealer i Lyngdal, Kvinesdal, Farsund og Flekkefjord kommuner.

Tilretteleggingsarbeidet for friluftslivet skal bidra til å:

1. minske de fysiske barrierene for friluftslivet
2. hindre slitasje på naturmiljøet

Det er selvsagt vanskelig å oppnå disse to målene samtidig. Tilrettelegging for økt aktivitet og ferdsel kan forstyrre dyre- og planteliv. Likevel er det viktig å gi muligheter til å bruke naturen. Økt kjennskap til naturmiljøet gir bedre forståelse for de grenser som må settes for vår aktivitet. I denne sammenhengen skal det i forvaltningen av arealene nøye vurderes hvilke områder som skal tilrettelegges, hva som skal gjøres av tiltak og hvor de skal plasseres. Dette må innarbeides i en plan for forvaltningen der også kostnadene blir avstemt.

Tilsynsrådet for skjærgårdsparkene er opprettet i samsvar med servituttavtalene. Den viktigste hensikten med å opprette et slikt råd er å skape et gjensidig, positivt samarbeid mellom grunneiere og det offentlige (stat og kommune). Tilsynsrådet er et rådgivende organ og har ikke besluttsende myndighet, men rådet kan avgi prinsipputtalelser bl.a. om arealbruk og forvaltning av skjærgårdsparken. Tilsynsrådet har representanter fra grunneiere, kommuner og fylkesmennene. Skjærgårdstjenesten har ansvar for renovasjon, vedlikehold og skjøtsel av skjærgårdsparkene og andre sikrede friluftsområder langs kysten fra Østfold til Hordaland (til og med Bergen).

3.5 Organisasjoner i friluftsförvaltningen

3.5.1 Friluftsrådernes landsforbund

Friluftsrådernes Landsforbund (FL) er paraplyorganisasjonen for til sammen 18 interkommunale friluftsråd, og har som oppgave å arbeide for styrking av det allmenne friluftslivet. De fleste rådene er etablert langs kysten og med utgangspunkt i byer. Friluftsrådene har 164 medlemskommuner som inkluderer ca 64 % av landets befolkning. Til sammen 130 organisasjoner er samarbeidspartnere i noen av friluftsrådene, mens andre råd har valgt en ren interkommunal organisering uten innslag av private organisasjoner. Aktuelle arbeidsoppgaver til friluftsrådene er:

- Sikring av arealer til friluftsmål, bl.a. gjennom å være høringsinstans for ulike typer plan- og utbyggingssaker og sikre arealer gjennom kjøp eller avtaler (bl.a. gjennom sikringsprosjektet)
- Tilretteleggingstiltak og drift
- Informasjon
- Aktivitetstiltak

Når det gjelder deltakelse og engasjement i plan- og reguleringsaker som berører friluftslivet varierer det mye mellom rådene. Mens noen fungerer aktivt som "vakthunder" overfor kommunene, fungerer andre mer som en del av det kommunale systemet. FL har utarbeidet informasjonsmaterieil om aktuelle kulturminner og kulturmiljøer knyttet til 10 sikrede friluftsområder.

3.5.2 Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO)

FRIFO er en paraplyorganisasjon for de 13 største friluftslivsorganisasjonene i landet med til sammen over 1/2 million medlemskap og ca 3500 lokale lag og foreninger.⁶ Organisasjonens formål er å fremme det tradisjonelle, naturvennlige friluftslivet og allemannsretten (retten til fri ferdsel i norsk natur). FRIFO er organisert med årsmøte, styre og administrasjon. Årsmøtet er FRIFOs høyeste myndighet.

FRIFO uttaler seg i enkelte større arealsaker, særlig knyttet til planer om tyngre inngrep som kan redusere friluftslivsopplevelsene. FRIFO har stått sentralt i gjennomføringen av "Friluftslivets år", fagkonferanser om friluftsliv m.m.

3.5.3 Forum for natur og friluftsliv (FNF)

FNF er et samarbeidsnettverk mellom natur- og friluftslivsorganisasjoner på fylkesnivå, og skal bl.a. jobbe for at natur- og friluftslivsinteressene blir ivaretatt i aktuelle saker i de enkelte fylker. Etableringen av FNF er et samarbeid mellom FRIFO, Friluftsrådernes Landsforbund og Samarbeidsrådet for naturvernsaker. Andre deltakere på fylkesnivå er organisasjoner som er med i Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA) og

⁶ Norges 4H, Norges speiderforbund, Den norske turistforening, Forbundet kysten, Norges folkesportforbund, Norges orienteringsforbund, Norges jeger- og fiskeforbund, KFUK-KFUM speiderne, Norges klatreforbund, Norges padleforbund, Norges røde kors hjelpekorps, Skiforeningen og Syklistenes landsforbund.

Kulturvernets Fellesorganisasjon (KORG). På FNFs hjemmeside blir hovedformålet med forumet formulert slik:

Naturen er grunnlaget og arenaen for utøvelse av det enkle og naturvennlige friluftslivet. Naturen er imidlertid under et stadig økende press fra ulike utbyggingsinteresser... Flere og flere avgjørelser med betydning for natur og friluftsliv delegeres til kommunene, og det er i hovedsak i kommuneplanen at arealene disponeres til forskjellige formål.

Frivillige organisasjoner er nødvendige pådrivere og pressgrupper for å sikre grunnlaget for den gode naturopplevelsen og muligheter for utøvelsen av det enkle og naturvennlige friluftslivet. De frivillige organisasjonene må derfor engasjere seg på alle nivå, men særlig regional og lokalt for å skape et "motpress" mot utbyggingsinteressene. FNF skal samle alle de gode kreftene for å ivareta natur- og friluftinteressene i det enkelte fylke.

Et viktig formål er å påvirke i alle typer arealplaner på fylkes- og kommunenivå som har betydning for disponering, forvaltning og sikring av friluftslivs- og naturområder. Av andre viktige arbeidsoppgaver nevnes langsiktig påvirknings- og holdningsarbeid, stimulere til friluftsutøvelse, sette saker på den samfunnsmessige dagsorden, utvikle en møteplass for samarbeid, samordning og kompetanseutvikling, etablere god kontakt med kommunal og regionale myndigheter, og motivere til samarbeid på kommunalt nivå.

NINA har nylig evaluert FNF (Andersen og Aas 2005), og det konkluderes med at man har fått utrettet mye med relativt beskjedne ressurser. Det eksisterer imidlertid flere ulike samarbeidskonstellasjoner mellom medlemsorganisasjonene i FNF i de ulike fylkene og ofte med overlappende formål. En hovedutfordring er behovet for mer arbeid opp mot kommunene.

4 Aktuelle veiledere fra forvaltningen

Miljøforvaltningen har utarbeidet en rekke aktuelle rapporter og veiledere knyttet til planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder. Et utvalg av de som har særlig relevans for bymarker, kystsonen og grønne korridorer er presentert nedenfor.

4.1 Miljøstatus.no

Nettstedet miljøstatus (www.miljostatus.no) er utviklet av miljødirektoratene på oppdrag fra MD og gir først og fremst informasjon om miljøets tilstand og utvikling i Norge. Tjenesten er bygget opp rundt flere hovedtemaer med undertemaer, og oppdateres og kvalitetssikres minst to ganger i året. Nettstedet har lav brukerterskel, og har til hensikt å møte ulike folks behov; fra det mer lettfattelige til det mer detaljerte. Gjeldende lover og avtaler er lenket, samt andre aktuelle nettsteder. Det er også mulig å laste ned oppdaterte datasett og en egen karttjeneste gjør informasjonen formidlingsvennlig. Det er utarbeidet miljøstatus for alle fylkene og for enkelte kommuner. Det arbeides for at flere kommuner skal bruke dette verktøyet for å informere sine innbyggere om miljøsituasjonen i kommunen, i tråd med den nye loven om retten til miljøinformasjon.

Temaene ”friluftsliv” og ”kulturminner” er spesielt til nytte for prosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning*. Det meste av informasjonen under friluftsliv er lagt ut av Direktoratet for naturforvaltning (DN), mens Riksantikvaren (RA) oppdaterer tema kulturminner. Andre leverandører til tjenesten er Statistisk sentralbyrå ([SSB](http://www.ssb.no)), Norsk institutt for vannforskning ([NIVA](http://www.niva.no)), Norsk institutt for luftforskning ([NILU](http://www.nilu.no)), Norsk institutt for naturforskning ([NINA](http://www.nina.no)) og Norsk institutt for kulturminneforskning ([NIKU](http://www.niku.no)).

Under hver temaforside er det til høyre en overskrift for mål og nøkkeltall. Her er det i tabells form satt opp mål, nøkkeltall og status. Det brukes ansikter med smil, litt smil, sur osv, for å formidle status for hvordan arbeidet med de strategiske miljømålene går. For eksempel er et mål under friluftsliv: ”Bevare verdifulle friluftsområder”. Her er det et smilende ansikt, og henvisning til antall sikrede friluftsområder per fylke. Under målet ”God tilgang til grønne lunger i hverdagen” finner vi et noe misfornøyd ansikt mht tilgang til nærturterreng. Se link

http://www.miljostatus.no/templates/MaalNokkeltallForside_5012.aspx

Innen tema ”friluftsliv” er det henvisning til friluftsliv som en del av norsk kulturarv, som kilde til økt trivsel, allemannsretten, respekt for naturen og naturvennlig friluftsliv som et ledd i bærekraftig utvikling. Noen av overskriftene er: ”Friluftslivsaktivitetene varierer”, ”Friluftsliv gir bedre livskvalitet”, ”Press på friluftslivsarealer”, ”Muligheten til et rikt friluftsliv svekkes” og ”Frivillig innsats svært viktig”. I avsnittet om press på dagens friluftslivsarealer pekes det på at arealene i og omkring byer og tettsteder er særlig utsatt og områdene grønstruktur, marka og strandsonen løftes fram spesielt. Dette sammenfaller sterkt med de tre områdetyper i prosjektet *Friluftsliv og arealforvaltning*. Det henvises til at ”... nedbygging av disse arealene fører til økt transportbehov knyttet til utøvelsen av

friluftsliv”. Samarbeid mellom sektorer trekkes fram som virkemiddel for å redusere skadevirkningene for friluftsliv mht nedbygging av friluftsområder, samt ansvaret for realiseringen av miljømål ligger hos sektorene. Det pekes på problemene knyttet til fri ferdsel særlig i strandsonen, men det skisseres ingen klare mål og virkemidler for å hindre denne utviklingen.

Et undertema under friluftsliv er ”Grønnstruktur”. Her pekes det særskilt på at sammenhengende grønnstruktur brytes opp, områdene blir færre og mindre, at områdene blir mer oppflikete og de punkteres innenfra. Det er kommunene som har de viktigste virkemidlene til å ta vare på disse områdene og det er et verdivalg mht. vilje til å ta vare på dem. Det oppfordres til å utarbeide ”Grønn plakat”, men at denne ikke alene kan bidra til å ivareta grøntområdene. Planlegging, sikring, tilrettelegging og opparbeiding trekkes fram som sentrale virkemidler.

Hovedtemaet kulturminner gir mest informasjon om de enkelte objektene og deres tilstand, samt en beskrivelse av press på kulturmiljøer. Siden bruker også plass på å formidle de fem kulturmiljøene som pr i dag er fredet etter kulturmiljøparagrafen (KML § 20). For vårt prosjekt er det tema om press på kulturmiljøer som her er mest aktuelt å trekke fram. Riksantikvaren (som oppdaterer disse sidene) trekker fram samfunnsendringene som en årsak til press på kulturmiljøene i Norge. Større strukturelle inngrep kan utslette spor, og/eller få miljøet til å endre karakter totalt. Grunner kan være befolkningsvekst, forandring i bosetningsmønsteret og press på arealene. Innen de bynære områdene trekkes landskap med gammel bosetning fram som særlig utsatt og sårbart, og en fare for at kulturminneverdiene ikke blir godt nok tatt vare på under sterkt utbyggingspress. Bygninger kan bli stående inneklemt, eller revet bort fra opprinnelig sammenheng. Ellers nevnes tradisjonsrike industrimiljøer, ofte i byer, som utsatt, kyst trekkes fram spesielt, og ellers er det mye tall i dette avsnittet. Hovedinntrykket synes som å dreie seg mye om objekter, og det bynære.

4.2 DN-håndbok 23-2003: ”Grønn by ... arealplanlegging av grønnstruktur”

”Grønn by ... arealplanlegging av grønnstruktur” er en håndbok utarbeidet av Direktoratet for naturforvaltning som ledd i Miljøbyprogrammet. Håndboka er en veileder til kommunene i planarbeidet med grønnstruktur i byer og tettsteder og den skal i tillegg gi en innføring i kartleggingsmetodikk for å utarbeide Grønn plakat. Plakaten skal synliggjøre verdiene og funksjonene til grønnstrukturen slik at disse blir tatt hensyn til (DN 2003, s.11).

Grønn plakat er et planverktøy som skal sikre faglig grunnlag for planarbeidet i kommunen og fungere som varselplakat som jevnlig må oppdateres. DN anbefaler sterkt kommunene å utarbeide en slik plakat for å unngå en ytterligere fragmentering av grønnstrukturen, og for å sikre områder til friluftsliv og rekreasjon i nærmiljøet til befolkningen i byer og tettsteder. Hensikten er også å fremme et miljøvennlig transportnett (ibid s. 7). ”Grønn plakat er også en metode for å systematisere kunnskapen om grønnstrukturen slik at registrerings- og analysearbeidet kan brukes mest mulig effektivt” (ibid s.11). Temaene for plakaten er natur, friluftsliv/rekreasjon og landskap.

Miljøbyene Tromsø, Kristiansand, Fredrikstad og Bydel Gamle Oslo har utarbeidet Grønn plakat for byggesonen og brukt den som underlag for den kommunale oversiktsplanleggingene. Resultatet er blant annet at grønnstrukturen vises mer detaljert enn i liknende kommunedelplaner og plakaten har i noen tilfeller ført til endret arealbruk

og endrete planbestemmelser. For Kristiansand førte arbeidet til at det ble fastlagt en markagrense som også omfatter viktige grønne korridorer (ibid s. 11).

Håndboka trekker fram at Grønn plakat er velegnet i forhold til kommune-, regulerings- og bebyggelsesplaner, og at detaljeringsgraden avgjør egnetheten. I arbeidet med konsekvensutredninger kan også grønn plakat være et nyttig verktøy ved utredning av miljøtema friluftsliv.

Under kapitelet om oppbygging og verdisetting trekkes særlig temakartet for rekreasjon og friluftsliv frem her. Kartet brukes for å få oversikt og gi innblikk i bruken av grønnstrukturen og betydningen den har for befolkningen. Kartleggingen skal avdekke hvilke områder som brukes, hvilke som ikke brukes og om tilbudene er mangelfulle (ibid s.53). Deretter gis innspill til det videre planarbeidet i kommunen. Håndboka gir videre en innføring i hvordan prosessen med grønn plakat tenkes i kommunene og hvordan evt. målsettinger en kommune har satt kan nås (ibid s.75).

4.3 DN-håndbok 24 – 2003: Marka. Planlegging av by- og tettstedsnære naturområder

Håndbok 24 tar utgangspunkt i St.meld. 39 (2000-2001) og St.meld. 23 (2001-2002), som klargjør at markaområdene er områder som er viktige å ta vare på og forvalte helhetlig og langsiktig. St.meld. 39 inneholder en konkret målsetting som tilsier at alle kommuner med tettstednære markaområder innen 2006 bør ha utarbeidet en plan med ei markagrense mellom byggeområder og viktige friluftsområder. Håndboka er utarbeidet som et hjelpemiddel i dette arbeidet.

Håndboka definerer marka som de by- og tettstedsnære naturområdene. Den henvender seg både til de som arbeider med arealplanlegging og naturforvaltning, forvaltere av interesser i markaområdene og de som tilrettelegger for friluftsliv. Håndboka har tre hoveddeler: Del 1 utdyper markabegrepet, beskriver ulike typer bymark og gjør rede for bruken av marka. Del 2 viser hvordan arbeidet med en markaplan kan legges opp. Del 3 gir utdypende informasjon om og ideer til faganalyser for aktuelle temaer og friluftsliv spesielt.

Hovedbudskapet i håndboka er at helhetlig og langsiktig forvaltning av markaområdene er nødvendig for å nå de politiske målsettingene om å verne marka mot omdisponering til utbyggingsformål og å holde natur- og kulturmiljøet i alle deler av marka mest mulig intakt, variert og opplevelsesrikt. Håndboka er tydelig på at helhetlig og langsiktig forvaltning av marka best blir ivaretatt gjennom juridisk bindende planer. I den politiske behandlinga av St.meld. 39 og St.meld. 23 fikk målsettingen om å utarbeide slike markaplaner innen 2006 politisk flertall. Med juridisk bindende planer menes kommunedelplaner etter plan- og bygningsloven med rettsvirkning for arealbruken.

Både veiledende og juridisk bindende markaplaner blir sett på som verktøy for å få fastlagt rammer for en ønsket og målrettet forvaltning av markaområdene. Håndboka argumenterer for å utarbeide juridisk bindende kommunedelplaner for å oppnå en god faglig, politisk og formell forankring og for å ivareta informasjon og medvirkning fra ulike interesser.

Håndboka beskriver en ideell planprosess som et planarbeid som fordeler seg på avgrensede faser med klargjøring av behov, valg av plattform, registreringer, analyse og utforming av innholdet i planen. Håndboka gir konkrete råd for valg av registrerings-

temaer og innhold i en behovsanalyse for friluftsliv. Videre gis det konkrete råd for analyse av friluftsliv og andre temaer som landbruks- og idrettsinteresser. Håndboka er tydelig på å anbefale at kommunene fastlegger en markagrense, og gir råd om fastlegging av denne. Håndboka anbefaler også å gjennomføre en soneinndeling av markaområdene, der en utreder hvilke mål og rammer som bør gjelde for hele marka, og hva det er behov for å differensiere. Utgangspunkt for sonering bør i følge håndboka være; Grad av tilrettelegging, måten ulike verdier skal forvaltes på og hvordan forholdene mellom ulike brukerinteresser og friluftshensyn skal utbalanseres.

Håndboka vektlegger at god oppfølging av markaplanen forutsetter at den er godt forankret politisk og administrativt. Den vedtatte planens gjennomslagskraft vil ofte være avhengig av på hvilket nivå den er vedtatt og at politikerne har bidratt til planarbeidet underveis i prosessen. Det er også viktig at de mange administrative ledd og organisasjoner som en er avhengig av for å oppnå en god oppfølging av planen, er med i planarbeidet.

4.4 DN-håndbok 20 – 2002: Juss i strandsonen

Formålet med denne håndboka er å hjelpe kommunene med riktig håndtering av juridiske problemstillinger i forvaltningen av strandsonen, og utgis som et ledd i den nasjonale satsingen (Strandsoneprojektet) for å forhindre ytterligere uheldig nedbygging og privatisering langs kysten. Det er også et formål at den skal kunne bidra til en strandsoneforvaltning som i større grad tar hensyn til strandsonen som en felles ressurs for friluftsliv og naturopplevelse. Håndboka bygger i stor grad på erfaringer fra det statlige tilbudet om gratis juridisk bistand til 15 kystkommuner i Sør-Norge.

Etter innledningen tar håndboka i kapittel 2 opp en del vanlige problemstillinger knyttet til tiltak i strandsonen, mens kapittel 3 tar opp de viktigste juridiske bestemmelsene. Kapittel 4 omhandler de viktigste saksbehandlingsreglene, mens kapittel 5 har fokus på erstatningskonsekvenser og innløsningsplikt som følge av kommunale arealplaner. I kapittel 6 gis det en framstilling av sanksjonssystemer knyttet til ulovlige utførte tiltak. Kapittel 7 tar for seg en del juridiske forhold knyttet til offentlig tilrettelegging av arealer for allmennhetens friluftsliv.

Det gis en nærmere beskrivelse av hvordan det generelle byggeforbudet i strandsonen gjennom PBL § 17-2 skal forstås, både selve forbudsbestemmelsen i 1. ledd og unntaksbestemmelsene i 2. ledd. Et problemområde har vært alle mindre tiltak i tilknytning til eksisterende bebyggelse, som etter hvert er blitt en del av utbyggingsmønsteret på hytteeiendommer, er unntatt fra kravet om byggetillatelse, mens de fortsatt kan gå inn under byggeforbudet i 100-metersbeltet. Hvor vidt slik utbygging anses som vesentlig er i stor grad basert på skjønn. Håndboka vektlegger at skjønn må bygge på en konkret vurdering av den aktuelle sak i forhold til byggeforbudets formål. Betingelser for å gi dispensasjon etter PBL § 7; om kravet til ”særlige grunner” og bruk av å sette vilkår blir også belyst. Håndboken viser til Miljøverndepartementets ”strandsonebrev” 11.11.99 som presiserer at kommunene skal vise stor varsomhet med bruk av dispensasjonsbestemmelsen i strandsonen.

Når det gjelder arbeidet med kommuneplanens arealdel/kommunedelplaner i strandsonen finnes hovedbestemmelsen i PBL § 20-4, samt virkningene av slike planer i § 20-6. PBL § 20-4 fastsetter at arealdelen i nødvendig utstrekning skal angi områder med nærmere bestemt formål. Blant disse er byggeområder (nr. 1), LNF-områder (nr. 2), båndlagte områder eller områder som skal båndlegges (nr. 4), samt områder for særskilt bruk eller

vern av sjø og vassdrag (nr. 5). Det kan gis utfyllende bestemmelser og retningslinjer til arealdelen. Håndboka fremhever særlig LNF-kategorien som viktig for kommunenes håndheving av strandsonevernet. Det samme gjelder for båndlagte områder eller områder for framtidig båndlegging, som for eksempel til bevaring, naturområder eller til friluftsområder etter PBL § 25. I LNF-områdene kan det ikke bygges med mindre det er åpnet adgang til spredt utbygging i utfyllende bestemmelser. I strandsonerområder som man i kommuneplanen har lagt ut som byggeområder oppheves det generelle byggeforbudet i PBL.

For å styre utbyggingen kan kommunene formulere bestemmelser til byggeområdene, for eksempel at ny bebyggelse ikke skal skje nærmere enn 50 meter fra strandlinjen. Det har vært reist tvil om bruk av en slik retningslinje, men håndboka viser til at både Sivilombudsmannen og domstolene har ansett slike bestemmelser som gyldige, bl.a. under henvisning til at planen da erstatter det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet og at restriksjonene har mindre omfang enn det generelle forbudet.

En aktuell problemstilling i mange kommuner med allerede mye nedbygd strandsoner er hvor vidt områdene skal vises som eksisterende byggeområder eller som LNF-områder. Det første alternativet opphever som nevnt det generelle byggeforbudet i strandsonen, og eventuelle byggerestriksjoner må i stedet sikres ved egne bestemmelser til arealplanen (se foran). I følge håndboka har flere kommuner med betydelige innslag av eksisterende bebyggelse i strandsonen funnet det mest hensiktsmessig å vise disse som byggeområder, med bestemmelser som forutsetter at området ikke skal bygges ytterligere ut; heller ikke ved tilbygg eller utvidelse av eksisterende bebyggelse.

Byggeforbudet i PBL § 17 rammer bare tilbygg og utvidelser hvis disse kan karakteriseres som vesentlige. Dersom strandsonereale er vist som LNF-område gjelder derimot ikke noe vesentlighetskrav, og kommuneplanen er derfor en skjerpelse av lovens forbudsbestemmelse. Miljøverndepartementet har i flere tilfeller også presisert at alle tiltak, også tiltak som ikke er vesentlige, er i strid med LNF-formålet. Det gjelder bl.a. tiltak på eksisterende fritidsbebyggelse, og vil derfor kreve dispensasjon. Kommunene kan imidlertid gi bestemmelser i retning av å tillate mindre vesentlige endringer i allerede bebygde områder innenfor LNF-sonen.

4.5 DN-håndbok 14 – 2000: Fjerning av ulovlige stengsler i strandsonen

Formålet med veilederen er kommunene og deres arbeid med å fjerne ulovlige stengsler i strandsonen. Retten til ferdsel, opphold og høsting i strandsonen blir belyst i del 2. Allmennhetens ferdselsrett og rett til opphold gjelder først og fremst i utmark, og i kapitlet trekkes opp definisjoner av hva som må regnes som innmark og utmark. I følge veilederen vil erfaringsmessig de fleste konflikter i strandsonen knytte seg til hvor mye av en hustomt/hyttetomt som må defineres som innmark. I den forbindelse vises det til den såkalte Furumoadommen – en høyesterettsdom om fjerning av gjerder som sperret for ferdsel på en strandeieendom i Sandefjord (se også kapittel 3.1). Denne dommen gjelder en helårsbolig, men argumentene vil langt på vei også være gyldige ovenfor fritidseiendommer. Dommen la til grunn at innmarksdelen av en hustomt samsvarer med det en kan kalle ”den private sfære” rundt et hus. Det er i følge veilederen ikke mulig å fastsette standardavstander for hva som er innmark rundt hus eller hytter. I tett bebygde strøk langs kysten må en generelt akseptere et mindre ”privat” uterom enn der bebyggelsen er spredt. Dette vil også være avhengig av terrengforhold og vegetasjon. I Furumoadommen var

avstanden 65 meter fra huset og ned til stranden, og Høyesterett mente at allmenn ferdsel ikke er til sjenanse i dette tilfelle, og gjerdene måtte derfor rives.

Del 3 omtaler sjikanøse stengsler. Friluftsloven § 13 gir regler for når et stengsel eller et skilt er ulovlig, mens § 40 gir regler for fjerning av sjikanøse hindringer. Det skilles mellom enkeltobjekter som i seg selv er sjikanøse og objekter som er sjikanøse etter en samlet vurdering. Veilederen omtaler fysiske hindringer som bl.a. gjerder og hekker på land, samt brygger i sjøen. Også objekter som flaggstenger, plattinger, steinsetting, plen og forbudsskilt omtales.

I del 4 omtales forbudet mot bygging og fradeling i strandsonen, og forholdet mellom friluftsloven og plan- og bygningsloven i den forbindelse. Et problem som nevnes er at i enkelte kommuner er store deler av strandsonen bebygd uten at bebyggelsen i seg selv er til vesentlig hinder for allmennhetens friluftsliv. Problemer oppstår gjerne når områdene rundt den eksisterende bebyggelsen privatiseres, og den ”private sfære” eser ut. Kommunal saksbehandling i strandsonesaker som gjelder registrering og fjerning av ulovlige og sjikanøse hindringer blir vist i del 5. Vedlagt i veilederen er åtte eksempler på brev og saksfremlegg som følger hele saksgangen.

4.6 DN-håndbok 25 – 2005: Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder

Håndboka tar utgangspunkt i St.meld. nr. 39 (2000-2001) og St.meld. nr. 23 (2002-2003) og de føringene som der er gitt for friluftsliv. Håndboka fokuserer på kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder som nødvendig ut fra nasjonale mål angående friluftsliv, begrunnet ut fra et helse-, trivsels- og miljøperspektiv, dessuten ut fra nasjonale føringer om at kommunene skal ha kartlagt og verdivurdert grøntstrukturen i alle tettsteder samt markagrense og markaplan der det er aktuelt. Håndboka beskriver hovedfaser i arbeidet med kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder, og retter seg mot de som arbeider med arealplanlegging og forvaltning på kommunalt nivå.

Håndboka ser på kartlegging og verdsetting av naturgrunnlaget som et stadig viktigere beslutningsgrunnlag i arealplanleggingen, og har som utgangspunkt at kartlegging og verdsetting gjør at kommunen får et mer aktivt forhold til betydningen av friluftslivsområdene.

Håndboka anbefaler primært at arbeidet med kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder integreres i kommunens arbeid med arealdelen til kommuneplanen, og brukes som grunnlag i all arealplanlegging og virksomhetsarbeid. Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder kan også være ledd i areal og tiltaksplanlegging for grønnstrukturen, marka, bynært kulturlandskap, i strandsonen og i fjellet. Kartlegging og verdsetting kan og brukes som grunnlag til flere kommunale planer (eks kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet).

Håndboka legger opp til at verdsettingen skal være praktisk, nyttig og beslutningsrelevant for kommunene, og anbefaler verdsetting etter en gitt skala i et enkelt verdsettingssystem, med gitte kriterier å forholde seg til. Et verdsettingsskjema inneholder bl.a. disse kriteriene for verdsetting: Tilgjengelighet, bruksfrekvens, brukere, egnethet, funksjon, opplevelseskvaliteter, symbolverdi, kunnskapsverdier, tilrettelegging, utstrekning og grad av inngrep. Håndboka berører i mindre grad det skjønnsmessige og subjektive som ligger implisitt i verdsetting, men poengterer at for at en verdsetting skal være etterprøvnbar bør det redegjøres klart for hvilke vurderinger og kriterier som er lagt til grunn.

Håndboka anbefaler en arbeidsprosess i fire faser: 1: Oppstart og etablering av arbeidsgruppe, 2: Kartlegging av friluftsområder, 3: Verdsetting av friluftsområder og 4: Presentasjon, oppfølging og konsekvenser. Håndboka vektlegger brukermedvirkning i offentlig planlegging som et grunnleggende demokratisk prinsipp, og nevner lag og foreninger, grunneier- og næringsorganisasjoner innen jord- og skogbruk som viktige grupper å involvere.

Håndboka gir ellers praktiske råd for bl.a. nøyaktighet og valg av tekniske løsninger i kartleggingsarbeidet, og kopler dette mot presentasjonens hensiktsmessighet for kommunens arealplanlegging og forvaltning.

Håndboka anbefaler kommunene å legge inn friluftslivsområder i kommuneplanens arealdel i størst mulig grad, enten som friområder eller grønnstruktur i byggeområdene, LNF-områder, båndlagte arealer eller viktige ledd i kommunikasjonssystemet med bestemmelser og retningslinjer. Da er alle arealbruksformål i en kommune samlet i samme plandokument. Dette letter informasjonen utad og bedrer muligheten til å ivareta de grønne interessene i kommunens arealplanlegging. Andre planer med særlig rettsvirkning er friluftslivsområder i reguleringsplaner eller friluftsliv i bebyggelsesplaner. Verdivurderte friluftslivsområder kan også innarbeides i Grønn Plakat eller temaplan for friluftsliv. Disse planene har ingen rettsvirkning.

4.7 DN-håndbok 16-2001: Friluftslivsområder. Offentlig sikring og forvaltning

Hovedformålet med håndboka er å forenkle og effektivisere sikringen og forvaltningen av offentlige friluftsområder. Håndboka skal fungere som veiledning for offentlige saksbehandlere og klargjøre rollefordelingen mellom de forskjellige forvaltningsnivåene. Håndboka er delt i 7 deler. Del 1 gir en kort oversikt over nasjonale mål for friluftspolitikken. Del 2 tar for seg prosessen med sikring av friluftslivsområder, mens del 3 vies forvaltningen av sikrede friluftslivsområder. I del 4 gis en oversikt over friluftslivsinteressene i lovverket, mens del 5 omhandler ivaretagelse av allmennhetens friluftslivsinteresser utenfor sikrede områder. Del 6 er en stikkordsliste og del 7 inneholder en eksempelsamling, oversikt over aktuelle lover, litteraturoversikt og oversikt over de mest sentrale berørte myndigheter og organisasjoner.

Håndboka definerer et område som sikret når det offentlige har skaffet seg rådighet over arealet for allmennhetens bruk som friluftslivsområde ved erverv/kjøp eller ved langvarig avtale om bruksrett (servituttavtale). Med langvarig menes i denne sammenheng mer enn 20 år. Regulering av arealer til friluftslivformål etter PBL kan dermed ikke kalles sikring av friluftsområder i den betydning begrepet brukes i denne håndboka. Det presiseres imidlertid at ved en eventuell sikring er det viktig at arealet på forhånd er avsatt til dette formål gjennom kommunale arealplaner. Ved siden av at dette er viktig for en helhetlig arealdisponering, vil eventuelle konflikter kunne bli løst gjennom planprosessen. En slik framgangsmåte vil også kunne forenkle gjennomføringen av sikringsarbeidet, og legge grunnlaget for et fornuftig prisnivå ved eventuell eiendomsovertakelse.

4.8 Rapport sikringsprosjektet 2001 – 2004, Friluftsrådernes Landsforbund

Hovedmålet i sikringsprosjektet har vært å styrke arbeidet med sikring av friluftsområder, dvs. erverv eller varige bruksavtaler for offentlige friluftsområder. Prosjektet ble initiert av DN og Friluftsrådernes Landsforbund har hatt ansvaret for å gjennomføre prosjektet.

I fase I ble det utarbeidet en behovsoversikt for sikring av friluftsområder i kystsonen fra Hordaland til Østfold, med forslag til strategi for gjennomføring av prioriterte behov. Denne strategien inneholdt en anbefaling om å sikre 325 høyt prioriterte friluftsområder på kyststrekningen Østfold-Hordaland i løpet av fem år.

I fase II har prosjektet bidratt til gjennomføring av 38 høyt prioriterte sikringssaker der friluftsrådene har vært involvert.

I fase III har det blitt utarbeidet erfarings- og veiledningsmateriale for gjennomføring av sikringssaker. Prosjektet har bl.a. utarbeidet et veiledende notat om prisfastsetting. Det er også utarbeidet et standardbrev for førstegangs henvendelse til grunneier og forslag til stiaftale.

Disse fire områdetypene innenfor prosjektområdet er prioritert:

- Områder i og ved byer og tettsteder
- Områder med intensiv bruk og stor bruksverdi
- Områder som skaper sammenheng og kyststier
- Områder med særlige natur- og kulturkvaliteter

I prosjektperioden 2001 – 2004 har det vært en markant økning på statsbudsjettet til sikring av friluftsområder. I samme periode, med unntak av 2003, har det også vært en økning i antall sikringssøknader sendt inn til DN. I november 2004 var 43 % av de ca. 300 sakene på kyststrekningen svenskegrensen - Hordaland løst, igangsatt eller stilt i bero. 50 % av sikringssakene var ikke igangsatt.

Rapporten konkluderer med et stort behov for sikring av nye friluftsområder, både på kyststrekningen av Sør-Norge og i andre deler av landet. Rapporten konkluderer også med et stort behov for etablering av nye kyststier og stier langs vann og vassdrag.

Sikringsprosjektet hadde ventet større etterspørsel etter bistand enn det som faktisk kom.

Rapporten viser at sikringsarbeid er en vanskelig, ressurskrevende og tidkrevende prosess. En medvirkende årsak til dette er uavklarte ansvarsforhold mellom friluftsråd og kommune, dessuten at de ulike friluftsrådene har ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse mht. sikringsarbeid. Friluftsrådene jobber med svært knappe ressurser, noe som også forhindrer effektivitet. Grunneiere trenger ofte tid på seg, og ofte støter en på juridisk kompliserte problemstillinger. Ulike kommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner viser ulikt engasjement i sikringsarbeidet.

Friluftsråd og kommuner kan kvie seg for å gå inn i sikringsarbeid fordi det forutsetter merarbeid og økonomiske forpliktelser når områdene skal tilrettelegges og driftes.

Mangel på politisk vilje til å synliggjøre friluftsinnteresser i plansammenheng vanskeliggjør også sikringsarbeidet. Rapporten konkluderer med at godt sikringsarbeid

vanligvis er et samspill mellom engasjerte enkeltpersoner, god planforankring og politisk vilje til gjennomføring av sikrings sakene.

Sikringsprosjektet anbefaler videre satsing på rammetilsagn og ikke sikringsfond for oppkjøp av friluftsområder. Rapporten understreker at det er viktig med stabile og forutsigbare økonomiske rammer for å opprettholde og øke motivasjonen til å jobbe med sikrings saker.

Erfaringene fra sikringsprosjektet tilsier at det ikke er realistisk å få sikret alle de 300 nye områdene i løpet av en femårsperiode, men en mener det bør være igangsatt arbeid med sikring av disse innen 31.12.2006.

5 Oppsummering av aktuelle forskningsprosjekter

I dette kapitlet gis en oppsummering av aktuelle forskningspublikasjoner knyttet til planlegging og forvaltning av arealer som er viktige for friluftslivet. Det er få forskningsrapporter som direkte omhandler forholdet mellom arealplanlegging/-forvaltning og friluftsliv, men flere berører dette forholdet indirekte ved å studere hvordan arealforvaltningen fungerer i forhold til å balansere ulike verne- og brukerinteresser.

5.1 Grønnstrukturen i byer og tettsteder

Det er dokumentert at grønnstrukturen minker i utbredelse i flere byer og tettsteder i Norge. Også sammenhengen, størrelsen og formen på de grønne arealene forandres (Nyhus og Thoren 1996). Materialet bygger på undersøkelser i Skien, Sandefjord, Hønefoss og en del av Oslo. Tendensen er den samme i de undersøkte byene; store naturarealer blir mindre, korridorer gjennomskjæres og arealene får en mer langstrakt, smal form. To vanlige utviklingstrekk er for det første at grøntarealene ”spises” i kantene eller oppslittes i mindre enheter hvor resultatet blir mange, små grøntarealer. Det andre utviklingstrekket er at byene sikrer de store grøntarealene mens de små ”ofres på fortettingens alter” (Nyhus 2001:181).

I et NIBR-notat om utearealer i boligområder påpekes det at det er vanskeligst å bevare de helt bolignære fellesarealene, samt større sammenhengende områder uten støy (Thoren et al 1997). I notatet er det et kapittel om forholdet mellom urbane utearealer og deres eventuelle helsemessige betydning. Det foreligger få undersøkelser om dette forholdet, men forfatterne trekker fram litteratur om den helsemessige betydningen av sol, lys og luft, samt forholdet mellom fysisk aktivitet, uteopphold og helse. Bl.a. trekkes fram undersøkelser av Ingebrigtsen (1994) og Skogen (1994) som viser at graden av psykisk press stort sett er lavere hos dem som deltar mest i friluftsliv.

I notatet oppsummeres også noen undersøkelser om i hvilken grad urbane utearealer verdsettes. Bl.a. hentes en undersøkelse av Strand og Wahl (1997) frem, som viser at betalingsvilligheten fra Oslo gir en indikasjon på at slike arealer verdsettes svært høyt. De spurte var villige til å øke skatter og avgifter for å beholde offentlige grøntarealer. En svensk undersøkelse viste at å ta vare på grønne områder i hhv. Västerås og Stockholm ble prioritert høyt (Blomdahl & Elofsson 1987).

Betydningen av avstand til utearealene er det som er best studert. De fleste undersøkelsene tyder på at ulike brukergrupper har ulike toleransegrenser når det gjelder avstand. Barn og gamle er mest sårbare for avstand. Tid er for øvrig også brukt som avstandskriterium og bidrar til å gi et mer nyansert bilde. Flere forskere har kommet fram

til at brukergrupper faller fra eller endrer atferd, f.eks. ved å ta bil, dersom avstand eller tidsbruk blir for stor. Når det gjelder utearealenes størrelse er ikke forskerne helt enige. Engelsk forskning viser at alle uteområder er viktige, også de helt små (Burgess et al. 1988). Hovedpoenget deres er at utearealene aller helst bør ligge ”innpå dørstokken”. Det mange studier imidlertid ikke har sett på, er sammenhengen mellom samlet arealstørrelse, ”romfølelse” og innholdskvaliteter som sol, opparbeiding, etc. (Thoren et al 1997). Det er også slik at områder kan tillegges stor verdi selv om de ikke brukes.

Formen på utearealene ser også ut til å kunne influere på bruken. Organiserte grupper i Sverige så ut til å foretrekke store sirkulære arealer som hadde fredelige omgivelser i de sentrale partiene (Berggren-Bärring & Grahn 1995). I følge Thoren et al. (1997) kan dette stå i kontrast til de som i byplanleggingen er opptatt av en sammenhengende grønnstruktur og grønne korridorer, da undersøkelser tyder på at slike korridorer ikke betyr så mye for langdistansetraffikk mellom boligområdene og fjernere rekreasjonsarealer. Betydningen er størst som nærområde. Andre undersøkelser viser at folk ønsker en variert grønnstruktur, samt frodige områder med større innslag av trær og blomster. I følge Nyhus og Thoren (1997) har det funnet sted en ensretting mot halvåpne, kultiverte arealer, noe som ikke blir ansett som gunstig for bruken av områdene. Når det gjelder barrierer for bruk av urbane utearealer ser det viktigste ut til å være mangel på tid og for store avstander. Sosiale forhold kan også i stor grad påvirke bruk.

NIBR evaluerte i 1997 grønnplanleggingen i norske kommuner på oppdrag fra Miljøvern-departementet (Thoren og Opedal 1997). Undersøkelsen ga en indikasjon på at ca 10 % av landets kommuner på den tiden hadde utarbeidet en eller annen form for grønn plan eller analyse av grønnstrukturens verdier. Flertallet av disse hadde laget en analyse, og ikke en juridisk bindende plan. I tillegg har en rekke kommuner også stedsanalyser eller lignende der grøntfaglige spørsmål er ganske tungt inne. Det var store regionale forskjeller. Mens 67 % av kommunene i Aust-Agder hadde utarbeidet grøntfaglig analyse/plan, var det i Troms bare 8 % av kommunene som hadde utført slik arbeid.

Den viktigste effekten av grøntplanleggingen i kommunene er ulike fysiske tiltak som er utført, samt integrering av grønne interesser i kommuneplanens arealdel. Grøntplanleggingen synes også å ha ført til større bevissthet blant kommunepolitikere om verdiene av å verne grøntarealer mot utbygging. En slik planleggingsform ble av informantene oppfattet som et viktig redskap for å håndtere konflikter mellom utbygging og vern i byer og tettsteder. I kommunenes arealdisponeringer veies i større grad enn før hensynet til fortetting mot hensynet til å bevare grøntområdene i bebyggelsen. Økonomi nevnes av flest informanter i undersøkelsen som den største barrieren mot vern og utvikling av grønnstrukturen. I tillegg har kommunene problemer som press fra utbyggere, manglende bevissthet blant politikere og manglende planleggingskapasitet.

5.2 Friluftsliv i bystrøk

NIBR evaluerte i 1997 ”Friluftspakkeprosjektet” til Direktoratet for naturforvaltning (DN), som fokuserte på friluftsliv i by, nærmere knyttet til de fem utvalgte byene Fredrikstad, Oslo, Bergen og Tromsø, samt byregionen Stavanger, Sola og Randaberg (Thoren 1997). Prosjektet frigjorte i underkant av 51,5 millioner kroner der DN bevilget litt under av 26 millioner kroner, og kommunene/fylkesnivået bidro med resten.

Evalueringen viste at prosjektet bidro til et løft for det bynære i alle de fem prosjektområdene. Det var en politisk vilje til å prioritere friluftsliv i kommunene, i alle fall i prosjektperioden, og prosjektet førte til opprettelse av nye stillinger på feltet eller økning

av friluftslivsbudsjettet generelt. I en del tilfeller registrerte man at grønne planspørsmål ble tatt mer på alvor som premissgivende i oversiktsplanleggingen; dvs. i kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner. Eiendomssakene ”var den store bøygen” i flere av kommunene bl.a. fordi de kommunale eiendomsavdelingene ble trukket inn for sent eller ikke prioriterte denne typen oppgaver. På tross av at god grøntplanlegging var et viktig utvalgs-kriterium for de kommunene som deltok i prosjektet, viste det seg at plangrunnlaget ofte ikke inneholdt tilstrekkelig med avklaringer på eiendomssiden.

5.3 Fortetting versus bevaring av grønnstrukturen

Fortetting av byer og bebygde områder er blitt ansett som et viktig mål for bærekraftig utvikling, fordi det bl.a. bidrar til redusert energibehov gjennom kortere avstander mellom ulike funksjoner i byen og legger til rette for bruk av kollektive og ikke-motoriserte transportmidler (bl.a. Næss 2000). En slik strategi, som bl.a. er blitt forfektet i Norge, kan imidlertid fort gå på bekostning av grønnstrukturene og sammenhengende korridorer i byer og tettsteder.

I forskningsprosjektet ”Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling (NAMIT) som NIBR utførte i årene rundt 1990 i samarbeid med syv andre forskningsmiljøer, konkluderte man med at teknisk-fysisk er det mulig å kombinere en fortettingsstrategi med bevaring av grønnstrukturen inne i tettstedene (Næss 1992). Analysene i Borre, Sogndalsfjøra, Trondheim øst/Malvik viste at det finnes betydelige arealer der fortetting kan skje uten å komme i konflikt med viktige grønnstrukturinteresser. Nøkkelen ligger i å samle inngrepene for å spare natur. Det innebærer at bygge- og anleggstiltakene bør legges til områder som fra før er vesentlig påvirket, og mens grønne områder bør få ligge. Det finnes for eksempel ofte sentralt beliggende industritomter som er dårlig utnyttet. I tillegg til å kanalisere fortettingen til allerede teknisk påvirkete områder, anbefalte NAMIT-prosjektet en forholdsvis høy tomteutnyttelse i utbyggingsområdene, med prioritering av rekkehus og lavblokker framfor eneboliger. I følge NAMIT ser det ut til at fortettingsalternativer kan gi mindre nedbygging av turområder og strandarealer, men kan føre til dårligere tilgjengelighet til parker og friarealer nær boligene.

5.4 Bynære turområder – planbehandling i ti norske kommuner

I dette prosjektet har NIBR eksemplifisert og sammenlignet planbehandlingen av bymarkområder i ti utvalgte kommuner (Langmyhr 1991). Hovedformålene for undersøkelsene var:

- Eksemplifisere og sammenligne kommunal planbehandling av bymarkområder
- Kartlegge problemområder innen plangjennomføring og forvaltning

Kommunene Bodø, Steinkjer, Trondheim, Molde, Bergen, Kristiansand, Drammen, Lier, Fredrikstad og Rolvsøy (nå slått sammen med Fredrikstad) ble valgt ut i undersøkelsen. Utvalget ble primært gjort med henblikk for å få fram typiske og interessante eksempler på planbehandling og forvaltningsproblematikk. I en del tilfeller krysser bymarkene bykommunenes grenser, og disse områdenes regionale betydning blir særlig understreket.

Undersøkelsen viste at kommunene i svært ulik grad har lagt vekt på marka-verdiene i kommuneplanens tekstdel. På den ene siden var det kommuner som ikke hadde noen

fremheving av markaområdene, mens for eksempel Bodø omtaler marka som en helt sentral verdi for kommunen. Noen kommuneplankart viste eksempler på avgrensning av markaområdene med "rød strek" (Trondheim og Rolvsøy), og avmerking av LNF-områder med spesielle rekreasjonsinteresser (Bodø og Kristiansand).

Et sentralt spørsmål når det gjelder sikring av marka er i hvilken grad det er fastsatt restriksjoner på spredt utbygging i LNF-områdene. De fleste kommunene hadde valgt en "vanlig" vernegrad med forbud mot spredt utbygging som ikke har tilknytning til stedbunden næring. De utvalgte kommunene viste imidlertid eksempler på både svakere og sterkere sikring en slikt "standard LNF-vern". Mange markaområder har en slags "dobbeltsikring" mot utbygging ved at viktige deler er klausert som nedbørsfelt for drikkevannskilder. Det er også vesentlige offentlige eierinteresser i flere av bymarkene.

Problemer i forbindelse med plangjennomføring og forvaltning er, sett fra friluftinteressenes side, særlig knyttet til følgende områder (med de to førstnevnte som de viktigste):

- Gradvis urbanisering/utbyggingspress i randsonene
- Konflikter i forhold til skogbruksdrift
- Spredt utbygging (dispensasjoner)
- Konflikter i forhold til idrettsanlegg/opparbeiding av løypetraseer/intensiv fritidsbruk
- De utvalgte nabokommunene i undersøkelsen eksemplifiserer noen særskilte problemstillinger, bl.a. når det gjelder ulik status for marka-grensen på tvers av kommunegrensene, og behovet for interkommunalt samarbeid.

5.5 Barrierer for "det lille friluftslivet"

Prosjektet *Kulturlandskapet, Landbruket, Friluftslivet og Forvaltningen* (KLAFF) hadde til hensikt å få kunnskap om vilkårene for "det lille friluftslivet", forstått som friluftsliv i nærmiljøet, i landbruksdominerte pressområder (Vistad m.fl. 2001). Disse områdene preges av intensivt drevet jordbruk samtidig som de er pressområder for økt bosetning. Typisk er områder rundt Oslofjorden, Stavanger/Jæren og omlandet til Trondheimsfjorden. Prosjektet var finansiert av Norges Forskningsråd og utført som et samarbeid mellom Norsk Institutt for Naturforskning (NINA), Østlandsforskning (ØF) og Nord-Trøndelagsforskning (NTF).

KLAFF-prosjektet foretok i år 2000 en undersøkelse blant befolkningen i tre kommuner i Østfold for å få kunnskap om hva slags områder som er viktige for utøvelsen av friluftsliv i nærmiljøet og hvilke hindringer (barrierer) befolkningen møter. En sentral problemstilling var å undersøke i hvilken grad beite- og dyrket mark, hvor allemannsretten ikke gjelder utenom på vinteren, fungerer som en barriere for å benytte utmarka. Kommunene Rygge, Fredrikstad og Rakkestad ble valgt som undersøkelsesområder. Alle disse kommunene er preget av jordbruk, men med varierende grad av urbanisering. Intervjuer med representanter fra lokale plankontor, landsbruksinteresser og friluftsansjoner ble foretatt, i tillegg til at 1600 spørsmålsskjema, med en svarprosent i underkant av 50 prosent, ble sendt tilfeldige personer over 18 år.

Undersøkelsen viste at det lille friluftslivet er viktig. Hele 73 % av respondentene var ganske eller svært interessert i å gå på tur i nærmiljøet mens kun 4 % av respondentene ikke var interessert. Respondentene gikk også tur i nærmiljøet om sommeren i gjennomsnittet 12 dager pr. måned. Undersøkelsen viste i tillegg at de fleste mente det

var viktig at forholdene ble lagt til rette for utendørs fritidsaktiviteter i nærmiljøet og graden av bruken kunne relateres til gåavstanden til natur- og skogsområder. Respondentene i Rygge bodde eksempelvis kun 7 minutter borte fra et natur- eller skogsområde og halvparten brukte dette området ”mye”. I Fredrikstad og Rakkestad, hvor avstanden var 13 minutter, brukte derimot kun en tredje- og fjerdedel disse områdene mye.

Respondentenes avstand til beite- og dyrket mark var mindre enn til skogsområdene, men denne landskapstypen ble likevel mindre benyttet enn skogsområdene. Bruken av dette jordbrukslandskapet avhang blant annet av om respondentene mente det fantes veier eller stier som gjorde det mulig å sykle eller gå gjennom området.

Selv om undersøkelsen viser variasjoner i bruk av ulike typer landskap og kommuner, påviste KLAF-prosjektet at folk i stor grad mestrer landskapet de selv bor i. Respondentene mente også det ikke lå større hindringer til grunn for å utøve friluftsliv i nærmiljøet. Dette tydeliggjør at det lille friluftslivet i stor grad er fleksibelt og ikke nødvendigvis er avhengig av tilrettelegging. Man skal på bakgrunn av dette likevel ikke konkludere med at tilrettelegging ikke er viktig og eksempelvis mente hele 60 % av respondentene at tilrettelagte veier var viktige.

Til tross for at befolkningen i stor grad mestrer landskapet de bor i, viser undersøkelsen at befolkningen i den mest rurale kommunen, Rakkestad, var mest misfornøyd med forholdene. Boområdene er her i stor grad lokalisert som øyer i landbrukslandskapet hvor nærområdet, som preges av dyrket mark, i mindre grad benyttes til friluftsliv. En av konklusjonene til KLAF-prosjektet ble dermed at dyrket mark i så måte kan fungere som en barriere for å utøve friluftsliv i nærmiljøet, selv om respondentene oppfattet i mindre grad landbruket som en hindring.

Et annet viktig moment som ble fremhevet fra KLAF-prosjektet var at som følge av omlegginger av produksjonslandskapet er ferdselslinjer – veier og stier som bidrar til bedre tilgang til turområder – drastisk redusert i Rakkestad i perioden 1952 til 1992 (fra 2,1 % til 1,0 % av arealet). På bakgrunn av dette stilles spørsmålet i hvilken grad befolkningen vil akseptere en gradvis, og nesten umerkbar, forverring av tilgangen til landskapet som sjelden kommer på den politiske dagsorden i motsetning til de brå endringene som ofte utløser debatt og konflikt.

Hovedkonklusjonen til KLAF-prosjektet er at ”det lille friluftslivet” er viktig. Som følge av dette rettet prosjektet også en forsiktig advarsel mot en for ensidig fokus på store tiltak som sprenger rammen for nærmiljøtiltak. Folk går på tur der de bor, i forskjellige typer landskap, noe det må tas hensyn til i planleggingen av nye boområder.

I tidsskriftet Plan blir også funn fra prosjektet presentert, og her konkluderer Skjeggedal et al (2002) at PBL-systemet har lite å tilby i slike viktige bynære friluftsområder, ved at man ikke kan differensiere mellom landbruk, naturvern og friluftsliv i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner (de såkalte LNF-områdene). Problemet er at man ikke kan styre forholdet mellom friluftinteressene og jordbruket. På dette grunnlag hevdes det at PBL ennå er lite utviklet som redskap for arealforvaltning utenfor byggeområdene.

5.6 Statlig vern og kommunal planlegging som virkemidler i forvaltning av verneverdige områder

I regi av Norges forskningsråd, programmet "Marked og samfunn" gjennomførte NIBR, i samarbeid med Institutt for landskapsplanlegging ved NLH (nå UMB), i perioden 2000 til 2002 prosjektet "Offentlig planlegging, bærekraftig forvaltning og naturbasert næringsutøvelse". Formålet med prosjektet var å undersøke hvordan planlegging etter PBL og forvaltning etter naturvernloven fungerer som virkemidler for å balansere ulike bruks- og verneinteresser. En viktig problemstilling var å undersøke planlegging og forvaltning knyttet til å sikre verdifulle natur- og kulturlandskap fra utbygging og andre inngrep generelt. Dette er også viktige friluftsområder. Det ble gjennomført fire casestudier: forvaltningen av hhv. Jærstrendene og Søndre Jeløy landskapsvernområder (hhv. Stokke 2002a og Falleth 2002), som ble sett i sammenheng med tilsvarende natur- og landskapstyper som ikke er vernet i hhv. Karmøy og Rygge kommuner (hhv. Hovik 2002 og Stokke 2002b). En samlet analyse på tvers av områdene finnes i tidsskriftet *Utmark* (Falleth et al. 2003).

Landskapsvern er den mildeste formen for områdevern etter naturvernloven, hvor det foreligger en betydelig utfordring for vernemyndighetene i å balansere mellom bruk og vern. Landskapsvern er på den måten sammenlignbart med arealplanlegging etter PBL. I tillegg har landskapsvernområder og landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder) i kommuneplanens arealdel delvis sammenlignbare rammer for arealutvikling. Det er mulig å drive tradisjonelt landbruk i både landskapsvernområder og LNF-områder. Det kan imidlertid knyttes flere restriksjoner til landbruk i landskapsvernområder enn i LNF-områder. På den andre siden kan kommuner som ønsker bedre kontroll med verneverdier stadfeste reguleringsplaner til dette formålet. I landskapsvernområder er utbygging til andre formål enn landbruk forbudt. Det gjelder også i LNF-områder, så fremt det ikke er gitt "bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt bebyggelse og ervervsbebyggelse som ikke er tilknyttet stedbunden næring, og om fritidsbebyggelse" (plan- og bygningsloven § 20-4, punkt c). En viktig forskjell mellom de to forvaltningssystemene ligger i de langsiktige rammebetingelsene. Arealplanlegging er rullerende. Dette innebærer at kommuneplanen skal tas opp til vurdering og eventuelt justeres av kommunestyret minst hvert fjerde år. Etablering av et landskapsvernområde er endelig. Det er imidlertid lagt vekt på å utarbeide forvaltningsplan for verneområder, og denne kan rulleres (DN 2001). Det er forvaltningsmyndigheten – vanligvis fylkesmannen – som har ansvaret for forvaltningsplanen. Vern forvaltes således av et embetsverk, og deres faglige skjønnsutøvelse er basert på en verneforskrift og naturvitenskapelig kompetanse. Ikke vernede arealer forvaltes av kommunepolitikere, som gjennom arealplanleggingen avveier vern mot en rekke andre ulike hensyn.

En konklusjon fra prosjektet er at landskapsvern i langt større grad enn arealplanlegging etter PBL evner å ivareta natur- og landskapsverdier over tid ved å hindre utbygginger i pressområder. Landskapene ved Søndre Jeløy og Jærstrendene framstår i dag som like ubebygde som da vernet ble opprettet (hhv. i 1983 og 1977). I kontrast til de ubebygde verneområdene, har det blitt bygget boliger og næringsbygg i begge studieområdene som er forvaltet gjennom PBL. Herregårdslandskapet i Rygge har gradvis blitt mer fragmentert gjennom flere mindre utbygginger, tillatt gjennom kommune(del)planer, reguleringsplaner og dispensasjoner. Også på Karmøy har kommunen tillatt en rekke utbygginger i de aktuelle områdene. Arealplanlegging ser altså ikke ut til å ha gitt et tilstrekkelig vern av verdifulle landskaper mot utbyggingspresset i disse kommunene. Med dette utgangspunktet kan en derfor spørre om det er nødvendig med statlig vern for å sikre verdifulle friluft- og landskapsområder mot utbygginger i pressområder.

Bevaring av verdifulle landskap omfatter også skjøtsel slik at verneverdiene blir ivaretatt. Undersøkelsen viser at landskapsvernet har utløst noen midler til skjøtsel i tråd med verneformålet, mens arealplanlegging ikke har utløst slike midler. Skjøtselen i de vernede områder har imidlertid ikke vært tilstrekkelig for å hindre et visst forfall i kulturminner og gjengroing av kulturlandskapet. Man er derfor også i vernede områder avhengig av grunneiernes initiativ og interesse for å drive skjøtsel og landbruksproduksjon i tråd med verneformålet, bl.a. gjennom bruk av landbruksforvaltningens støtteordninger til dette. Grunneierne har imidlertid ikke vist nevneverdig interesse for å drive slik skjøtsel i noen av de fire utvalgte områdene.

Studien viser videre at den lokale oppslutningen om verneverdier er sterkere på Søndre Jeløy enn i de andre verneområdene vi studerte, både blant grunneiere, i kommunen og i lokalsamfunnet. Hvorfor er det slik? På Søndre Jeløy har fylkesmannen lagt stor vekt på deltakelse fra og informasjon til grunneiere, forvaltere og allmennheten i verneforvaltningen. Tilsynsutvalget, der grunneierne og en rekke offentlige myndigheter er representert, møtes 2-4 ganger i året og har spilt en sentral rolle i forvaltningen. Fylkesmannen har lagt de fleste sakene fram for dette utvalget, man har ønsket å komme fram til en enighet i utvalget, og fulgt innstillingene derfra så langt disse ikke bryter med vernebestemmelsene. Det tilsvarende utvalget for Jærstrendene har spilt en langt mer passiv rolle. Utvalget blir kun hørt i mer prinsipielle saker, og møtes normalt bare en gang i året. Fylkesmannen i Rogaland benytter seg sjelden av andre aktørers kompetanse når dispensasjonssøknader avgjøres. I LNF-områdene er medbestemmelse i hovedsak avgrenset til deltagelse i planprosessen fram til vedtak av planen i tråd med generell planpraksis. Den mer åpne og kontinuerlige forvaltningspraksisen av Søndre Jeløy synes å ha bidratt til gi grunnlag for større tillit til forvaltningen og større aksept for vern fra de berørte grunneierne for beslutningene som fattes, også til aksept for avslag på søknader.

Ofte mener grunneiere og kommuner at arealplanlegging er et alternativ til vern for å ivareta natur- og landskapsverdier. Undersøkelsen tyder på at dette ikke er tilfelle, i alle fall ikke i pressområder. På den andre siden blir vern ofte møtt med betydelig motstand fra berørte grunneiere, noe som heller ikke vernehensynene i et område sett i et langsiktig perspektiv. Å skape lokal oppslutning om vernet oppfattes som en sikkerhet for å bevare verdifulle natur- og landskapsområder. En måte å gi bedre oppslutning om vern kan være å samordne bruks- og verneinteresser ved å ta utgangspunkt i både lokal- og ekspertkunnskap gjennom et rådgivende utvalg slik vi ser det praktisert på Søndre Jeløy.

Et viktig argument for delegering av oppgaver innenfor naturvernet til kommunene er at kommunene vil greie avveiningen mellom bruk og vern bedre, og at lokal forvaltning ville kunne styrke den lokale oppslutningen om statens miljøpolitikk (MD/KS 2001). Tanken er at et nasjonalt vern i kombinasjon med lokal forvaltning vil kunne kombinere det beste ved begge forvaltningssystemene. I vår undersøkelse finner vi imidlertid et eksempel på at statlige vernemyndigheter gjennom en åpen forvaltning i samarbeid med kommunen og grunneiere har greid å finne fram til omforente løsninger, og at dette har redusert konfliktnivået. Selv om kommunene bør ha bedre forutsetninger for å avveie lokal bruk mot nasjonalt vern, viser undersøkelsen at statlige myndigheter også kan greie dette. Det er kanskje heller et spørsmål om hvilket kunnskaps- og verdigrunnlag man vektlegger, hvilke prosesser og institusjoner ansvarlig forvaltningsmyndighet bygger opp for deltakelse og innflytelse fra berørte, enn hvem som er ansvarlig myndighet og hvilket forvaltningssystem som legger rammer om dette.

5.7 Landskap under press – urbanisering og kulturminnevern

Det er mange prosesser som forklarer endringer i landskapet. Noen av de viktigste er kanskje endringer driftsformer i landbruket og tekniske inngrep relatert til bolig-, næringsutbygging og bygging av veier og annen infrastruktur. I regi av Norges forskningsråd, programmet ”Landskap i endring” gjennomførte NIBR, i samarbeid med NIKU, en undersøkelse av hva slags praksis og strategier kommunale planleggere, den offentlige kulturminneforvaltningen og andre aktører anvender for å ivareta hensynet til kulturminner og kulturmiljøer i forbindelse med arealplanlegging i kommuner preget av utbyggingspress, og hvordan konsekvensene av beslutningsprosesser har nedfelt seg i dagens landskap (Swensen et al 2004). Undersøkelsesområdene var Stavanger kommune, med særlig fokus på Madla bydel, og Nannestad kommune. I denne sammenhengen er det mest relevant å vise eksempler fra Stavanger, da byens størrelse indikerer flere interessekonflikter enn hva som var tilfelle i Nannestad. Selv om prosjektets hovedanliggende var kulturminner og kulturmiljøer, ble også tilrettelegging og sikring av områder til friluftslivsformål ble belyst.

Kommuneplanens arealdel er det viktigste planverktøy når det gjelder å fastsette premisser og strategier for boligbygging/annen utbygging, og for sikring av områder med kulturminner/kulturmiljøer, landbruksområder og områder for friluftsliv. Når det gjelder friluftslivet har man i Stavanger lagt vekt på å utvikle sammenhengende turdrag i ulike deler av kommunen, blant annet i strandsonen i bydelen Madla. Der arbeider kommunen med å innløse friområder som er i privat eie, bevare eksisterende og opparbeide nye.

Forsvaret har belagt en del områder, men noen av disse er nå frigitt til friluftslivsformål. I prosjektet fremkommer det at mange bønder er positive til innløsning av sjønære områder til rekreasjonsformål, mens andre private grunneiere ofte er mer negative, fordi de vil beholde sin eiendomsrett i strandsonen. Kommunen har hittil kommet fram til en avtale med grunneiere og unngått ekspropriasjon. Det legges ikke turveier helt ned i strandsonen, men tilrettelegges slik at utsikten og nærheten til sjøen allikevel tilgodeses. I tillegg sørger man for at landbruket ikke rammes. Blant annet settes det opp gjerder mot landbruksområder der dyr går på beite. Det legges vekt på å ta vare på landskapet og strandlinjen med gamle sjøhus, brygger og andre kulturminner. Kulturlandskapet og kulturminnene er viktige kvaliteter i friluftsområdene, og det legges vekt på skilting og annen informasjon om kulturhistoriske verdier i områdene.

Ivaretagelse av landskap og kulturminner i arealplanleggingen, og avveiningen mellom slike interesser og utbyggingsinteresser, avhenger i stor grad av dette feltets legitimitet hos politikere, i forvaltningen og i sivilsamfunnet. Det må være noen ”advokater” for landskaps- og kulturverdiene, og i tillegg må det være kunnskap om hva som finnes av slike verdier. Stavanger kommune har et godt kunnskapsgrunnlag i forhold til kulturminner i form av sektorplaner, kommunedelplaner og en særskilt kulturminneplan. Det er et uttrykt ønske om at kulturminnevernet ikke utelukkende skal betraktes som en egen sektor, men utgjøre et sentralt tema i ulike sektors ansvarsområder. Det synes imidlertid som kommunen – for eksempel i Madla bydel – primært er opptatt av å ta vare på landbruket, kulturlandskapet og grøntområder og at landbruk, natur og friluftsliv i større grad utgjør premisser i planprosesser enn kulturverdier gjør. Konflikter mellom utbygging og vern synes hovedsakelig å ha dreid seg om landbrukets interesser og i liten grad om kulturminner – og i enda mindre grad om kulturmiljøer.

Nærheten til byen gjør bydelen attraktiv som utbyggingsområde både for boliger og næringsformål og er også et populært friluftslivs- og rekreasjonsområde for Stavangers befolkning. Opparbeiding av stier langs sjøen og i andre områder øker områdenes attraktivitet som friluftslivs- og rekreasjonsområder, og kan indirekte også være en beskyttelse for kulturminner/-miljøer, men kan samtidig bidra til at sammenhengen kulturverdiene inngår i blir brutt. Selv om Stavangers planleggere og politikere ønsker å ta vare på eksisterende landskaps-, kultur og rekreasjonsverdier, har deler av bydelen et sub-urbant preg. Dette preget kan øke dersom det legges til rette for ytterligere utbygging i bydelen, og utgjør en trussel for så vel landskapsverdier og friluftsliv som for kulturminner og kulturmiljøer.

5.8 Verdsetting av rekreasjonsområder

I et prosjektet som ble finansiert gjennom Norges forskningsråd sitt program ”*Landskap i endring*”, undersøkte NIBR i samarbeid med Østlandsforskning og Institutt for landskapsplanlegging (UMB) hvordan verdsetting skjer i praksis i forhold til variasjon i verdigrunnlag, metodikk, forvaltningsnivå og – kultur (Kleven et al. 2005). Målet var å avdekke både ulike profesjoners kunnskapssyn og faglige prioriteringer av friluftsverdier og i hvilken grad et slikt ekspertperspektiv skiller seg fra lekfolks syn og holdninger til hva som er verdifullt i rekreasjonssammenheng. Prosjektet analyserte faglige fokus og innhold, verdigrunnlag, kunnskapssyn og praksis i to veiledere fra Direktoratet for naturforvaltning (DN), Statens vegvesens håndbok for konsekvensanalyser, Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) veileder og konsesjonsbehandling og DN/NVEs felles opplegg for dokumenterte verdier i vernede vassdrag. Gjennom casestudier og en survey-undersøkelse blant besøkende og fastboende i områdene rundt Vansjø i Østfold og Grimsdalen i Oppland kartla prosjektet lokale fagfolks og myndigheters syn på hva som oppfattes som verdifulle rekreasjonsverdier i områdene og sammenlikner dette med hva befolkningen og besøkende i områdene legger vekt på.

Undersøkelsen viste at dagens forvaltningspraksis karakteriseres av mangel på harmonisering mellom ulike forvaltningers faglige veiledningsmateriale. Veilederne reflekterer først og fremst de aktuelle statlige forvaltningenes primæroppgaver og – med unntak av DN – avspeiler de i mindre grad nasjonale mål for grøntområder, friluftsliv og rekreasjon. Vi finner også at kunnskapsfeltet er dominert av et naturvitenskapelig ekspertsyn på hva som er verdifullt og hvordan verdier bør rangeres: Det som er mest verdifullt er det som ut fra en faglig vurdering anses som nasjonalt verneverdig. Lokale verdier og lekmannsyn tillegges liten vekt; verdsetting er en oppgave for *fageksperter*!

5.9 Urbant skogbruk. Forvaltning av skog i by- og tettstedskommuner

Rapporten fra Gundersen (2004) om urbant skogbruk framlegger argumenter for hvorfor skogene i nærmiljøet har bestemte verdier og funksjoner med utgangspunkt i fagområdet ”urban forestry”. Dette fagområdet har en tverrfaglig karakter og inkluderer forskning knyttet til individ - samfunn, biologi - økologi og teknikk - økonomi. Rapporten framstår som en litteraturstudie innenfor dette feltet, men skisserer i tillegg en forvaltningsmodell for mer lokaltilpasset skogskjøtsel. Rapporten argumenterer ikke for noen fasitløsning med hensyn til forvaltning og kjøtsel av skoger i nærmiljøet, men vektlegger tverrfaglig samarbeid og involvering av lokalsamfunnet.

Rapporten understreker betydningen av sosiale verdier i urbane skoger, der folkehelse, oppvekstmiljø og skogens estetiske kvaliteter er viktigst. Dette er samfunnsverdier som i følge rapporten langt overstiger direkte salgbare produkter fra skogen, men samtidig er dette verdier som i liten grad er realiserbare for skogeiere. Det henvises til nasjonale brukerundersøkelser som antyder at det i Norge gjennomføres 100-200 millioner skogbesøk (bruk av skog i fritiden) årlig.

Rapporten beskriver et skifte i fokus i skogbrukspraksisen fra 1970- og 1980-tallet, til å inkludere tilpasninger av skogsdriften i rekreasjonsområder. Det ble i denne perioden utarbeidet retningslinjer med anbefalinger om differensiering av skogskjøtselen. Forskning knyttet til folks bruk og ønsker for skog ga grunnlag for retningslinjene, som generelt handlet om utforming av tilrettelegging og skogskjøtsel i viktige friluftsområder. Småskalaskogbruk ble foretrukket. Dette innebar bl.a. stor variasjon innenfor korte avstander, små hogstflater, i gjensetting av trær og tregrupper og økning av andelen eldre skoger gjennom lengre omløpstid. Generelt ønsket en mer varierte skoger, gjennom bl.a. økning i lauvtreandelen, selektiv ungskogspleie og mer tynning. En slik flersidig skogbruksplanlegging ble gjennomført i noen større norske byer, men hadde lav prioritet i lokale planer i de vel 900 andre norske byer og tettsteder. Rapporten mener disse anbefalingene også har gjenspeilet senere retningslinjer for skogskjøtsel i urbane skoger, noe som skyldes at folks preferanser og bruk er forholdsvis stabile i dette tidsperspektivet.

Siden 1990-tallet har det blitt større fokus på naturvern og biologisk mangfold i skogforvaltningen. Rapporten hevder at det ofte er slik at det eksisterer planer for naturverdier i urbane skoger, mens planer for friluftslivet mangler helt. Et annet viktig trekk på 1990-tallet er i følge rapporten det økte fokus på arealplanlegging, der det å bygge innenfor eksisterende tettstedsarealer har vært et overordnet mål. Dette griper inn i intensjonsmålet om å definere markagrensener i alle norske byer og tettsteder.

Bortsett fra de mest kjente urbane skoger, kjennetegnes de fleste urbane skoger i dag av manglende planer, dårlig utviklet infrastruktur, store arealer uskjøttede og tette ungskoger, begrensede adkomstmuligheter, tilgjengelighet og framkommelighet. Rapporten beskriver en tendens i arealforvaltningen med fokus på tilgang til og kvantitet av urbane skoger, noe som overskygger den faktiske kvaliteten på arealene. Mange av de urbane skogene kan betegnes som flertilpassete produksjonsskoger, men der friluftstiltak fortsatt hovedsakelig tar utgangspunkt i målsettingen om å produsere tømmer.

Rapporten oppsummerer status for norske urbane skoger til at retningslinjene må sies å ha vært vellykkete, i forhold til målet om å redusere konfliktene mellom allmennheten og skogbruk. I forhold til samfunnsverdiene mener rapporten at en slik målsetting representerer en sub-optimalisering av forvaltningen av urbane skoger, og at inntektskravet fra tømmerverdien heller kanskje kunne oppfattes som restriksjoner for en optimal forvaltning for friluftsliv. Rapporten reiser også spørsmålet om i hvilken grad retningslinjene virkelig er innarbeidet i planer og direkte tiltak, noe en har lite kunnskap om. Generelt pekes det på at friluftsliv har lav prioritet i mange by- og tettstedskommuner, bl.a. forårsaket i manglende virkemidler og offentlig satsing på temaet, og manglende planer og ansvarsfraskrivelse fra skogbrukets side. Rapporten poengterer at entreprenørenes kunnskap om friluftsliv og naturverdier er økt, men at denne langt fra er tilstrekkelig for å forvalte de verdifulle urbane skogsressursene.

Rapporten foreslår i siste del av rapporten en firedelt forvaltningsmodell beregnet for urbane skoger med kategoriene A. Generelle hensyn, B. Spesielle hensyn, C. Verneområder og D. Serviceskog. Generelle hensyn er samsvarende med dagens standarder for et bærekraftig skogbruk, der god atkomst, hensiktsmessige ferdselsårer og

estetiske hensyn nær ferdselsårene trolig er viktigst for publikum. Spesielle hensyn (for eksempel at det tas svært mange hensyn) medfører trolig merkbare inntektstap for skogeieren, og finnes særlig i deler av mye brukte kommunale skoger. For private skogeiere vil dette være mest interessant i samband med næringsutvikling. Rapporten mener økt satsing på spesielle hensyn vil ha store effekter på folks bruk og naturopplevelse i deres nærmeste skogsområder. Skogreservater opprettes først og fremst for bevaring av biologisk mangfold, men det er usikkerhet knyttet til i hvilken grad vern og ikke hogst begunstiger friluftslivet. Service-skog er mindre, konsentrerte områder med mange brukere. Her har man sett gode resultater ved å rendyrke skogskjøtselen mot spesielle karakterer og kvaliteter, tilpasset ulike brukersegmenter. Den firedelte forvaltningsmodellen er ment for å kunne vektlegge ulike hensyn med lokal tilpasning for øye.

5.10 Arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF-områder

I prosjektet "Regimines slagmark" som ble gjennomført i perioden 1998-2001 i samarbeid mellom Høgskolen i Nord-Trøndelag, Østlandsforskning, NIBR, NLH (nå UMB) og Nord-Trøndelagsforskning settes fokus på landbruks-, natur- og friluftsområdene (LNF-områdene) i kommuneplanens arealdel (Skjeggedal et al 2001). Store deler av områdene mellom tettbebyggelsen og verneområder er underlagt denne kategorien. Dette utgjør over 80 % av Norges areal og følgelig også viktige områder for friluftsliv.

I tidsskriftet Utmark skisseres konklusjonene fra prosjektet, samt en diskusjon om hvem som bør styre LNF-områdene (Skjeggedal 2001). Prosjektet har påvist store endringer i LNF-områdene de siste 30-40 årene, og det er først og fremst skogbruket som har stått for endringene. I områdene med aktivt skogbruk er skoglandskapet i denne perioden endret fra å være dominert av gammelskog til å ha fått hogstflater og ungskog som de "konkurrerende" landskapstypene. I tilknytning til skogsdrifta har det også vært en stor økning i antall km skogsveger. Det har også blitt bygd mange fritidsboliger mange steder.

I spørsmålet om hvem som bør styre i LNF-områdene, knyttet til hhv. PBL-regimet, naturvernlov-regimet og skogbrukslov-regimet, konkluderes det med at ingen av regimene peker seg ut som godt egna i et økologisk perspektiv ut fra de kriteriene som er satt, som er brukermedvirkning, lokalt selvstyre og nasjonale mål. PBL-regimet mangler i følge forfatterne både faglig tradisjon og fagkompetanse for å håndtere utfordringer i LNF-områdene, men har sin styrke når det gjelder prosesskompetanse, som er en viktig forutsetning for å kunne balansere bruk og vern i disse områdene. Regimet tilfredsstillter også de generelle forvaltningshensynene, men med et spørsmålsteget ved muligheten for å ivareta nasjonale mål.

En hovedutfordring er at forvaltningsregimene er innrettet enten mot utbygging, som PBL-regimet, eller "urørte" eller verneverdige områdene, som naturvernregimet. LNF-områdene blir liggende igjen som restområder, med liten oppmerksomhet. Når det gjelder skogbruket er de selvfølgelig opptatt av LNF-områdene, men etter forfatternes syn er oppmerksomheten i økologisk sammenheng for ensidig rettet mot å peke ut de små områdene som skal vernes. De store områdene, hvor det skal drives aktivt skogbruk, får for liten oppmerksomhet. Her rår langt på veg næringsinteressene grunnen.

5.11 Allmennhetens tilgjengelighet i strandsonen

I forbindelse med Planlovutvalgets arbeid ble allmennhetens tilgjengelighet i strandsonen og PBLs rolle utredet (Tennøy 2000). Undersøkelsen baserte seg på registreringer som allerede var gjort, med fokus på Oslofjorden og Agderfylkene. Bakgrunnen for prosjektet var at på tross av at myndighetene gjennom PBL og andre lover og retningslinjer over lengre tid har forsøkt å sikre allmennhetens tilgjengelighet i strandsonen, er denne tilgjengeligheten stadig blitt svekket. Lover og regler har ikke hindret at det er bygget mange nye fritidsboliger i 100-meterssonen siden 1965, selv om veksten i antall fritidsboliger ser ut til å ha stanset opp de siste årene i denne landsdelen. Hytteeiendommene er under stadig utvikling på en slik måte at større deler av eiendommene oppleves som privat. Det er også hevdet at det har skjedd en endring i hytteeieres holdninger og oppførsel i forhold til ferdsel på deres eiendom. Dette kommer i tillegg til andre hindringer som infrastrukturprosjekter (veier, jernbane), dyrka mark, bratt terreng, tett vegetasjon, manglende ilandstigningsplasser og nye næringer som oppdrettsanlegg som også bidrar til redusert tilgjengelighet til og i strandsonen.

En hovedutfordring i dagens situasjon er at vi ikke har oversikt over hvor stor del av strandsonen som faktisk er tilgjengelig for allmennheten, at strandsonen fortsatt er under nedbygging og at det er mange slags tiltak som bidrar til den uønskede situasjonen.

Undersøkelsen viser at det er store variasjoner i hvordan kommunene håndterer forvaltningen av dispensasjonssaker i strandsonen, hvor mange byggesøknader i strandsonen de får inn og hvor stor andel av søknadene de godtar. Kommuner som gir mange dispensasjoner kan lett fremstå som for liberale i sin dispensasjonspraksis. Dette kan stemme, men det kan like godt være andre grunner som gjør at kommunene fremstår med store forskjeller i innvilgede dispensasjoner. Blant de viktigste grunnene for variasjonene i antall innvilgede dispensasjonssøknader i kommunene er:

- forskjellig forståelse av hva som er vesentlige og hva som er ikke vesentlige endringer, og som krever dispensasjon for å kunne bygges
- forskjellige oppfatninger om hva som kan regnes som "særlig grunn", slik at dispensasjon kan gis
- variasjon i antall søknader på grunn av varierende byggepress
- forskjellig grad av planer etter plan- og bygningsloven og etter den tidligere strandplanloven som tillater bygging i strandsonen

En annen grunn til forskjellig antall innvilgede dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen er at det er forskjellig press for bygging og endring av fritidsboliger i forskjellige kommuner. I fire Vestfold-kommuner varierte antall byggesøknader i 100-metersbeltet i en femårsperiode fra 150 søknader i en kommune (Larvik) til 219 søknader i den kommunen som hadde flest søknader (Nøtterøy). Kommunene har også i varierende grad planer som tillater bygging av fritidsboliger i strandsonen. Kommuner som regulerer sine områder til utbyggingsformål, vil få færre dispensasjonssøknader enn kommuner som lar hytteområdene forbli LNF-områder.

Forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen, inkludert unntak, dispensasjonsregler og rikspolitiske retningslinjer, er hjemlet i plan- og bygningsloven. Det er derfor viktig å vurdere hvorvidt endringer i PBL eller i håndtering av loven kan bidra til å sikre allmennhetens tilgjengelighet til strandsonen. Notatet viser til at flere muligheter foreligger:

- Utvidelse av det geografiske virkeområdet for rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden til å gjelde Agderfylkene
- Overføring av dispensasjonsretten fra 100-metersregelen til regionalt nivå
- Innføring av ufravikelig byggeforbud i sone langs sjøen
- Oppheving av unntak fra dispensasjonsregelen for adkomstbrygger
- Mulighet for varierende bredde på strandsonen fra 0 – 300, som i Sverige
- Fjerning av muligheten for å anse tiltak i strandsonen som ”mindre vesentlig endring”
- Innskjerping av at dispensasjonssaker skal på høring til regionale fagmyndigheter
- Politisering av dispensasjonsbehandling
- Avklaring av hva som kan betraktes som ”særlige grunner”

Det blir presisert at flere tiltak må iverksettes samtidig dersom allmennhetens tilgjengelighet til strandsonen skal bedres.

5.12 Undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet

Riksrevisjonen (2002) sin undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen viser store variasjoner blant kommunene i Oslofjordområdet og i Aust-Agder. Noen kommuner har vært restriktive og godkjent få bygninger, mens andre har godkjent flere hundre nye bygninger. Dette viser at det i stor grad er opp til kommunene å bestemme omfanget av utbyggingen.

Mye av utbyggingen i strandsonen har funnet sted som fortetting. Utbyggingen skjer både i form av dispensasjoner og gjennom kommunale planer. Når det gjelder oppføring av nye bygg gjennom dispensasjon var antallet i 2000 relativt lavt blant kommunene i Oslofjorden, og utbyggingen her i stor grad skjer i stor grad etter plan. Fylkesmennene bruker innsigelsesinstituttet i begrenset omfang i slike saker. I den forbindelse viser Riksrevisjonen til at Miljøverndepartementet har gitt fylkesmennene signaler om å være mer varsomme med overprøve det lokale politiske skjønn, samtidig som det påpekes at det er gitt uklare og tvetydige signaler når det gjelder forvaltning av strandsonen. Riksrevisjonen påpeker at utbyggingen i strandsonen vil fortsette fordi det foreligger mange vedtatte planer med dette formålet. Undersøkelsen viste at 28 av de 32 undersøkelseskommunene har planlagt nye byggeområder i 100-metersbeltet. Riksrevisjonen uttrykker usikkerhet om at de tiltakene som Miljøverndepartementet varsler er tilstrekkelige for å begrense ytterligere nedbygging.

Det er store forskjeller på Oslofjordkommuner og kommunene i Aust-Agder når det gjelder omfanget av dispensasjoner i strandsonen. I kommunene i Oslofjorden ble det kun behandlet 19 dispensasjoner for nye bygninger i 2000, mens det i Aust-Agder alene ble behandlet 60 dispensasjoner samme år. Riksrevisjonens gjennomgang av 34 enkeltsaker viste at saksbehandlingen i noen tilfeller var mangelfull. I noen saker var det ikke angitt særlige grunner, i andre var byggeforbudet og kravet om dispensasjon ikke nevnt. Når det gjelder dispensasjoner ble bare oppføring av nye bygg vurdert. Det er imidlertid mange dispensasjoner knyttet til påbygg, bygging av annekser og lignende. Flere tiltak blir ikke behandlet som dispensasjon da det blir definert som ”mindre vesentlige endringer”.

5.13 Kystsoneplanlegging og friluftsliv

NIBR har gjennom to prosjekter studert kystsoneplanlegging som virkemiddel for å balansere bruks- og verneinteresser. Det ene er *Statlig vern og kommunal planlegging i kystsonen* som ble slutført i 2003 (Arnesen og Stokke 2003) og det andre er *Regional kystsoneplanlegging – et redskap for integrert kystsoneforvaltning* slutført i begynnelsen av 2006 (Hovik og Stokke 2006). Planlegging og forvaltning for bruk og vern av kystsonen er blitt viet økende oppmerksomhet, både i Norge og internasjonalt. I Norge er dette blitt aktualisert ved at kommunene har fått større myndighet når det gjelder å planlegge arealbruken i de nære sjøområdene, mer spesifisert ut til grunnlinjen (definert som den rette linje mellom de ytterste holmer og skjær). Kommunene har imidlertid bare en rett til å planlegge sine sjøarealer, i motsetning til på land hvor kommunene har en planleggingsplikt. Samtidig har Regjeringen signalisert at større deler av kystsonen skal vernes. Sjøområdene har tradisjonelt vært en allmenning med fravær av privat eiendomsrett hvor ressursforvaltningen styres etter sektorlovverket.

Et viktig juridisk grunnlag for planlegging i sjø er arealkategoriene i PBL § 20-4, nr. 5: ”Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier”. Kommunene kan altså legge ut friluftsområder i sjø i kommuneplanens arealdel/kommunedelplan. Alternativt kan de legge ut sjøområder til flerbruksområder hvor friluftsliv inngår. Kommunene kan også ekskludere områder for friluftsliv ved å prioritere for eksempel akvakultur.

En konklusjon fra prosjektet ”*Statlig vern og kommunal planlegging i kystsonen*” er at verneinteressene står relativt sterkt i forhold til næringsinteressene i forvaltningen av Froan landskapsvernområde, og relativt svakt i den kommunale kystsoneplanleggingen i Bjugn, som var casene i denne undersøkelsen. Samtidig har oppdrettsnæringen fått økt gjennomslag over tid både i verneforvaltningen og i den kommunale arealplanleggingen (Arnesen og Stokke 2003). I hvilken grad dette har gått på bekostning av miljø- og friluftslivinteresser er ikke belyst i prosjektet, men man lanserer tre betingelser som bør være til stede i den kommunale kystsoneplanleggingen for å sikre en bærekraftig forvaltning:

1. Arbeidet med å bedre kunnskapen om de marine verneverdier, bl.a. friluftsliv, må intensiveres
2. Førre-var-prinsippet må konkretiseres og anvendes i de tilfeller hvor kunnskapen spriker eller er mangelfull, noe som i større grad gjelder for sjø enn for land
3. At flere aktører og ulike interesser, derunder friluftslivinteressene, legger premisser for planleggingen

I prosjektet om regional kystsoneplanlegging var hovedproblemstillingen betingelser for å få til integrert kystsoneforvaltning gjennom regional planlegging og regionale nettverk. Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms var casefylkene. En konklusjon er at omfanget av arealbrukspress ser ut til å fremme forpliktende samarbeid mellom ulike aktører med ansvar for kystsonen (Hovik og Stokke 2006). I Hordaland, som er det fylket med størst arealbrukspress blant våre casefylker, har man kommet lengst med hensyn til integrering av bl.a. friluftslivinteressene. Her ser bevaring av friluftslivinteressene i sjø ut til å være mest påaktet og integrert i planleggingen. Både fylkesmannens miljøvern avdeling og fylkeskommunen i Hordaland har vært aktiv med hensyn til å fremme friluftskategoriene i de kommunale kystsoneplanene.

Hordaland har også gått lengst i å konkretisere regionale mål for strandsoneforvaltningen. Gjennom fylkesdelplanen for kystsonen innførte man prinsippet om differensiert strandsoneforvaltning, konkretisert gjennom den såkalte funksjonelle strandsonen. Denne blir definert som det område som står i direkte samspill med sjø med hensyn til økologi, landskap og/eller bruksmessig. Målet er at kommunene skal tegne inn den funksjonelle strandsonen i arealplankartet, både knyttet til LNF-områdene og byggeområdene. For å følge opp denne målsettingen har fylkeskommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling opprettet et strandsonenettverk, hvor også de tre kommunene Bergen, Fjell og Sund er med for å innføre prinsippet i sin rullering av kommuneplanens arealdel.

Et funn er at miljø- og friluftsansjasjoner medvirker i langt mindre grad i kommunale kystsonenplanprosesser enn lokale fiske- og oppdrettsansjasjoner i både Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms.

6 Avslutning

Selv om innsatsen for å sikre attraktive friluftsområder i og utenfor byer og tettsteder intensiveres gjennom oppkjøp og avtaler, viser denne gjennomgangen av forskningsprosjekter og annen litteratur i dette notatet at det i en rekke områder skjer utbygginger og andre tiltak som forringer mulighetene for allmennheten til å utøve friluftsliv. Dette gjelder i særlig stor grad byer og tettsteder og deres omkringliggende områder. Bynær strandsone og grønne korridorer ser ut til å være særlig utsatt for utbyggingspress, men også bynære markaområder er truet av bit-for-bit utbygging. Et sentralt spørsmål som melder seg i den forbindelse er hvor vidt en desentralisert forvaltning med økende myndighet til kommunene makter å ivareta natur- og landskapsverdier som er viktige for det urbane friluftslivet. Og hva er i så fall de viktige betingelsene for å kunne bevare friluftsområder som er gjenstand for utbyggingspress? En forutsetning er at friluftinteressene blir synliggjort og ivaretatt i den samordnende planleggingen etter PBL, som er det viktigste verktøyet for å fremme og sikre friluftinteressene. I den forbindelse er samspillet mellom de sentrale friluftaktørene, dvs. kommuner, fylkesmann, fylkeskommuner, interkommunale friluftsråd og frilufsorganisasjoner, sentralt i bestrebelsene for å bevare viktige friluftsområder som er gjenstand for utbyggingspress eller andre endringsprosesser. Utbyggingsinteressene viser seg å være aktører med stor gjennomslagskraft i byutviklingen. I NOU 2003:14, side 175, blir dette formulert slik:

Siden friluftslivet i så stor grad hviler på allemannsretten, vil det ofte ha en svak rettslig stilling i forbindelse med enkeltsaker om utbygging. Skader og ulemper for friluftslivet vil for eksempel bare unntaksvis medføre erstatning. Dette hensynet er derfor helt avhengig av arbeidet til aktive frilufsorganisasjoner, både lokalt og nasjonalt.

I forlengelse av dette må en spørre seg hvordan frilufsorganisasjonene faktisk fungerer når det gjelder involvering i arealplanlegging og – forvaltning etter PBL. I hvilken grad medvirker de og i hvilken grad får de gjennomslag? Beslutningene knyttet til arealbruk skjer i hovedsak på kommunalt nivå. Dette gir flere utfordringer, bl.a. på grunn av friluftslivets dårlige eller til dels manglende organisasjon lokalt, spesielt i distriktskommuner (Skår og Østdahl 2005). Lokale lag og foreningers engasjement i plansaker varierer ofte i tråd med enkeltpersoners innsats. I avveiningen mot andre interesser kan derfor friluftslivsinteressene mangle talerør, og i mange tilfeller blir det kommuneadministrasjonen, fylkesmannens miljøvern avdeling og til dels fylkeskommunen som ivaretar friluftinteressene i planprosesser. Erfaringer fra forsøk med lokal forvaltning av motorferdsel viser at friluftslivets organisasjoner på fylkesnivå i liten grad engasjerer seg i lokale plansaker (Skår og Østdahl 2005). Hvilke utslag gir det seg i plan- og beslutningsprosessene i kommunene? Det er begrensninger på hvor langt regionale instanser kan forsvare friluftinteressene gjennom veiledning, dialog og innsigelsesinstituttet. Kommunene selv har selvsagt et sentralt ansvar, og et spørsmål i så måte er hvordan friluftslivet er organisert, både administrativt og politisk. Et annet

spørsmål er hvilken friluftslivskompetanse kommunene besitter, og hva dette har å si for å få gjennomslag i spørsmål som arealdisponeringer. Interkommunale friluftsråd burde ha gode forutsetninger for å få gjennomslag i kommunale planprosesser der hvor disse finnes. Fungerer friluftsrådene som friluftslivets talerør eller er de i større grad en del av det kommunale systemet? Også de lovpålagte barnerepresentantene i kommunene kan være viktige talerør for å bevare områder som er viktige for "hverdagsfriluftslivet".

Arealplanleggingen i Norge har over tid utviklet seg mot en praksis der private utbyggere i stadig større grad står for planlegging og gjennomføring av bolig- og næringsutbygging (NOU 2001:7). Dette gir seg bl.a. utslag i en stadig større andel "private" reguleringsplaner, dvs. planer som er initiert og utformet av private aktører. Dette gjelder særlig i bykommuner, hvor 80-90 % av reguleringsplaner blir utformet av private forslagsstillere. En slik planpraksis reiser nye problemstillinger, bl.a. når det gjelder muligheter for reell medvirkning fra andre interesser, bl.a. friluftinteressene, under planprosessene (Falleth et al 2001), og kommunenes styringsevne (Nordahl 2000). Et spørsmål i den forbindelse er kommuneplanens rolle som strategisk verktøy i en slik situasjon. Blir kommuneplanen/kommunedelplaner viktigere styringsredskaper? Hvis svaret er ja er det så fall en stor utfordring å synliggjøre friluftinteressene i kommunenes overordnede planer. Hvem er friluftslivets forsvarere i planprosessene, og hvordan blir friluftslivet synliggjort i kommune(del)planer? Deltar friluftorganisasjonene tidlig og aktivt i tråd med PBL § 16, eller fungerer de mer som passive høringsinstanser? Og har de ulike roller i ulike typer planprosesser, som kommuneplan, kommunedelplan og reguleringsplan?

En annen problemstilling er hvordan PBLs arealkategorier fungerer i forhold til å ivareta friluftinteressene. I kommune(del)planen kan det være viktig å legge til rette for en prioritering innenfor det felles arealbruksformålet LNF (landbruk, natur og friluftsliv), samt arealkategorien friluftsliv i sjø. Kommunene har i dag ikke anledning til å prioritere mellom LNF-kategorien, utover å gi ikke-bindende retningslinjer. Muligheten for å detaljstyre bruken av LNF-områdene er derfor svært begrenset, selv om en viss prioritering kan gjøres i reguleringsplaner. Planlovutvalget konkluderer med at PBL i dag gir begrensede muligheter til å prioritere friluftsliv på et overordnet plannivå. Lovens muligheter til å regulere til spesialområde er lite brukt til friluftsliv (NOU 2003:14). I den forbindelse er det grunn til å spørre seg hva som er grunnen til dette. Markering av markagrense i kommune(del)planer, slik man har ambisjoner om at alle bykommuner skal gjennomføre innen 2006, kan være egnet virkemiddel, men det gjenstår å se hvordan dette fungerer i praksis. Det samme gjelder hvordan de nylig innførte reglene om Planprogram og integrering av konsekvensvurderinger av planer fungerer i forhold til å ivareta friluftslivet.

En tredje problemstilling retter seg mot samarbeid mellom kommuner. Bymarkene og større sammenhengende korridorer går ofte utover selve bykommunene og det kan være ulik plan- og forvaltningspraksis i de ulike kommunene. I hvilken grad er det opprettet interkommunale samarbeidsfora for slike områder, og hvordan fungerer disse?

I strandsonen er det ofte små tiltak og enkeltsaker i form av byggesaker, dispensasjoner og mindre tiltak som ikke er regnet som søknadspliktige som står for forringelsen av allmennhetens muligheter for å utøve friluftsliv. I følge SSB (2006) blir om lag 75 % av dispensasjonssøknadene i 100-metersbeltet innvilget. Dette er ofte tiltak som i seg selv ikke forringer friluftsmulighetene, men samlet sett kan de utgjøre store hindringer gjennom ytterligere privatisering. Et sentralt spørsmål er hvem som forsvarer allmennhetens friluftinteressener i denne type beslutninger.

Friluftslivets areal- og ressursgrunnlag ivaretas også gjennom andre virkemidler enn planlegging og forvaltning etter PBL, som for eksempel offentlig oppkjøp/erverv av

friluftsområder, servituttavtaler og vern etter naturvernloven og kulturminneloven. Vi ønsker i prosjektet også å følge opp hvordan disse virkemidlene fungerer, og hvordan de eventuelt spiller på lag med planlegging og forvaltning etter PBL. En svakhet ved PBL er at sikring av friluftslivets arealer gjennom kommuneplanens arealdel er av midlertidig karakter. En kan derfor spørre seg om andre virkemidler enn PBL er nødvendig for å bevare friluftslivets arealer og ressurser i pressområder i et lengre tidsperspektiv. Bentsen (2001) konkluderer med at dagens regelverk for vern av bymarkområder er for dårlig, og da implisitt også bynær kystsone og grønne korridorer. Myndighetene har nå satt i gang arbeidet med egen lov for Oslomarka, der et hovedmål nettopp er å sikre markagrensa på lang sikt og unngå utbyggingsplaner som vil redusere dagens tilgjengelige markaområde. Erfaringene fra dette arbeidet vil kunne løfte fram viktige utfordringer for forvaltning av bymarker også i andre norske kommuner.

En problemstilling i forlengelse av dette er hvordan samhandlingen mellom kommuner og mellom kommuner og regionale myndigheter fungerer i arbeidet med å sikre og skjøtte friluftsområder gjennom ulike virkemidler, samt forholdet mellom offentlige og private aktører i dette arbeidet. Hvordan fungerer forhandlingene mellom grunneiere og offentlige myndigheter i sikringsarbeidet, slik som for eksempel skjærgårdsparkavtalene? Hva slags omfang har bruk av avtaler i ikke-sikrede områder for tilrettelegging for friluftsliv? Hva er flaskehalsene og hva er betingelsene for å bruke avtaler som et effektivt virkemiddel for å ivareta friluftslivets areal- og ressursgrunnlag? Hva er friluftsansjonenes rolle?

Problemstillingene og kunnskapshullene som er identifisert i dette notatet vil bli fulgt opp i prosjektet gjennom dybdeundersøkelser i Kristiansand og Bodø kommuner. Gjennom spørreskjemaundersøkelser, befaringer, intervjuer og dokumentstudier i disse to kommunene vil vi søke å belyse hvordan urbane friluftslivsområder blir brukt og ivaretatt. Studien har også ambisjon om å kaste lys over hvilke institusjonelle muligheter og barrierer en desentralisert arealforvaltning har når det gjelder å sikre allmennhetens friluftslivsinteresser i urbane områder.

Litteratur

- Andersen, O. og Ø. Aas (2005): Evaluering av forum for natur og friluftsliv – en erfaringsgjennomgang etter 5 års drift. NINA rapport nr. 74.
- Arbo, P. (2002): Partnerskap – den nye universalløsningen. I Plan nr. 6/2002.
- Arnesen, O.A. og K.B. Stokke (2003): Statlig vern og kommunal planlegging i kystsonen. NIBR-rapport 2003:12
- Beck, U. (1992): Risk society. London: Sage
- Bentsen, E. (2001): Vern av bymarkområder. Avhandling ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.
- Benum, E. 1994: Byråkatienes by. Fra 1948 til våre dager. Oslos bys historie bind 5. Cappelen, Oslo.
- Berggren-Bärring, A-M. & P. Grahn (1995): Grönstrukturen betydelse för användingen. Landskapsplanering Rapport 95:3
- Bjørnæs, T. og W.M. Lafferty (2000): Miljøvernlederstillinger og LA21 – hva er status? Prosus- rapport nr. 1/2000
- Blomdahl, U. og S. Elofsson (1987): Vilken Fritidsversamhet vill Stockhomarna och Västeråsarne att kommunen ska satsa på? En studie av den vuxna befolkningen. Sociologisk inst. Stocholms Universitet
- Bogason, P. (2000): Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society. Cheltenham: Edward Elgar
- Brox. O. (2001): Vår felles eiendom. Tar vi vare på allemannsretten? Oslo: Pax forlag
- Burgess, J., C.M. Harrison & M. Limb (1988): People, Parks and the Urban Green: A Study of Popular Meanings and Values for Open Spaces in the City. I Urban Studies 1988 nr. 25, 455-473
- Direktoratet for naturforvaltning (2000): Fjerning av ulovlige stengsler i strandsonen. Håndbok 14
- Direktoratet for naturforvaltning (2001): Friluftsområder – offentlig sikring og forvaltning. Håndbok 16

- Direktoratet for naturforvaltning (2001): Friluftsliv og konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Håndbok 13
- Direktoratet for naturforvaltning (2003): Marka. Planlegging av by- og tettstedsnære områder. Håndbok 24
- Direktoratet for naturforvaltning (2003): Grønn by ...arealplanlegging og grønnstruktur. Håndbok 23
- Direktoratet for naturforvaltning (2002): Juss i strandsonen. Håndbok 20.
- Engelien, E., Steinnes, M. og Bloch Holst, V.V. 2005: Tilgang til friluftsområder. Metode og resultater 2004. SSB Notat 15/2005
- Europarådets landskapskonvensjon (2005):
<http://www.dep.no/md/planlegging/landskap/022041-230042/>
- Falleth, E., I.L. Saglie og K.B. Stokke (2001): Private reguleringsplaner. Upublisert arbeidsnotet. NIBR
- Falleth, E.I. (2002): Forvaltning av bruks- og verneinteresser på Søndre Jeløy. NIBR-notat 2002:112
- Falleth, E., S. Hovik og K.B. Stokke (2003): Sammenligning av arealplanlegging og landskapsvern som virkemidler i forvaltningen av verneverdige områder. I Utmark 1/2003
- Foss, O., D. Juvkam og K. Onsager (2006): Litteraturstudie: Små og mellomstore byer og regional utvikling. NIBR-notat 2006:111
- Friluftsrådernes landsforbund (2005): Rapport sikringsprosjektet. 01.06.2001 – 31.12.2004
- Gullestad, M. (1989): På norsk grunn: sosialantropologiske studier av Norge, nordmenn og det norske. I O. Brox & M. Gullestad (red.). Oslo : Ad Notam
- Gullestad, M. (1992): The Art of Social Relations. Essays on Culture, Social Action and Everyday Life in Modern Norway. Universitetsforlaget: Oslo
- Gundersen, V. (2004): Urbant skogbruk. Forvaltning av skog i by- og tettstedskommuner. Aktuelt fra skogforskningen. 3/04. Skogforsk, Norges Landbrukshøgskole
- Hovik, S. og V. Johnsen (1994): Fra forsøk til reform – evaluering av MIK-programmet. NIBR-rapport 1994:23
- Hovik, S. (2002): Planlegging for bruk og vern. En studie av Karmøy kommunes forvaltning av naturområder. NIBR-notat 2002:126
- Hovik, S. og E.I. Falleth (2005): Holdninger til landskapsvern og lokal forvaltning i Setedsdal Vesthei-Ryfylkeheiene. NIBR-notat 2005:134
- Hovik, S. og K.B. Stokke (2006): Regional kystzoneplanlegging Et redskap for integrert kommunal kystzoneplanlegging. NIBR-notat 2006:119

- Ingebrigtsen, G. (1994): Ut på tur, aldri sur? Har friluftslivet noen betydning for mental helse. I DN-notat 1994-7. Friluftsliv: Effekter og goder. Referat fra forskningskonferanse
- Kaltenborn, B.P. (1993): Forskning på friluftslivet – bakgrunn og utvikling. I Kaltenborn, B.P. & Vorkinn, M (red.). Vårt friluftsliv. Temahefte 3. Norsk institutt for naturforskning
- Kleven, T., A-K. Thoren og R. Skogheim (2005): Å sette pris på friluftslivet – bare for eksperter? NIBR-rapport 2005:2
- Langdalen, E. 1994: Arealplanlegging. Form – funksjon – fellesskap. Universitetsforlaget, Oslo.
- Langmyhr, T. (1991): Bynære turområder – planbehandling i ti norske kommuner. NIBR-notat 1991:130
- Meyer, R. (2002): Høy fart – et problem for båtfolket? En brukerundersøkelse fra Nøtterøy/Tjømeskjærgården i Vestfold. I Utmark. 2002-2.
- Miljøverndepartementet (1997): Rundskriv T-6/97 Friluftsloven
- Miljøverndepartementet/Kommunenes Sentralforbund (1988): Håndbok - Kommunalt miljøvern. Kommuneforlaget, Oslo.
- Miljøverndepartementet (2006): Ønsker handling i strandsonesaken. Miljøvernminister Helen Bjørnøy. <http://odin.dep.no/md/planlegging/aktuelt/arkiv/022001-210182/dok-bn.html>
- Nedrelid, T. (1993): Ut på tur: på nordmanns vis. Cappelen, Oslo, 1993.
- Nordahl, B. (2000): Private planer – offentlige utfordringer. Behandling av kompliserte byggesaker og private planforslag i fire kommuner. Byggforsk. Prosjektrapport.
- NOU 2001:7: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven I. Planlovutvalgets første delutredning. Miljøverndepartementet.
- NOU 2003:14: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag. Miljøverndepartementet.
- NOU 2004:28: Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold. Miljøverndepartementet.
- Nyhus, S. (2000): Miljøvennlige byer har også grønne områder. I H. Fiskaa og T. Skjeggedal (red.): Planlegging og bærekraftig utvikling. Tapir.
- Nyhus, S. og A.-K. H. Thoren (1996): Grønnstrukturens vilkår i kommunal arealplanlegging 1965-1995. Endringer av grønnstrukturen i noen utvalgte by- og tettstedsområder fra 50-tallet til i dag. MILKOM-notat 15/96. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Næss, P. (1992): Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling. Faglig sluttrapport. NIBR-rapport 1992:2

- Næss, P. (2000): Bærekraftig utvikling – hva kan arealplanleggerne gjøre? I Fiskaa, H. og T. Skjeggedal (red.): Planlegging og bærekraftig utvikling. Tapir, Trondheim.
- Pedersen, K. (1995): Med snøscooter som livsform: skisse til forståelse av friluftsliv i regionalt og kjønnnet perspektiv. Stockholm : NORDPLAN.
- Pedersen, K. (1999): Det har bare vært naturlig – Friluftsliv, kjønn og kulturelle brytninger. Avhandling, Dr. scient. graden. Institutt for samfunnsfag, Norges idrettshøgskole.
- Richardsson, H. (1994): Kraftanstrengelse og ensomhet. En analyse av det norske friluftslivets kulturelle konstruksjoner. Hovedfagsavhandling, Institutt for kunsthistorie og kulturvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Riese, H. & Vorkinn, M. (2002): The production of meaning in outdoor recreation: A study of Norwegian practice. Norsk Geografisk Tidsskrift, 56, 199-206
- Riksrevisjonen (2002): Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen. Dokument nr. 3:7 (2001-2002).
- Singleton (2000): Co-operation or Capture? The Paradox of Co-management and Policy-making. Environmental Politics (9):1:21.
- Skogen, K. (1994): Mot i brystet, vett i planen. Friluftsliv, psykisk helse og problematferd blant ungdom. Ungforsk Rapport 7/94
- Skogheim, R. og K.B. Stokke (in prep): Kystens kulturminner og kulturmiljøer. En studie av planlegging og lokale preferanser i Nøtterøy. Kommer i form av NIBR-notat.
- Skjeggedal, T. (2001): Arealbruk i utmark – store endringer, liten oppmerksomhet. I Utmark nr. 3-2001.
- Skjeggedal, T. (2002): Friluftslivet og jordbruket – venner eller fiender? I Plan nr. 3 2002
- Skjeggedal, T., T. Arnesen, G. Markhus, I.L. Saglie og P.G. Thingstad (2001): Regimenes slagmark. Om arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF-områder. Nord-Trøndalgsforskning. NTF-rapport 2001:3
- Skår et al. (in prep): 'Motivation for mountain biking in Norway – Change and stability in late-modern outdoor recreation'.
- Skår, M. og Østdahl, T. (2005): Evaluering av forsøks med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim: NINA Rapport 90.
- SSB (2005): For lite miljøhensyn i kommunale planer? Statistisk sentralbyrå.
<http://www.ssb.no/emner/01/01/20/fysplan/>
- SSB (2006): Bygging i strandsonen 1985-2006. Statistisk sentralbyrå.
<http://www.ssb.no/strandsone/main.html>
- Steinsholt, H. (2000): Fast avstand for almen ferdsel forbi hytter og hus. I Kart og plan nr. 4/2000.

- Stoker, G. (2000): "Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance", in Pierre, J. (ed.): Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy. Oxford: University Press
- Stokke, K.B. (2002a): Forvaltningen av bruks- og verneinteresser langs Jærstrendene. NIBR-notat 2002:123
- Stokke, K.B. (2002b): Herregårdslandskapet ved Værne kloster. En studie av Rygge kommunes arealplanlegging og – forvaltning. NIBR-notat 2002: 122
- Stortingsmelding nr. 40 (1986-87): Om friluftsliv. Miljøverndepartementet.
- Stortingsmelding nr. 29 (1996-97): Regional planlegging og arealpolitikk. Miljøverndepartementet
- Stortingsmelding nr. 39 (2000-2001): Friluftsliv. Ein veg til høgare livskvalitet. Miljøverndepartementet
- Stortingsmelding nr 23 (2001-2002): Bedre miljøer i byer og tettsteder. Miljøverndepartementet
- Stortingsmelding nr. 39 (2000-2001): Friluftsliv. Ein veg til høgare livskvalitet. Miljøverndepartementet
- St.meld. nr. 24 (2000-2001): Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Miljøverndepartementet
- St.meld. nr. 16 (2005-2005): Leve med kulturminner. Miljøverndepartementet.
- Strand, J. og T.S. Wahl (1997): Verdsetting av kommunale friområder i Oslo. En betinget verdsettingsstudie. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. SNF-rapport 82/97
- St.prp. nr. 1 2005-06: For budsjettåret 2006. Tilråding frå Miljøverndepartementet
- Sverdrup-Thygeson, A., Framstad, E. og Svarstad, H. (2004): Miljørevolusjon i skogen. En evaluering av Levende Skog i sertifisering av norsk skogbruk. NINA Oppdragsmelding 849
- Swensen, G., R. Skogheim og I.L. Saglie (2004): Landskap under press – urbanisering og kulturminnevern. En studie med eksempler fra Nannestad og Stavanger. NIKU-tema 12, 2004
- Søndergård Jensen (2003): Friluftsliv i 592 skove og andre naturområder. Svovbrugsserien nr. 32-2003, Skov & Landskab, Hørsholm
- Tennøy, A. (2000): Allmennhetens tilgjengelighet i strandsonen. NIBR-notat 2000:131
- Thøren Halvorsen, A-K (1997): Friluftsliv i bystrøk. Evaluering av "friluftspakkeprosjektet" til Direktoratet for naturforvaltning. NIBR-rapport 1997:7
- Thøren Halvorsen, A-K, Guttu, J. og Pløger, J. (1997): Utearealer i boligområder. Bruk og betydning. En kunnskapsoversikt. NIBR-notat 1997:113

- Thoren, Halvorsen A-K og Opedal, S. (1997): Grønnstrukturen i byer og tettsteder. Evaluering av grønnplanlegging i norske kommuner. NIBR-notat 1997:104
- Tordsson, B. (2003): Å svare på naturens åpne tiltale: en undersøkelse av meningsdimensjoner i norsk friluftsliv på 1900-tallet og en drøftelse av friluftsliv som sosiokulturelt fenomen. Avhandling (dr. scient.) - Norges idrettshøgskole, Oslo, 2003
- Vistad, O.I, T. Arnesen og T. Skjeggstad (2001): Friluftsliv i sentrale jordbruksområde. Er dyrka mark ein alvorleg barriere? I Utmark nr. 3/2001
- Vorkinn, M., Vittersø & Riese (2000): Norsk friluftsliv – på randen av modernisering. ØF-rapport nr. 02/2000
- Vaage, O.F. (2004): Trening, mosjon og friluftsliv: Resultater fra Levekårsundersøkelsen 2001 og Tidsbruksundersøkelsen 2000. Oslo: Statistisk sentralbyrå Rapport 13
- Ziehe, T. (1989): Ambivalenser og mangfoldighet. Tekster om ungdom, skole, æstetik, kultur. Politisk revy, København
- Witoszek, N. (1998): Norske naturmytologier. Fra Edda til økofilosofi. Pax Forlag A/S, Oslo
- Aasetre, J. et al. (1994): Friluftsliv i Norge: motivasjon og atferd. NINA oppdragsmelding; 309 Trondheim : Norsk institutt for naturforskning, 1994
- Aasetre, J. (2004): Comparison of different 'Marka' Areas in Norway. Foredrag på 'Open Space' konferanse, Edinburgh 31 okt.- 2.nov. 2004