



MILJØVERNDEPARTEMENTET

Handlingsplan

Nasjonal handlingsplan for statlig sikring og tilrette- legging av friluftslivsområder



Forord

Friluftsliv gir økt trivsel, bedre folkehelse og økt forståelse og interesse for å ta vare på naturverdier og kulturminner. Friluftsliv er kjennetegnet av koblingen mellom fysisk aktivitet og naturopplevelse. Særlig viktig er naturen i nærmiljøet, der de fleste utøver friluftsliv og fysisk aktivitet i hverdagen. Friluftsliv inneholder et vidt spekter av aktiviteter, og alle vil innenfor sine egne forutsetninger og interesser kunne finne en eller flere friluftslivsaktiviteter som de kan utøve.

Regjeringen besluttet i 2010 å utarbeide en nasjonal handlingsplan for statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder. Miljøverndepartementet har utarbeidet planen, basert på et bredt faglig grunnlag fra Direktoratet for naturforvaltning, og med bakgrunn i bidrag fra kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, friluftsråd, friluftslivsorganisasjoner, forskningsmiljøer og andre aktører med virksomhet og/eller virkemidler av betydning for statlig medvirkning til sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder. Jeg takker alle bidragsytere for innspillene.

Det faglige grunnlaget for den nasjonale handlingsplanen er nærmere beskrevet i vedlegg 1, som inneholder en oversiktlig status for statlig sikrede friluftsområder, en gjennomgang av erfaringene og utviklingen av feltet og en beskrivelse av utfordringer knyttet til det videre arbeidet. Den nasjonale handlingsplanen er utviklet i samarbeid med berørte departementer, og omfatter 23 prioriterte tiltak.

Ansvar for å følge opp tiltak vil for en stor del ligge på direktoratsnivå. Miljødirektoratet, som ble opprettet 1. juli 2013 ved sammenslåing av Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet, vil få en viktig rolle i dette.

Regjeringen har nasjonale mål om at alle skal ha mulighet til å utøve friluftsliv som helsefremmende, trivsel-

skapende og miljøvennlig aktivitet i nærmiljøet og i naturen ellers, og at områder av verdi for friluftsliv skal sikres og forvaltes slik at naturgrunnlaget blir tatt vare på. Dette har lenge vært viktige nasjonale miljømål, senest markert ved mål 8.1 og 8.2 i statsbudsjettet for 2013 - Prop. 1 S (2012–2013).

Mange viktige og mye brukte friluftsområder er varig sikret for friluftsliv med statlig medvirkning. I alt viser Naturbase at ca 1900 områder er sikret, som omfatter nær 3500 enkelteiendommer, siden ordningen ble etablert i 1958.

For aktivt friluftsliv er også tilrettelagt ferdsel viktig. Den nasjonale handlingsplanen beskriver derfor viktige *ferdselsårer* for friluftsliv i helhetlig sammenheng med sikring og tilrettelegging av *områder*.

Innenfor friluftsliv, som på mange andre samfunnsområder, er samarbeid sentralt for å få mest mulig ut av ressursene, og for å nå målene vi har satt oss. Vi vil derfor sette mer fokus på samarbeid og samordning i arbeidet med sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder fremover.

Fokuset på sikring og tilrettelegging av friluftsområder i nærmiljøet, herunder i og ved byer og tettsteder, vil bli forsterket, for at de sikrede områdene skal generere mest mulig aktivitet.

Den nasjonale handlingsplanen viser at statlig medvirkning til sikring og tilrettelegging av viktige områder og ferdselsårer for friluftsliv er viktige virkemidler for å nå de nasjonale mål for å fremme friluftsliv.

Oslo, august 2013

Bård Vegar Solhjell
Miljøvernminister

Innhold

1. Sammendrag	5
2. Prioriteringer og tiltak	7
2.1 Styrking av kunnskapsgrunnlaget for sikring og tilrettelegging	7
2.2 Sikringsordningen	8
2.2.1 Videreføring og utvikling	9
2.2.2 Prioritering av helhetlige prosesser	9
2.2.3 Bedre kunnskap om sikringsordningen	12
2.3 Prioritering av områder	13
2.3.1 Friluftslivsområder i og ved byer og tettsteder	13
2.3.2 Friluftslivsområder utenfor byer og tettsteder	14
2.4 Tilrettelegging	15
2.5 Driftsansvar	18
2.5.1 Lokalt driftsansvar	18
2.5.2 Eiendomsforvaltningen	19
3. Oppsummering av prioriterte tiltak	21
Vedlegg	23
Vedlegg 1: Status og utfordringer som grunnlag for nasjonal handlingsplan for statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder	25
Vedlegg 2: Fylkesvis oversikt over de statlig sikrede områdene	63
Vedlegg 3: Innspill til handlingsplanen fra fylkeskommunene og Friluftsrådenes Landsforbund	83

1. Sammendrag

Nasjonal handlingsplan for statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder beskriver rammer og tiltak for arbeidet innenfor dette feltet fram mot 2020. Handlingsplanen er knyttet til de nasjonale målene om at alle skal ha mulighet til å utøve friluftsliv som helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig aktivitet i nærmiljøet og i naturen ellers, og at områder av verdi for friluftsliv skal sikres og forvaltes slik at naturgrunnlaget blir tatt vare på, jf. mål 8.1 og 8.2 i Prop. 1 S (2012–2013).

Handlingsplanen ses også i sammenheng med regjeringens nasjonale strategi for et aktivt friluftsliv, som legges fram i 2013.

Planen viser at statlig medvirkning til sikring og tilrettelegging av særlig viktige områder for friluftsliv er en sentral del av statens virkemidler for å nå de nasjonale målene.

Handlingsplanens mål er at statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder og ferdselsårer skal videreutvikles som virkemiddel for å opprettholde og øke friluftslivsaktiviteten i alle grupper av befolkningen. Det overordnede målet er at statlig sikring av friluftslivsområder skal generere mest mulig friluftslivsaktivitet.

Handlingsplanen faglige grunnlag, jf. vedlegg 1, synliggjør og dokumenterer status om blant annet areal, beliggenhet og tilrettelegging for de statlig sikrede friluftslivsområdene og redegjør for utfordringer av betydning for det videre arbeidet. Beskrivelsene og utfordringene beskrevet i dette vedlegget danner det faglige grunnlaget for de prioriterte tiltakene i handlingsplanen.

Planen legger vekt på at staten fortsatt skal medvirke til sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder. I mange tilfeller er statlig sikring det best egnede virkemidlet for å ivareta viktige områder for friluftsliv, fordi det åpner for varig tilrettelagt bruk av området.

For å gjøre sikring og tilrettelegging til et mer effektivt redskap for å legge til rette for friluftsliv, er det behov for å tydeliggjøre rammene og spisse prioriteringene.

På landsbasis mangler en samlet kunnskap om hvor de viktigste friluftslivsområdene befinner seg og en

verdsetting av disse. Arbeidet med å stimulere til kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder i kommunene vil derfor fortsette. Det vil gi et bedre og mer enhetlig grunnlag for prioritering av hvilke områder som bør sikres og tilrettelegges, og samtidig gi et bedre faglig grunnlag for å ivareta friluftslivsinteresser i planlegging etter plan- og bygningsloven og annet lovverk.

I og ved byer og tettsteder er områder som tidligere var viktige friluftslivsarealer mange steder omdisponert til bebyggelse og anlegg. I noen tilfeller kan det derfor være behov for å sikre bebygde, strategisk plasserte eiendommer for å gjenskape tilgjengelighet for allmennheten. Regjeringen ønsker å innrette sikringsordningen for bedre å kunne sikre også viktige friluftslivsområder med bebyggelse, og vil vurdere hvordan dette kan gjøres i større grad enn i dag.

Koordinert innsats, der sikring og tilrettelegging ses i sammenheng med andre sektors tilgrensede satsing og virkemidler, gir positive resultater. Det vil derfor settes mer fokus på slikt samarbeid og samordning i sikringsarbeidet.

Regjeringen ser det som spesielt viktig å legge til rette for friluftsliv i og ved byer og tettsteder, der nesten 80 % av befolkningen bor. Dette for å favne flest mulig, inkludert grupper som idag er lite aktive. Det legges derfor opp til at sikring i større grad enn i dag skal innrettes mot viktige friluftslivsområder i nærmiljøet, slik at de kan generere mest mulig aktivitet.

Statlig sikring skal fremover i noe større grad brukes til sikring av nøkkelområder. Det er arealer som har en eller flere særlig viktige funksjoner, og for eksempel kan bidra til å opprettholde og utvikle sammenhengende strukturer av friluftslivsområder og ferdselsårer.

Statlig sikring skal også i større grad brukes for å kunne tilrettelegge viktige områder og ferdselsårer for friluftsliv i bynære skoger og kulturlandskap, basert på frivillige avtaler med grunneiere.

Det vil fortsatt også være behov for å sikre viktige områder som ikke er i gangavstand eller sykkelavstand fra boligområdene, herunder attraktive strandsoner langs kysten og ved innlandsvassdrag.

Det legges opp til å i større grad legge til rette for fritidsfiske.

Tilrettelegging av friluftslivsområdene er ofte nødvendig for å gjøre dem attraktive for friluftslivsaktivitet. For å ivareta grunnleggende tilrettelegging i de områder som behøver det, skal dette søkes gjennomført ved alle nye sikringer. Videre er det et mål at alle eksisterende statlig sikrede friluftslivsområder oppgraderes med nødvendig grunnleggende tilrettelegging.

Kulturminner og kulturhistorie skal i større grad brukes som motivasjonsfaktor og opplevelsesressurs i friluftsliv. Dette innebærer blant annet at det skal bli økt fokus på synliggjøring og formidling av kulturminner og kulturhistorie i de statlig sikrede friluftslivsområdene. Ved nye sikringer vurderes om området har kulturminner eller kulturhistorie som bør synliggjøres og formidles.

Tilrettelegging skal gjennomføres med utgangspunkt i forvaltningsplaner for områdene.

Lokalt driftsansvar skal fortsatt være en forutsetning for statlig medvirkning til sikring av friluftslivsområder, enten direkte for den enkelte kommune eller gjennom interkommunale friluftsråd. Med lokalt driftsansvar følger også som utgangspunkt full lokal kostnadsdekning. Det er imidlertid gjort unntak for områder som inngår i virkeområdet til Skjærgårdstjenesten, der staten bidrar med ca halvparten av utgiftene til felles driftsordning.

Det skal utredes om dagens modell for drift av de statlig sikrede friluftslivsområdene i kystsonen bør justeres eller endres.

2. Prioriteringer og tiltak

Gjennomgangen av arbeidet og erfaringene med statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder viser at dagens praksis på mange måter fungerer bra. Det er imidlertid vist klare behov for å videreutvikle, justere og forbedre ordningen, slik at sikring og tilrettelegging i enda større grad bidrar til å oppfylle de nasjonale målene for et aktivt friluftsliv, særlig med sikte på å kunne aktivisere en større del av befolkningen.

I mange deler av landet er det behov for å bedre kartleggingen og verdsettingen av friluftslivsområder, og styrke faggrunnlag og metodikk for å kunne vurdere friluftslivsverdiene. Det er også behov for å se sikring og tilrettelegging i en helhetlig sammenheng, og at alle statlig sikrede områder har en forvaltningsplan knyttet til egnet allmenn bruk og tilretteleggingsbehov.

Fylkeskommunene har en sentral rolle i arbeidet med statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder. Fylkeskommunene fordeler og utbetaler midlene til tilrettelegging og opparbeiding av de sikrede områdene, gir vurdering av søknader om sikring av nye områder og har det regionale oppfølgingsansvaret for de sikrede områdene, blant annet i forhold til forvaltningsplaner.

2.1 Styrking av kunnskapsgrunnlaget for sikring og tilrettelegging

I dag mangler ofte et tilstrekkelig og enhetlig kunnskapsgrunnlag for å vurdere verdien av de ulike friluftslivsområdene. I plansaker og arealforvaltningsaker er det ofte et svakt dokumentert grunnlag for å kunne vurdere friluftslivsverdiene for de enkelte områdene, noe som kan resultere i at viktige friluftslivsområder bygges ned eller ikke blir godt nok ivarettatt, blant annet på grunn av mangel på kunnskap. Ved å foreta kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder som kan være aktuelle for statlig sikring, er det enklere for staten å velge ut de viktigste områdene. Områder som er aktuelle for sikring vil da også bedre kunne sammenlignes med hverandre. Videre vil kommunene i sin samfunns- og arealplanlegging etter plan- og bygningsloven få et bedre kunnskapsgrunnlag for beslutninger som berører friluftslivsverdier.

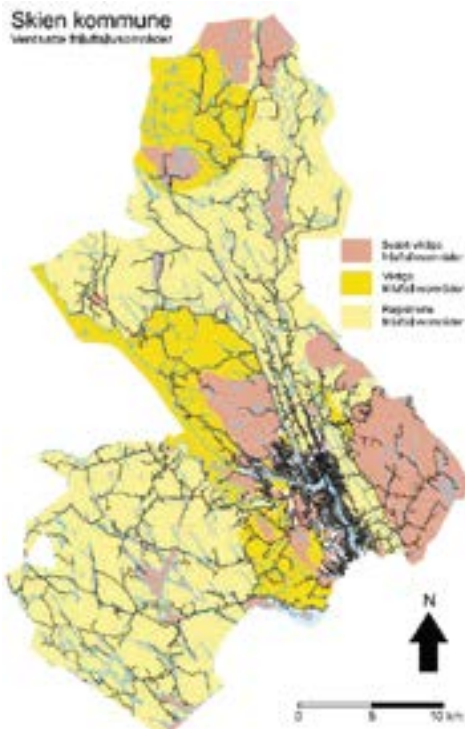


Noen fylkeskommuner har foreslått å sikre flere områder for vinterfriluftsliv. Bildet er fra Olalia i Vindafjord kommune i Rogaland, der deler av tur-/skiløypenettet er sikret med servituttavtaler. Foto: Friluftsrådet Vest.

Det er derfor ønskelig at alle friluftsområder i Norge kartlegges og verdsettes. Resultatene fra kartleggingen skal fortløpende legges inn i en allment tilgjengelig database (pr. i dag Naturbase). Regjeringen vil derfor videreføre arbeidet med å stimulere til kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder i kommunene. Arbeidet skjer med utgangspunkt i metoden i DN-håndbok 25-2004 «Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder», som for øvrig skal revideres, jf. nedenfor. I Meld. St. 34 (2012–2013) Folkehelsemeldingen fremkommer også at Regjeringen vil stimulere til at friluftslivsområder i hele landet kartlegges og verdsettes.

Fra 2018 vurderes innført krav for statlig medvirkning til sikring at et aktuelt område er kartlagt og verdsatt gjennom en slik analyse. Målrettet arbeid med kartlegging og verdsetting vil være et viktig virkemiddel for å oppnå at de best egnede områdene sikres.

I flere fylker er mye areal kartlagt og verdsatt etter metoden i DN-håndbok nr. 25-2004, i regi av fylkeskommunene. Særlig Nordland, Hordaland og Vest-Agder fylkeskommuner har arbeidet med dette. Det har vist seg behov for å foreta noen justeringer av metoden, for å oppnå at alle de vesentlige faktorene er med i verdsettingen av områdene, og at vektingen mellom disse er mest mulig hensiktsmessig. I tillegg



Eksempel på kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder i Skien kommune. Fra DN-håndbok 25-2004 Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder. Kartet viser imidlertid ikke delområder som er sikret eller bør sikres.

ble SOSI-standard for friluftsliv revidert i 2012, som medfører at håndbokens beskrivelse av datainnsamling må revideres. SOSI (Samordnet Opplegg for Stedfestet Informasjon) er den største nasjonale standarden for geografisk informasjon og brukes til utveksling av digitale geografiske data. Miljødirektoratet skal derfor revidere håndboken om kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder.

Det er behov for mer kunnskap om hvordan de sikrede friluftslivsområdene brukes, slik at både sikring og tilrettelegging i sterkere grad kan innrettes og målrettes for å oppnå at flest mulig bruker områdene. Det er særlig behov for mer kunnskap om atkomstforholdene, hvordan tilretteleggingen fungerer, hvem og hvor mange som bruker områdene, til hvilke årstider og tider (helg/hverdager med videre) de brukes mest, og om de utgjør et tilbud til grupper som i liten grad deltar i friluftsliv.

Slik informasjon kan først og fremst innhentes ved å registrere antall brukere av områdene gjennom systematiske tellinger (blant annet med elektroniske tellere) og gjennom spørreundersøkelser. Miljødirektoratet vil samordne slike undersøkelser, og sammenfatte og systematisere resultatene.

Prioriterte tiltak:

- Det skal stimuleres til kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder i alle landets kommuner
- Fra 2018 vurderes innført krav om at kartlegging og verdsetting skal ligge til grunn for utvelgelse av friluftslivsarealer som omsøkes sikret med statlig medvirkning
- Kunnskapen om bruken av statlig sikrede friluftslivsområder og ferdselsårer skal bedres ved gjennomføring av blant annet tellinger og spørreundersøkelser i utvalgte friluftslivsområder



2.2 Sikringsordningen

Sikringsordningen, med den saksgangen og de prosedyrene som praktiseres i dag, fungerer hensiktsmessig i de fleste situasjoner og vil derfor videreføres. Samarbeidsmodellen mellom kommuner, friluftsråd, fylkeskommuner og statlige aktører er godt innarbeidet, og har i lang tid vært formidlet gjennom rundskriv og annen veiledning.

Betydningen av frivillige løsninger for sikring av områder til friluftsliv er godt kjent. Det er imidlertid behov for å informere enda tydeligere og mer systematisk om sikringsordningen, og formidle gode eksempler som andre kan nyttiggjøre seg av. Videre er det behov for å se sikringsordningen helhetlig og i sammenheng med andre relevante virkemidler, og vurdere nærmere hvordan sikringsordningen i sterkere grad kan benyttes til økt tilgjengelighet for allmennhetens friluftsliv der det er store befolkningsgrupper og lite igjen av ubebygde naturpregede områder.

2.2.1 Videreføring og utvikling

Sikringsordningen har betydd mye for allmennhetens tilgang til attraktivt friluftslivsareal. Dette fordi det sikrer langsiktig råderett over området hjemlet i avtale eller erverv. Videre har samarbeidet mellom kommuner, fylkeskommuner og staten, som er omtalt i handlingsplanens faglige grunnlag, vært generelt vellykket og har hatt stor betydning for å ta vare på og utvikle viktige friluftslivsarealer.

I enkelte saker har derimot dagens ordning behov for større fleksibilitet. Det gjelder for eksempel ved behov for kjøp av bebygd eiendom som kan frigjøre arealer for å gjenskape tilgjengelighet for allmennheten. Dersom bebygd del selges videre og ubebygd del av eiendommen frigjøres, må kommunen forestå frasalg, mens Miljødirektoratet dekker kostnader for det som blir sikret friluftslivsareal. Slike saker kan også være kompliserte, og kommunene kan da få juridisk bistand fra Miljødirektoratet.

Områder med bebyggelse vil i en del tilfeller kunne bli svært attraktive friluftslivsområder. Staten bidrar i dag i utgangspunktet ikke til kjøp av områder med bebyggelse, da disse områdene ofte er svært kostbare, og da det medfører økonomiske forpliktelser å vedlikeholde og eventuelt sette i stand bygningene etterpå. Dette kan imidlertid medføre at viktige områder for salg ikke blir tilgjengelige for allmennheten. Regjeringen ønsker å innrette sikringsordningen for bedre å kunne sikre også viktige friluftslivsområder med bebyggelse, og vil vurdere hvordan dette kan gjøres i større grad enn i dag.

Det er i denne sammenheng også en utfordring at spørsmål om statlig medvirkning til sikring av bebygd eiendom ofte tas opp utenom ordinær årlig søknadsfrist, fordi et viktig areal er lagt ut for konsesjonsfritt salg i markedet, jf. omtale i vedlegg 1 kap. 7.2.2.

Der kommunen eller fylkeskommunen ikke kan forskuddsdekke et statlig bidrag (som refunderes senere), kan et offentlig kjøp vanskelig avklares før salg blir gjennomført. Frasalg av eiendommers boligdel/bebygd del kan Miljødirektoratet ikke forestå innenfor sikringsordningen, jf. omtale i vedlegg 1 kap. 7.2.2.

Prioriterte tiltak:

- Staten skal innrette sikringsordningen for bedre å kunne sikre også viktige friluftslivs-områder med bebyggelse, og vil vurdere hvordan dette kan gjøres i større grad enn i dag
- Ordningen med at staten kan dekke kostnader til juridisk bistand i kompliserte sikringsprosesser videreføres



2.2.2 Prioritering av helhetlige prosesser

Samlet ivaretas friluftslivsinteressene ved bruk av en rekke virkemidler. Disse forvaltes av ulike statlige etater og er dels rettet mot ulike områder og målgrupper. Allmennhetens nytte av virkemidlene vil være størst om de ses i sammenheng og kan utfylle hverandre gjensidig. I forhold til statlig sikring av friluftslivs-områder bør for eksempel behov for atkomsttiltak, for eksempel i regi av Statens vegvesen, ideelt sett skje samtidig eller kort tid etter sikringen. Helhetlig samarbeid fordrer samarbeid og dialog mellom Miljødirektoratet/kommunen og andre statlige etater og offentlige instanser. Virkemidlene utgjør på noen områder en slik samlet helhet, for eksempel ved at ulike statlige tilskuddordninger utfyller og ikke overlapper hverandre. Samtidig kan utnyttelsen av virkemidlene bli bedre og mer effektiv ved økt samarbeid og etablering av samarbeidsmodeller mellom de etatene som forvalter virkemidlene. For eksempel vil tilskudd fra spillemidlene til turveier eller andre friluftslivstiltak i tilknytning til statlig sikrede friluftslivsområder gjøre områdene enda mer attraktive og øke bruken av områdene.

Et slikt mer helhetlig samarbeid er etablert i de senere års nærmiljø-satsing. Hovedmålsetningen med satsingen er å kartlegge hvilke tilretteleggings- og stimulerings-tiltak som fungerer best for å få flest mulig ut i fysisk aktivitet i nærmiljøet. Det er et mål å gjøre terskelen for å være fysisk aktiv så lav som mulig. I tillegg er det en viktig målsetning å utvikle og innarbeide varige samarbeidsmodeller om virkemiddelbruk mellom statlige



Statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder skal i større grad gjennomføres som ledd i helhetlige, sektorovergrepene prosesser. Da Nordvika i Fauske ble sikret som friluftslivsområde var etablering av adkomst med vei og kulvert under jernbanen essensielle tilretteleggings-tiltak, som ble realisert som et samarbeid mellom kommune, Statens vegvesen og Jernbaneverket. Foto: Fauske kommune.

etater. Miljødirektoratet har inngått samarbeid med Helsedirektoratet, Statens vegvesen og Husbanken om en tverrsektoriell innsats. I flere av pilotprosjektene i nærmiljøsatsingen har offentlige instanser gått sammen og prioritert innsats innenfor prioriterte områder, jf. omtale i vedlegg 1 kap 7.2.1. Nærmiljøsatsingens resultater og erfaringer vil bli fulgt opp og innarbeidet i kriteriene for statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder. Erfaringene skal også formidles til alle kommuner, blant annet gjennom konferanser, nettbasert informasjon og håndbøker/veiledere. Det samme gjelder positive erfaringer fra prosesser knyttet til skjærgårdsparketableringene og storby-samarbeidet, som er omtalt i vedlegg 1.

Statens vegvesen har utviklet en nasjonal gåstrategi som inngår i ny Nasjonal Transportplan 2014–2023. En planlagt målsetning er å utvikle 50 lokale gåstrategier innen 2016. Gå-strategien er en viktig del av samarbeidet med Statens vegvesen i Miljødirektoratets nærmiljøsatsing. Helsedirektoratet er involvert i flere av Miljødirektoratets pilotprosjekter, som ledd i oppfølging av folkehelsearbeidet.

Helsedirektoratet har også et eget program med sikte på å utvikle kunnskap og kompetanse om sammenhenger mellom folkehelse og ulike faktorer i nærmiljøet og hvordan disse virker inn på helsen. Utvikling av modeller for samarbeid mellom staten, fylker, kommuner og frivillige organisasjoner er en viktig del av satsingen. Helsedirektoratet gir støtte til flere prosjekter innenfor programmet, og samarbeider med Miljødirektoratet om samordning av erfaringer og satsings-

områder. Blant annet har to pilotprosjekter kalt «Aktiv i friluft» i Drammen og Haugesund gitt nyttige erfaringer, og er evaluert i samarbeid mellom Høgskolen i Vestfold, Norges Idrettshøgskole og Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO).

Husbanken er involvert i et av nærmiljøprosjektene gjennom sin satsing på «Områdeløft», en ordning som skal utvides til flere byer. Områdeløft er en langsiktig satsing basert på gjensidig og forpliktende samarbeid mellom kommunen og Husbanken. Områdeløft skal bidra til gjennomføring av et helhetlig, varig, og lokalt forankret områdeutviklingsarbeid, i en utvalgt del av kommunen. Basert på lokale utfordringer kan både fysiske og sosiale tiltak gjennomføres.

Prosjektet «Framtidens byer» i regi av Miljøverndepartementet omfatter utvikling av nærmiljøtiltak med sammenfallende mål som nærmiljøsatsingen for friluftsliv, i form av målsetning om å redusere bilbruken og at befolkningen i større grad går eller sykler, samt vektlegging av grønne omgivelser.

Det er en felles interesse i å utvikle modeller for fysisk aktivitet og naturopplevelse i nærmiljøet, og å formidle erfaringer til resten av landet. Samarbeidsmodeller der statens virkemidler anvendes helhetlig mot ulike områder skal utvikles videre, og innarbeides på en hensiktsmessig måte i kriteriene for blant annet tilskudd.

Flere eksempler på god erfaring med helhetlig prosess og samhandling mellom offentlige instanser i forbin-

delse med sikring av friluftslivsområder er nærmere omtalt i vedlegg 1.

Foreløpige resultater fra nærmiljøsatsingen viser at tilrettelegging av turveger og sosiale møteplasser er det mest effektive virkemidlet for økt naturopplevelse og fysisk aktivitet i nærmiljøet. I denne sammenheng er skilting fra boligområdene et meget viktig tiltak. Videre viser satsingen at tilrettelegging nær bostedsområdene øker deltakelsen vesentlig, også blant de lite aktive.

På grunnlag av dette er det en viktig utfordring å videreføre og videreutvikle en helhetlig tilnærming til arbeidet med statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder og viktige ferdselsårer for friluftsliv. Prosjektperioden i nærmiljøsatsingen vil derfor bli utvidet til ut 2015.

Myndighetene er avhengige av samarbeid med grunneiere om tilrettelegging og sikring/bruk av arealer der landbruksdrift og friluftsliv skal foregå parallelt. For skogeiere og for jordbruket kan økt tilrettelegging og bruk av skogareal og kulturlandskap til rekreasjonsformål føre til tap og ulemper.

Som omtalt i St. meld. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken vil Regjeringen styrke samarbeidet mellom landbruket, kommunene og frivillige organisasjoner for å videreutvikle friluftslivstilbud i kulturlandskap, skog og utmark. Det vil i denne sammenheng bli vurdert hvordan Miljøverndepartementets sikringsordning bedre kan brukes for medvirkning til å sikre og tilrettelegge viktige områder og ferdselsårer i bynære skoger og kulturlandskap for friluftsliv, basert på frivillige avtaler med grunneiere. Avtalene må da gis varighet for minst 20 år med mulighet til nye 20 år, slik at minstekrav til statlig sikring ivaretas.

Kystverket og Fyrmuseene har i sitt arbeid med bevaring, utvikling og bruk av fyrstasjoner og fyreiendommer lagt opp til et videre samarbeid med fylkeskommuner, kommuner, frivillige organisasjoner og næringsaktører. Det er et mål at fyrstasjonene skal være tilgjengelige for allmennheten og at de kan nyttes i lokal og regional utvikling samtidig som kulturminnet blir ivaretatt.

Kystverket har startet arbeidet med planer for forvaltning av de kulturminnene som inngår i Landsverneplan for maritim infrastruktur. I samarbeid med blant annet Riksantikvaren blir det satset på formidling av kystkultur og kystens natur- og kulturarv.

Når det gjelder tilgjengelighet for allmennheten er det et godt samarbeid mellom Kystverket, mange interkommunale friluftsråd og kommuner og frivillige organisasjoner, blant annet knyttet til prosjektutviklingen med Kystleder, der rimelig overnatting på fyr som kystledshytte er etablert mange steder.

I noen tilfeller er imidlertid utleie av fyrstasjoner til organisasjoner, friluftsråd eller kommuner ikke knyttet til så lang avtale som statlig sikring krever. Det kan dermed ikke gis støtte til enkle tilretteleggingsbehov fra Miljøverndepartementets midler til tilrettelegging og opparbeiding av statlig sikrede friluftslivsområder. I tillegg gis det ikke spillemidler til overnattingshytter i lavlandet. Ut fra de gode erfaringene som organisasjonenes frivillige innsats i kystledsarbeidet har gitt for friluftsliv, vil det bli vurdert om midlene til opparbeiding av statlig sikrede friluftslivsområder også kan bidra til bruk av fyrstasjoner til friluftsliv. Det forutsettes da at fyrstasjoner kan utleies for minst 40 år til allment tilgjengelig bruk, tilpasset Kystverkets forvaltningsansvar for eiendommene. I dag er rundt 70 av Kystverkets 114 fyreiendommer utleid. Mange av stasjonene, også de som er utleid, er imidlertid vanskelig tilgjengelige, noe som gjør at de ikke blir så ofte brukt til friluftsliv, eller er lite egnet til dette.

Prioriterte tiltak:

- En større del av arbeidet med statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder gjennomføres som ledd i helhetlige, tverrsektorielle prosesser
- Der resultatene fra nærmiljøsatsingen gir grunnlag for mer aktivitet, vil dette bli innarbeidet i kriteriene for statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder. Erfaringene fra satsingen skal også formidles til alle kommuner, blant annet gjennom konferanser, nettbasert informasjon og håndbøker/veiledere
- Det skal vurderes hvordan statens sikringsordning kan benyttes hensiktsmessig i samarbeid med landbruksmyndighetene, for å fremme sikring og tilrettelegging av viktige områder og ferdselsårer for friluftsliv i bynære skoger og jordbrukets kulturlandskap, basert på frivillige avtaler med grunneiere





Formidling av gode eksempler har en betydelig effekt for å synliggjøre, konkretisere og inspirere. Fylker og kommuner skal få innsyn i eksempler og erfaring fra sikring og tilrettelegging blant annet gjennom internett, opplæringsystem og konferanser. Bildet viser steinlegging på Ormøya, Oslo. Foto: Maria Agnes Danielsen.

2.2.3 Bedre kunnskap om sikringsordningen

Kommunenes kunnskap om sikring av friluftslivsområder varierer. For å styrke sikring som statlig virkemiddel, er det behov for å øke kommunenes kunnskap om ordningen og om hva det innebærer at arealer blir statlig sikret som friluftslivsområder. Dette vil blant annet bidra til bevisstgjøring om betydningen og ansvaret for å ivareta og utvikle sikrede friluftslivsområder.

Det finnes allerede en del informasjon om statlig sikring på Miljødirektoratets nettsider. Denne informasjonen bør utvikles for å styrke veiledningen, slik at søknadene blir bedre forberedt.

Det er behov for å etablere et elektronisk opplærings-system om sikringsprosessen, som særlig innrettes for kommunene og interkommunale friluftsråd. Opplegget vil ta brukeren skritt for skritt gjennom sikringsprosessen, fra gjennomføring av kartlegging og verdsetting av friluftslivsarealer, til avslutning av område-sikring gjennom tinglysning av dokumenter med videre. Informasjon om statlig sikring skal også gjøres mer tilgjengelig fra andre nettsider, som for eksempel www.miljokommune.no.

Fylkeskommunene skal som en del av sitt ansvar innenfor friluftslivsarbeidet stimulere kommunene og friluftsrådene til å fremme søknader om statlig medvirkning til sikring av friluftslivsområder. Mange fylkeskommuner gjennomfører samlinger med sine kommuner, der statlig sikring er tema. Dette er et viktig ledd i kunnskapsformidlingen, og fylkeskommunene bør derfor videreføre og eventuelt styrke dette arbeidet.

Formidling av gode eksempler har en betydelig effekt for å synliggjøre, konkretisere og inspirere. Det finnes et potensial vedrørende formidling av gode eksempler innenfor statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivs-områder. For eksempel er det viktig at erfaringene fra flerårige samarbeidsprosjekter om etablering og utvikling av skjærgårdsparker, samarbeidet med storbykommuner med bruk av flerårige rammetilsagn for sikring av viktige nærrområder i grønnstrukturen, samt erfaringene fra pilotprosjektene i nærmiljøatsingen, utveksles og formidles til kommuner, friluftsråd og fylkeskommuner.

Prioriterte tiltak:

- Det skal satses mer systematisk på informasjon og formidling om statlig sikring av friluftslivsområder som virkemiddel til kommunene og interkommunale friluftsråd
- Det utvikles et elektronisk opplærings-system om statlig sikring av friluftslivs-områder for kommuner og interkommunale friluftsråd



I parkområder og grønne lunger i byer og tettsteder er statlig sikring imidlertid kun et supplement til grunnleggende arealforvaltning etter plan- og bygningsloven og lokale sikrings- og tilretteleggings-tiltak. Helt lokale basisbehov skal kommunene selv ivareta, eksempelvis behovet for å innarbeide og tilrettelegge rekreasjonsarealer ved anleggelse av nye boligstrøk og lignende, med tilhørende lokal infrastruktur.

I og ved byer og tettsteder vil statlig sikring derimot kunne være et godt supplerende virkemiddel for varig ivaretagelse av nøkkelområder som har en eller flere særlig viktige funksjoner ut over lokale basisbehov. Dette kan være arealer som er særlig viktige for nærmiljøet og eksempelvis være nødvendig å bevare for å kunne utvikle en sammenhengende allment tilgjengelig grønnstruktur innenfor byer og tettsteder, forbindelseslinjer mellom disse og gi bedre tilgang til bymarksområder og andre viktige områder for friluftsliv i omegnen. I det videre arbeidet bør statlig sikring innrettes mer mot å sikre slike arealer. Gjennomføring av kartlegging og verdsetting som omtalt foran vil både ha betydning for utvelgelse og prioritering, og vil gi staten bedre dokumentasjon for å kunne vurdere hvordan ressursene kan brukes.

2.3 Prioritering av områder

I de tettest befolkede delene av landet er det et stort behov for å sikre attraktive arealer. Behovet for sikre områder i og ved byer og tettsteder og i strandsonen er derfor stort. Samtidig vil det fortsatt være behov for statlig sikring av områder som for eksempel tur-utgangspunkt for utfartsområder og andre viktige områder utenfor nærmiljøet til byer og tettsteder, for eksempel ved innlandsvassdrag.

En prioritering av nærområder vil ikke innebære at alle søknader om statlig sikring i nærmiljø, uavhengig av kvalitet, vil gå foran gode søknader knyttet til andre typer områder.

2.3.1 Friluftslivsområder i og ved byer og tettsteder

Nærmere 80 prosent av Norges befolkning bor i byer og tettsteder. I dag ligger hovedtyngden av de statlig sikrede friluftslivsområdene utenfor det som er definert som by- og tettstedsnære områder. Det er derfor behov for å gi økt prioritet til sikring og tilrettelegging i og ved byer og tettsteder. Dette vil ikke minst kunne nå de delene av befolkningen som er lite fysisk aktive og i liten grad deltar i friluftsliv. Særlig områder som er lette å nå og lette å bruke, uten krav til transportmidler eller utstyr, bør prioriteres. Det bør også prioriteres nødvendige tiltak i områder som enkelt kan få god tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Prioriterte tiltak:

- Statlig sikring av områder som kan brukes av mange brukergrupper skal prioriteres. Det omfatter nøkkelområder i og ved byer og tettsteder, som både kan være oppholdsområder og deler av viktig tilgjengelig grønnstruktur som utløser sammenhengende turtraseer





Nøkkelområder i nærmiljøet og områder som kan brukes av mange skal prioriteres ved i statlig medvirkning til sikring av friluftslivsområder. Foto: Tove Hellem og Kristiansand kommune.



2.3.2 Friluftslivsområder utenfor byer og tettsteder

Nærmere 90 prosent av de områdene som er statlig sikret ligger helt eller delvis i 100-metersbeltet langs kysten. Det er likevel fortsatt behov for statlig sikring av viktige områder i strandsonen ved sjøen og ved vann og vassdrag, samt viktige områder knyttet til bymarker og andre utgangspunkt for turlivsaktiviteter og regional utfart i helger og ferier. Allment tilgjengelig strandsonereale reduseres fortsatt, til tross for byggeforbudet i 100-metersbeltet mot sjø. Dette gjelder også i noen grad langs sentrale innsjøer og vassdrag.

Mange av de sikrede områdene i strandsonen ligger et stykke fra befolkningskonsentrasjonene i byer og tettsteder. Bare omkring 14 prosent av alle sikrede områder ligger i eller nærmere enn 500 meter fra tettsteder.

Videre viser faggrunnlaget at bare ett av fem sikrede friluftslivsområder er tilgjengelig med offentlig kommunikasjon.

Prioriteringene i sikringsarbeidet utenfor byer og tettsteder bør derfor rettes mer mot viktige friluftslivs-områder som er lettere å nå fra der folk bor, blant annet landfaste strandsonereområder, strandsoner tilgjengelig med ferge, bade- og fiskeplasser ved innsjøer og vassdrag, samt adkomstarealer og utgangspunkt for friluftsliv ellers. Strandsonerealer i områder med lite tilgjengelig strandsoner og stort press på arealene skal prioriteres.

Som omtalt i vedlegg 1 kap. 7.2.2 kan det være behov for å skaffe offentlig rådighet over nedbygd areal for å



Strandsonereområder med lett tilgjengelighet og kort avstand fra der folk bor skal ha høy fokus i det videre sikringsarbeidet. En ny turvei på sydspissen av Tromsøya bidrar til å tilgjengeliggjøre strandsonen for innbyggerne i Tromsø. Foto: Henrik Romsaas/Tromsø kommune.



Sikring av nøkkelområder for å utløse sammenhengende turtraseer langs kysten skal ha høy prioritet, her ved Hafirsfjorden ved Stavanger. Foto: Stavanger kommune.



Ekstremvær fordrer solid og robust tilrettelegging. Denne ferdselsvegen har gode grøfter som kan ta unna flom- og regnvann.
Foto: Bergen og omland Friluftsråd.

gjenskape tilgjengelighet der det er mangel på allment tilgjengelige, attraktive områder, blant annet ved sjøen, i nærmiljø sammenheng og enkelte områder utenfor byer og tettsteder. Det kan blant annet være vanskelig å fremføre kyststier og turveier eller utvide og utvikle friluftslivsområder på grunn av bygninger og anlegg. Når bebygd eiendom sikres med statlig medvirkning kan enkle bygg som naust og hytter gis en allmenn funksjon, for eksempel som toalettbygg, lebygg eller turhytte. Disse kan bevares når framtidig forvaltning ivaretas av kommune/friluftsråd, og gjerne med bistand av frivillige foreninger. Bygninger uten slik funksjon bør som hovedregel fjernes eller bebygd del fradeles til annen bruk. Bygningers eventuelle kulturhistoriske verdier må avklares med regional kulturminneforvaltning før de rives/flyttes eller får ny/endret bruk.

Blant annet fylkeskommunene har pekt på at det også er behov for statlig sikring av viktige arealer for friluftsliv utenfor byer og tettsteder, langs innsjøer og vassdrag, visse snøsikre områder for skiutfart, områder og utfartsparkering i tilknytning til større hyttefelt samt områder i jordbrukets kulturlandskap der byer og tettsteder er omsluttet av store jordbruksarealer.

Behov for tilrettelagte fiskeplasser nevnes fra flere fylker. Statistikk viser at mange barn og unge introduseres til friluftsliv gjennom fritidsfiske. Statlig sikring er også et viktig virkemiddel for å legge til rette for friluftsliv for personer med nedsatt funksjonsevne.

Selv om hovedtyngden av områder som sikres med statlig medvirkning bør være innenfor de høyest prioriterte områdekategoriene, skal fortsatt andre typer områder sikres der det er stort behov for dette. Slike områder vil særlig komme fram gjennom kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder.

Prioriterte tiltak:

- Staten vil fortsatt medvirke til å sikre viktige områder utenfor byer og tettsteder med hovedvekt på strandsoneområder og sentrale områder ved innlandsvassdrag. Områder med lite tilgjengelig strandsone og stort press på arealene skal prioriteres. Det er et mål at en større andel av områdene som sikres utenfor byer og tettsteder skal ha mulighet for atkomst med kollektiv transport
- Områder egnet for fritidsfiske og områder og traseer som utgjør viktige ledd for etablering og utvikling av kyststier og historiske turstier/turveier, herunder nøkkelområder som utløser sammenhengende turtraseer, skal ha høy prioritet



2.4 Tilrettelegging

Tilrettelegging i de statlig sikrede områdene er ofte nødvendig både for at områdene skal oppfylle sin funksjon som områder for friluftslivsaktivitet, for å ivareta områdenes opplevelseskvaliteter, ivareta natur- og kulturminneverdier, og for å redusere slitasjen på områdene.

Tilbakemeldingene fra blant annet fylkeskommunene viser at det fortsatt er et stort behov for tilretteleggingstiltak i de eksisterende sikrede områdene. Mer ekstremvær i form av særlig økt forekomst av kraftig vind, store nedbørsmengder og kraftig nedbørsintensitet, samt stor bruk av nærmiljøområder, fordrer en del steder en mer robust tilrettelegging. Det er derfor behov for at det fortsatt satses systematisk på tilrettelegging.

Som omtalt i vedlegg 1 er det stor variasjon i grad av tilrettelegging i de statlig sikrede områdene. Behovet for tilrettelegging må vurderes konkret for hvert enkelt område. Målet for alle områder som sikres er at de skal være lette å komme fram til, ha god informasjon og være attraktive å ferdes og/eller oppholde seg i.



Sammenhengende turveier og turstier er viktige for høy friluftslivsaktivitet. Foto: Bjørn Godal/Salten friluftsråd og Jørgen Amundsen.

I mange områder er det viktig med tilrettelegging for å legge til rette for mest mulig bruk av området, samtidig som natur-, og opplevelsesverdiene bevares.

Det er også en del sikrede områder som har sin verdi i form av lite tilrettelegging og opparbeiding, slik at tyngre tilretteleggingstiltak i stor grad vil redusere områdenes verdi for friluftsliv. Det er viktig å ikke gjennomføre omfattende tilretteleggingstiltak i disse områdene.

Vurdering av behov for tilrettelegging og opparbeiding, og eventuelt investeringer i nødvendig istandsetting og grunnleggende tilrettelegging, bør gjøres som en naturlig del ved nye sikringer. Med grunnleggende tilrettelegging menes i denne sammenheng nødvendig adkomst og eventuelt parkeringsmuligheter, informasjonstavle, rasteplass og enkelt toalett.

For ferdselsårer der statlig sikring er aktuelt, vil behovet for tilrettelegging ofte være stort. Dette kan være skiltning, rydding, fysisk opparbeiding, merking med videre. Tilrettelegging av slike områder vil som hovedregel være nødvendig for å realisere områdenes funksjon som ledd i et sammenhengende nettverk av turveier og turstier.

Spillemidler

I henhold til Meld. St. 26 (2011–2012) «Den norske idrettsmodellen» skal anlegg for idrett og egenorganisert fysisk aktivitet i kommunene, herunder friluftsliv, være førsteprioritet for den statlige idrettspolitikken de nærmeste årene. Anlegg som har mottatt spillemidler må være åpent for allmenn aktivitet i minst 30 år.

Økt tilgjengelighet/universell utforming

Selv om mange områder er godt tilrettelagt, viser faggrunnlaget at det bare er et fåtall av de statlig sikrede friluftslivsområdene som er tilrettelagt slik at de tilfredsstiller kravene til universell utforming fullt ut, eller er tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne. En del områder har enkelttiltak rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne, for eksempel tilrettelagt toalett, baderampe, tilrettelagt atkomst, parkeringsmuligheter, turveier med egnet dekke for rullestoler med mer.

MD vil fortsatt prioritere tiltak som kan gjøre de sikrede områdene tilgjengelige for enda flere. Tilrettelegging for økt tilgjengelighet i statlig sikrede friluftslivsområder er knyttet til mål i handlingsplanen «Norge universelt utformet 2025» om at alle kommuner skal ha friluftslivsområder for allmenn bruk som er universelt utformet. Samtidig må det vektlegges at områdenes opplevelsesverdier eller naturverdier ikke skal bli vesentlig redusert som følge av slik opparbeiding.

Forvaltningsplaner

I utgangspunktet skal hvert enkelt sikret friluftsområde ha en egen forvaltningsplan, som legger rammer og føringer for forvaltning av området. En ny standard mal for dette (jf. vedlegg 1, kap 7.4.1) vil gi kommuner og friluftsråd en mer systematisk oversikt, og mulighet til gjennomgang og drøfting av hvilken utvikling og bruk de ønsker for de aktuelle områdene.

I noen regioner, som blant annet skjærgårdsparkene, er det også laget forvaltningsplaner som viser behov knyttet til mange enkeltområder i helhetlig sammenheng. Planene viser hvordan områdene planlegges disponert og hvilke tilretteleggingstiltak det er ønskelig å gjennomføre. Kommunene eller friluftsrådene har ansvaret for å utarbeide slike planer enkeltvis eller i sammenheng med flere områder.

Det er utarbeidet forvaltningsplaner for ca 43 % av de sikrede områdene, men fortsatt er ikke oversikten over tilstanden god nok. Forvaltningsplanene gir også en indikasjon på samlet behov for tilretteleggingsmidler. Etterslep og nye behov som er kartlagt pr. høsten 2012 viser at innen 2018 kan staten medvirke til å dekke noe under halvparten av tiltaksbehovet med dagens bevilgningsomfang.

Videre er det behov for å revidere planene for en del områder, da tiltak for å ivareta og synliggjøre naturmangfold og kulturminner i områdene er lagt inn som en viktig del i malen for nye forvaltningsplaner.

For å sikre at fylkeskommunene og Miljødirektoratet får nødvendige og sammenlignbare opplysninger fra kommunene, stilles det krav om at planene utarbeides i henhold til mal utarbeidet av Miljødirektoratet.

I mange tilfeller bør forvaltningsplanene suppleres med egne planer for skjøtsel av naturmangfold, kulturminner og/eller bygningsoppfølging. I disse områdene kan det være behov for å definere nærmere hva slags type tilrettelegging og skjøtsel som er egnet, og hvordan ferdselen kan kanaliseres, særlig for å ivareta natur- og opplevelsesverdiene i områdene. Spesielt aktuelt framover blir også en god oppfølging av de statlig eide friluftslivsområdene med bygninger som er fredet etter kulturminneloven eller som inngår i Landsverneplanen for miljøvernsektoren, og områder som inngår i vern etter naturmangfoldloven.

Kulturminner som opplevelsesverdi og motivasjonsfaktor i friluftsliv fremheves i Meld. St. 35 (2012–2013) – Framtid med fotfeste – kulturminnepolitikken. Det fremkommer av meldingen at Regjeringen ønsker å øke fokuset på synliggjøring og formidling av kulturminner og kulturhistorie i naturen og kulturlandskapet.

Forvaltningsplanene bør med jevne mellomrom oppdateres for å sikre en jevnlig vurdering av behovet for tiltak, både vedlikehold av tidligere tilrettelegging og behov for nye tiltak.

Prioriterte tiltak:

- Investeringer i nødvendig istandsetting og grunnleggende tilrettelegging bør gjøres som en integrert del av sikringsgjennomføringen. I tillegg bør på sikt alle de eksisterende statlig sikrede friluftslivsområdene gjennomgås for investeringer i nødvendig grunnleggende tilrettelegging
- Det skal stimuleres til naturvennlig tilrettelegging som både ivaretar og legger grunnlag for opplevelse og formidling av naturmangfold, kulturminner og kulturhistorie, og som ikke forringer opplevelsesverdiene
- Økt satsing på tilskudd fra spillemidlene til anlegg og områder for egenorganisert fysisk aktivitet, herunder friluftsliv
- Tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne i statlig sikrede friluftslivsområder skal prioriteres, samtidig som områdenes opplevelsesverdier ivaretas
- Det skal utarbeides veiledningsmateriale som sikrer god forvaltning av naturmangfold, kulturminner og bygninger i de statlig sikrede friluftslivsområdene
- Det skal legges sterkere vekt på å sikre områder for vinterfriluftsliv der det er behov for det
- Tilrettelegging for fritidsfiske skal prioriteres





Det er viktig å sikre områder i og ved byer og tettsteder med god tilgjengelighet for alle. Turstien ved Eivindsvatnet i Haugesund har flat profil og stoppkant for rullestol. Foto: Friluftsrådet Vest.

2.5 Driftsansvar

2.5.1 Lokalt driftsansvar

Regjeringen finner at dagens modell, der staten bidrar økonomisk til opparbeiding og tilrettelegging av de sikrede områdene, mens kommunene/friluftsrådene står for driften, er en hensiktsmessig og godt innarbeidet modell, som i all hovedsak fungerer bra. Lokalt driftsansvar for de sikrede områdene, både økonomisk og praktisk, er en viktig forutsetning, og en forankring for lokalt engasjement for de sikrede områdene. Dette er i seg selv en grunn til å videreføre dagens driftsmodell. Med større ansvar for helsefremmende arbeid lokalt gjennom den nye folkehelseloven, har kommunene et særskilt ansvar for å legge til rette for friluftsliv og å ivareta friluftslivsområdene. Å endre dagens driftsmodell slik at staten i større grad bidrar med driftsmidler gjennom en egen statlig ordning, vil i tillegg medføre behov for betydelig økte statlige midler til de sikrede friluftslivsområdene, og behov for økte ressurser til administrasjon av en slik ordning.

At søker, i form av kommune eller friluftsråd, tar ansvaret for drift av de sikrede områdene, er i dag en forutsetning for at staten skal gi økonomisk bidrag til erverv/servituttavtale og gi et område status som statlig sikret friluftsområde. Dagens modell for drift av de sikrede områdene er også i samsvar med ordningen for tildeling av spillemidler til anlegg for idrett og friluftsliv i kommunene.

Med lokalt driftsansvar følger også som utgangspunkt full lokal kostnadsdekning. Det er imidlertid gjort unntak når det gjelder skjærgårdsparkene på Sørlandet, Vestkystparken i Rogaland og Hordaland og friluftslivsområdene i Oslofjorden, der staten gjennom skjærgårdstjenesten bidrar med ca halvparten av driftskostnadene for en felles driftsordning for de sikrede friluftslivsområdene som ikke er landfaste. Skjærgårdstjenesten for Oslofjorden ble etablert i 1992. Virkeområdet er gradvis blitt utvidet, i form av skjærgårdstjenesten for Sørlandet (opprettet i 1996) og Vestkystparken (opprettet i 1997). Virkeområdet til skjærgårdstjenesten omfatter svært mange av våre mest brukte friluftslivsområder, og strekker seg i dag frem til omlandet nord for Bergen. Skjærgårdstjenesten ble opprettet på grunn av de ekstra kostnadene og utfordringene knyttet til å kunne gjennomføre felles driftsordning for det store antall sikrede kystområder som ikke har landfast forbindelse. Ved opprettelsen av skjærgårdstjenesten i Oslofjorden var hensikten først og fremst å styrke den sjøbaserte driften, men på sikt var målet at statlige midler til drift og skjøtsel skulle kanaliseres gjennom et system som omfattet både land- og sjøbasert drift.

Skjærgårdstjenesten er et viktig bidrag i arbeidet med å legge til rette for friluftsliv i noen av Norges mest brukte og viktige friluftslivsområder. Skjærgårdstjenesten bidrar til innbydende og attraktive områder, som igjen genererer mer bruk av områdene til friluftsliv. Skjærgårdstjenesten ble evaluert vinteren 2012/13.



Bildene viser klassiske driftsoppgaver av de sikrede friluftslivsområdene, her fra arbeidet til Ryfylke friluftsråd. Foto: Ådne Ånensen.

Evalueringen viser gjennomgående stor tilfredshet med Skjærgårdstjenestens funksjon og resultater. Evalueringen omfattet imidlertid ikke problemstillinger knyttet til landfast drift, eller utvidelse av tjenesten til nye områder. Mange informanter pekte på behov for mer fleksibilitet i Skjærgårdstjenesteordningen, særlig i forhold til drift av landfaste friluftslivsområder i kystsonen, og at drift av landfaste og ikke-landfaste områ-

der i større grad bør ses i sammenheng. Regjeringen vil utrede om dagens modell for drift av de statlig sikrede friluftslivsområdene i kystsonen bør justeres eller endres.

2.5.2 Eiendomsforvaltningen

Ca 1900 områder er pr. juni 2013 statlig sikret, og disse berører mer enn 3500 enkelteiendommer. Staten, ved Miljødirektoratet og fylkesmennene, som har overordnet forvaltningsmyndighet for områdene, bruker mye ressurser på forvaltning av områdene. Samtidig sikres stadig flere områder. Kompleksiteten i sakene øker også, blant annet fordi det kommer opp konkrete forslag til endret arealbruk gjennom reguleringsplanprosesser og utbyggingsønsker.

For å møte forvaltningsutfordringene på en best mulig måte, er det behov for videreutvikling av forvaltningssystemer, blant annet elektronisk søknadssenter, eiendomsregisteret med mer. Det er også behov for blant annet kartforretninger på eldre sikrede eiendommer, gjennomføre jordskiftesaker og å tilby advokatbistand. Det kan også oppstå ekstraordinære istandsetningsbehov som følge av ekstremværsituasjoner, som det er rimelig at staten bidrar til å ta ansvar for. Noen områder har spesielle forvaltningsutfordringer. Det gjelder for eksempel bygg og anlegg som inngår i Landsverneplanen for miljøvernsektoren, som er under utarbeidelse. Disse eiendommene har høy kulturhistorisk verdi og krever god oppfølging i tråd med Riksantikvarens faglige råd. Andre eksempler er forvaltning av fredete kulturminner etter kulturminneloven, forvaltning av naturmangfold etter prinsippene for bærekraftig bruk i naturmangfoldloven og områder som er vernet etter naturmangfoldloven.

I budsjettproposisjonen for 2013 ble det åpnet for at sikringsmidler (kapittel 1427 post 30) også skal kunne benyttes til utgifter tilknyttet forvaltning av allerede statlig sikrede områder, i hovedsak for å sikre et tilfredsstillende vedlikehold av statlig eide bygninger og anlegg i de sikrede områdene.

Prioriterte tiltak:

- Lokalt driftsansvar skal fortsatt være en forutsetning for statlig medvirkning til sikring av friluftslivsområder, enten direkte for den enkelte kommune eller gjennom interkommunale friluftsråd. Staten vil likevel fortsatt følge opp Skjærgårdstjenesten, der staten bidrar med ca halvparten av utgiftene til en felles driftsordning
- Det utredes om dagens modell for drift av de statlig sikrede friluftslivsområdene i kystsonen bør justeres eller endres. Arbeidet vil skje i samråd med berørte myndigheter, herunder blant annet fiskeri- og kystforvaltningen



Det er behov for oppdatering av data om de statlig sikrede friluftslivsområdene. Naturbase inneholder en oversikt over de statlig sikrede friluftslivsområdene i Norge. Oversikten er kartbasert og er tilgjengelig for alle. All grunnleggende informasjon om områdene skal ligge i Naturbase, og en oppdatert base er nødvendig for å gjennomføre en god og effektiv forvaltning.

Høsten 2011 gjennomførte fylkeskommunene en omfattende jobb for å bedre kvaliteten på opplysningene om de statlig sikrede friluftslivsområdene. Det er imidlertid fortsatt et stykke igjen til informasjonen er fullt oppdatert.

Det er utviklet en ny innsynsløsning for Naturbase. I tillegg er det etablert en redigeringsløsning som har forbedret muligheten til å redigere informasjon om områdene, bedret muligheten for nedlastning av kartdata og bedret muligheten for allmennheten til å få tilgang til informasjonen. Dette blir nye verktøy for å bedre kvaliteten på data i Naturbase, og et viktig ledd i arbeidet med å videreutvikle forvaltningssystemer, slik at forvaltningen av de statlig sikrede friluftslivsområdene blir mest mulig effektiv.

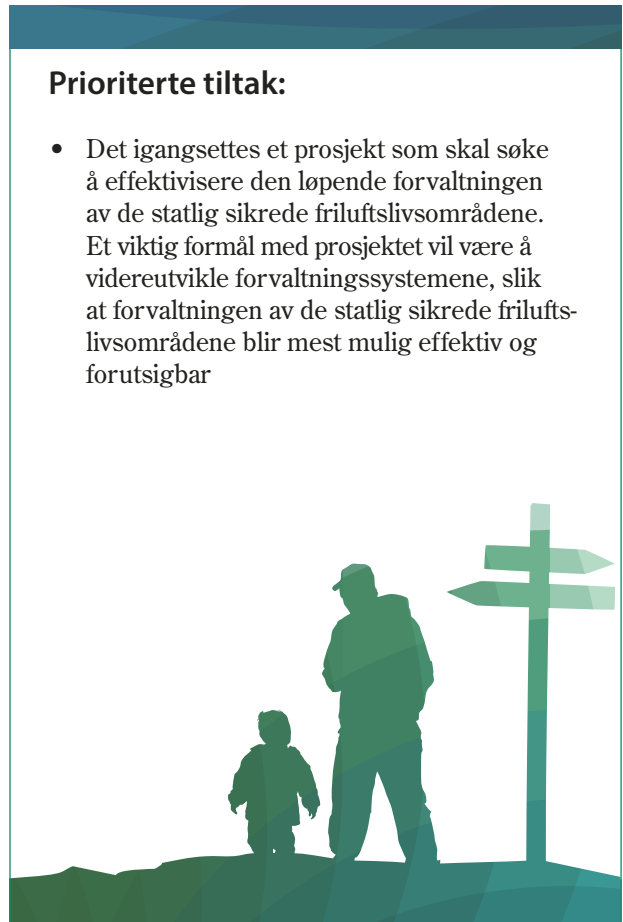
De fleste statlig sikrede friluftslivsområdene ligger ved sjøen og avgrenses helt eller delvis ved hjelp av kystkonturen i grunnkartet. Kartverket har nylig utgitt en oppdatert kystkontur, og dette medfører behov for å oppdatere områdeavgrensningene i henhold til denne.

Miljødirektoratet vil arbeide fortløpende med å supplere datasettet for statlig sikrede friluftslivsområder, og heve kvaliteten på det som er lagt inn. For å systematisere dette bedre og innarbeide nye forvaltningsmessige behov, bør det iverksettes et prosjekt for å videreutvikle og effektivisere forvaltningssystemene. En slik innsats vil legge grunnlag for en bedre forvaltning. Prosjektet bør blant annet ha som formål å bedre koplingen mellom Elektronisk søknadssenter og Naturbase, slik

at flyten av data blir mest mulig hensiktsmessig. Videre må det lages et opplegg for komplettering og vedlikehold av data, både med hensyn til geografisk avgrensning og informasjonsinnhold. For å lette forvaltningen på alle nivåer skal dokumenter som skjøter, målebrev, tinglyste avtaler og annen formell dokumentasjon av rettigheter og plikter på eiendommene gjøres tilgjengelig.

Prioriterte tiltak:

- Det igangsettes et prosjekt som skal søke å effektivisere den løpende forvaltningen av de statlig sikrede friluftslivsområdene. Et viktig formål med prosjektet vil være å videreutvikle forvaltningssystemene, slik at forvaltningen av de statlig sikrede friluftslivsområdene blir mest mulig effektiv og forutsigbar



3. Oppsummering av prioriterte tiltak

- Det skal stimuleres til kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder i alle landets kommuner
- Fra 2018 vurderes innført krav om at kartlegging og verdsetting skal ligge til grunn for utvelgelse av friluftslivsarealer som omsøkes sikret med statlig medvirkning
- Kunnskapen om bruken av statlig sikrede friluftslivsområder og ferdselsårer skal bedres ved gjennomføring av blant annet tellinger og spørreundersøkelser i utvalgte friluftslivsområder
- Staten skal innrette sikringsordningen for bedre å kunne sikre også viktige friluftslivsområder med bebyggelse, og vil vurdere hvordan dette kan gjøres i større grad enn i dag
- Ordningen med at staten kan dekke kostnader til juridisk bistand i kompliserte sikringsprosesser videreføres
- En større del av arbeidet med statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder gjennomføres som ledd i helhetlige, tverrsektorielle prosesser
- Der resultatene fra nærmiljøsatsingen gir grunnlag for mer aktivitet, vil dette bli innarbeidet i kriteriene for statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivs-områder. Erfaringene fra satsingen skal også formidles til alle kommuner, blant annet gjennom konferanser, nettbasert informasjon og håndbøker/veiledere
- Det skal vurderes hvordan statens sikringsordning kan benyttes hensiktsmessig i samarbeid med landbruksmyndighetene, for å fremme sikring og tilrettelegging av viktige områder og ferdselsårer for friluftsliv i bynære skoger og jordbrukets kulturlandskap, basert på frivillige avtaler med grunneiere
- Det skal satses mer systematisk på informasjon og formidling om statlig sikring som virkemiddel til kommunene og interkommunale friluftsråd
- Det utvikles et elektronisk opplæringsystem om statlig sikring av friluftslivsområder for kommuner og interkommunale friluftsråd
- Statlig sikring av områder som kan brukes av mange brukergrupper skal prioriteres. Det omfatter nøkkelområder i og ved byer og tettsteder, som både kan være oppholdsområder og deler av viktig tilgjengelig grønnstruktur som utløser sammenhengende turtraseer
- Staten vil fortsatt medvirke til å sikre viktige områder utenfor byer og tettsteder med hovedvekt på strandsoneområder og sentrale områder ved innlandsvassdrag. Områder med lite tilgjengelig strandsone og stort press på arealene skal prioriteres. Det er et mål at en større andel av områdene som sikres utenfor byer og tettsteder skal ha mulighet for atkomst med kollektiv transport
- Områder egnet for fritidsfiske og områder og traseer som utgjør viktige ledd for etablering og utvikling av kyststier og historiske turstier/turveier, herunder nøkkelområder som utløser sammenhengende turtraseer, skal ha høy prioritet
- Investeringer i nødvendig istandsetting og grunnleggende tilrettelegging bør gjøres som en integrert del av sikringsgjennomføringen. I tillegg bør på sikt alle de eksisterende statlig sikrede friluftslivs-områder gjennomgås for investeringer i nødvendig grunnleggende tilrettelegging
- Det skal stimuleres til naturvennlig tilrettelegging som både ivaretar og legger grunnlag for opplevelse og formidling av naturmangfold, kulturminner og kulturhistorie, og som ikke forringer opplevelsesverdiene
- Økt satsing på tilskudd fra spillemidlene til anlegg og områder for egenorganisert fysisk aktivitet, herunder friluftsliv
- Tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjons- evne i statlig sikrede friluftslivsområder skal prioriteres, samtidig som områdenes opplevelsesverdier ivaretas
- Det skal utarbeides veiledningsmateriale som sikrer god forvaltning av naturmangfold, kulturminner og bygninger i de statlig sikrede friluftslivsområdene

- Det skal legges sterkere vekt på å sikre områder for vinterfriluftsliv der det er behov for det
- Tilrettelegging for fritidsfiske skal prioriteres
- Lokalt driftsansvar skal fortsatt være en forutsetning for statlig medvirkning til sikring av friluftslivsområder, enten direkte for den enkelte kommune eller gjennom interkommunale friluftsråd. Staten vil likevel fortsatt følge opp Skjærgårdstjenesten, der staten bidrar med ca halvparten av utgiftene til en felles driftsordning
- Det utredes om dagens modell for drift av de statlig sikrede friluftslivsområdene i kystsonen bør justeres eller endres. Arbeidet vil skje i samråd med berørte myndigheter, herunder blant annet fiskeri- og kystforvaltningen
- Det igangsettes et prosjekt som skal søke å effektivisere den løpende forvaltningen av de statlig sikrede friluftslivsområdene. Et viktig formål med prosjektet vil være å videreutvikle forvaltningssystemene, slik at forvaltningen av de statlig sikrede friluftslivsområdene blir mest mulig effektiv og forutsigbar

Vedlegg

1. Status og utfordringer som grunnlag for nasjonal handlingsplan for statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder
 2. Fylkesvis status oversikt over statlig sikrede områdene
 3. Innspill til handlingsplanen fra fylkeskommunene og Friluftsrådernes Landsforbund
-



Vedlegg 1

Status og utfordringer som grunnlag for nasjonal handlingsplan for statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder

Innhold

1. Innledning	28	3.6 Vederlagsfri sikring	38
2. Virkemidler for ivaretagelse og tilrettelegging av arealer for friluftsliv	30	3.7 Rammetilsagnssamarbeidet 2003–2011	38
2.1 Allemannsretten og friluftsløven	30	3.8 Sikrings samarbeidet med Friluftsrådernes Landsforbund	38
2.2 Arealdisponering etter plan- og bygningsloven	30	3.9 Sikring og tilrettelegging av områder som skjærgårdspark	39
2.3 Naturmangfoldloven	31	3.10 Om helhetlige prosesser og statlig sikring av områder i arbeidet med nærmiljøsetting	39
2.4 Markaloven	31	4. Status for de statlig sikrede friluftslivs-områdene	41
2.5 Kulturminneloven	31	4.1 Hvor ligger områdene?	41
2.6 Friluftslivsområder i andre statlige organers eie	31	4.2 Hvem eier områdene?	43
2.7 Virkemidler for å ivareta og tilrettelegge jordbrukets kulturlandskap for friluftsliv	32	4.3 Hvor store er områdene?	43
2.8 Statlig sikring av friluftslivsområder	32	4.4 Hvor kommer brukerne fra?	43
2.8.1 <i>Hvorfor sikre områder</i>	33	4.5 Bruksfrekvens	44
2.8.2 <i>Aktører og roller i sikringsarbeidet</i>	33	4.6 Offentlig atkomst til områdene	44
2.9 Tilrettelegging i statlig sikrede friluftslivsområder	33	4.7 Hvilke friluftslivsaktiviteter brukes områdene til?	44
2.10 Tilrettelegging for friluftsliv i naturen forøvrig	34	4.8 Status for statlig avhending av fast eiendom	45
2.10.1 <i>Spillemidler til tilrettelegging for friluftsliv</i>	34	4.8.1 <i>Overføring fra Forsvaret</i>	45
2.11 Virkemidler for ivaretagelse og tilrettelegging av ferdselsårer	34	4.8.2 <i>Overføring fra Kystverket</i>	45
2.12 Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder	35	4.8.3 <i>Overføring fra andre statsetater</i>	45
3. Status for arbeidet med sikring og tilrettelegging; metoder og prosesser	36	5. Status for forvaltning av de statlig sikrede friluftslivsområdene	46
3.1 Sikringsordningen i et historisk perspektiv	36	5.1 Aktører, roller og ansvar	46
3.2 Sikringsformer	36	5.2 Tilrettelegging som ledd i forvaltningen av områdene	46
3.3 Gangen i sikringssakene	36	5.2.1 <i>Tilrettelegging og tilgjengelighet for funksjonshemmede i områdene</i>	47
3.4 Prisfastsetting	38	5.3 Drift av områdene	48
3.5 Vertsrolleprinsippet	38	5.3.1 <i>Nærmere om bygninger i områdene</i>	48
		5.4 Forvaltningsplaner for områdene	50
		5.5 Forvaltning og drift av skjærgårdsparkene	51

6. Status for sikring og tilrettelegging av ferdselsårer	52
7. utfordringer	54
7.1 Kunnskapsgrunnlaget	54
7.2 Sikringsordningen	54
7.2.1 <i>Helhetlige prosesser</i>	54
7.2.2 <i>Fleksibilitet i sikringssystemet</i>	55
7.3 Sikring av de riktige områdene	56
7.4 Tilrettelegging	57
7.4.1 <i>Forvaltningsplaner</i>	57
7.4.2 <i>Tilrettelegging i nærmiljøet</i>	57
7.4.3 <i>Naturvennlig og driftsrasjonell tilrettelegging</i>	58
7.4.4 <i>Kulturminner i områdene</i>	59
7.4.5 <i>Tilgjengelighet for ulike brukergrupper</i>	59
7.4.6 <i>Naturmangfold i områdene</i>	59
7.5 Forvaltning av områdene	60
7.5.1 <i>Drift av områdene</i>	60
7.5.2 <i>Eiendomsforvaltningen</i>	61

1. Innledning

Regjeringen besluttet i 2010 at det skulle utarbeides en nasjonal handlingsplan for statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder.

Friluftslivsinteressene og allmennhetens konkrete muligheter til friluftsliv ivaretas gjennom friluftsløven, plan- og bygningsloven, områdevern og andre beskyttelsestiltak etter naturmangfoldloven, markaloven, kulturminneloven, skoglovgivningen og annet lovverk. Friluftsløven sikrer enhver rett til hensynsfull ferdsel og opphold i utmark (allemannsretten).

For en del viktige friluftslivsområder har det imidlertid over tid vist seg at statlig sikring er best egnet som virkemiddel, fordi dette innebærer mulighet for tilrettelegging og bruk av et område ut over det som følger av allemannsretten, og det sikrer en varig bruk til allment friluftslivsformål. I alt ca 1900 friluftslivsområder er varig sikret med statlig medvirkning siden 1958. Statlig sikring har i hovedsak vært brukt til å ivareta populære bade- og oppholdsområder langs kysten, parkeringsplasser i tilknytning til utfartsområder og sentrale deler av grønnstrukturen i og ved store byer og tettsteder. Nær 90 % av områdene ligger i 100-metersbeltet langs kysten.

Ulike andre støtteordninger bidrar også til å ivareta friluftslivsinteressene, for eksempel midler til friluftslivstiltak og aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner, spillemidler og ulike andre midler til miljøtiltak. For å ivareta både friluftslivsinteressene og andre interesser på best mulig måte, er det sentralt at de ulike virkemidlene ses i sammenheng.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) har framstilt handlingsplanens faglige grunnlag i samarbeid med fylkeskommunene, interkommunale friluftsråd, frivillige organisasjoner og en lang rekke kommuner.

Fylkeskommunene har gjort en verdifull jobb med oppdatering av status vedrørende eierforhold, fysisk tilrettelegging, atkomst med mer for de eksisterende statlig sikrede friluftslivsområdene. Utgangspunktet har vært informasjon som finnes i databasen Naturbase, <http://innsyn.naturbase.no> og oppdatering av dette.

Fylkeskommunene har vurdert behovet for sikring når det gjelder områder i og ved byer og tettsteder, traseer

som representerer viktige ferdselsårer og områder som representerer andre særskilt viktige områdetyper.

Når det gjelder erfaringer og videre behov knyttet til forvaltningen av områdene har både fylkeskommunene og Friluftsrådenes landsforbund bidratt med viktige synspunkter. Det er også mottatt viktige bidrag fra blant annet Kystverket, Kulturdepartementet og Statens landbruksforvaltning, blant annet i forhold til ulike virkemidler for å ivareta friluftslivsinteressene.

Utover dette har to større satsinger gitt særlig nyttige erfaringer. Den ene er Direktoratet for naturforvaltningens nærmiljøsatsing med syv pilotprosjekter i seks fylker, og helhetlig satsing over fem år med bruk av rammetilsagn for statlig medvirkning til sikring i og ved byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand.

Handlingsplanens faglige grunnlag har gjort det mulig å framstille en nasjonal oversikt med status for de eksisterende statlig sikrede friluftslivsområdene, og kunne foreta en gjennomgang og vurdering av hvilke utfordringer dette gir for det videre arbeid.

Grunnlaget synliggjør blant annet behov for en mer helhetlig innsats knyttet til statlig sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder og ferdselsårer, og å kunne gjøre statens virkemidler på dette feltet mer effektive. Det er herunder vist til positive resultater av koordinert innsats i sammenheng med andre sektors tilgrensende satsing og virkemidler.

Gjennomgangen viser at det mangler mye kunnskap om hvor de viktigste friluftslivsområdene befinner seg. Det er et klart faglig behov for at kommuner og fylkeskommuner foretar kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder. Dette vil gi et bedre og mer enhetlig grunnlag for prioritering av hvilke områder som bør sikres og tilrettelegges. Både fylkeskommuner og andre har pekt på at det er behov for slik kartlegging også for å bedre faggrunnlaget å ivareta friluftslivsinteresser i arealplanleggingen.

Status viser at det har vært for lite fokus på betydningen av tilrettelagt friluftsliv i nærmiljøet. Sikring kan bidra til å oppnå bedre sammenhenger i den tilgjengelige grønnstrukturen i byer og tettsteder, bevare naturmangfold i grønnstrukturen og gjøre friluftslivsområdene

bedre tilgjengelige for syklende og gående. Det vil likevel fortsatt også være behov for å sikre andre typer av viktige friluftslivsområder.

Gjennomgangen av det faglige grunnlaget viser at mange statlig sikrede friluftslivsområder ikke er tilstrekkelig godt tilrettelagt, og at det ofte tar lang tid fra et område er sikret til det blir konkret opparbeidet og tilrettelagt til formålet. Nær 60 % av områdene mangler forvaltningsplan som faggrunnlag for tilretteleggings tiltak og for å kunne ta vare på kulturminner og naturmangfold i områdene.

Det er vist at dagens ordning der kommuner/friluftsråd har det praktiske og økonomiske ansvaret for drift av de sikrede områdene fungerer bra og bør videreføres.

Det har også vist at ordningen med Skjærgårdstjenesten, der staten bidrar økonomisk til drift av de statlig sikrede friluftsområdene som ikke er landfaste på strekningen fra svenskegrensen til Hordaland, bør videreføres.

2. Virkemidler for ivaretagelse og tilrettelegging av arealer for friluftsliv

Arealer og opplevelseskvaliteter for friluftsliv ivaretas ved bruk av en rekke ulike virkemidler. Allemannsretten, friluftsløven, plan- og bygningsloven, marka-loven, naturmangfoldloven og ulike tilskuddsordninger er eksempler på dette. Til sammen utgjør disse virkemidlene en helhet som på ulike måter ivaretar friluftslivsinteressene.

Handlingsplanen legger grunnlaget for fremtidig medvirkning fra statens side i arbeidet med sikring og tilrettelegging av areal til friluftsliv. Da statlig sikring av friluftslivsområder er ett av flere virkemidler for ivaretagelse av viktig friluftslivsareal, er det sentralt å se dette i sammenheng med øvrige virkemidler. Det gis derfor en oversikt over de viktigste virkemidlene for å ivareta arealer til friluftsliv.

2.1 Allemannsretten og friluftsløven

Allemannsretten, som er hjemlet i friluftsløven, gir rett til hensynsfull ferdsel og opphold i naturen. Dette gjør allemannsretten robust og motstandsdyktig, men den kan ikke hindre utbygging eller andre arealbruksendringer som gjør naturområder uegnet for friluftsliv. Friluftsløven er i hovedsak ingen arealdisponeringslov, men gir som hovedelement allmennheten rett til bruk av utmark. Friluftsløven avklarer forholdet mellom friluftsliv og grunneierens rett til å disponere egen grunn, og tar hensyn til begge deler.

Allemannsretten gir både rettigheter og plikter. Det er derfor viktig å være klar over at alle rettighetene som allemannsretten gir er begrenset. Allemannsretten er ment til å regulere bruk, slik at skade på naturmiljø blir minimal, og konfliktnivå dempes.

Begrepene innmark og utmark blir i friluftsløven brukt til å definere og avgrense allemannsretten. Utmark omfatter skog, fjell, myr, lynghei, holmer og skjær, noe som utgjør det meste av Norges areal. Utmark kan benyttes til friluftsliv hele året. På innmark er adgangen sterkt begrenset. Begrensninger i allemannsretten kan fastsettes med hjemmel i friluftsløven og andre lover.

Friluftsløven gir også det offentlige enkelte hjemler som kan påvirke arealdisponering til fremme av friluftslivsinteresser. Dette gjelder adgangen i § 40 til å stanse og fjerne et ulovlig byggverk, stengsel eller

annen innretning, skilt eller kunngjøring som strider mot forbud eller pålegg gitt i eller i medhold av loven, som særlig er aktuelt i strandsonen. Videre gir § 35 adgang til inngrepsløyve for gjennomføring av visse tiltak for å lette ferdsel i utmark, som kan være aktuelt for tilrettelegging av viktige turstier i enkelte situasjoner der det ikke oppnås minnelig avtale med grunneier.

2.2 Arealdisponering etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (pbl) skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Kommuneplanens arealdel er en vesentlig del av kommunens langsiktige plangrunnlag og skal vise sammenhengen mellom samfunnsutviklingen, behov for vern og utbygging og framtidig arealbruk. Arealdelen skal fastlegge hva de forskjellige arealene skal kunne brukes til, slik at det blir lettere å utarbeide mer detaljerte planer for enkeltområder, og slik at det raskt og enkelt kan fattes beslutninger i enkeltsaker i tråd med kommunale mål og nasjonal arealpolitikk.

Reguleringsplan har som formål å vedta en detaljering av overordnede planer, først og fremst kommuneplan og kommunedelplaner, for å avklare og legge til rette for konkret gjennomføring av virksomhet og tiltak i planområdet, samt gi juridisk bindende hjemmel til forutsatt arealbruk.

Plan- og bygningsloven har en rekke bestemmelser av stor betydning for å kunne ivareta friluftslivsinteresser og for arbeidet med å sikre og tilrettelegge arealbruk for friluftsliv. Særlig gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplanlegging legges mange premisser for friluftslivets betingelser. Spesielt i og ved byer og tettsted er reguleringsplanlegging det viktigste virkemiddelet for å ivareta arealer for friluftsliv.

2.3 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven (nml) skal sikre at naturen og dens mangfold tas vare på gjennom bærekraftig bruk og vern. Naturmangfoldlovens kapittel V om områdevern gir grunnlag for å verne store naturområder mot utbygging av ulike slag og er spesielt viktig for friluftsliv, i tillegg til kapittel VI om utvalgte naturtyper.

Nml angir fem vernekategorier for områdevern. Disse er nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, biotopvernområder og marine verneområder. Alle disse områdetypene og måten de forvaltes på kan være med på å berike opplevelser knyttet til friluftsliv og medfører varig sikring av store friluftsområder mot utbygging.

Mange nasjonalparker i Norge har friluftsliv som en del av verneformålet, og i flere nasjonalparker er det tilrettelagt for friluftsliv gjennom informasjon, merkede stier, overnattingssteder med mer. Også landskapsvernområder innehar ofte store kvaliteter for friluftslivet og da gjerne knyttet til landskapsbildet og landskapsopplevelsen.

Naturreservater er den strengeste formen for områdevern. De er ofte verdifulle for friluftsliv, men kan også ha ferdselsrestriksjoner på bakgrunn av verneformålet, og noen er derfor i liten grad forenlige med friluftsliv.

2.4 Markaloven

Lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven) skal fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Loven skal sikre Markas grenser og bevare et rikt og variert landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminner. Det skal samtidig tas hensyn til bærekraftig bruk til andre formål.

Markaloven har et generelt forbud mot bygge- og anleggstiltak. Unntak fra byggeforbudet kan kun skje i form av konkrete dispensasjoner i den enkelte sak eller som ordinær tillatelse, dersom tiltaket er tråd med reguleringsplan eller kommuneplan som er stadfestet i henhold til markaloven.

Markaloven har en bestemmelse om at områder i Marka som har særskilt verdi for friluftsliv, kan vernes etter mønster fra vern av viktige naturområder etter nml. Dette er en ny verneform i Norge, som kun finnes i markaloven.

2.5 Kulturminneloven

Kulturminneloven gir anledning til å frede et kulturmiljø ut fra områdets totale kulturhistoriske verdi. Dette gjelder kulturmiljøer i byer og tettsteder, i jordbrukslandskapet eller i skog og utmark. Kongsberg

sølvverk er et slikt fredet kulturmiljø, som innbefatter blant annet Jonsknuten og Knutehytta, som er mye brukte utfartssteder. Kulturmiljøfredningen av Sølvverket omfatter både skog, berg, bygninger, installasjoner og kulturlandskap. For mange vil kulturminnene og historien bidra til økt glede ved friluftsliv i området. Et annet kulturmiljø er deler av Bygdøy i Oslo, som er fredet både med hjemmel i kulturminneloven og naturmangfoldloven.

Alle inngrep i fredete kulturmiljøer krever dispensasjon fra regional kulturminneforvaltning (fylkeskommunen). Slike fredninger vil derfor også forhindre nedbygging og forringelse av viktige arealer for friluftsliv.

Kulturminneloven gir anledning til å frede større områder rundt fredete kulturminner og å frede gamle veier. Dette vil ofte også være viktig for friluftslivet. Nasjonal verneplan for veger, bruer og vegrelaterte kulturminner inneholder veiminne i Norge fra 1537 til 1999 som har vært i statens eie eller bruk. Mange veitraseer og enkeltobjekter i hele Norge er vernet etter kulturminneloven på bakgrunn av verneplanen, blant annet gamle gang- og rideveger og utgatte kjøreveger, som i dag er viktige ferdselsårer for friluftsliv. Et eksempel på en slik veg er den første kjørevegen over Haukelifjell i Telemark/Hordaland.

I melding til Stortinget «Framtid med fotfeste – kulturminnepolitikken» (2012–2013), avgitt av Regjeringen i april 2013, fremheves at kulturminner er viktig som opplevelsesverdi og motivasjonsfaktor i friluftsliv. Det fremkommer at Regjeringen ønsker å øke fokuset på synliggjøring og formidling av kulturminner og kulturhistorie i naturen og kulturlandskapet. Det vises i denne sammenheng blant annet til at formidling og synliggjøring av kulturminner er prioritert innenfor tilskudd til opparbeiding og tilrettelegging av statlig sikrede friluftslivsområder.

2.6 Friluftslivsområder i andre statlige organers eie

Viktige områder for friluftsliv kan være godt ivarett selv om de eies av andre statlige etater enn miljøforvaltningen. Dette gjelder først og fremst Statskog og Kystverkets eiendommer.

Statskog SF eier om lag 20 prosent av Norges landareal og er med det landets største grunneier. Statskog har lange tradisjoner for å tilrettelegge for friluftsliv. Dette gjelder jakt, fiske, overnatting og annet friluftsliv. Tilretteleggingstiltakene spenner over parkerings- og rasteplasser, bruer, åpne hytter/koier, utleiehytter, informasjonstavler og aktivitetsdager.

Kystverket eier totalt 114 fyreiendommer hvorav 68 er fredet etter kulturminneloven. I 2005 og 2006 ble noen

fyrstasjoner avhendet. I St. prp. Nr. 29 (2006–2007) ble imidlertid den da pågående avhendingsprosessen stoppet, og det ble bestemt at Kystverket fortsatt skulle eie fyrstasjonene. Samtidig ble det bestemt at Kystverket skulle legge til rette for utleie til drivere som kunne gjøre fyrstasjonene tilgjengelige for allmennheten.

Rundt 70 av fyrstasjonene er i dag utleid og en stor andel av disse blir drevet av organisasjoner som er opptatt av friluftsliv og kystkultur. Flere fyrstasjoner inngår som overnattingssteder i kystledene.

Også andre aktørers eiendommer brukes eller har potensial for å bli brukt til friluftsliv. Dette gjelder blant annet Forsvaret, Statens vegvesen, Jernbaneverket, museumsområder m.fl. I enkelte tilfeller er hjemmelen til slike områder overført til DN, jf. kapittel 4.8 om status for statlig avhending av fast eiendom.

2.7 Virkemidler for å ivareta og tilrettelegge jordbrukets kulturlandskap for friluftsliv

Landbrukets utvikling i Norge krever effektiv drift og derfor ofte store sammenhengende jordbruksarealer. Dette kan føre til blant annet redusert tilgjengelighet til jordbrukslandskapet. Flere ulike virkemidler bidrar imidlertid til å bøte på dette. Det gjelder generelle virkemidler der formålet er å holde arealer i hevd. Det gjelder også spesielle virkemidler rettet inn mot ivaretagelse og utvikling av miljøverdier, herunder tilrettelegging for friluftsliv. Landbrukets miljøvirkemidler retter seg mot foretak som driver landbruksproduksjon og mot eiere av landbrukseiendom. I hovedsak er det tilskuddsordningene SMIL (Spesielle miljøtiltak i jordbruket), som forvaltes av kommunene, og RMP (regionalt miljøprogram), som forvaltes av fylkesmannen, som er aktuelle i forhold til friluftsliv.

SMIL har til formål å fremme natur- og kulturminneverdiene i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensningen fra jordbruket, utover det som kan forventes gjennom den vanlige jordbruksdriften. Det kan blant annet søkes om midler til å tilrettelegge for større tilgjengelighet og opplevelse i landskapet, og til å holde verdifulle områder åpne. RMP skal gi en målretting av miljøinnsatsen i jordbruket ut over det som er mulig gjennom nasjonale ordninger. Friluftsliv er et av områdene innenfor RMP og aktuelle tiltak kan blant annet være vedlikehold av turtraseer og merking. Av betydning er også Lov om skogbruk og Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK). Formålet med skogbruksloven er blant annet å ta hensyn til landskapet, friluftslivet og kulturverdiene i skogen.

NMSK gir mulighet for å gi tilskudd til tiltak for å videreutvikle miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner.

Landbrukets veier er viktige ferdselsårer for friluftslivet. Det samme gjelder også for blant annet ski- og sykkelidrett. Det er et mål at landbruket bidrar til at næringens behov for vei kombineres med friluftslivets behov.

Mange grunneiere innen landbruket bidrar til å fremme friluftslivet i lokalmiljøet, herunder jakt og fiske, gjennom et samarbeid med kommune og friluftslivsorganisasjoner om etablering av stier, merking av løyper, etablering av parkeringsplasser, salg av jakt- og fiskekort osv. Bøndenes og grunneierens kompetanse og lokal kunnskap som arealforvaltere er viktig i denne sammenheng, og gir landbruket en mulighet til å bidra på ulike arenaer i samfunnet. På denne måten sikres kunnskapsoverføring og større forståelse både for landbruk, friluftsliv og reiselivets betydning i befolkningen.

Myndighetene er avhengige av samarbeid med grunneiere for å oppnå frivillig sikring av områder der landbruksdrift og friluftsliv skal foregå parallelt. For skog-eier kan økt tilrettelegging og bruk av skogareal til rekreasjonsformål føre til tap og ulemper. I St. meld. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken legger Regjeringen til grunn at tilretteleggingstiltak i by- og tettstedsnære skoger kan være kostnadseffektive tiltak sammenlignet med andre anlegg og tiltak rettet mot helse, opplæring og rekreasjon. Regjeringen vil derfor styrke samarbeidet mellom landbruket, kommunene og frivillige organisasjoner for å videreutvikle friluftslivstilbud i kulturlandskap, skog og utmark.

2.8 Statlig sikring av friluftslivsområder

Statlig sikring av friluftslivsområder skjer ved at staten anskaffer råderett over viktige arealer til allmennhetens bruk som friluftslivsområder. Etter sammenslåing av Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet er det fra 1. juli 2013 det nye Miljødirektoratet som ivaretar denne statlige forvaltningsmyndigheten.

Dette kan skje på flere måter:

1. Ved statlig erverv/kjøp av eiendom.
2. Ved krav om tinglyst erklæring om varig bruk til friluftsliv når staten bidrar inntil 50% til et kommunalt erverv/kjøp av eiendom. Gjelder også når eksisterende offentlig eiendom søkes statlig sikret, jf kap. 3.6 om vederlagsfri sikring.
3. Ved inngåelse av varig bruksrettsavtale (servituttavtale) mellom staten og privat grunneier.
4. Ved krav om tinglyst avtaletiltredelse når staten bidrar med inntil 50% til servituttavtale mellom kommune/friluftsråd og privat grunneier.

Der kommunen eller et friluftsråd skal være grunneier eller avtalepart til servitutt, jf punktene 2 og 4 ovenfor, anskaffes statlig råderett ved erklæring eller avtaletilfredelse som innebærer varig båndlegging til friluftslivsformål.

I prinsipp innebærer statlig sikring av friluftslivs-områder at staten skaffer seg råderett over et areal til allmennhetens bruk som friluftslivsområde ved å kjøpe det, ved å inngå langsiktig avtale om bruksrett (servituttavtale) eller ved å få tinglyst en erklæring om at området skal brukes til friluftslivsformål.

Statlig sikring brukes i første rekke til sikring av:

- Svært populære områder der allmennhetens bruk av området er så stor at den overstiger det grunn-eier i henhold til allemannsretten må forventes å akseptere
- Områder der det er behov for fysiske tilretteleggingstiltak for å ivareta området og sikre allmennhetens bruk
- I enkelte særlige tilfeller: Områder som er utsatt for et stort utbyggingspress og samtidig har en nøkkelfunksjon, for eksempel som del av en sammenhengende grønnstruktur eller kyststi

Ved statlig sikring ved kjøp blir enten staten, kommunen, fylkeskommunen eller et friluftsråd eier av områdene. Når staten ved Miljødirektoratet bidrar til sikring av friluftslivsområder uten å overta eiendomsretten til eiendommene, er det som nevnt ovenfor en forutsetning at det tinglyses en klausul (erklæring) på eiendommene om at de ikke kan omdisponeres til andre formål uten samtykke fra direktoratet. Slik klausul kan også forøvrig opprettes på områder som allerede er i offentlig eie uten at det ytes økonomisk tilskudd til selve sikringen. Områdene får da status som statlig sikret, og det kan søkes om økonomiske midler fra staten til tilrettelegging.

Det har i årenes løp blitt sikret et nettverk av naturperler for friluftsliv på denne måten. Uten aktivt sikringsarbeid fra det offentlige sin side, ville mange av disse områdene vært nedbygd, ikke vært tilrettelagt eller på annen måte vært lite tilgjengelig for folk flest.

2.8.1 Hvorfor sikre områder

Gjennom allemannsretten og friluftsløven har enhver rett til fri ferdsel og opphold i utmark når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet, jf kap 2.1. Men allemannsretten og friluftsløven har få bestemmelser som konkret kan hindre at utmarksarealer omdisponeres til andre formål, for eksempel gjennom

utbygging eller oppdyrking. Tilretteleggingstiltak for friluftsliv, som opparbeiding av turveger og oppholdsplasser, kan heller ikke utføres med hjemmel i friluftsløven, med unntak for enkel merking og svært enkle tilretteleggingstiltak. Den frie ferdselsretten er også begrenset av at den, med visse unntak for ferdsel vinterstid og for ferdsel på vei og sti i innmark, kun gjelder for utmark, og at den ikke må være til «utilbørlig ulempe» for eier eller bruker av grunnen.

Alle disse forhold gjør at det i mange situasjoner vil være behov for å ivareta friluftslivsinteressene ut over de rettigheter som følger av den frie ferdselsretten. Særlig vil dette være aktuelt i og i nærheten av byer og tettsteder.

Planlegging etter plan- og bygningsloven skal som hovedregel ivareta områder for friluftsliv, men ved stor bruk og når det er behov for tilrettelegging, kan statlig sikring av områdene være et nødvendig virkemiddel i tillegg.

2.8.2 Aktører og roller i sikringsarbeidet

Kommuner og interkommunale friluftsråd er de som oftest tar initiativ til sikring av områder, for deretter å søke om statlig medvirkning til finansieringen. Andre aktører som for eksempel frivillige organisasjoner kan også ta initiativ til sikring, men for å ivareta lokalt forankret ansvar for allmenn bruk og områdeforvaltning kan bare kommuner og interkommunale friluftsråd søke. Søknad om statlig medvirkning til finansiering sendes via Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter. Søknadene vurderes og prioriteres av fylkeskommunene. Endelig beslutning om statlig sikring og eventuell tildeling av midler gjøres av Miljødirektoratet.

Når områdene er statlig sikret, overtar de respektive kommunene eller friluftsrådene ansvaret for tilrettelegging, vedlikehold, drift og skjøtsel av områdene, mens fylkesmannen og direktoratet har det overordnede forvaltningsansvaret.

2.9 Tilrettelegging i statlig sikrede friluftslivsområder

Tilrettelegging kan i mange tilfelle gjøre statlig sikrede områder mer tilgjengelige og attraktive for mange, samtidig som opplevelseskvalitetene ivaretas (natur, kulturminner med mer). Både informasjon og fysisk tilrettelegging vil ofte være nødvendig på de sikrede områdene.

I tillegg til kommunene, friluftsrådene og fylkeskommunenes egne midler, er det i første rekke midler over Miljøverndepartementets budsjett og spillemidler som er aktuelle å bruke til tilretteleggingstiltak i statlig sikrede friluftslivsområder.

Frivillige organisasjoner bidrar ofte betydelig gjennom dugnadsarbeid. Også bank- og forsikringsstiftelser bidrar, gjennom midler til allmenntilrettelegging.

Hvilke midler som er mest relevante vil avhenge av type tiltak. Spillemidler er for eksempel forbeholdt tiltak som generer fysisk aktivitet.

2.10 Tilrettelegging for friluftsliv i naturen forøvrig

Hensiktsmessig og naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv er generelt viktig for å bidra til at naturområder blir tatt i bruk til friluftsliv. Tilrettelegging kan være både informasjon, organiserte aktivitetstiltak og fysisk tilrettelegging. Særlig i nærområder der folk bor er fysisk tilrettelegging aktuelt og viktig, mens store skog- og fjellområder ofte har størst verdi når de har liten eller ingen fysisk tilrettelegging.

Utenom statlig sikrede og tilrettelagte friluftslivsområder, finnes også en rekke ulike økonomiske virkemidler og tilskuddsordninger for tilrettelegging for friluftsliv og fysisk aktivitet. De ulike virkemidlene har ulike krav for å ivareta sikkerhet for investeringene, blant annet krav til avtale med grunneier.

I tillegg til tiltak initiert gjennom tilskuddsordninger og tiltak i regi av kommuner og fylkeskommuner, er det som nevnt i kap 2.6 og 2.7 mange grunneiere som tilrettelegger for friluftsliv på egen eiendom eller stiller grunn til disposisjon for friluftslivformål.

2.10.1 Spillemidler til tilrettelegging for friluftsliv

Det kan gis spillemidler til tilrettelegging/anlegg for friluftsliv innenfor tildeling til idrettsanlegg i kommunene og innenfor en egen tilskuddsordning for anlegg for friluftsliv i fjellet. Målet for anleggsutbyggingen er å gi flest mulig anledning til å drive idrett og fysisk aktivitet, herunder friluftsliv. Det er anleggstyper som harmonerer med aktivitetsprofilen til barn og ungdom som prioriteres, og som i tillegg gir mulighet for egenorganisert fysisk aktivitet og som kan brukes av mange.

En forutsetning for å kunne søke om spillemidler til et anlegg er at en i utgangspunktet har eiendomsrett (eventuelt langvarig festerett eller leierett) til grunnen under anlegget. Dette gjelder ikke dersom anlegget er plassert på kommunal eller fylkeskommunal grunn.

Friluftslivsanlegg i kommunene omfatter anlegg som dagsturhytter, turveier, turløyper, turstier, lysanlegg for turveier og turløyper, sanitæranlegg, sjøsportkart og turkart. Andre tilskuddsberettigede anlegg med betydning for friluftsliv er for eksempel langrennsanlegg, klatreruter og orienteringskart.

Tilskuddsberettigede anlegg for friluftsliv i fjellet er overnattings- og sikringshytter som ligger i tilknytning til rutenettet i fjellet, og løypetiltak. For overnattings- og sikringshytter kan det søkes om tilskudd til investeringer i bygg, til ombygging, utvidelse og rehabilitering. Det kan ikke søkes om tilskudd til vedlikehold og drift. Det kan heller ikke søkes om tilskudd til grunntilrettelegging.

Når det gjelder løypetiltak kan det søkes om tilskudd til opparbeiding av stier og løyper, herunder blant annet hvilebuer og uværsskur, bruer og andre muligheter for passering av elver, varding, skilting og rødmerking.

Stortinget vedtok 7. mars 2013 Meld. St. 26 (2011–2012) «Den norske idrettsmodellen». Meldingen angir blant annet hvilke anleggs kategorier som skal prioriteres for tildeling av spillemidler i årene fremover. Å legge til rette for egenorganisert fysisk aktivitet og friluftsliv oppgis som et av de viktigste satsingsområdene og at anlegg for idrett og egenorganisert fysisk aktivitet i kommunene, herunder friluftsliv, vil være førsteprioritet for den statlige idrettspolitikken de nærmeste årene. I tillegg skal tilskuddsordningen til anlegg for friluftsliv i fjellet videreføres, tilskuddsordningen til friluftstiltak for barn og ungdom skal videreføres og styrkes, tilskuddsordningen for friluftslivstiltak skal utvides til å omfatte tiltak overfor inaktive voksne og det skal foretas en gjennomgang av friluftslivstiltak som mottar spillemidler.

Tidsperioden et anlegg som har mottatt spillemidler skal være åpent for allmenn aktivitet er nå satt til 30 år (tidligere 40 år). Dette innebærer i praksis også en form for statlig sikring, da for eksempel en turvei som får spillemidler ikke kan omgjøres innenfor 30-års perioden.

2.11 Virkemidler for ivaretagelse og tilrettelegging av ferdselsårer

Det kanskje viktigste virkemiddelet som kan bidra til at ferdselsårer blir ivarettatt og tilrettelagt, er å sørge for at de blir brukt. Kartfesting av og informasjon om traseene er i den sammenheng sentralt. Et nasjonalt system for kartfesting av ferdselsårer for friluftsliv fantes ikke da arbeidet med denne handlingsplanen startet. Det har derfor blitt igangsatt et samarbeidsprosjekt mellom DN og Statens kartverk om å utvikle standard datasett for digital kartfesting av viktige ferdselsårer for friluftsliv.

Målet med fellesprosjektet er å etablere en nasjonal database for turstier, turveier og skiløyper med basis i SOSI-standard for friluftsliv. Statens kartverk skal drifte basen. En slik database kan gi en svært god oversikt over alle slags ferdselsårer for friluftsliv i hele landet. Hvor god oversikten blir, avhenger imidlertid

av at kommuner, fylkeskommuner, friluftsråd med flere legger data inn i databasen og oppdaterer denne. Databasen skal være fritt tilgjengelig for alle.

Stier og løyper som kun skiltes/merkes og holdes farbare med svært enkle tiltak for å lette ferdseien er i liten grad sikret på annen måte enn ved avtale med grunneier. Sikring kan i noen tilfeller være et virkemiddel for å kunne tilrettelegge turveier med blant annet universell utforming og økt tilgjengelighet.

Økonomiske virkemidler til fysisk tilrettelegging av ferdselsårer er ellers tilsvarende som for tilrettelegging i statlig sikrede friluftslivsområder.

Når det gjelder ferdselsårer til sjøs, har Kystverket i de senere år satt i gang tiltak rettet mot fritidsbåter. Ved siden av generell informasjon for å bedre sjøsikkerheten, er det iverksatt spesiell merking på enkelte farleder.

2.12 Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder

For å kunne ivareta friluftslivsinteressene må kommunene være kjent med hvilke områder og hvilke kvaliteter som har størst betydning for friluftslivet. En grundig kartlegging og verdsetting av kommunens areal med hensyn til friluftsliv er nødvendig for at kommunene skal kunne få en slik oversikt. Slik dokumentasjon er et viktig grunnlag for planlegging etter plan- og bygningsloven, for å identifisere områder som bør sikres, og for å kunne bruke midler til tilrettelegging i de viktigste områdene.

En metodikk for kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder er utviklet av DN og er beskrevet i DN-håndbok nr. 25-2004 «Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder». Metoden er lagt opp slik at den skal være enkel og etterprøvbart, og at det lett kan redegjøres for hvilke vurderinger og kriterier som er lagt til grunn for arbeidet og det ferdige produktet. Det er viktig at denne kartleggingen registreres enhetlig og digitalt, slik at det kan presenteres i ulike målestokker og sammen med annen temainformasjon.

3. Status for arbeidet med sikring og tilrettelegging; metoder og prosesser

3.1 Sikringsordningen i et historisk perspektiv

Siden 1958 har staten medvirket til sikring av områder for allmennhetens friluftsliv gjennom en egen post på statsbudsjettet. Statens friluftsråd, som ble oppnevnt i 1958, hadde sikring av friluftslivsområder som en sentral oppgave. Arbeidet var i stor grad rettet mot å sikre områder som ellers ville ha blitt tatt i bruk til andre formål. Friluftsrådet skulle gi innstilling om bruken av statlige midler til friluftslivsformål, og deltok aktivt i sikringsarbeidet. I 1965 ble rådets sekretariat lagt til den nyopprettede «Administrasjon for friluftsliv og naturvern» i Kommunaldepartementet. Da Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972 ble ansvaret for Statens friluftsråd overført dit.

Direktoratet for naturforvaltning ble opprettet i 1985 og fikk en egen friluftslivsavdeling i 1989. En rekke ansvarsområder innen friluftslivssektoren, blant annet sikring og forvaltning av friluftslivsområder, ble da delegert til DN. Statens friluftsråd ble nedlagt i 2002.

Det første sikringsbudsjettet i 1958 var på 150 000 kroner. Budsjettene har variert i ettertid, men har blant annet som følge av tiltakende arealpress og økt fokus på tilgjengelighetsproblemer i strandsonen, steget betydelig de senere år. Rammen for nye tilsagn til sikring var i 2012 ca 50 mill. kroner.

3.2 Sikringsformer

Det finnes ulike måter å sikre et friluftslivsområde på. Hvilken sikringsform som benyttes må vurderes konkret i hver enkelt sak. Det offentlige kan erverve eiendomsretten. Enten blir staten grunneier, eller en statlig klausul tinglyses på områder som normalt kommunen eller i noen tilfeller et interkommunalt friluftsråd, blir eier av. I de aller fleste tilfeller skjer offentlige erverv til friluftslivsformål ved frivillig kjøp etter omforent avtale (kjøpskontrakt). I noen situasjoner er det imidlertid ikke mulig å komme fram til frivillig avtale, og dersom det gjelder et særlig viktig område kan det bli vurdert nødvendig at det offentlige eksproprierer arealet for å sikre allmennhetens friluftslivsinteresser. For statlig medvirkning til sikring legges det til grunn at det er kommunen som står for slik vurdering og

eventuelt gjør vedtak om ekspropriasjon med hjemmel i plan- og bygningsloven.

En annen sikringsform er at det inngås en avtale med grunneier om varig bruk og tilrettelegging av eiendom til allment friluftslivsformål (servituttavtale). Bruksavtalen tinglyses og sikrer det offentlige og allmennhetens bruksrettigheter over hele eller deler av en eiendom.

Avtalen begrenser eierens rådighetsmuligheter, men for eksempel beiting med småfe, skogsdrift, fiske og jakt vil oftest kunne fortsette under hensyn tilpasset friluftslivsinteressene. Svært enkle avtaler, for eksempel om merking og rydding av turstier, kan være vederlagsfrie.

Servituttavtale som sikrer allmenn områdebruk ut over friluftsloven og gir staten rettigheter til fysiske opparbeidingstiltak inngås mot et økonomisk vederlag som utbetales når avtalen tinglyses.

Statlig sikring av areal kan også skje ved at staten ved Direktoratet for naturforvaltning overtar eiendommer fra andre statsetater, når eiendommen går ut av disse etatenes naturlige bruk. Avhending av statseiendom reguleres av en egen avhendingsinstruks (Kgl. resolusjon av 19.12.1997 - Instruks om avhending av statlig eiendom m.v.).

Når annen offentlig eiendom stilles til rådighet for bruk og tilrettelegging for friluftsliv i minst 40 år anses formålet tilstrekkelig sikret til å kunne motta tiltaksmidler over Miljøverndepartementets budsjett.

3.3 Gangen i sikrings sakene

Statlig sikring av friluftslivsområder er ofte en omfattende prosess, jf. figur 1. Det er normalt kommuner og interkommunale friluftsråd som tar initiativ til sikring, og søker om statlig medvirkning til finansieringen. Fylkeskommunene prioriterer søknader innenfor sitt fylke og gir en vurdering til Miljødirektoratet (tidligere DN), som avgjør søknadene.

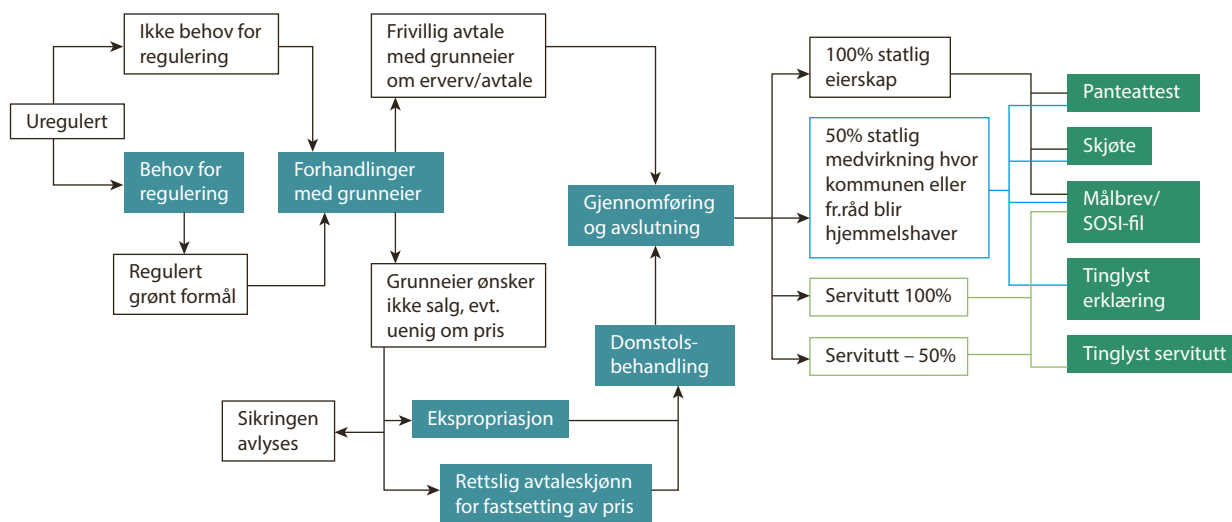
Statlig medvirkning til finansiering av en sikrings sak gis i form av et tilsagn med vilkår for gjennomføring og utbetaling av vederlag og andre nødvendige utgifter til

Sikringsprosessen – et oversiktsbilde

Figuren viser hvordan de ulike fasene i en sikrings sak henger sammen og er innbyrdes avhengig av hverandre. Miljødirektoratet kan etter søknad gi tilsagn om medvirkning på ulike stadier

Prosesser som ofte tar lang tid

Prosesser som kan ta lang tid



Figur 1: Oversikt over ulike «faser» i sikringsprosessen.

erverv eller inngåelse av varig bruksavtale, når saken er sluttført og dokumentert i samsvar med vilkårene.

Det varierer svært mye hvilken fase en sikrings sak er i når kommunen/friluftsrådet sender inn sin søknad om statlig medvirkning. I noen tilfeller søkes det om midler til statlig sikring av uregulerte arealer som over tid har fått en betydelig bruk, eller som har potensial for økt bruk og som derfor ønskes tilrettelagt. I andre tilfeller har kommunen analysert og kartlagt hvilke arealer som bør ivaretas for friluftsliv, og deretter brukt dette som grunnlag for en arealplanprosess og utplukking av viktige enkeltområder.

Gjennom arealplanprosesser kan kommunen avklare ulike arealbehov og synliggjøre kommunens ønsker for arealutnyttelsen. I slike prosesser blir arealkonflikter håndtert og avklart, og dette gir grunnlag for gjennomføring av statlig sikring i tråd med planens formål. I de tilfeller der privat grunneier kan hindre bruk/økt bruk av området til friluftsliv, må kommunen inngå forhandlinger med eier eller bruker av arealene om arealbruken. Utgangspunktet for kommunen vil da være et ønske om å overta eiendomsretten til arealet, eller å inngå en langvarig avtale om tilrettelegging og bruk av arealene til friluftslivsformål. Hvis forhandlinger ikke fører fram, kan kommunen vurdere bruk av ekspropriasjon.

Noen ganger har kommune/friluftsråd innledet forhandlinger med grunneiere om betingelser for offentlig overdragelse eller bruksavtale for eiendommen, kanskje også allerede inngått avtale, på det tidspunktet statlig medvirkning søkes.

Andre ganger sendes søknad til direktoratet så tidlig at forhandlinger ikke er påbegynt - for eksempel fordi kommunen ønsker å ha økonomien på plass før en omfattende sikringsprosess startes opp. I kompliserte sikringsprosesser kan direktoratet i enkelte tilfeller tilby gratis advokatbistand fra erfarne samarbeidsadvokater for å avklare juridiske og økonomiske forhold tidlig i prosessen.

Direktoratet krever sikkerhet for statlige investeringer. Nødvendige eiendomsdokumenter skal derfor mottas før utbetaling av statlig tilsagn kan foretas. Siden kommuner og interkommunale friluftsråd søker statlig økonomisk medvirkning på ulike stadier i sikringsprosessen, blir også det statlige tilsagnet gitt på ulike stadier. Derfor vil det variere betydelig hvor lang tid det går fra tilsagn gis til utbetaling foretas og sikringen er gjennomført. Dersom det i mellomtiden er vanskelige forhandlingsprosesser, eventuelt planprosess og/eller ekspropriasjonssak, kan sikringsprosessen ta flere år.

3.4 Prisfastsetting

Staten er forpliktet til å føre en ansvarlig budsjettpolitikk, og skal derfor ikke medvirke til avtaler om økonomisk vederlag som går ut over de prinsipper som er fastsatt gjennom lovgivning, særlig ekspropriasjons-erstatningsloven med tilhørende rettspraksis knyttet til skjønn. Det eksisterer en omfattende rettspraksis som har fastsatt prinsippene for verdsetting av areal som overtas av det offentlige til friluftslivsformål, og denne praksisen følges av direktoratet ved vurdering av om staten skal inngå frivillige avtaler om vederlag for sikring av friluftslivsområder.

De langt fleste områder blir sikret etter frivillig avtale med grunneier. Det kan være kompliserte og langvarige forhandlinger i slike saker. Det offentlige vil under forhandlingene forholde seg til områdets status i kommunal arealplan, og den lovlige og påregnelige bruksverdien. Ofte vil bruksverdien i disse sakene tilsvare landbruksverdien. Slik bruksverdi vil gjennomgående være lav i forhold til for eksempel verdi som tomtegrunn for utbygging, hvilket kan være vanskelig for grunneier å akseptere. Ved uenighet om pris kan det avholdes rettslig avtaleskjønn for å få fastsatt prisen. Et rettslig avtaleskjønn gjennomføres som en vanlig skjønnssak for domstolene, men er da basert på en avtale mellom partene. Prisen kan også bli fastsatt gjennom ekspropriasjonsskjønn i de tilfeller partene ikke enes om en frivillig avtale eller grunneier ikke ønsker å selge arealene. Slike saker tar ofte lang tid, særlig dersom det blir anke til overskjønn eller Høyesterett.

Saker som er avgjort gjennom rettslig skjønn for domstolene, danner grunnlag for prisnivået det offentlige kan tilby i liknende saker i ettertid.

3.5 Vertsrolleprinsippet

Sikringsarbeidet er tuftet på et prinsipp om at staten kan fullfinansiere sikring av friluftslivsområder som i hovedsak brukes av befolkningen i en større region (særskilte friluftslivsområder av nasjonal og regional verdi) og der et flertall av brukerne kommer fra andre kommuner enn der området ligger. Andre viktige friluftslivsområder som i hovedsak brukes av befolkningen lokalt; fra kommunen området ligger i (lokale friluftslivsområder), kan delfinansieres med inntil halvparten av sikringskostnadene.

Prinsippet, det såkalte vertsrolleprinsippet, bygger på at kommuner som har en åpenbar «vertsrolle» ikke kan forventes å skulle dekke alle kostnadene med sikring av områder som i hovedsak benyttes av befolkningen i andre kommuner og tilreisende ellers, som turister m.v.

3.6 Vederlagsfri sikring

I noen tilfeller omgjøres areal som allerede er i offentlig eie til statlig sikret friluftslivsområde. Slik omgjøring fordrer at området tilfredsstillende kriteriene for statlig sikring. Kommune/friluftsråd søker da på ordinær måte gjennom elektronisk søknadssenter. Slike saker kan behandles gjennom hele året. Dersom arealet godkjennes, kreves samme dokumentasjon som ved andre sikringssaker. Det tinglyses en erklæring om at «området ikke kan brukes til annet enn friluftslivsformål for allmennheten uten samtykke fra staten ved DN» (fra 01.07.2013 Miljødirektoratet). Områdene er da sikret på lik linje med øvrige statlig sikrede områder, forvaltes deretter og kan tildeles statlige tilretteleggingsmidler.

3.7 Rammetilsagnssamarbeidet 2003–2011

I perioden 2003–2011 ble det gjennomført et prøveprosjekt med rammeavtaler med Stavanger, Trondheim, Bergen, Oslo og Kristiansand kommuner for å sikre viktige nærrområder og arealer for allmenn ferdsel og opphold i byenes grønstruktur til friluftslivsformål.

Samarbeidet besto av en gjensidig forpliktelse mellom DN og kommunene om årlig å sette av nærmere avtalte beløp til statlig sikring av areal. Kommunene forpliktet seg til å sette av minst like høyt beløp som staten. Avtalt ramme varierte fra 3,2 mill. kroner over fire år (Trondheim) til 20,5 mill. kroner over syv år (Stavanger), basert på kommunenes søknader og forutsetninger. Tilsagnet ble ikke knyttet til eksakte områder og ferdselstraseer som skulle sikres, men en liste over slike aktuelle arealer. Dette ble av kommunene oppfattet som en mer attraktiv, fleksibel og forutsigbar ordning enn den normale tilsagnsordningen. Det ble satt frister for gjennomføring/utbetaling av årlige tilsagn på to-fire år. Det ble videre forutsatt at kommunene dekket kostnadene med tilrettelegging av arealene. Flere av kommunene har formidlet ønske om å forlenge rammetilsagnssamarbeidet. Samarbeidet er evaluert, og erfaringer fra samarbeidet er innarbeidet i handlingsplanen.

3.8 Sikringssamarbeidet med Friluftsrådernes Landsforbund

I perioden 2001–2010 samarbeidet DN med Friluftsrådernes Landsforbund (FL) om statlig sikring av friluftslivsområder langs kysten fra svenskegrensen til og med Hordaland. I fase 1 av samarbeidet ble det utarbeidet behovsoversikt for statlig sikring av områder, samt utarbeidet en strategi for gjennomføring av prioriterte behov. I fase 2 ble det lagt inn ekstra ressurser hos FL og de interkommunale friluftsrådene for å gjennomføre prioriterte saker. I fase 3 ble det utarbeidet erfarings- og veiledningsmateriale for gjennomføring av sikringssaker.

3.9 Sikring og tilrettelegging av områder som skjærgårdspark

I tillegg til det ordinære arbeidet med statlig sikring av områder, som i det vesentlige er basert på sikring ved erverv, har ca 310 områder langs kysten av Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder blitt sikret i egne prosesser for etablering av skjærgårdsparker i perioden 1977 til 2013.

Skjærgårdsparkene er etablert og utviklet gjennom et langvarig samarbeid mellom staten og kommunene, berørte grunneiere og frivillige organisasjoner, interkommunale friluftsråd og fylkeskommuner.

Arbeidet har vært basert på flerårige prosjekter med forberedende planlegging og kartlegging i en eller flere kommuner, der et større antall utvalgte områder av regional/nasjonal betydning i skjærgården er blitt sikret gjennom frivillige bruksavtaler (servituttavtaler mellom staten og private grunneiere). Disse avtaleområdene er deretter tilrettelagt til formålet, og fra 1992 er tilretteleggingen sett i helhetlig sammenheng med opparbeidingsbehov for øvrige statlig sikrede friluftslivsområder i samme kystregion (sikret ved erverv). Det helhetlige opplegget fra 1992 har også vært basert på at det samtidig med sikring av nye områder gjennom bruksavtaler er blitt utarbeidet helhetlige forvaltningsplaner og handlingsprogram, der alle områder i en skjærgårdsparkregion med behov for tilrettelegging er gitt grunnleggende eller fornyet opparbeiding.

Skjærgårdsparkene utgjør i alt om lag 68000 dekar fordelt på ca 680 statlig sikrede friluftslivsområder, herav ca 370 sikret ved erverv og ca 310 ved servituttavtale med privat grunneier.

Skjærgårdsparkenes etablering og utvikling kan, med unntak av det ovennevnte samarbeidet for å kunne sikre mange nye områder gjennom flerårige prosesser, og det forhold at det er brukt servituttavtale som sikringsform for nye områder, i samlet resultat sammenliknes med utviklingen av statlig sikrede og tilrettelagte friluftslivsområder i Oslofjorden og Vestkystparken på kysten av Rogaland og Hordaland. Vestkystparken ble opprettet i 1997 etter initiativ av fylkeskommunene, og omfatter vel 300 sikrede områder fra Egersund til Fensfjorden, som forvaltes av interkommunale friluftsråd. Oslofjordområdet omfatter vel 700 områder. Arbeidet med erverv av enkeltområder har her pågått helt fra statens sikringsordning til friluftslivsformål ble innført.

Disse kyststrekningene er ellers de eneste som er gitt en særlig status for drift av sikrede friluftslivsområder, på den måte at staten her, gjennom det båtbaserte opplegget med Skjærgårdstjeneste, bidrar med 50% av driftskostnadene, jf også kap 5.3 og 5.5.

3.10 Om helhetlige prosesser og statlig sikring av områder i arbeidet med nærmiljøsatsing

Naturopplevelse og fysisk aktivitet for alle grupper i befolkningen er et sentralt mål for friluftslivspolitikken. 80 prosent av befolkningen bor i byer og tettsteder. Miljøverndepartementet ønsker derfor at arbeidet med statlig sikring og tilrettelegging i større grad har fokus på nærmiljøet i byer og tettsteder. Dette må koordineres med beslektede nasjonale nærmiljøsatsinger i regi av andre myndigheter.

For å imøtekomme dette startet DN opp en nærmiljøsatsing i 2011. Satsingen er forsøkt koordinert mot andre sammenfallende nasjonale satsinger, og det er inngått nærmere samarbeid med Helsedirektoratet, Statens vegvesen og Husbanken. Det er også etablert kontakt med Kulturdepartementet, sekretariatet for Framtidens byer og Groruddalsatsingen.

Det er etablert samarbeid med 7 pilotprosjekter (i Tromsø, Bodø, Rana, Oslo, Skien, Lillesand og Kristiansand) med sikte på utvikling av metoder og modeller for helhetlig satsing på naturopplevelse og fysisk aktivitet. Fylkeskommunene er trukket inn i samarbeidet.

I fem av pilotprosjektene er det inngått et pilotsamarbeid mellom DN og Den Norske Turistforening (DNT), med sikte på aktivitetsstimulering og utvikling av modeller for samarbeid mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner. Involvering av frivillige organisasjoner er ellers sentralt for samtlige pilotprosjekter.

De ulike prosjektene har alle fokus på å se arbeidet i en helhetlig sammenheng, og tre av pilotprosjektene (Bodø, Rana og Skien) har gjennomført kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder etter metode som beskrevet i DN-håndbok 25-2004 «Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder». Pilotprosjektet i Tromsø planlegger å gjøre det samme.

Samtidig har de ulike prosjektene valgt ut ulike områder som det arbeides mest med. I Tromsø arbeides det spesielt med å tilrettelegge bynære grønnstrukturer og friluftslivsområder som alternativt transportsystem, ved ferdsel til fots og med sykkel i stedet for bruk av bil. Ferdsel til fots og på sykkel er også fokus i de fire andre pilotprosjektene (Bodø, Rana, Skien og Kristiansand), som arbeider med å tilrettelegge turvegsystem nær inntil der folk bor.

I Skien er pilotprosjektet knyttet opp mot et sykehjem og hva som skal til for å aktivere eldre som er bosatt på sykehjem. I Lillesand arbeides det spesielt med å motivere inaktive grupper til bruk av et attraktivt bynært friluftslivsområde. Erfaringene herfra tyder på at aktivitetsstimulerende tiltak er et helt nødvendig supplement til tilretteleggingstiltak for å nå disse gruppene. I Kristiansand arbeides det spesielt med sosiale



En av intensjonene med DNS nærmiljøsatsing er å motivere ulike grupper av befolkningen til et aktivt friluftsliv i nærmiljøet, blant annet gjennom fysisk tilrettelegging. Her fra prosjektene i Lillesand, Kristiansand og Skien. Foto: Midt-Agder Friluftsråd, Kristiansand kommune og Skien kommune.

konsekvensvurderinger og metoder for medvirkningsprosesser for urbant friluftsliv, med særskilt fokus på å utlikne sosial ulikhet og helse. Prosjektet i Oslo (Verdensparken på Furuset) har spesiell fokus på å aktivere befolkning med innvandrerbakgrunn, og her er det etablert et direkte samarbeid mellom DN og Husbanken. Det er et fellestrekk for alle pilotprosjektene at det satses på utvikling av turvegnett og sosiale møteplasser i turområdene.

Prosjektene er i stor grad rettet mot arealer der det er behov for offentlig rådighet over arealene. Det er arealer nær bebyggelsen som er utsatt for arealpress, og det er ofte behov for omfattende tilrettelegging. Behovet for statlig sikring av arealer oppstår etter hvert som prosjektene utvikler seg, og DN har mottatt flere sikringssøknader fra pilotprosjektene. Arealene kan ha høy prisklasse som følge av transformering fra annen

bruk, eller fordi kommunen må skaffe offentlig rådighet gjennom ekspropriasjon som medfører kostnader til rettslig skjønnsbehandling. Men dette varierer mellom prosjektene, og noen arealer har kommunene allerede rådighet over som grunneier.

Tilretteleggingsbehovet varierer mellom prosjektene, men gjennomgående er det behov for relativt omfattende tilrettelegging. Dette har sammenheng med planlagt stor bruk av områdene, og at det derfor er behov for høy kvalitet i tilretteleggingen.

DN har etablert system for innhenting av erfaringer fra prosjektene, med sikte på erfaringsutveksling til resten av landet. Det er inngått samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, Husbanken og Vegdirektoratet, med sikte på å arrangere en nasjonal erfaringskonferanse i 2014.

4. Status for de statlig sikrede friluftslivsområdene

Oversikten over de statlig sikrede friluftslivsområdene i Naturbase viser at det per 01.01.12 er totalt 1886 områder. Kort oppsummert ligger de i hovedsak mer enn 500 meter utenfor byer og tettsted, helt eller delvis i 100-metersbeltet og er egnet for bading og strandbaserte aktiviteter. Et fåtall av områdene kan nås med offentlig transport. Områdene brukes likevel mye. Det er sikret flest regionale områder, som er områder der det på sikringstidspunktet er lagt til grunn at hovedvekten brukerne og potensielle brukere av områdene kommer fra nabokommunene eller andre kommuner/fylker. Av områdene i innlandet er det utfartsparkeringsplasser som dominerer. Oversikt over de statlig sikrede friluftslivsområdene framgår av Naturbase, <http://innsyn.naturbase.no>.

4.1 Hvor ligger områdene?

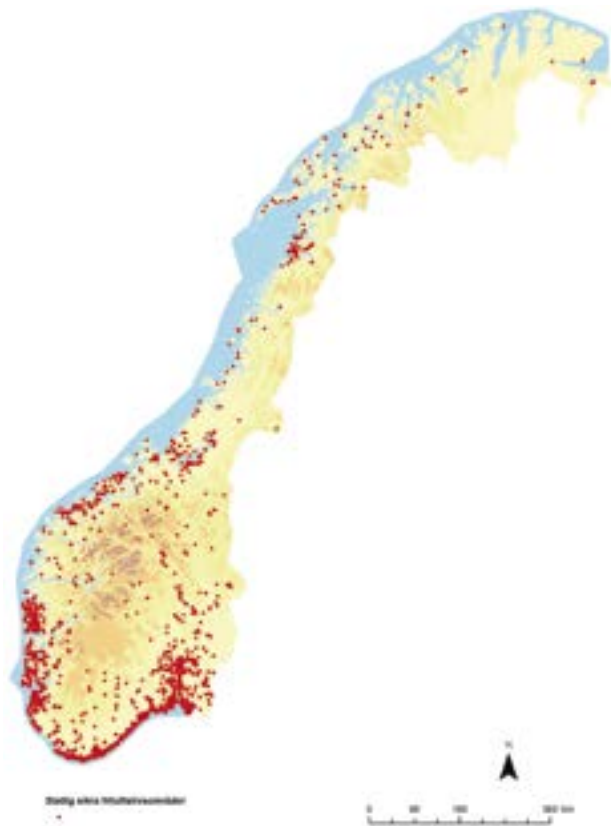
Antall områder fordelt på fylker varierer fra 11 områder i Finnmark til 274 områder i Vest-Agder, jf. figur 3. Figur 2 viser at de fleste områdene er lokalisert langs kysten fra svenskegrensen til og med Hordaland fylke. I tillegg er det mange områder langs Mørkekysten, langs Trondheimsfjorden og i Saltenregionen.

Oversikten er imidlertid ikke helt komplett, og direktoratet arbeider fortløpende med å supplere datasettet.

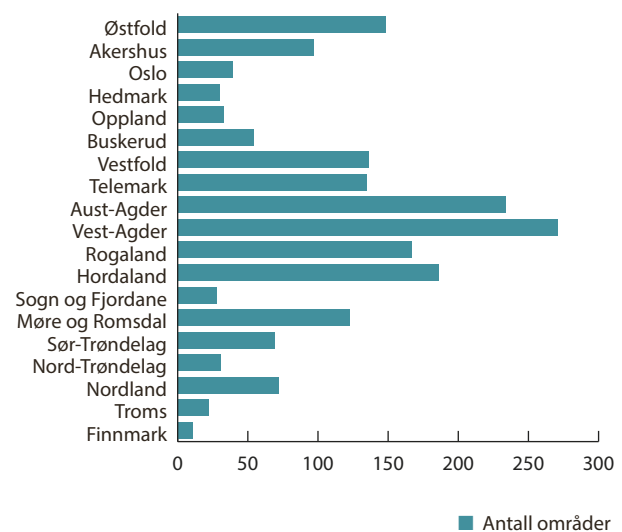
Områdebegrepet som brukes i Naturbase må ikke forveksles med oversikten over antall sikringssaker som er gjennomført siden 1958. Ett område i Naturbase kan inneholde flere delområder som er sikret i flere omganger. Rekkeviksbukta i Larvik kommune er for eksempel sikret i tre omganger, i 1965, i 1969 og i 1981. Til sammen vil dette regnes som tre sikringssaker. I Naturbase er Rekkeviksbukta registrert som ett område.

I hovedsak sikres hele eiendommer, men i mange tilfeller er det bare behov for å sikre deler av en eiendom. Dette kan eksemplifiseres med statlig sikring av en turveitrase, der det ofte må inngås mange avtaler fordi traseen går over flere eiendommer.

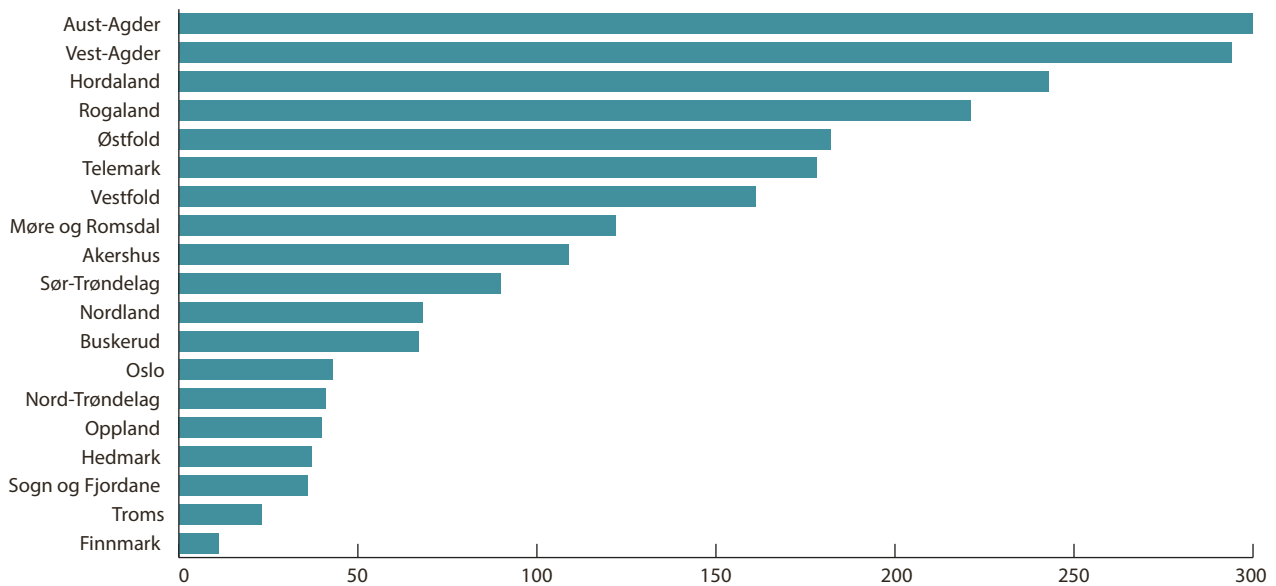
Ved utgangen av 2012 var det gjennomført ca 2300 sikringssaker med statlig medvirkning, jf. figur 4.



Figur 2: Kartet viser beliggenheten til de statlig sikrede friluftslivsområdene.



Figur 3: Oversikt over antall statlig sikrede friluftslivsområder. Kilde: <http://innsyn.naturbase.no>.



Figur 4: Fylkesvis oversikt over antall gjennomførte sikringssaker pr. 01.01.2012.

Tabell 1: Analyse mot Statistisk sentralbyrå sin tettstedsavgrensning.

Analyse mot tettsted (generelt)	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	7,1 %
Utenfor tettsted	92,9 %
Sum totalt	100 %

Tabell 2: Analyse mot Statistisk sentralbyrå sin tettstedsavgrensning med en buffersone på 500 meter.

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer på 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	13,6 %
Utenfor tettsted	86,4 %
Sum totalt	100 %

Tabell 3: Analyse over områder som ligger helt eller delvis innenfor 100 metersbeltet fra kystlinjen.

Beliggenhet i forhold til 100 m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	87,5 %
Utenfor 100 m beltet	12,5 %
Sum totalt	100 %

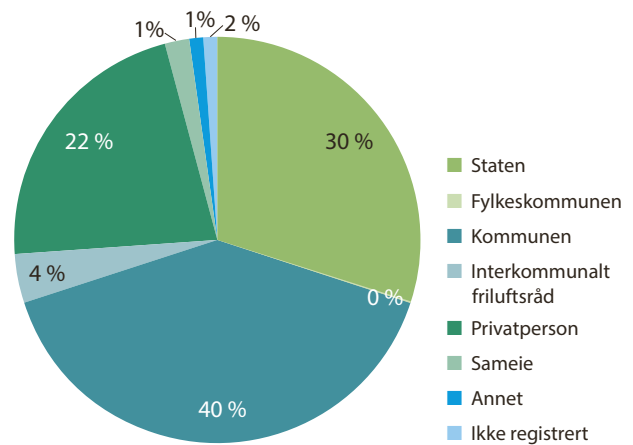
Oversikten i figur 4 viser at sikringsaktiviteten har vært størst på strekningen Østfold til og med Hordaland. Dette har sin naturlige forklaring ut fra at arealpresset i strandsonen har medvirket til et sterkt fokus på denne strekningen, og at områder i strandsonen har vært prioritert i sikringssammenheng. En annen viktig faktor er det arbeidet som de interkommunale friluftsrådene har utført på denne strekningen, og etableringen av Skjærgårdsparken fra Telemark til Vest-Agder.

Ved å gå nærmere inn på en geografisk analyse av hvor de statlig sikrede friluftslivsområdene ligger, viser tabell 2 at 13,6 prosent av områdene i Naturbase ligger i berøring med eller innenfor Statistisk sentralbyrå sin tettstedsavgrensning for Norge med en buffer på 500 meter. Ser en på områder som ligger helt eller delvis i tettstedene uten en slik buffersone, viser tabell 1 at andelen områder blir 7,1 prosent. Det vil si at i bare 7 av 100 tilfeller ligger de statlig sikrede friluftslivsområdene helt eller delvis innenfor tettstedsavgrensningen.

Ved å benytte den samme innfallsvinkelen til en analyse av områdenes beliggenhet i forhold til 100 meterbeltet langs kystlinjen, viser oversikten i tabell 3 at 87,5 prosent av områdene som er sikret ligger innenfor 100 meterbeltet. Dette resultatet er ikke overraskende, i og med at mange av områdene i strandsonen består av mange øyer og øygrupper.

4.2 Hvem eier områdene?

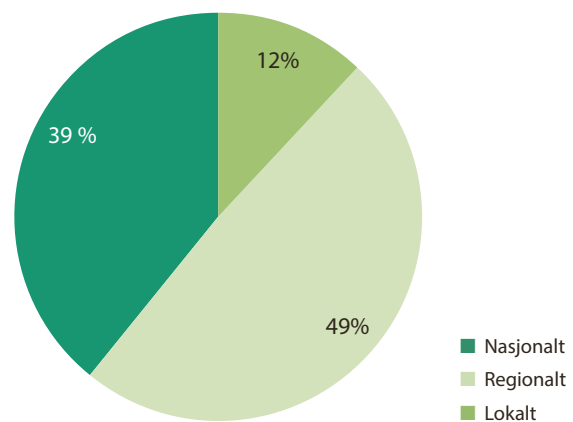
De statlig sikrede friluftslivsområdene berører over 3500 enkelteiendommer. Selve sikringen kan gjelde hele eller deler av en eiendom. Staten står som grunneier av 30 prosent av eiendommene som inngår i de statlig sikrede friluftslivsområdene, jf. figur 5. Resterende eiendommer er sikret gjennom servituttavtaler og erklæringer om at områdene skal benyttes til friluftslivsmål for allmennheten.



Figur 5: Eierforholdene på de statlig sikrede friluftslivsområdene.

4.3 Hvor store er områdene?

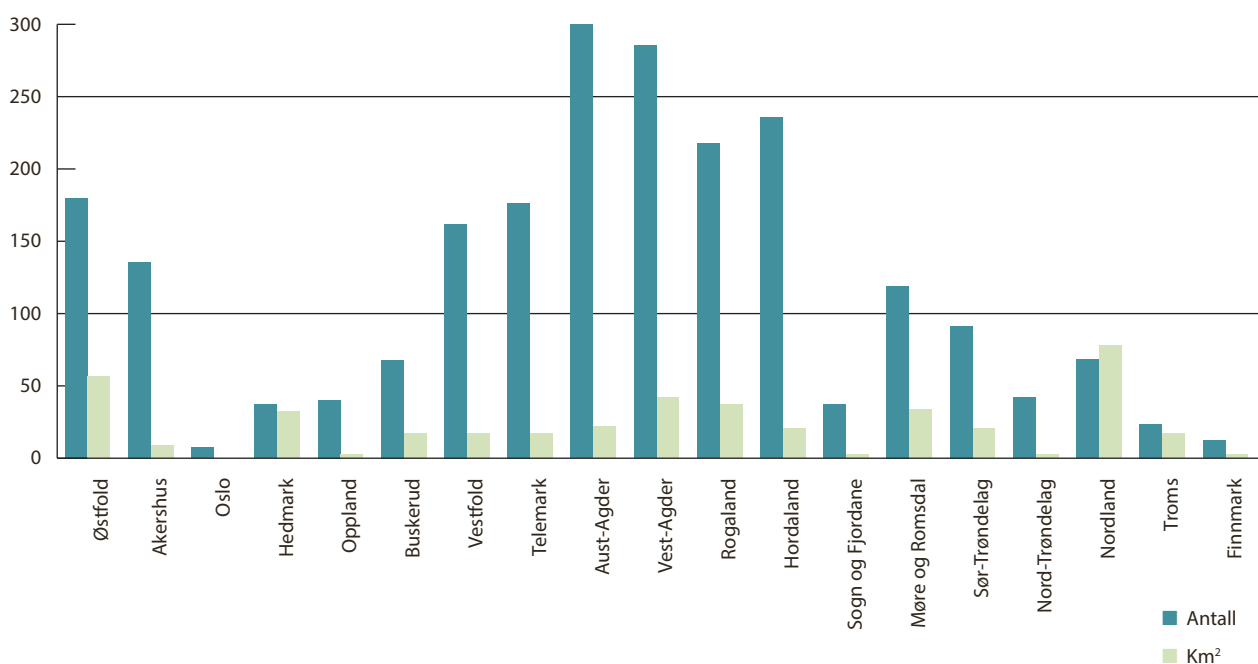
Figur 6 viser forholdet mellom samlet areal på alle områdene som er sikret i de enkelte fylkene og antall sikringssaker i fylket. Spesielt Nordland skiller seg ut med et snitt på over 1 km² pr sikringssak. Bakgrunnen for disse tallene er store sikringssaker som Solbjørnvatn i Flakstad kommune (18,5 km²), Rombaksbotn/Bjørnfjell i Narvik kommune (7,6 km²) og Isvika i Bodø kommune (7,3 km²).



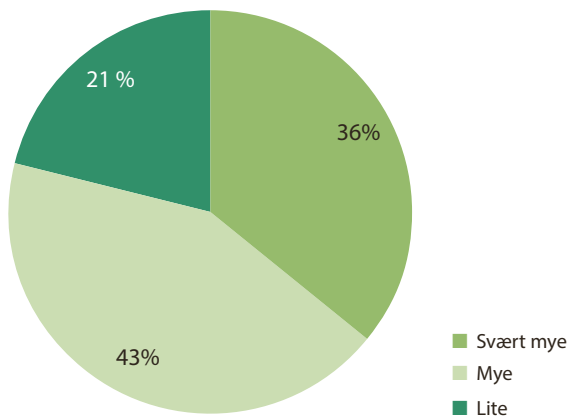
Figur 7: Figuren viser at det er sikret flest regionale områder der hovedvekten av de som bruker dem kommer fra nabokommunene eller andre deler av landet.

4.4 Hvor kommer brukerne fra?

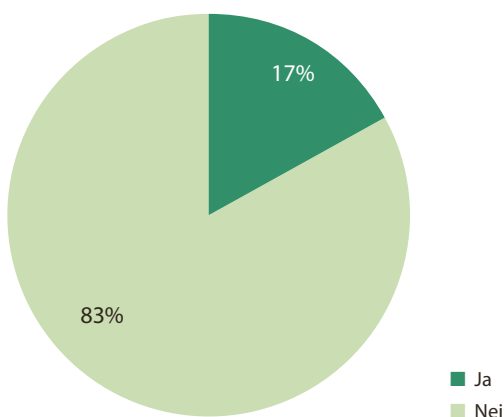
Figur 7 viser at over halvparten av de statlig sikrede områdene på sikringstidspunktet er vurdert å være regionale eller nasjonale områder, som innebærer at hovedvekten av de besøkende kommer eller vil komme fra nabokommunene eller fra andre kommuner/fylker. Regionale områder på fastlandet ligger ofte i tilknytning til større parkeringsareal. Over en tredjedel av områdene vurderes å ha flest lokale brukere. For en liten andel av områdene mangler informasjon om områdets status vedrørende hvor brukerne antas å komme fra.



Figur 6: Forholdet mellom størrelsene på områdene som sikres i de enkelte fylkene.



Figur 8: Fylkeskommunenes vurdering av bruken av friluftslivsområdene.



Figur 9: Andelen av statlig sikrede friluftslivsområder som kan nås med offentlig transport.

Tabell 4: Oversikt over de aktivitetene friluftslivsområdene er mest egnet til.

Egnethet	Antall områder	Prosent
Bading og strandbaserte aktiviteter	1020	54,08 %
Båutfart i saltvann	708	37,54 %
Turer til fots eller på ski ved sjøen	290	15,38 %
Lek og allsidige aktiviteter (grøntdrag, parker, lekeområder ol.)	275	14,58 %
Fiske i saltvann	263	13,94 %
Arealet er parkeringsplass i tilknytning til friluftslivsområde	168	8,91 %
Turer til fots eller på ski i skogen	130	6,89 %
Kulturattraksjon	119	6,31 %
Turer til fots eller på ski i tettbygd	93	4,93 %
Fiske i ferskvann	74	3,92 %
Båutfart i ferskvann	35	1,86 %
Turer til fots eller på ski i fjellet	35	1,86 %
Sykling	25	1,33 %
Jakt	19	1,01 %
Klatring	5	0,27 %
Ridning	3	0,16 %

4.5 Bruksfrekvens

Som det går fram av figur 8 vurderer fylkeskommunene at størstedelen av de statlig sikrede områdene blir mye eller svært mye brukt. Dette med unntak av ca en femtedel av områdene, som vurderes å være lite brukt. Samtidig mangler konkret vurdering av bruksfrekvens for en del områder. Om de statlig sikrede friluftslivsområdene blir mye eller lite brukt er relativt, og må sees opp mot befolkningsgrunnlaget i regionen, kommunen og den del av kommunen det ligger i. Det må også tas i betraktning om det er årstidsvariasjoner eller døgnvariasjoner. Omfanget av bruken er derfor en skjønnsmessig vurdering. For eksempel vil et område med «liten bruk» i Oslo ofte ha mange flere brukere enn et «mye brukt» område i Rendalen. Det er i liten grad gjennomført undersøkelser som måler den faktiske bruken av områdene.

4.6 Offentlig atkomst til områdene

Tilgjengeligheten til områdene avhenger av flere forhold. Nærheten til befolkningskonsentrasjoner er en viktig faktor. Det samme er forekomsten av stier, gang- og sykkelveier som leder til området. Om området ligger utenfor tettbygd strøk, vil tilgangen på offentlig kommunikasjon ha betydning. Det samme gjelder parkeringsforholdene.

Dagens kartgrunnlag gir ikke grunnlag for å si noe om i hvilken grad områdene er tilgjengelig via gang- og sykkelveier. Tilgjengelighet med offentlig kommunikasjon er imidlertid registrert og lagt inn i Naturbase, jf. figur 9. Figuren viser at bare ett av fem friluftslivsområder med sikkerhet kan nås med offentlig kommunikasjon (buss, bane, rutebåt eller lignende). Hvis det er godt skiltet til området fra holdeplass i nærheten, tilfredsstillt det kravet til å kunne si at området er tilgjengelig med offentlig kommunikasjon.

4.7 Hvilke friluftslivsaktiviteter brukes områdene til?

Tabell 4 viser hvilke hovedgrupper av aktiviteter friluftslivsområdene er mest egnet til. Ett område kan være like godt egnet til flere forskjellige aktiviteter, og da er det registrert mer enn en hovedgruppe. Da de aller fleste statlig sikrede friluftslivsområdene ligger helt eller delvis i 100-metersbeltet langs sjøen, er det naturlig at de fleste områdene egner seg for bading og strandbaserte aktiviteter, samt båtliv. I motsatt ende er svært få områder er sikret for aktiviteter som ridning og klatring.

4.8 Status for statlig avhending av fast eiendom

Statlig sikring av arealer til friluftslivsformål kan skje ved at Miljødirektoratet (tidligere DN) overtar eiendommer fra andre statsetater. Slik avhending reguleres av statlig avhendingsinstruks vedrørende økonomisk oppgjør mv.

4.8.1 Overføring fra Forsvaret

Midt på 1990-tallet foretok DN og daværende Forsvarets Bygningstjeneste en gjennomgang av eiendommer over hele landet med tanke på sivil etterbruk som friluftslivsområder for allmennheten. Dette resulterte i vederlagsfri forvaltningsoverføring av om lag 20 eiendommer, hovedsakelig på Sørlandet og Vestlandet. En rekke andre eiendommer ble vurdert som meget interessante av DN, men var på dette tidspunktet i operativ bruk. Mange av disse er imidlertid kommet over til DN og gitt status som statlig sikrede friluftsområder i løpet av 2000-tallet.

Forsvarets avhendingsprosjekt ble etter hvert organisert ved opprettelse av Skifte Eiendom, blant annet som følge av at det økonomiske aspektet knyttet til behov for avhending ble tillagt økt politisk vekt. Dette medførte at MD ble gitt midler til å overta eiendommer fra Forsvaret mot vederlag.

Etter at Stortinget som følge av Bolærne-saken i 2004 reviderte og klargjorde det politiske mandatet for blant annet Forsvarets avhendingsvirksomhet, ble det gjort en rekke hensiktsmessige grep for samarbeid mellom DN, Forsvarsbygg og Skifte Eiendom:

DN ble, sammen med Statskog, invitert til et tett samarbeid om vurdering og utpeking av eiendommer med stor verdi for friluftsliv

Det ble etablert en ny fleksibilitet med hensyn til oppdeling av eiendommer før avhending

Skifte Eiendom etablerte nye og bedre rutiner for avhendingsprosessen

I årene 2005, 2006 og 2007 manifesterte dette samarbeidet seg i rapporter med oversikt over vurderte eiendommer. Disse rapportene ble blant annet brukt som grunnlag for å be om særskilte bevilgninger i revidert nasjonalbudsjett i 2005 og 2006, og rapportene dokumenterte på en god måte hvordan statsetater kan samarbeide om felles mål.

Fra og med 2008 har tilførselen av ikke-vurderte eiendommer til Skifte Eiendoms portefølje vært såpass begrenset at etatene har vært enig om å basere seg på den ordinære rutinen for offentlig avklaring. Kapasiteten er derfor hovedsakelig benyttet til å gjennomføre forvaltningsoverføring av allerede vurderte eiendommer. Pr desember 2011 hadde DN sikret tett oppunder 60

eiendommer, som også inkluderer eiendommer kjøpt av kommunene med statlig økonomisk bidrag. Overføringsprosessen inkluderer til dels omfattende rydde- og sikringsprosjekter, som generelt medfører at direktoratet og kommunene overtar «nøkkelferdige» eiendommer for allment friluftsliv, ofte med rikt plante- og dyreliv og kulturminner som øker opplevelsesverdien.

4.8.2 Overføring fra Kystverket

I 2005 ga Stortinget Kystverket i oppdrag å avhende fyrstasjoner. I tråd med avhendingsinstruksen ble andre statsetater forespurgt først. Videre fikk fylkeskommuner og kommuner muligheten til å kjøpe til takst, deretter ideelle lag og organisasjoner med allmenntilretteleggende bruksformål. Noen fyrstasjoner er også overdratt til private, blant annet knyttet til reiselivsnæring, men med krav om at fyrets utearealer skal være tilgjengelig for allmennheten.

Direktoratet for naturforvaltning har overtatt forvaltningsmyndigheten til noen av disse eiendommene, som med det fikk status som statlig sikrede friluftslivs-områder. I tillegg er det gitt statlig bidrag til noen fyrstasjoner som er ervervet av kommunene, og som derved også ble statlig sikret til friluftslivsformål.

Høsten 2006 ble det vedtatt at salg av fyrstasjoner skulle opphøre. Der det ikke er tjenestelig behov for eiendommene skal Kystverket i stedet søke ny bruk ved utleie, gjerne til frivillige aktører, og på vilkår som ivaretar samfunnshensyn og verdiskaping, som allment friluftsliv, kulturhistorie og reiselivsutvikling. Den delen av bygningsmassen som er direkte knyttet til navigasjonsinnstallasjonen, og driften av denne, vil fortsatt brukes og driftes av Kystverket.

4.8.3 Overføring fra andre statsetater

DN har sporadisk overtatt eiendommer fra andre statsetater, for eksempel fra Avinor/Luftfartsverket og Statsbygg. Den mest betydningsfulle eiendommen som er overtatt fra Statsbygg er ca. 800 daa på Fornebu i Bærum kommune. DN har også hatt dialog med Jernbaneverket om overføring av jernbanestrekninger som går ut av bruk som jernbanelinje, for eksempel langs sørøstsiden av Mjøsa.



Eiendommer som er sikret som friluftslivsområder via statlig avhending: Flatøy fyr i Steigen (overtatt fra Kystverket) og Midtsandtangen i Malvik (tidligere forsvarseiendom). Foto t.v.: Helene Kristiansen.

5. Status for forvaltning av de statlig sikrede friluftslivsområdene

5.1 Aktører, roller og ansvar

De statlig sikrede friluftslivsområdene forvaltes med utgangspunkt i at eiendommene er sikret for allmennhetens friluftslivsutøvelse. Det er utarbeidet nasjonale retningslinjer for forvaltning av de statlig sikrede friluftslivsområdene gjennom en egen håndbok, DN-håndbok 30-2011 «Forvaltning av statlig sikrede friluftslivsområder».

I de statlig sikrede friluftslivsområdene som eies av kommune/friluftsråd, har disse i utgangspunktet myndighet og ansvar for alle disposisjoner vedrørende bruken av områdene, innenfor den begrensning som følger av tinglyst erklæring om at området ikke kan brukes til annet enn friluftslivsformål uten samtykke fra staten ved DN. Kommunene forbereder også saker om forvaltningsspørsmål som skal avgjøres av statlig forvaltningsnivå, for eksempel omdisponeringsspørsmål, og følger opp vedtak som fattes av fylkesmannen eller direktoratet.

Interkommunale friluftsråd har ulike arbeidsoppgaver, og de arbeider på forskjellige måter. Friluftsrådene og deres medlemskommuner har utviklet ulike fordelinger av oppgaver seg i mellom. Dette gjelder både sikrings- og forvaltningsoppgaver. Friluftsrådene har ofte ansvaret for drift av de statlig sikrede friluftslivsområdene, og flere friluftsråd er eiere av statlig sikrede friluftslivsområder.

Fylkesmannen opptre som grunneier og rettighetshaver på vegne av staten innen sitt fylke. Det innebærer et ansvar for oppfølging av saker som vedrører eiendomsforvaltningen av de statlig sikrede områdene. Fylkesmannen godkjenner også forvaltningsplaner med tiltaksplaner for tilrettelegging, som utarbeides av kommune eller interkommunalt friluftsråd.

Fylkeskommunen forvalter midler til tilrettelegging i de statlig sikrede friluftslivsområdene. Det er derfor naturlig at fylkeskommunen også koordinerer arbeidet med forvaltningsplaner og eventuelt krever slike planer utarbeidet for områder som mangler det.

Miljødirektoratet har det overordnede forvaltningsansvaret for statlig sikrede friluftslivsområder, og ansvaret for at hovedlinjene i områdeforvaltningen samsvarer med den nasjonale friluftslivspolitikken. Direktoratet kan gripe inn i enkeltsaker dersom det anses nødvendig

for å ivareta statens interesser som grunneier og rettighetshaver. Direktoratet er også ansvarlig for å avgjøre spørsmål om permanent eller langvarig omdisponering til annet arealbruksformål. Statens naturoppsyn, som er en del av direktoratet, har det nasjonale overordnede ansvaret for Skjærgårdstjenesten langs kysten fra svenskegrensen til Hordaland. Skjærgårdstjenestens primæroppgaver er informasjons-, drifts-, skjøtsels- og tilsynsoppgaver i naturvernområder og i statlig sikrede friluftslivsområder som inngår i Vestkystparken, Sørlandets skjærgårdsparker og i Oslofjordregionen.

5.2 Tilrettelegging som ledd i forvaltningen av områdene

De statlig sikrede friluftslivsområdene kan være både relativt urørte områder og betydelig tilrettelagt for opphold, ferdsel og aktivitet. Behovet for tilrettelegging vurderes konkret for hvert enkelt område. Tilrettelegging har to hovedformål. Det ene er å legge til rette for økt friluftslivsaktivitet. Det andre er å hindre at friluftslivsaktivitet fører til unødige naturinngrep, slitasje og forstyrrelse på plante- og dyrelivet, kulturminner og kulturmiljøer.

Tilrettelegging i områdene kan være opparbeiding av turveier, bygging av toalett, oppsetting av informasjonstavle, benker og bord m.v., jf. tabell 5. Tilrettelegging i de statlig sikrede områdene er kommunenes, og for mange områder friluftsrådernes ansvar, men det kan søkes om statlig tilskudd til gjennomføring av tiltak. Med tilrettelegging menes i denne sammenheng nye fysiske tiltak, men også rehabilitering og istandsetting etter skader, for eksempel som følge av ekstremvær, herunder erstatning av eksisterende toalett med et nytt eller omfattende reparasjoner av brygger, gapahuker, turveier osv.

I tillegg utgjør atferdsregler etter friluftslovens § 15, som er vedtatt for mange mye brukte friluftslivsområder, en form for tilrettelegging for å trygge forvaltningen i forhold til slitasje og forstyrrelse, bruk av bål, teltning, båndtvangsregler for hund m.v.

Tilrettelegging inkluderer ikke løpende vedlikehold og drift som for eksempel maling av bygninger, mindre reparasjoner, klipping av gress og lignende.

Tabell 5 viser de tilretteleggingstiltakene som i dag er registrert i Naturbase for de sikrede områdene. Det er registrert tiltak på 45 prosent av områdene.

I resterende områder er det enten ikke gjennomført tilretteleggingstiltak, eller registrering mangler. Tabellen viser at toalett er det vanligste tilretteleggingstiltaket, dernest parkeringsplass og søppelstativer. Mange områder har informasjonsskilt, men likevel relativt få i forhold til det totale antallet områder. Mange områder har også fortøyningsbolter, noe som understreker at flertallet av områdene finnes langs kysten.

Tilrettelegging skal utføres naturvennlig i henhold til naturmangfoldlovens formål, forvaltningsmål, prinsipper og aktsomhetsplikt. Prinsipper for naturvennlig tilrettelegging er omhandlet i DN-håndbok nr. 27 «Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv». Tilrettelegging baseres normalt på en forvaltningsplan for det enkelte område, som viser hvordan det er planlagt disponert og hvilke informasjons- og tilretteleggingstiltak som planlegges gjennomført.

Det kan søkes fylkeskommunen om økonomisk medvirkning til tilrettelegging. Tilretteleggingstilstandene over Miljøverndepartementets budsjett kan kun benyttes i de statlig sikrede områdene.

5.2.1 Tilrettelegging og tilgjengelighet for funksjonshemmede i områdene

Det er et nasjonalt mål at flere statlig sikrede friluftslivsområder skal være tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne. I perioden 2007–2012 gjennomførte Friluftsrådernes Landsforbund en kartlegging av tilgjengelighet i statlig sikrede friluftslivsområder på oppdrag fra DN. Registreringene er basert på et opplegg utarbeidet av Norges Handikapforbund Trøndelag og Friluftsrådernes Landsforbund i 2006–07.

Arbeidet konsentrerte seg om å kartlegge ulike hindre for bevegelses- og synshemmede. Hindre for allergikere er ikke tatt med. Metodisk ble det først gjort en forhåndsvurdering av de aktuelle områdene. Områder som ut fra beliggenhet, topografi eller lignende ikke har potensial for å bli tilgjengelig for personer med vesentlige funksjonsnedsettelse, ble ikke befart. Øvrige områder ble befart og registrert.

En gjennomgang av de registrerte områdene i 14 fylker viser at mindre enn tre prosent av områdene tilfredsstiller kravene til å være godkjent for synshemmede eller rullestolbrukere uten ledsager.

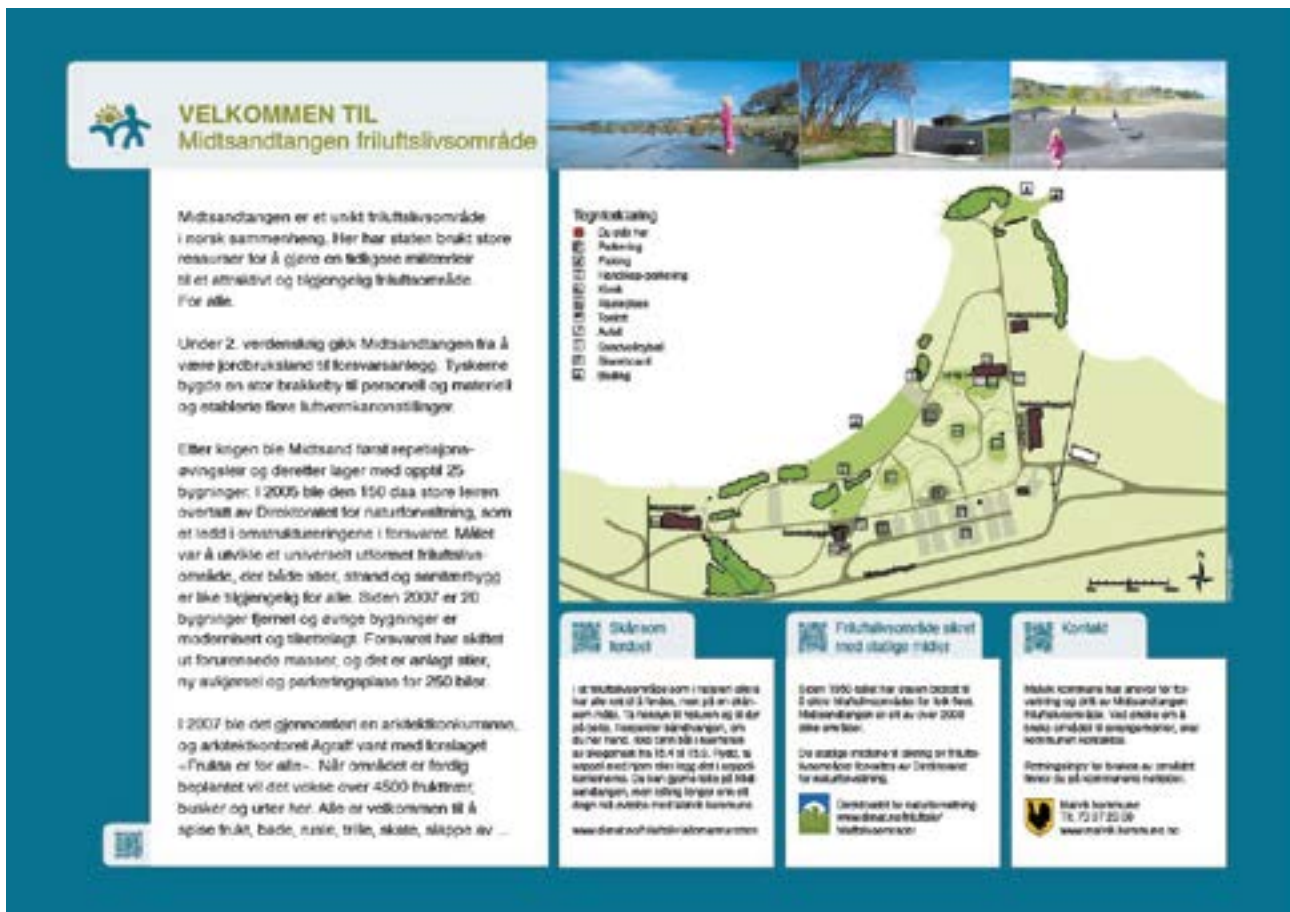
Kartleggingen viser at kun et fåtall av de statlig sikrede friluftslivsområdene er tilrettelagt slik at de tilfredsstiller kravene til universell utforming, eller er tilgjengelige for personer med betydelige funksjonsnedsettelse. Kartleggingen viste imidlertid at det ofte er lite som skal til for å øke tilgjengeligheten. Behovet for ny til-

Tabell 5: Tilretteleggingstiltak i statlig sikrede friluftslivsområder.

Tilretteleggingstiltak	Ant. områder	Prosent av tilrettelagte områder
Toalett	472	59,45 %
Parkeringsplass	357	44,96 %
Søppelstativer	343	43,20 %
Fortøyningsbolter	204	25,69 %
Informasjonsskilt/tavle	201	25,31 %
Benker/bord	193	24,31 %
Brygge	181	22,80 %
Adkomst	148	18,64 %
Sti/gangvei	140	17,63 %
Bål-/grillplasser	121	15,24 %
Andre opparbeidingstiltak	118	14,86 %
Merking av stier/løyper	87	10,96 %
Stupebrett/badetrapp	74	9,32 %
Livbøye	67	8,44 %
Tilrettelagt for funksjonshemmede	64	8,06 %
Rydding av vegetasjon	61	7,68 %
Ferskvann/drikkevann	48	6,05 %
Markbearbeiding	40	5,04 %
Kiosk/serveringssted	39	4,91 %
Balløkke	37	4,66 %
Bro	33	4,16 %
Lekeapparater	33	4,16 %
Turvei	31	3,90 %
Hytte	30	3,78 %
Restaurering av bygninger og anlegg	30	3,78 %
Natursti	27	3,40 %
Teltplass	25	3,15 %
Lysløype	18	2,27 %
Tilkobling til elektrisitet	17	2,14 %
Båtutsettingsrampe	15	1,89 %
Gapahuk	15	1,89 %
Servicebygg med dusj etc.	15	1,89 %
Baderampe	14	1,76 %
Molo	12	1,51 %
Planting av vegetasjon	9	1,13 %
Skiløype uten lys	9	1,13 %
Omkledeområde	5	0,63 %
Fugletårn	4	0,50 %
Skitrekk	3	0,38 %



Baderampe er eksempel på et tilretteleggingstiltak som kan ha stor betydning for funksjonshemmede. Dette finnes i noen av de tilrettelagte områdene. Foto: Erik Hagen/Fredrikstad blad.



DN har utarbeidet mal for informasjonstavler i statlig sikrede friluftslivsområder. Intensjonen er å gi de ulike områdene et enhetlig preg og dessuten gjøre det enkelt for kommuner og friluftsråd å gjennomføre informasjonstiltak ved innfallsportene til områdene.

rettelegging ble vurdert i 657 av områdene. I 110 av disse områdene kreves det kun lite tilrettelegging for å gi mennesker med funksjonsnedsettelse bedre tilgang. Gjennomgangen viste dessuten at det er en utfordring for alle brukere at det mangler informasjon i mange av de sikrede friluftslivsområdene. Dette gjelder både skilting til og informasjon i områdene.

I handlingsplanen «Norge universelt utformet 2025» er et av målene at alle kommuner har friluftsområder for allmenn bruk som er universelt utformet. I tiltak P3 er det vist til at universell utforming av statlig sikrede friluftsområder er et virkemiddel for å nå dette målet.

5.3 Drift av områdene

Ved statlig sikring påtar kommunen eller et friluftsråd seg driftsansvar som vilkår for statlig økonomisk medvirkning til sikring av området. Det innebærer ansvar for tilsyn med området og ansvar for å holde området i orden, blant annet ved å tømme søppel, klippe gress mv. Det innebærer også ansvar for vedlikehold av eksisterende bygninger, toaletter, turveier, veiadkomst, skilting osv. Kommune/friluftsråd påtar seg dermed det økonomiske ansvaret for drift og vedlikehold av områdene.

Videre omfatter ansvaret skjøtsel av områdene. Skjøtsel defineres som de aktive tiltakene som blir gjennomført for å opprettholde en bestemt natur- eller kulturtilstand. I statlig sikrede friluftslivsområder har forvaltningsmyndighetene et spesielt ansvar for å drive skjøtsel som tar hensyn til naturverdiene i området, som for eksempel verdifulle kulturlandskap og sårbart plante- og dyreliv. Behovet for skjøtsel må vurderes konkret for hvert enkelt område. Det må brukes skjøttelsesmetoder som lar seg kombinere med allmenhetens friluftslivsutøvelse.

Dette er nærmere beskrevet i DN-håndbok 30-2011 «Forvaltning av statlig sikrede friluftslivsområder».

Det gis som hovedregel ikke statlig støtte til drift av områdene, med unntak av de som er omfattet av skjærgårdstjenesten, der staten gir 50% økonomisk bidrag til driften, jf kap 3.9.

5.3.1 Nærmere om bygninger i områdene

Blant de statlig sikrede friluftslivsområdene finnes en del eiendommer med bygg og anlegg. Kommune/friluftsråd er hjemmelshaver for mange av disse, mens Staten eier noen, se tabell 6. Bygg og anlegg i friluftslivsområdene kan ha viktige funksjoner for bruk og

aktivitet i friluftslivsområdet. Eksempler er toalettanlegg, stellerom, lebygg, redskapsbod, ilandstigningsbrygge og lignende.

Vedlikehold av bygninger kan imidlertid være kostbart, og dette er en av årsakene til at staten i hovedsak ikke medvirker til sikring av eiendommer med bygninger. Ved statlig sikring av områder med bygg og anlegg skal disse derfor i utgangspunktet enten rives eller tas i bruk til formål som kan tjene bruken av området. I unntakstilfeller kan det være aktuelt å ta vare på bygg og anlegg for eksempel av hensyn til kulturminneinteresser og opplevelsesverdier.

En del av de statlig sikrede friluftslivsområdene med bygninger er områder som tidligere ble forvaltet av andre statlige sektorer. Som omtalt foran har DN de siste 20 år overtatt en rekke forsvarsanlegg, som nå har status som statlig sikrede friluftsområder.

Noen statlig sikrede friluftslivsområder har bygninger som brukes som kystledhytter (www.kystled.no) eller annet rimelig overnattingstilbud for allmennheten. Det gjelder spesielt fyreiendommer, men også andre bygninger som er egnet for overnatting.

Et eksempel på et kulturhistorisk miljø der det nå er mulig å overnatte for publikum, er Gullholmen fyr i Moss kommune. DN overtok denne holmen fra Kystverket i 1989, og utviklet den til å bli et statlig sikret friluftsområde for allmennheten.

Senere har DN fått overført forvaltningsansvaret for Langøytingen fyr i Bamble i 1995, Kvasheim fyr i Hå

kommune i 2004, og i 2006 Bjørnøy fyr i Bodø, Flatøy fyrstasjon i Steigen og Søndre Langåra tåkeklokke i Frogn.

I 2002 ble prosjektet Statens Kulturhistoriske Eiendommer opprettet av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Prosjektet ble i 2009 overført til MD. Riksantikvaren er sterkt involvert i gjennomføringen. Hensikten er å få oversikt over kulturhistoriske eiendommer i statlig eie med hensyn til verneverdi, initiere landsverneplaner for de ulike sektorene og lage overordnede retningslinjer for forvaltningen av Statens kulturhistoriske eiendommer. Alle statlige sektorer har ansvar for å vurdere sine byggverk og anlegg i samråd med Riksantikvaren. Vurderingen skal resultere i en samlet landsverneplan som gir grunnlag for fredning etter kulturminneloven, samt inneholde en oversikt over de eiendommene sektoren vil verne på annen måte.

I 2007 gjennomførte fylkesmennene en kartlegging av alle statlig eide bygninger og anlegg i sikrede friluftslivsområder, og ut fra kartleggingen er det laget en landsomfattende oversikt over disse. Oversikten er senere supplert med bygg og anlegg på eiendommer ervervet etter kartleggingen. Status per 1.1.2012 viser at det er statlig eide bygninger og anlegg i 116 friluftslivsområder, jf. tabell 6. I disse områdene er det totalt registrert 218 bygninger, 68 anlegg og 7 fyr.

De fleste bygninger og anlegg har en viktig funksjon for allmennhetens bruk av friluftslivsområdene. Enkelte bygninger brukes til opphold og overnatting, mens mange ivaretar enkle servicefunksjoner som for eksempel toalett.



I Midsandtangen friluftslivsområde i Malvik kommune (Sør-Trøndelag) er et tidligere forsvarsbygg ombygd til servicebygg med kafe, toaletter og stellerom. Foto: Helene Kristiansen.



Gullholmen i Moss kommune er en av eiendommene som har bygninger som er foreslått vernet. Foto: Ann Jori Romundstad.

Tabell 6 Oversikt over antall friluftslivsområder med statlig eide bygninger og anlegg.

Fylke	Statlig eide friluftslivsområder	Områder med bygninger	Antall bygninger	Anlegg (kai/forsvarsanlegg)	Fyr
Finnmark	6	2			
Troms	6	6			
Nordland	24	12	8	3	2
Nord-Trøndelag	12	2	5	26	
Sør-Trøndelag	19	6	11		
Møre og Romsdal	28	2	4	1	
Sogn og Fjordane	6	3	7		
Hordaland	46	9	17	5	
Rogaland	60	32	59	6	1
Vest-Agder	66	21	32	4	
Aust-Agder	53	2	8		
Telemark	27	14	22	3	1
Buskerud	11	6	18		
Vestfold	47	12	12	11	
Østfold	41	10	7	8	1
Oslo og Akershus	18	4	8	1	1
Hedmark	4	1	4		
Oppland	9	1	1		
Totalt	483	116	218	68	7

Tabell 7: Tildeling av statlig støtte til tilrettelegging i perioden 2006–2012.

År	Statlig tildeling fra kapittel 1427 post 31
2006	8 mill. kr
2007	8 mill. kr
2008	27,5 mill. kr
2009	54,2 mill. kr (inkl. ekstraordinær tiltakspakke for friluftsliv)
2010	24,5 mill. kr
2011	24,5 mill. kr
2012	24,5 mill. kr
Total	171,2 mill. kr

I etterkant av kartleggingen har MD foretatt en vurdering av hvilke bygninger og anlegg som har verneverdi. Det er også gjort en vurdering av om bygningen/anlegget er i verneklasse 1 eller 2. Verneklasse 1 omfatter fredning, mens verneklasse 2 skal være underlagt et selvpålagt vern eller reguleres til hensynssone etter plan- og bygningsloven. Pr 1.1.2012 forelå det forslag om vern/fredning av 27 bygninger i 14 friluftslivsområder. Syv av områdene har beliggenhet på Sørlandet, fire på Vestlandet, to på Østlandet, mens en eiendom ligger i Nord-Norge.

Forslag til landsverneplan for Miljøverndepartementet ble sendt på høring våren 2013. MD skal gjennomgå uttalelsene og oversende den endelige landsverneplanen til Riksantikvaren, som så vil sende planen på en ny høringsrunde før den godkjennes og det vedtas forskriftsfredninger etter kulturminneloven for bygninger i verneklasse 1. Formålet med fredningen er å sikre at de kulturhistoriske og arkitektoniske kvalitetene til byggverk og anlegg i statens eie blir tatt vare på og synliggjort, samt å bevare et representativt utvalg av kulturminner knyttet til statens virksomhet.

5.4 Forvaltningsplaner for områdene

Forvaltningsplaner for de statlig sikrede friluftslivsområdene skal legge grunnlaget for forvaltningen av områdene. Kommunene eller friluftsrådene har ansvaret for å utarbeide disse. Planene som er laget viser hvordan områdene tenkes disponert og hvilke informasjons- og tilretteleggingstiltak som det er ønskelig å gjennomføre. En slik oversikt er viktig for å kunne presentere et samlet behov for tilretteleggingsmidler

både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Oversikten brukes også av direktoratet ved tildeling av statlige midler til fylkene.

I hvor stor grad det er utarbeidet forvaltningsplaner for de statlig sikrede områdene, har variert mellom fylkene. Kvaliteten og innholdet i planene har også vært såpass forskjellig at det har vært vanskelig å bruke planene som grunnlag for fylkesvis tildeling av budsjettmidler. I 2004 fikk derfor fylkesmennene i oppdrag fra DN å sørge for at det innen 2005 ble utarbeidet enkle forvaltningsplaner for de største og viktigste statlige friluftslivsområdene.

Høsten 2012 hadde ca. 43 prosent av de statlig sikrede friluftslivsområdene en godkjent forvaltningsplan. Dette omfatter i hovedsak de største og viktigste områdene. Etter fylkeskommunenes gjennomgang og oppsummering av forvaltningsplanene og øvrig informasjon, er det fremkommet et behov for midler til opparbeiding og tilrettelegging av de sikrede friluftslivsområdene på til sammen ca 342 mill. kroner i perioden 2013–2018. Dette innebærer i gjennomsnitt et behov på 68 mill. kroner pr. år.

I perioden 2006–2012 ble det totalt tildelt 171,2 mill. kroner i statlig støtte til tilrettelegging av friluftslivs-områdene, jf. tabell 7.

For å stimulere til at det blir utarbeidet forvaltningsplaner ble det fra 2013 stilt krav om forvaltningsplan for å få statlig støtte til tilrettelegging, samtidig som det ble stilt krav om utarbeiding av forvaltningsplan som ledd i sikringsprosessen ved sikring av nye friluftslivsområder.

5.5 Forvaltning og drift av skjærgårdsparkene

Det har til nå vært egne prosesser knyttet til forvaltning av skjærgårdsparkene på Sørlandet. Det er laget

forvaltningsplaner for alle områdene i skjærgårdsparkene med program for tilrettelegging, opplegg for drift og tilsyn og innføring av atferdsregler. Forvaltningsplanene beskriver også skjærgårdstjenestens oppgaver og behovet for oppsyn og vedlikehold, natur-skjøtsel, merking og informasjon. Forvaltningsplanene er også veiledende for privat grunneiers bruk etter avtalens bestemmelser, og omfatter et handlingsprogram for etappevis gjennomføring av tilretteleggingstiltak i skjærgårdsparken.

Skjærgårdsparkenes friluftslivsområder forvaltes lokalt av kommunene i samarbeid med friluftsrådene på Agderkysten. Skjærgårdstjenesten Sørlandet drifter alle områdene. Staten dekker om lag halvparten av utgiftene til skjærgårdstjenesten.

6. Status for sikring og tilrettelegging av ferdselsårer

At det finnes attraktive stier, løyper og turveier er svært viktig for friluftslivet. Stadig flere bruker slike traseer når de er på tur, enten turen er målet i seg selv eller på vei til eller fra attraktive områder og steder. Turgåing er også den vanligste av friluftslivsaktivitetene, med deltakelse fra mer enn 80 prosent av befolkningen.

Stier og løyper, dvs. traseer med ingen eller enkel tilrettelegging og merking, er i liten grad statlig sikret. Unntak kan være deler av kyststier og deler av grønnsstruktur i byer og tettsteder, der statlig sikring har vært nødvendig for å oppnå en sammenhengende struktur og for å få mulighet til tilrettelegging.

Turveier er traseer som ofte er betydelig opparbeidet og gjerne med en standard som muliggjør bruk av sykkel, rullestol og barnevogn. Turveier er i noe større grad statlig sikret som friluftslivsområde. Turveier kan

også få spillemidler, og slike traseer er dermed i praksis sikret i minst 30 år, jf. reglene for tildeling av spillemidler. Hovedtyngden av turveier finnes i og ved byer og tettsteder, og representerer sammen med stier det kanskje viktigste friluftslivstilbudet sett i et folkehelseperspektiv.

Statlig sikring av turveier har blant annet blitt gjennomført med svært positivt resultat i Stavanger. Ved å bygge videre på eksisterende traseer er det her sikret et sammenhengende nettverk av turveier og friluftslivsområder, jf. figur 10, som viser oversikt over områder og turveier som er sikret i delområdet Lundsvågen til Tømmervika. Dette arbeidet har vært del av rammetilsagnsavtale om statlig sikring mellom DN og Stavanger kommune.

Tilrettelegging av ferdselsårer for friluftsliv, -turstier, turveier og skiløyper er viktig for å inspirere og legge til rette for turgåing. Merking, skilting, opparbeiding og skjøtsel utføres i hovedsak av frivillige organisasjoner, kommuner og friluftsråd.

De fleste tilrettelagte ferdselsårer finnes i nærrområder til byer og tettsteder. Det arbeides med å knytte disse bedre sammen med merkede turruter i skogs- og fjellområder og på kysten. Merkede turstier og løypenettet tilknyttet overnattingshytter som Den Norske Turistforening (DNT) har etablert utgjør et vesentlig tilbud. DNT med sine 57 medlemsforeninger har 480 turhytter og ca 2000 mil merkede sommerruter over hele landet, samt ca 700 mil vinterruter i Sør-Norge. I tillegg har Statskog ca 80 utleiehytter og ca 100 åpne koier og buer i skog og fjell. Informasjon om turruter og løypenett, overnatting og aktiviteter formidles på flere Internettportaler, som www.Ut.no, www.iNatur.no, www.godtur.no og www.kystled.no.

Mange tilrettelagte ferdselsårer er kulturminner som ble opparbeidet for bruk som kjøreveier, rideveier og kløvveier i tidligere tider. Disse representerer viktige, attraktive ferdselsårer for friluftsliv i dag. I tillegg til naturopplevelsene gir disse verdifulle kulturhistoriske perspektiver knyttet til tidligere bruk, og har i seg selv en opplevelsesverdi. Fortid og nåtid blir knyttet sammen. Eksempler på slike ferdselsårer er gamle kongeveger, pilegrimsledene og en rekke oldtidsveger, sleper og leder som sørget for forbindelse over fjell og skogstrekninger mellom ulike bygdesamfunn.



Figur 10: Områder og turveier sikret som ledd i samarbeid om sikring mellom staten og Stavanger kommune (rammetilsagn). Fargekoder: rosa: turvei bygget i prosjektet, lys grønn: areal innløst i prosjektet, blå: turvei bygget før prosjektet, og mørk grønn: areal innløst før prosjektet.

Det er betydelig interesse for tilrettelegging av ferdselsårer, og initiativ tas med ulike utgangspunkt, eksempelvis i sammenheng med verdiskapingsprosjekter. Hele 8 av 15 prosjekter innen det pågående programmet «Naturarven som verdiskaper» omfatter tiltak for å tilrettelegge gamle ferdselsruter, turstier, turløyper og sykkelstier mv.

De langt fleste tilrettelagte ferdselsårer i skogs- og fjellområder er ikke statlig sikret, da tiltaksbehovet oftest er begrenset til å kunne merke, varde og skilte, legge klopper, steinlegge våte partier, sette opp enkle bruer og gjerdegrinder samt rydde, restaurere og skjøtte traseen. For slike tiltak er en enkel avtale med grunneier tilstrekkelig. Fra 2003 er slike avtaler inngått med grunnlag i standardavtale for turstier og skiløyper som ble anbefalt i felleskap mellom alle friluftslivs- og grunneierorganisasjonene. Bare i enkelte tilfeller har det vært behov for å gi inngrepsløyve for å lette ferdsel i utmark etter friluftslovens § 35.

Standardavtaler og veiledning om anbefalt tilrettelegging er tilgjengelig på <http://www.friluftsliv.no/4399.111.Anlegg-for-friluftsliv.html> og i DN-håndbok 27-2006.

Mange steder har også grunneiere og rettighetshavere selv tilrettelagt ferdselsårer for allmennheten, særlig de som representerer store eiendommer, slik som Statskog, fjellstyrene, Finnmarkseiendommen (FeFo), bygdeallmenninger, sameier, kommuneskoger m.v. Det har i senere år vært økt fokus på merking, skjøtsel og vedlikehold av slike traseer, og ikke minst historiske vegfar og leder er blitt populære turveier.

Pilegrimsledene mellom Oslo og Trondheim er viktige eksempler på slik satsing, jf. figur 11. Til opprusting av pilegrimsledene har staten, i flere omganger og gjennom egne prosjekter, gått inn med betydelige midler til arbeidet.

Staten finansierte og organiserte arbeidet med identifi- sering av trasé, inngåelse av grunneieravtaler, samt rydding og merking som grunnlag for etablering av pilegrimsledene fra Oslo til Trondheim, som ble offisielt åpnet i 1997. Staten bidro også i samarbeid med Opp- land fylkeskommune til en evalueringsrapport om pile-



Figur 11: Oversikt over pilegrimsledene til Trondheim.

grimsledene som ble framlagt i 2004, og har senere gjennom verdiskapingsprosjektet for kulturarven bidratt til på nytt å skape engasjement og innsats for å ta vare på og bruke pilegrimsledene.

Nasjonal verneplan for vegger, bruer og vegrelaterte kulturminner som er utarbeidet av Statens vegvesen inneholder vegminner i Norge fra 1537 til 1999 som har vært i statens eie eller bruk. Verneplanen omfatter blant annet gamle gang- og rideveger og utgatte kjøre-veger, der mange i dag er viktige ferdselsårer for friluftsliv.

7. utfordringer

Dette kapitlet beskriver utfordringer med bakgrunn i omtalen foran om status og erfaringer. Overordnet mål er at statlig sikring og tilrettelegging på en god måte kan oppfylle de nasjonale miljømålene om at alle skal ha mulighet til å utøve friluftsliv som helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig aktivitet i nærmiljøet og i naturen ellers, og at områder av verdi for friluftsliv sikres og forvaltes slik at naturgrunnlaget blir tatt vare på.

7.1 Kunnskapsgrunnlaget

Arealdisponering og arealplanlegging bygger på eksisterende kunnskap, og flere instanser har påpekt at det mangler et godt og oppdatert grunnlag for å vurdere konfliktnivået i forhold til friluftsliv i for eksempel plan- og inngrepssaker. Det samme gjelder grunnlaget for en optimal prioritering av hvilke arealer som bør sikres og tilrettelegges ved statlig medvirkning, i samarbeid med fylkeskommuner, kommuner og interkommunale friluftsråd.

Regionalt finnes det noe kartfestet informasjon, men mye av dette materialet er rundt 30 år gammelt og bygger på en utdatert metodisk tilnærming. Gammel metodikk bygger i første rekke på vurderinger av om brukerne er nasjonale, regionale eller lokale og kategoriserer områdene ut fra dette i nasjonal-, regional- eller lokal verdi. Det er derfor behov for en bedre nasjonal, regional og kommunal oversikt over de mest verdifulle friluftslivsområdene i Norge.

I en ny metodikk, som er utviklet av DN, er det tatt inn at områdenes særskilte kvaliteter for friluftsliv skal registreres, som opplevelseskvaliteter, symbolverdi, om de er godt egnet for ulike enkeltaktiviteter osv. Et område kan ha svært stor verdi for friluftsliv både om det er mye brukt av regional befolkning og tilreisende turister, eller mye brukt av en lokal stor befolkning. I forhold til lite aktive målgrupper vil for øvrig nettopp lokale, attraktive og lett tilgjengelige områder ha stor verdi.

Sikringsordningen virker godt i kommuner som har god kompetanse og over tid har arbeidet systematisk og planmessig. Erfaringer fra blant annet Nordland viser at god dokumentasjon gjennom helhetlig kartlegging av friluftslivsverdiene i fylket har resultert i at

staten kan bidra raskt og målrettet i arbeidet med å sikre nøkkelområder for allmennhetens friluftsliv. I sikringssaker der kommunene trenger raske avklaringer, er god dokumentasjon spesielt viktig.

Gjennom rammetilsagnssamarbeidet med fem store byer i perioden 2003–2011, kom det tydelig fram at også de store byene har ulike utfordringer med å gjennomføre sikringsprosesser.

Det er behov for bedre kunnskap om hvordan de enkelte tilretteleggingstiltak virker, i forhold til atkomst og tilgjengelighet, bruken av områdene og hvordan tiltakene kan aktivisere grupper som hittil i liten grad deltar i friluftsliv. Slik kunnskap vil kunne bidra til en mer målrettet sikring, tilrettelegging og forvaltning. Det vil også gi grunnlag for samarbeid med for eksempel samferdselsmyndighetene om forbedring av atkomst til områdene, både med hensyn til tilgjengelig offentlig transport, og når det gjelder sammenheng mellom gang- og sykkelveier langs offentlig vei og tilrettelegging av turveier til sikrede friluftslivs-områder. Kunnskap om bruken av friluftslivs-områdene vil også gi grunnlag for målrettede informasjons- og aktivitetstiltak.

Utveksling av erfaringer mellom kommunene er viktig, og det er viktig å sørge for kunnskapsoverføring til alle landets kommuner.

7.2 Sikringsordningen

Sikringsordningen har nå fungert i snart 60 år, og den har betydd mye for allmennhetens tilgang til attraktivt friluftslivsareal. Den har også ført til et tett og godt samarbeid mellom forvaltningsnivåene. Sikringsordningen, med den saksgangen og de prosedyrene som praktiseres i dag, fungerer svært godt i mange typer saker. Ordningen har imidlertid noen utfordringer og begrensninger.

7.2.1 Helhetlige prosesser

Friluftslivs-områder sikres med sikte på økt friluftslivsaktivitet, men dette oppnås ikke nødvendigvis som følge av at områder sikres. Særlig gjelder dette i forhold til enkelte målgrupper, for eksempel personer med nedsatt funksjonsevne eller lite aktive. Det er

viktig å se ulike sektorerers virkemidler og tilgrensende satsinger i sammenheng med sikringssakene, der det er naturlig. Det er behov for mer samordning med øvrige offentlige virkemidler i sikringsarbeidet. For eksempel kan spillemidler til friluftslivstiltak og andre tilskuddsmidler knyttet opp mot friluftsliv og grøntarealer i større grad samordnes med sikring og midler til tilrettelegging i de sikrede områdene. Et annet eksempel er at det sørges for atkomst og parkeringsmuligheter samtidig med sikringen av et område.

STImulti-prosjektet i Bodø, et pilotprosjekt i nærmiljø-satsingen, er et godt eksempel på slik samordning. Målet for Bodø er å etablere merkede og tilrettelagte rundløyper mindre enn 500 meter fra der folk bor. Her er det etablert samarbeid mellom kommunen, Salten friluftsråd, Statens vegvesen, Nordland fylkeskommune og DN, som har bidratt med midler til tilrettelegging. I tillegg er spillemidler prioritert inn i prosjektet.

Et eksempel på helhetlig prosess og samhandling mellom offentlige instanser i forbindelse med sikring av friluftsområder er arbeidet med sikring av Nordvika i Fauske. Samtidig med sikringen av områder, der staten gikk inn med bidrag i forhold til avtale med grunneier om bruk av området til friluftsliv, ble det etablert atkomst med vei og kulvert under jernbanen, i et samarbeid mellom kommunen, Statens vegvesen og Jernbanelverket. Staten v/DN ga deretter midler til oppsett av gjerde rundt parkeringsplass.

Erfaringer fra skjærgårdsparketableringene etter 1992 og deler av rammetilsagnsarbeidet med storbyer, blant annet utviklingen i Stavanger og Kristiansand, er positive eksempler på helhetlig satsing, om enn i mindre grad med deltakelse fra andre sektorer.

Erfaringene har også avdekket svakheter og utfordringer, ikke minst fordi sikring i nærmiljøet krever avklaring av mange ulike konkurrerende interesser. Helhetlige prosesser og samarbeid er likevel virkningsfullt for å oppnå økt friluftslivsaktivitet.

Arbeidet krever særlig at kommunene jobber parallelt og er grundige i sine analyser av målgruppers behov, arealenes egnethet, riktig grad av tilrettelegging og andre tiltak for å fremme økt friluftslivsaktivitet.

Det er viktig at kommunene er bevisste på denne helhetlige effekten av de valg som gjøres, og at arbeidet forankres i plan- og bygningsloven gjennom det politiske og administrative systemet i kommunene. Kommunen har for eksempel oppgaver knyttet til beskyttelse og utvikling av både landbruk, reiseliv, naturmangfold og friluftsliv. Det ligger derfor godt til rette for at kommunene i større grad kan initiere og iverksette samarbeidstiltak som benytter statlige virkemidler helhetlig på flere felt.



Helhetlige prosesser kan bidra til at formålet med sikringsarbeidet nås; økt friluftslivsaktivitet. Foto: Friluftsrådet Vest.

Samtidig er det i dag varierende kjennskap til statlig sikring som virkemiddel i friluftslivsarbeidet i kommunene. Mange kommuner benytter seg sjelden av sikringsordningen mens andre søker relativt ofte om statlig medvirkning. Dette er ikke bare uttrykk for at sikringsbehovene er ulike, det er også en erfaring at en del kommuner vet lite om sikringsordningen. Mangel på kjennskap til mulighetene ved statlig sikring kan derfor være et hinder for sikring av viktige friluftslivs-områder.

7.2.2 *Fleksibilitet i sikringssystemet*

Arbeidet med sikringssaker skal følge tidsfrister og saksbehandlingsprosedyrer. I de senere år har omfanget av pågående sikringssaker og nye gode søknader vært større enn det enkelte års budsjetttramme (bevilgning og tilsagnsfullmakt), og hele rammen har derfor blitt disponert under behandlingen av nye søknader i DN.

Ordinær søknadsfrist for kommunene er for tiden 15. januar til fylkeskommunene, som videresender søknadene til direktoratet med tilrådning innen 1. april. Alle søknader skal være behandlet innen 1. juli.

Av og til, og spesielt når en eiendom er lagt ut for salg i det åpne marked med kort budfrist, fremmes imidlertid spørsmål om statlig medvirkning til sikring utenom ordinær søknadsfrist. Når årets budsjetttramme da er helt disponert, framstår det som en utfordring at et eventuelt statlig bidrag til kjøp må avventes til neste års saksbehandling og vedtak om statlig tilsagn.

Denne problemstillingen er særlig aktuell når en aktuell eiendom både omfatter bebyggelse og svært viktige arealer for friluftsliv, og er lokalisert nær by eller tettsted der det er behov for å øke og gjenskape tilgjengelighet for allmennheten. Slike behov er oftest knyttet til de mest bebygde deler av strandsonen ved kysten der det blant annet arbeides med å kunne framføre turstier, men kan også oppstå andre steder, som ved store innsjøer og vassdrag. Bebyggelse på eiendom som sikres kan delvis eller helt saneres eller selges

fra, og søker må primært selv forestå slik prosess. I noen tilfeller kan det være aktuelt å skaffe grunneiere erstatningstomter som en del av sikringsprosessen.

For at staten skal kunne medvirke til å få sikret viktige eiendommer som blir lagt ut for salg utenom ovennevnte søknadsfrist, er det i dag derfor nødvendig at kjøpet forskutteres lokalt eller regionalt, og at staten på et senere tidspunkt eventuelt bidrar økonomisk til sikringen. Utfordringen er at ikke alle kommuner ønsker eller har mulighet til å forskuttede hele summen, samtidig som det ikke er sikkert om staten kommer til å bidra økonomisk senere. I enkelte tilfeller, for eksempel ved Karlsvika/Skallevoldstranda i Tønsberg, har staten i samarbeid med kommunen kjøpt opp bebygde eiendommer, som er kommet på salg gjennom flere år. I disse tilfellene har kommunen forskuttet hele kjøpesummen, mens statens medvirkning har kommet i ettertid. Dette arbeidet er en tidkrevende prosess, og det krever at kommunen jobber svært systematisk og langsiktig, i nært samråd med direktoratet. Det krever også at kommunen har økonomisk handlingsrom til å kunne avvente statens eventuelle medvirkning.

I et enkelt spesielt tilfelle, Huk-saken i Oslo, gjennomførte staten selv prosessen med kjøp av bebygd eiendom og frasalg av boligdel på en slik måte at inntekten kom friluftslivsformålet til gode, og ble benyttet til opparbeiding av andre viktige områder. Dette krevde egen behandling i Stortinget og medvirkning fra Statsbygg. Dette fordi sikringsordningen for friluftslivsområder normalt bare gjelder erverv og avtaleinngåelse, og ytterst sjeldent avhending eller avtaleinnløsning med tilhørende inntekt, og derfor ikke er tillagt en instans for statlig forretningsdrift, men et direktorat som er et vanlig forvaltningsorgan.

Sikringssaker kan være krevende å gjennomføre og ta lang tid. Søknad om statlig medvirkning kan komme på ulike stadier, som vist i figur 1 (kap 3.3). Dette fører til stor variasjon i tidsbruk fra tilsagn gis til sikring er gjennomført. I større saker kan også avklaring omkring statlig medvirkning være en forutsetning for politisk vedtak i kommunen, og en oppfølgende reguleringsplan kan bli nødvendig etter at statlig tilsagn er gitt. Statlig sikring av viktige nærområder til byer og tettsteder er typiske eksempler på saker som har lang gjennomføringstid.

Generelt kan også de totale kostnadene i sikringssakene være vanskelig å anslå tidlig i en sikringsprosess. Mange ganger er det nødvendig å justere tilsagnsbeløpet underveis, og dette krever tett dialog mellom direktoratet, kommune/friluftsråd og eventuelt advokat som bistår. Forutsigbarhet for kommunene om statlig økonomisk bidrag til sikringen og tett dialog med direktoratet er viktig.

Rammetilsagnssamarbeidet med fem byer i perioden 2003–2011 var et forsøk på å svare på kommunenes behov for økonomisk forutsigbarhet i sikringsarbeidet. Her ble kommunene gitt et rammetilsagn etter en nærmere avtalt størrelse og tidsperiode, med normal forutsetning om budsjettdekning. Avtalt ramme var basert på kommunens ønske og forutsetninger. Kommunen måtte på sin side stille med minst tilsvarende beløp som staten. Tilsagnet ble ikke knyttet til eksakte områder som skulle sikres, men en liste over aktuelle områder. Dette ble av kommunene oppfattet som en mer attraktiv, fleksibel og forutsigbar ordning enn det normale søknadssystemet.

I rammetilsagnssamarbeidet ble det satt frister for gjennomføring/utbetaling av årlige tilsagn på to-fire år. Det viste seg likevel at gjennomføring av sakene hos flere av kommunene tok betydelig lengre tid enn forutsatt da samarbeidet ble etablert. Dette hadde dels sin årsak i at gjennomføring generelt tok lenger tid enn påregnet, men også varierende forankring og organisering av arbeidet i kommunene. Det ble gitt forlenget gjennomføringsfrist for flere av kommunene for at samarbeidet ikke skulle stoppe opp. Som følge av lengre gjennomføringstid enn antatt, fikk DN uheldig store overføringer i budsjettet de første årene av samarbeidet. Det ble imidlertid også høstet gode erfaringer, blant annet viktigheten av fleksibilitet i forhold til årlig søknadsfrist.

7.3 Sikring av de riktige områdene

87,5 prosent av de sikrede områdene ligger helt eller delvis innenfor 100-metersbeltet langs kysten, og hovedtyngden av områdene finnes fra svenskegrensen til og med Hordaland. Bare ca 14 prosent av de sikrede friluftslivsområdene ligger i eller nærmere tettsteder enn 500 meter.

I denne sammenheng er det viktig å være klar over at hva som utgjør et nærmiljø kan variere, blant annet fordi tilgang til og bruk av egen båt langs kysten er svært forskjellig. Der det er stor kystbefolkning og variert skjærgård, brukes små fritidsbåter svært mye og inngår i folks nærfriluftsliv.

Sikringsarbeidet har så langt sikret svært verdifulle friluftslivsområder for fremtiden, men i noe begrenset grad i og ved byer og tettsteder der folk flest bor. Status viser at kun ett av fem sikrede områder med sikkerhet kan nås med offentlig kommunikasjon. Det betyr også at de fleste sikrede områdene ikke nødvendigvis nås lett og brukes av de deler av befolkningen som av ulike årsaker har liten aksjonsradius eller har høy terskel for å være ute og bruke naturen.

Utfordringene forbundet med lite aktive deler av befolkningen og sosial ulikhet i helse, understreker betydningen av å satse sterkere på statlig sikring av områder der mange folk bor, eller områder som kan

nås lett ved hjelp av offentlig kommunikasjon. Statlig sikring vil da bli et bedre virkemiddel innenfor en helhetlig folkehelsesatsing. Fokus på universell utforming og tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjons- evne, samt virkninger av «eldrebølgen» vil også trekke i samme retning når det gjelder valg av hvilke områder som bør sikres.

Likevel er det som omtalt foran fortsatt behov for å sikre viktige arealer langs kysten for å skape bedre allmenn tilgjengelighet i strandsonen. Videre peker fylkeskommunene på at det i noen deler av landet er utfordringer knyttet til atkomst og tilgjengelighet til utfartsområder i innlandet, tilgjengelighet til og gjen- nom jordbrukets kulturlandskap og tilgjengelighet til natur ved store hyttekonsentrasjoner.

Tilbakemeldingene fra fylkeskommunene viser at ferd- selsårer er viktige i friluftssammenheng. Utfordrin- gene er imidlertid i større grad knyttet til tilretteleg- ging, merking og skjøtsel enn til sikring av områder. Noen ganger vil det likevel være behov for å bruke statlig sikring for å utløse tilgang til sammenhengende traseer. Fylkeskommunene nevner dette særskilt for grønnstrukturer og kyststier. Spesielt kan statlig sik- ring være viktig der man kan skaffe allmennheten tilgang til nøkkelområder eller flaskehals- er i eksisterende stisystemer og grønnstrukturer i og ved byer og tettsteder. Slike traseer har stor betydning i folkehel- sesammenheng, som arena for daglig fysisk aktivitet og naturopplevelse for store befolkningsgrupper.

Den nye nasjonale databasen som nå etableres av Statens kartverk i samarbeid med Miljødirektoratet, vil gi allmennheten bedre oversikt over viktige ferd- selsårer, blant annet kulturhistoriske leder, kyststier og turveier tilknyttet sikrede friluftslivs- og verneområder mv.

7.4 Tilrettelegging

Mange av de statlig sikrede friluftslivs- og verneområdene er godt tilrettelagt. God tilrettelegging innebærer som oftest enkle, naturvennlige opparbeidings- og informa- sjonstiltak som stimulerer til friluftslivsaktivitet. Noen områder kan likevel kreve særlige tiltak og mer omfat- tende opparbeidning til formålet, for eksempel ut- fartsparkeringsplasser, toalettbygg, bade- og turveier i ulendt terreng.

Årlig bevilger både staten, friluftsrådene, mange kom- muner og fylkeskommuner midler til tilrettelegging av statlig sikrede friluftslivs- og verneområder. Også bank- og for- sikringsstiftelser kan bidra, gjennom midler til all- mennyttige formål.

Videre bidrar frivillige organisasjoner gjennom dug- nadsarbeid. Miljødirektoratet, fylkeskommunene og friluftsrådene har likevel redegjort for betydelige etter-

slep i forhold til kartlagte behov for tilrettelegging, jf. også kap 5.4 om behov 2013–2018 basert på forvalt- ningsplaner m.v. Samtidig øker behovet fordi det årlig sikres en rekke nye områder som må tilrettelegges for å tjene sin funksjon på en god måte.

Klimaendringer kan medføre behov for mer robust og solid tilrettelegging i de sikrede områdene. I melding til Stortinget om klimatilpasning i Norge fra våren 2013 heter det at klimaendringer kan føre til at stier og tilretteleggingstiltak for friluftsliv kan bli mer utsatt for skader som følge av mer ekstremvær, som økte ned- børmengder og mer intense nedbørshendelser. Økt forekomst av kraftig vind vil også kunne kreve mer robust og tilrettelegging for friluftsliv flere steder, der også plassering av tiltakene vil være viktig.

7.4.1 Forvaltningsplaner

Erfaring viser at sterk lokal forankring er sentralt for å oppnå god forvaltning av områdene. Utarbeiding av forvaltningsplaner er et viktig virkemiddel for å oppnå dette. Forvaltningsplanene har hittil bare delvis vært relevante som grunnlag for fylkesvis tildeling av stat- lige tiltaksmidler for opparbeidning og annen tilretteleg- ging. For å kunne bedre dette grunnlaget har Miljø- direktoratet utarbeidet en mal for forvaltningsplaner for statlig sikrede friluftslivs- og verneområder.

Høsten 2012 var det imidlertid fortsatt nær 60 prosent av de sikrede områdene som manglet godkjent forvalt- ningsplan. Planene skal gi retningslinjer for bruk og forvaltning, inneholde alle relevante opplysninger om områdene, beskrive hvilket tilretteleggingsnivå det tas sikte på, ivareta hensynet til naturmangfold og kultur- minner, og gi oversikt over behov for midler. Samlet skal planene gi forvaltningen et godt grunnlag for å tildele tiltaksmidler. For å kunne målstyre utviklingen på enkeltområdene og ressursbruken samlet sett, er det derfor meget viktig at flest mulige områder blir omfattet av en forvaltningsplan. Arbeidet med forvalt- ningsplanene gir også kommuner, friluftsråd og even- tuelt andre involverte god anledning til gjennomgang og drøfting av ønsket utvikling for områdene.

7.4.2 Tilrettelegging i nærmiljøet

For å favne flest mulig, er det en utfordring å tilrette- legge på en god måte i og ved byer og tettsteder med fokus på å nå de deler av befolkningen som i dag er lite fysisk aktive og i liten grad deltar i friluftsliv. For disse gruppene er mulighetene til aktivitet og naturopple- velse i nærmiljøet der de bor helt sentralt (små barn bruker mest steder innen 50 meter, voksne innen 500 meter og ungdom innen 1 km, - undersøkelser viser at bruken av grønne områder synker ved avstander utover dette). Bruk av grønne områder avhenger også av i hvilken grad de oppleves som attraktive for aktivi- tet, om de er tilrettelagt og godt tilgjengelige, og i hvil- ken grad aktuelle brukere kjenner til områdene.



I Tromsø skal bynær grønstruktur og friluftslivsområder tilrettelegges som alternativt transportsystem. Om vinteren skal en kunne bruke løypesystemet over Tromsøya på vei til jobb, skole mm. Foto: Tromsø kommune.



Øya Hidle i Hordaland er et friluftslivsområde med mange kulturminner fra tidligere gruvedrift. Her ser vi grunnmurene etter administrasjonsbygget og en kalkovn. Foto: Friluftsrådet Vest.

Statlig sikring av områder i og ved byer og tettsteder som grunnlag for lokal tilrettelegging vil omfatte områder som har, eller må forventes å få, intensiv bruk. I slike områder vil blant annet behov for universell utforming og å gjenskape allmenn tilgjengelighet i tett utbygde strandsoner kreve spesielle, og i noen tilfeller også omfattende, opparbeidings tiltak. Det er

uansett viktig at tiltakene tilpasses lokalt, blir mest mulig enkle og med små terrenginngrep.

Opparbeidings tiltak påvirker våre fysiske omgivelser. Regjeringens arkitekturpolitikk fra 2009; «Arkitektur.nå», beskriver viktige utfordringer også for utvikling av sikrede friluftslivsområder og ferdselsårer, jf. særlig kapitlet «Byer og tettsteder skal utvikles med god arkitektur». Kravet til god universell utforming har særlig fokus.

I nærmiljøsatsingen er et av målene å etablere metoder og modeller for tilrettelegging av friluftslivsområder som særlig kan gi økt friluftslivsaktivitet for grupper som er lite fysisk aktive. Erfaringene så langt tyder på at det noe av viktigste i denne sammenheng ikke er omfang eller type tilrettelegging, men at områder og ferdselsårer finnes i kort avstand og er godt skiltet fra der folk bor. En erfaring som er gjort gjennom Grorudalsatsingen er at etablering av sosiale møteplasser er et svært viktig for å stimulere til å få folk ut.

I nærmiljøsatsingen i Tromsø arbeides det spesielt med å tilrettelegge bynære grønstrukturer og friluftslivsområder som et alternativt miljøvennlig transportsystem – ferdsel til fots og med sykkel i stedet for bruk av bil. Dette innebærer relativt kostnadskrevenne tilrettelegging, men utgjør svært rimelige tiltak i forhold til det transportbehovet som ferdselsårene forventes å løse.

Også landbrukets veier er viktige ferdselsårer for friluftslivet, for ski- og sykkelidrett og i sammenheng med reiselivstilbud. Det er et mål at landbruket bidrar til at næringsbehov for vei kan kombineres med flere samfunnsbehov. Også andre interesser enn de landbruksfaglige kan være tjent med opprusting eller vedlikehold av landbruksvei tilpasset flersidig bruk. Et tettere samarbeid mellom landbruket, kommunen og frivillige organisasjoner om utformingen av veier, eventuelt tilrettelagte stier, kan øke forståelsen for aktørenes ulike behov.

7.4.3 Naturvennlig og driftsrasjonell tilrettelegging

De statlig sikrede friluftslivsområdene er egnet for forskjellige typer aktiviteter, alt etter beliggenhet, terreng, naturmangfold og kulturverdier m.v., og de skal dekke ulike aktivitetsbehov. Dette bør reflekteres gjennom hvordan og hvor mye de tilrettelegges. Differensiert tilrettelegging er viktig, men å vurdere hva som er det riktige for hvert enkelt område kan være utfordrende. Det er i hovedsak kommunene og friluftslivsradene som gjør disse vurderingene.

Fra statens side er det gitt retningslinjer gjennom DN-håndbok 27-2006 «Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv». Det er også viktig å vurdere drifts- og vedlikeholdskonsekvenser av aktuelle tiltak.



Å finne gode skjøtelsesløsninger kan være en utfordring. Beitedyr kan bidra til å opprettholde og gjenskape kulturlandskap og arts mangfold. I noen friluftslivsområder kan det være problematisk at mennesker og beitende dyr bruker felles område. Skjøtsel i form av slått kan også være et alternativ. Her er det Statens naturoppsyn som bruker tohjulstraktor til bekjempelse av lupiner for å gjenskape opprinnelig natur mangfold. Foto: Ola Erik Bolme/SNO og Knut Henrik Dagestad/SNO.

Det finnes en rekke områder der det av ulike årsaker ikke er nødvendig eller ønskelig med høy grad av tilrettelegging. I noen tilfeller vil dette være av hensyn til områdets opplevelseskvaliteter, natur mangfold eller kulturminneverdier. På den annen side kan med god tilrettelegging opplevelseskvaliteter forsterkes og natur mangfold og kulturverdier kan bli bedre ivaretatt enn uten tilretteleggingstiltak. Tilrettelegging kan for eksempel kanalisere ferdsele for å hindre uønsket slitasje på områdene.

7.4.4 Kulturminner i områdene

Samspeillet mellom natur- og kulturminnekvalitetene i et område utgjør ofte grunnlaget for den opplevelsen friluftslivet bygger på. Kulturminner, kulturmiljøer og landskap må forvaltes på en god måte for at disse kvalitetene skal ivaretas og være en berikelse.

Noen kulturminner i tilknytning til de statlig sikrede friluftslivsområdene er fredet etter kulturminneloven eller vedtatt bevart på annet vis.

Det gjelder blant annet de forsvarshistoriske anleggene og eiendommene DN har tatt over fra Forsvaret, og etter hvert også de bygg og anlegg som vil inngå i Landsverneplanen for miljøvernsektoren. Verdiene av disse vil være bedre kartlagt og kjent for forvaltningen enn andre kulturminner. Det kan ligge mye interessant lokalhistorie i gamle tufter, rester av konstruksjoner og anlegg eller landskapselementer, som kan formidles i friluftslivsområder som mange mennesker bruker. God informasjon, synliggjøring, tilrettelegging, skjøtsel og vedlikehold er viktig for at kulturminner skal berike friluftslivsopplevelsen, samtidig som kulturminnene ikke skades eller forringes.

7.4.5 Tilgjengelighet for ulike brukergrupper

Kartleggingen av tilgjengelighet for rullestolbrukere og synshemmede som FL og Norges handikapforbund utførte i 2007–2012 viste at svært få statlig sikrede

friluftslivsområder er tilrettelagt slik at de er tilgjengelige for mennesker med vesentlige funksjonsnedsettelse.

Gjennomgangen viste imidlertid at det i mange tilfeller er lite som skal til for å bedre tilgjengeligheten. Dette vil også gjelde barnefamilier, eldre og andre som trenger god tilgjengelighet.

En utfordring framover blir å komme fram til hvilke områder som skal tilrettelegges bedre for personer med nedsatt funksjonsevne og andre som trenger god tilrettelegging, og på hvilket nivå. Fylkeskommunene vil ha en viktig rolle gjennom dialogen med kommunene/friluftsrådene om forvaltningsplaner for områdene og tildeling av tilretteleggingsmidler.

7.4.6 Natur mangfold i områdene

Formålet med å sikre og tilrettelegge friluftslivsområder er først og fremst å legge til rette for friluftslivsaktivitet. Imidlertid kan svært mange besøkende være en utfordring dersom det for eksempel er forekomster av truede eller verdifulle arter eller naturtyper i disse områdene. Samtidig gir dette en mulighet til å formidle kunnskap om naturen i området til mange mennesker. Da er god forvaltning og naturvennlig tilrettelegging av stor betydning. Gjennom tilretteleggingstiltak kan natur mangfoldet både beskyttes og synliggjøres for allmennheten. Arter og naturtyper kan ved riktig tilrettelegging framheves som opplevelseskvaliteter som beriker friluftslivsopplevelsen.

Noen av de statlig sikrede friluftslivsområdene er også helt eller delvis vernet etter natur mangfoldloven. I statlig sikrede friluftslivsområder som samtidig er verneområder, har forvaltningen god kunnskap om natur mangfoldet. Kunnskapen om natur mangfoldet kan derimot variere når det gjelder friluftslivsområder utenom dette.

Det offentliges ansvar for å drive skjøtsel i statlig sikrede friluftslivsområder skal ta hensyn til naturmangfoldet. Samtidig er skjøtsel nødvendig for et attraktivt landskap for friluftsliv. Dette innebærer at det må finnes fram til skjøtelsesmetoder som kombinerer hensyn til naturmangfold og friluftsliv. Slått og beite kan noen steder være mest riktig for å opprettholde og gjenskape kulturlandskap og artsmangfold, mens det kanskje mest driftsrasjonelle og minst konfliktfylte i forhold til folks bruk av området, kan være maskinklipping av gress. Det er derfor en del utfordringer forbundet med å finne gode skjøtelsesløsninger som både ivaretar naturmangfold og bruken av området. I verneområder må skjøtelsen være i samsvar med verneforskriften og naturmangfoldloven.

7.5 Forvaltning av områdene

Forvaltningen av de statlig sikrede friluftslivsområdene er fordelt på flere instanser. Kommunene og mange friluftsråd har ansvar for praktiske oppgaver som tilrettelegging, drift, vedlikehold og skjøtsel. Kommunene må også ivareta områdene i kommunalt planarbeid. Lokale myndigheter er dermed sentrale aktører for at intensjonen bak statlig sikring skal oppfylles. Det er en erfaring at det er store forskjeller på hvordan disse oppgavene følges opp lokalt, hvilket antas blant annet å kunne henge sammen med ulikheter i lokal forankring av sikringsprosessen og kommunal eiendomsforvaltning.

Fylkeskommunene fikk utvidet ansvar for friluftsliv ved forvaltningsreformen som trådte i kraft 1.1.2010. De har nå et regionalt overordnet ansvar for utviklingen vedrørende tilrettelegging og bruk av områdene i fylket og fordeler statlige tilskuddsmidler til dette.

Fylkesmannen er regional representant for staten som grunneier og rettighetshaver på områdene og har oppgaver med eiendomsforvaltningen knyttet til dette. Det er en utfordring at omfanget av eiendomsforvaltningssaker er økende. DN utfordres også av et økende antall forvaltningssaker og større bredde og kompleksitet i disse som følge av blant annet økt arealpress. I det statlige forvaltningsarbeidet er det behov for tilgang til oppdatert informasjon om eiendommene for å oppnå en best mulig forvaltning.

7.5.1 Drift av områdene

Drift av områdene har siden sikringsordningen ble opprettet vært et kommunalt ansvar. Kommunene, eventuelt friluftsrådene, påtar seg dette ansvaret idet de søker om midler til statlig sikring. Dette er et vilkår for utbetaling av midler til gjennomføringen. De sikrede friluftslivsområdene skal inngå i porteføljen av utearealer som kommunen eller et friluftsråd daglig ivaretar, og har et apparat for og midler til å ivareta. Unntaket er virkeområdet til skjærgårdstjenesten, der staten bidrar med halvparten av driftsutgiftene.

Det er statens erfaring at dette ansvaret i hovedsak ivaretas på en god måte. Samtidig er erfaringen at både vedlikehold og skjøtsel av områdene er av varierende kvalitet og flere områder har et forbedringspotensial. Innspill fra kommuner og friluftsråd viser at enkelte mener staten bør ta et større økonomisk ansvar for driften av de sikrede friluftslivsområdene, ut over de som omfattes av skjærgårdstjenesten. Behov for økt prioritering til vedlikehold påpekes også av fylkeskommunene. Dette vil bli en større utfordring framover. Mer tilrettelegging for intensiv bruk i nærmiljøet, behov for universell utforming samt forventet hyppigere forekomst av ekstremvær, vil gi nye utfordringer knyttet til vedlikehold av områdene.

Etter hvert er også marint søppel blitt en utfordring for de statlig sikrede friluftslivsområdene. Marint søppel regnes som et globalt miljøproblem, og omfanget er økende, hovedsakelig fordi lite søppel fjernes fra havet. Engasjementet rundt dette i Norge er stort. Sørpelet er godt synlig der folk ferdes langs kysten, og bidrar til å redusere friluftsopplevelsen. Mange ildsjeler, foreninger og organisasjoner gjør en betydelig innsats for å fjerne søppel fra det marine miljø gjennom frivillige ryddeaksjoner. «Strandryddedagen», som er et prosjekt initiert av «Hold Norge rent», arrangeres årlig over hele landet, og bidrar til å samordne innsatsen til en nasjonal dugnad. I tillegg leder Statens Naturoppsyn og fylkesmennene arbeidet med systematisk å rydde vernede områder og offentlige strender for søppel. Her er også Skjærgårdstjenesten og friluftsrådene viktige bidragsytere med sin innsats ved opprydding, registrering og spredning av kunnskap.

I Meld.St.37 (2012–2013) om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerak peker Regjeringen på at man vil støtte opp om frivillige oppryddingstiltak, holdningsskapende arbeid og lokalt engasjement i arbeidet mot marint søppel, blant annet ved å bidra til videreføring av den årlige Strandryddedagen i regi av «Hold Norge rent». Man vil også vurdere endring i regelverket slik at kommunene gis adgang til å finansiere opprydding av marint søppel og forebygging av forsøpling på utvalgte offentlige steder gjennom de kommunale renovasjonsgebyrene.

Noen få kommuner har signalisert at de ikke lenger ønsker driftsansvar for et statlig sikret friluftslivsområde, dette gjelder særlig områder med vedlikeholdskrevende bygg og anlegg der staten er hjemmelshaver. Selv om disse tilfellene er få, understreker de viktigheten av at initiativet til statlig sikring alltid skal forankres i kommunene, og at det under samarbeidet mellom stat og kommune i sikringsprosessen er viktig å skape et sterkt lokalt eierskap til områdene.

Kap 5.3.1 viser oversikt og omtaler forholdet til bygninger i de statlig eide områdene. Mange statlig sikrede friluftslivsområder som er eid av kommune/friluftsråd eller fylkeskommune har også ulike bygg og anlegg.



Drifts og tilsynsansvaret innebærer blant annet å tenke sikkerhet i områdene. Ved Korsvika i Trondheim er det satt opp sikkerhetsgjerd på en eksponert berghammer. Foto: Sissel Rübberdt.

Antall og tilstand for alle bygninger finnes det i dag ingen full oversikt over. Bygninger medfører samlet sett store kostnader til vedlikehold, samt at det ofte er behov for større reparasjoner og/eller rehabilitering. Der det er formålstjenlig å bevare og/eller bruke bygninger på statlig sikrede friluftslivsområder, blir de vanligvis leid ut med vilkår om at leietaker skal holde bygningen i god stand. Det er kommunene, og i en del tilfeller interkommunale friluftsråd, som har ansvar for utleie, også for bygg på statlig eiendom.

Staten legger til grunn at bruk av bygninger ikke skal virke privatiserende for allment friluftsliv, at bygnings-sikkerhet og HMS-krav ivaretas, og at det fortrinnsvis leies ut til frivillige foreninger/organisasjoner som er målbærere for friluftslivs-, natur- eller kulturminne-interesser. Staten har imidlertid ikke oversikt over utleieforholdene på de sikrede områdene, og det er ikke utarbeidet noe standardisert avtaleverk for slike utleieforhold. Forutsetningen fra statens side er at områdene framstår som allment tilgjengelige.

Ansvarsfordelingen er i utgangspunktet den samme for alle typer statlig sikrede områder, også de med bygninger som har kulturhistorisk verdi. Et spesielt ansvar for vedlikehold mv påligger staten i de statlig eide friluftslivsområdene med bygg og anlegg som vil inngå i Landsverneplanen for miljøvernsektoren.

7.5.2 Eiendomsforvaltningen

Forvaltningen av områdene skal sikre en utvikling av områdene i tråd med formålet for sikringen. Sikring av nye områder øker forvaltningsomfanget og dermed kostnadene med dette, i tillegg har saker knyttet til eiendomsforvaltningen fått økt kompleksitet.

God oppfølging av de sikrede områdene fordrer at forvaltningen til enhver tid har oppdaterte opplysninger om bygninger og anlegg, tilretteleggingstiltak, eventuelle sikkerhetsproblemer tilknyttet dette, samt avtale- og rettighetsforhold mv. Pr. i dag finnes det ikke en samlet og oppdatert eiendomsinformasjon for alle de statlig sikrede friluftslivsområdene.

En særlig utfordring er oppfølging av områder der formålet med sikringen ikke er tilstrekkelig ivaretatt, slik at de i praksis fungerer dårlig for allmennhetens bruk. Årsakene kan være ulike, som utilsiktet endring av tilgjengelighet og brukerbehov, eller manglende tilrettelegging. Noen få arealer som ble sikret for lang tid tilbake er blitt omdisponert til andre formål, som jordbruk eller industri, fordi allmennhetens bruksbehov senere er blitt mye redusert. Noe er også omdisponert til å tjene ett eller flere sammenlignbare formål, gjerne i flerbruk, blant annet knyttet til barnehager og skoler. Imidlertid er erfaringen at forvaltningen av statlig sikrede friluftslivsområder fungerer rimelig godt.

Vedlegg 2

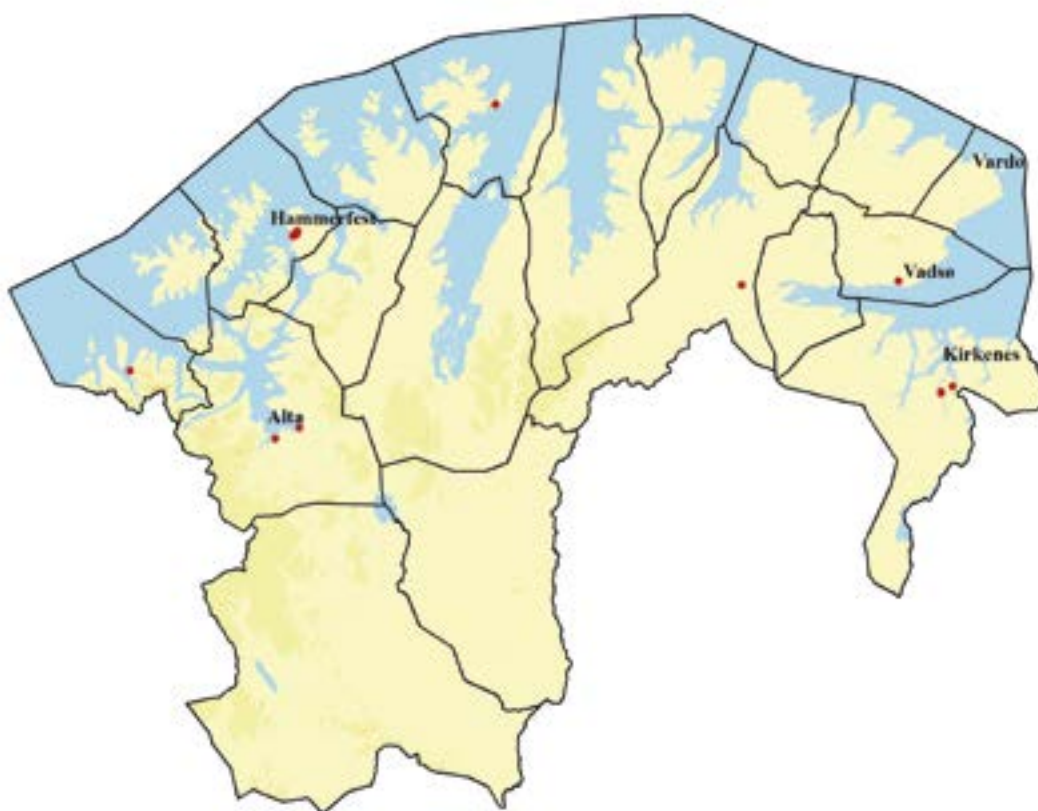
Fylkesvis oversikt over de statlig sikrede områdene

Finnmark fylke

I Finnmark fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 11 sikringssaker som har resultert i 20 sikrede eienommer fordelt på 11 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 1527 dekar. Vel to tredjedeler (70%) av disse eies av staten, mens kommunen eier resten av de statlig sikrede arealene.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	53,3 %
Utenfor 100 m beltet	46,7 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	73,3 %
Utenfor tettsted	26,7 %



Statlig sikra friluftslivsområder



Kommunegrenser

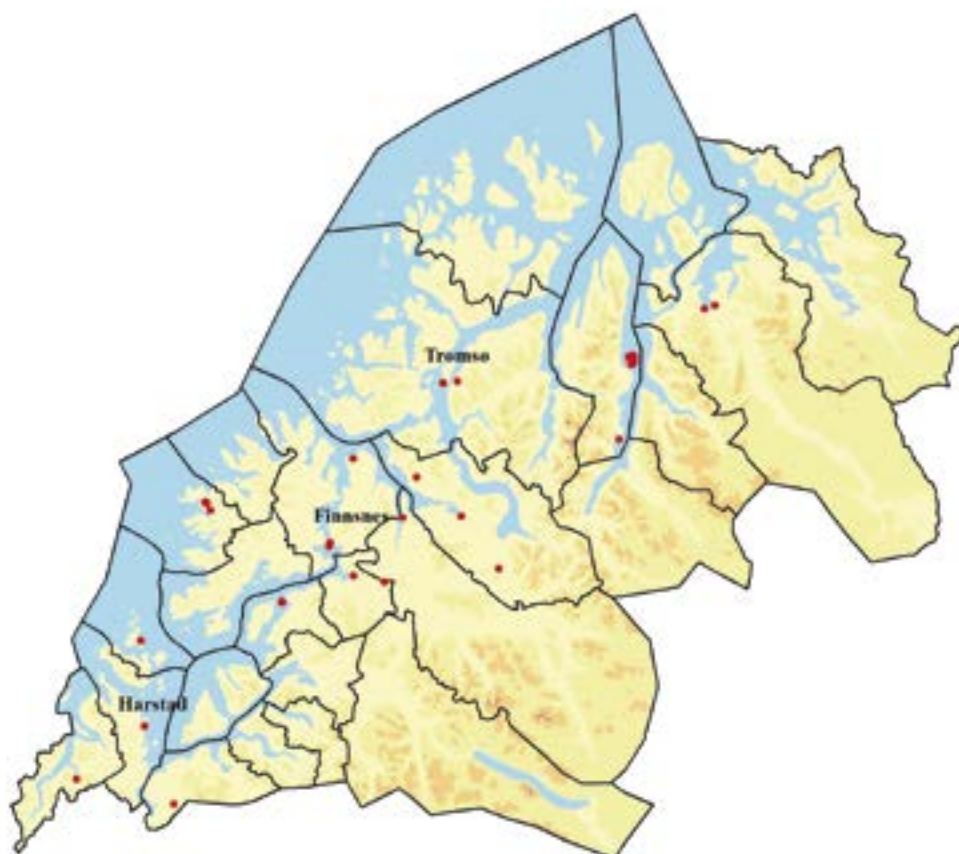


Troms fylke

I Troms fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 23 sikringssaker som har resultert i 29 sikrede eiendommer fordelt på 22 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 16732 dekar. Om lag to tredjedeler av disse eies av kommunene og staten eier cirka en tredjedel. Det er kun et fåtall av de statlig sikrede area- lene som er i privat eie.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	72,2 %
Utenfor 100 m beltet	27,8 %

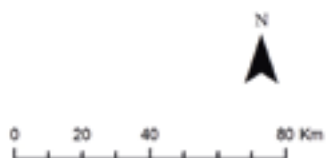
Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	22,2 %
Utenfor tettsted	77,8 %



Statlig sikra friluftslivsområder



Kommunegrenser

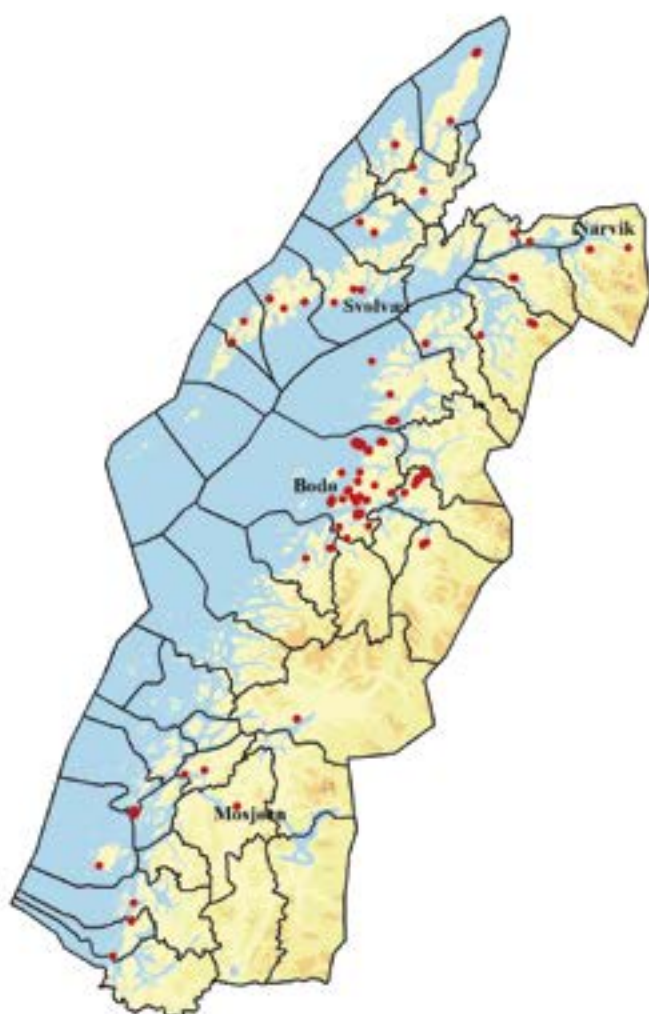


Nordland fylke

I Nordland fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 68 sikringssaker som har resultert i 129 sikrede eiendommer fordelt på 72 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 77729 dekar. Om lag halvparten av disse eies av staten, kommunene eier en drøy tredjedel og private resten av de statlig sikrede arealene.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	86,4 %
Utenfor 100 m beltet	13,3 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	10,7 %
Utenfor tettsted	89,3 %



Statlig sikra friluftslivsområder



Kommunegrenser

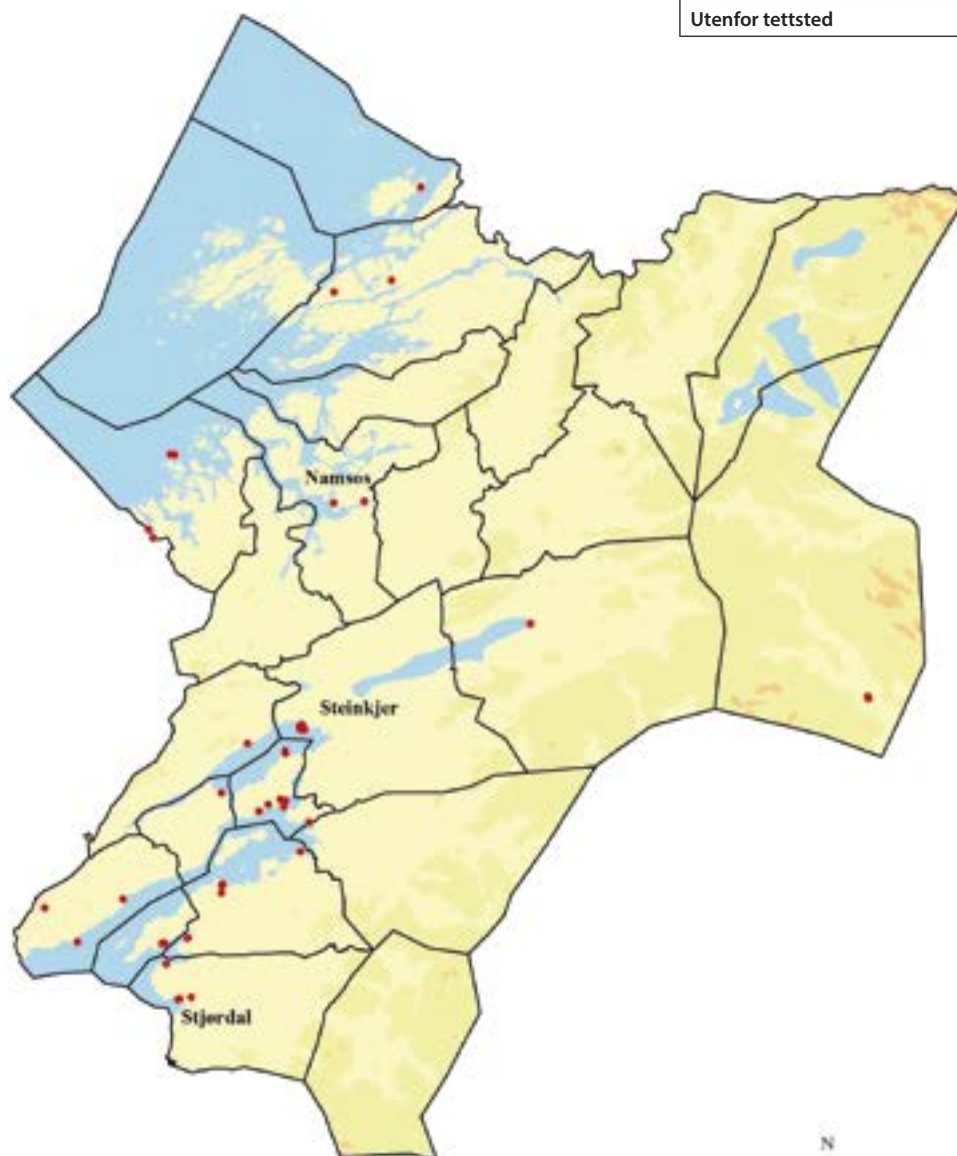


Nord-Trøndelag fylke

I Nord-Trøndelag fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 41 sikringssaker som har resultert i 45 sikrede eiendommer fordelt på 31 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 1435 dekar. Halvparten av disse eies av staten, en liten halvpart av kommune og en liten brøkdel av de statlig sikrede arealene i er privat eie.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	74,1 %
Utenfor 100 m beltet	25,9 %

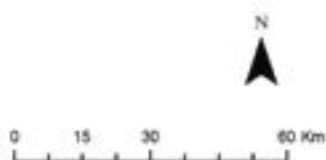
Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	31 %
Utenfor tettsted	69 %



Statlig sikra friluftslivsområder



Kommunegrenser

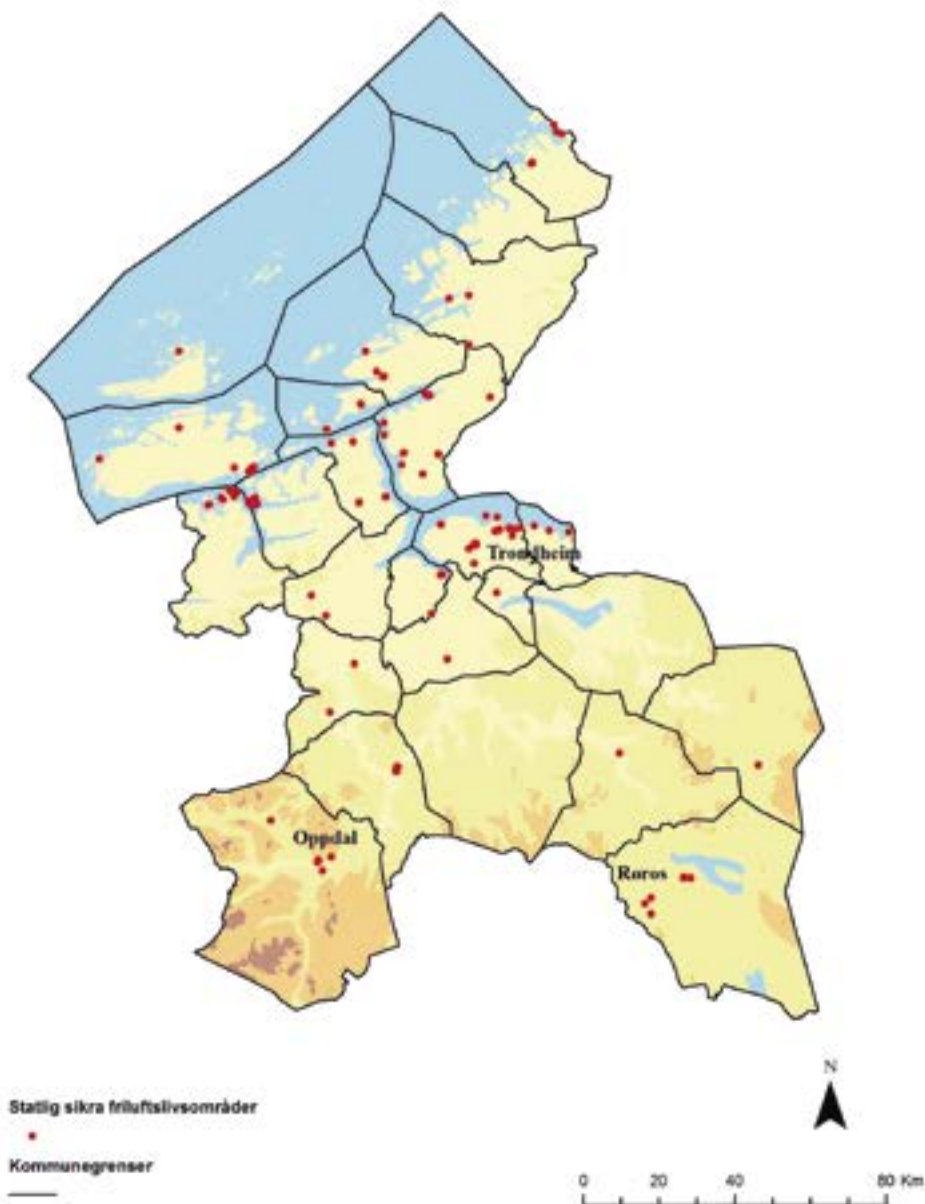


Sør-Trøndelag fylke

I Sør-Trøndelag fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 90 sikringssaker som har resultert i 136 sikrede eiendommer fordelt på 69 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 20669 dekar. Tre femtedeler av disse eies av kommune, cirka en fjerdedel av staten og resten av de statlig sikrede arealene i er privat eie.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	65,5 %
Utenfor 100 m beltet	34,5 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	25 %
Utenfor tettsted	75 %

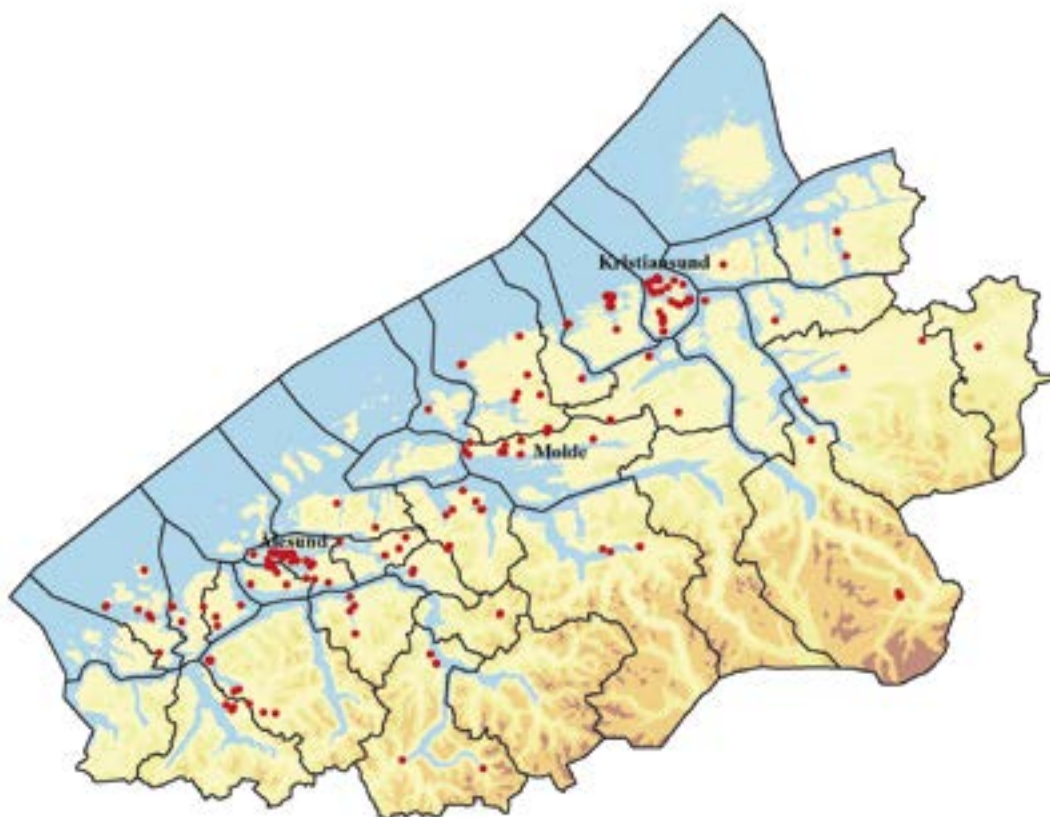


Møre og Romsdal fylke

I Møre og Romsdal fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 122 sikringssaker som har resultert i 262 sikrede eiendommer fordelt på 123 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 33517 dekar. Om lag tre fjerdedeler av disse eies av kommunene, staten eier cirka en fjerdedel og private resten av de statlig sikrede arealene.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	66,2 %
Utenfor 100 m beltet	33,8 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	37,1 %
Utenfor tettsted	62,9 %



Statlig sikra friluftslivsområder



Kommunegrenser



Sogn og Fjordane fylke

I Sogn og Fjordane fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 36 sikringssaker som har resultert i 44 sikrede eiendommer fordelt på 28 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 2414 dekar. Omtrent en fjerdedel av disse eies av staten, en halvpart av kommune og en liten fjerdedel av de statlig sikrede arealene i er privat eie.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	76,2 %
Utenfor 100 m beltet	23,8 %

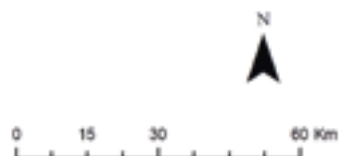
Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	34,5 %
Utenfor tettsted	65,5 %



Statlig sikra friluftslivsområder



Kommunegrenser

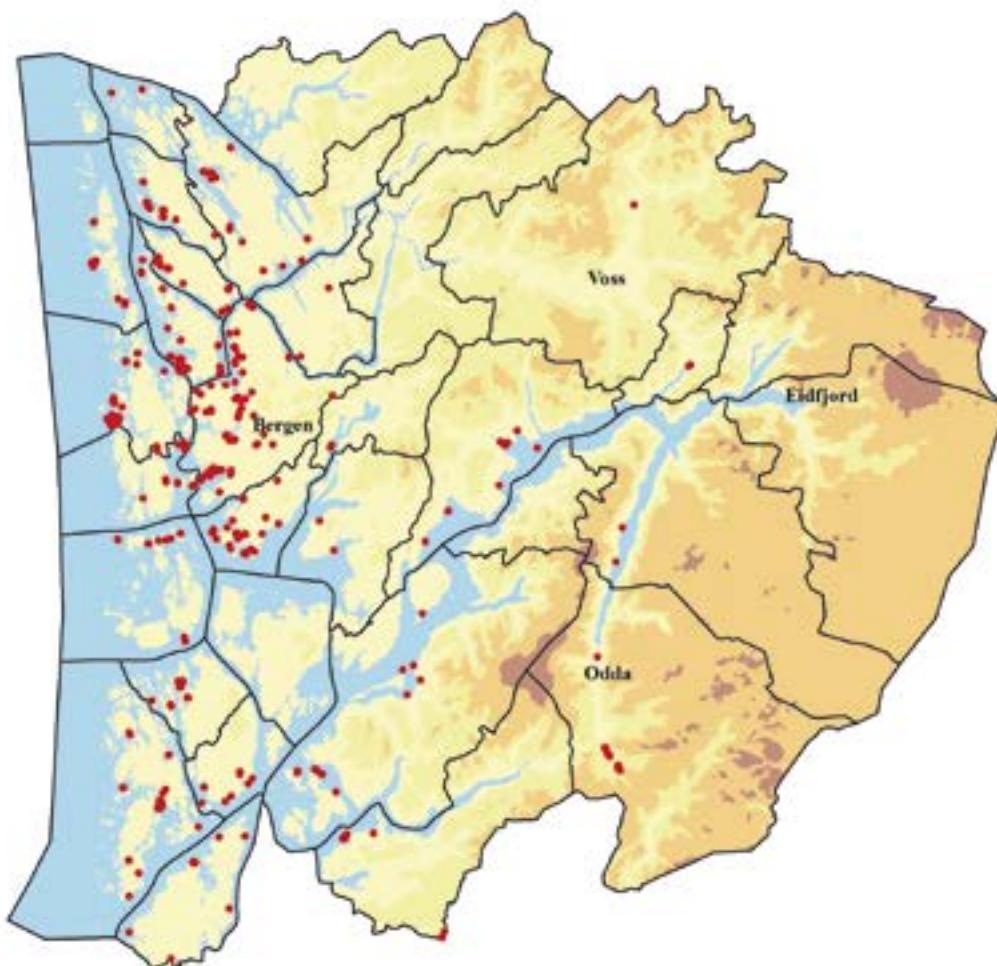


Hordaland fylke

I Hordaland fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 243 sikringssaker som har resultert i 365 sikrede eiendommer fordelt på 186 områder. Det totale sikrede arealet er 20265 dekar. Vel to tredeler av disse eies av kommunene, staten eier cirka en tredjedel og private resten av de statlig sikrede arealene.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	87,3 %
Utenfor 100 m beltet	12,7 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	24,2 %
Utenfor tettsted	75,8 %



Statlig sikra friluftslivsområder



Kommunegrenser

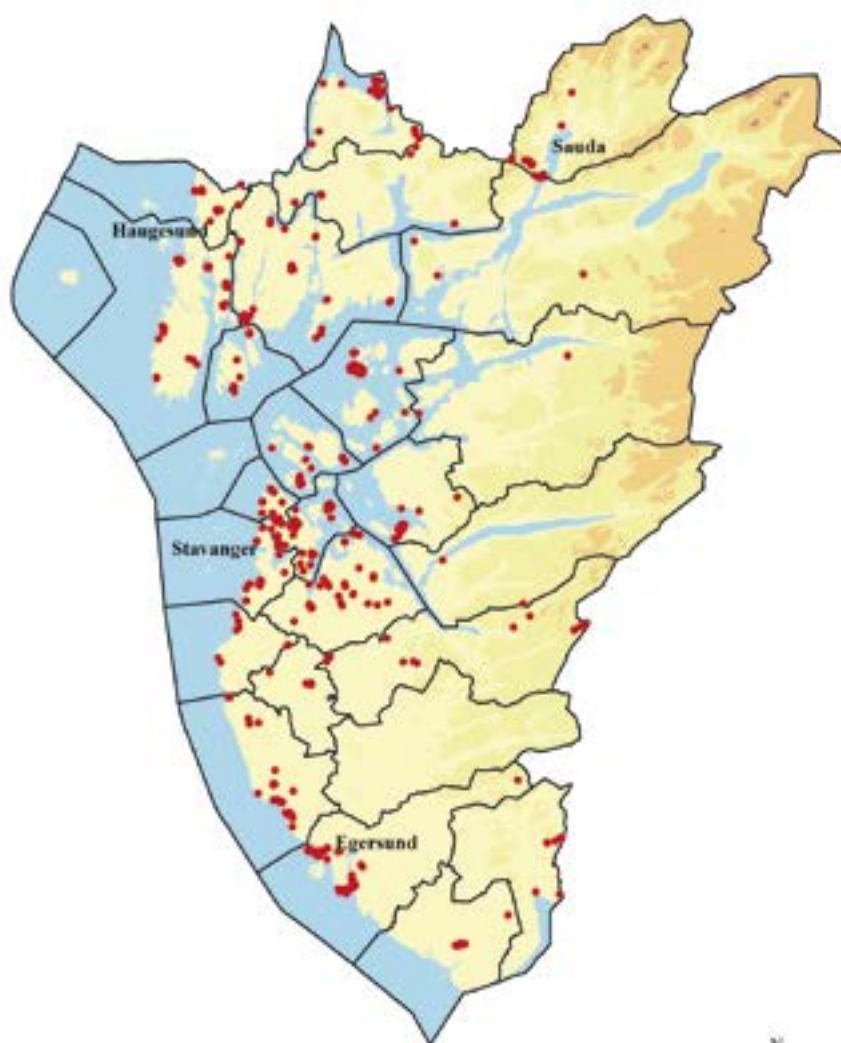


Rogaland fylke

I Rogaland fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 221 sikringssaker som har resultert i 397 sikrede eiendommer fordelt på 167 områder. Det totale sikrede arealet er 36275 dekar. Stat og kommune eier om lag to femtedeler hver, mens omtrent en femtedel av de statlig sikrede områdene er i privat eie.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	67 %
Utenfor 100 m beltet	33 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	25 %
Utenfor tettsted	75 %



Statlig sikra friluftslivsområder



Kommunegrenser



Vest-Agder fylke

I Vest-Agder fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 294 sikringssaker som har resultert i 538 sikrede eiendommer fordelt på 271 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 41910 dekar. Om lag to femtedeler av disse eies av private, staten litt over en femtedel og kommuner eier cirka en tredjedel av de statlig sikrede arealene.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	94,5 %
Utenfor 100 m beltet	5,5 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	8,1 %
Utenfor tettsted	91,9 %



Aust-Agder fylke

I Aust-Agder fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 300 sikringssaker som har resultert i 425 sikrede eiendommer fordelt på 234 områder. Det totale sikrede arealet er 19154 dekar. I Aust-Agder er om lag halvparten av områdene i privat eie, staten eier bortimot en tredjedel og kommuner en femtedel.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	96,4 %
Utenfor 100 m beltet	3,6 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	6,3 %
Utenfor tettsted	93,7 %



Telemark fylke

I Telemark fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 178 sikringssaker som har resultert i 260 sikrede eiendommer fordelt på 135 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 16373 dekar. Om lag halvparten av disse eies av private, en liten tredjedel av kommune og cirka en femtedel av de statlig sikrede arealene i er privat eie.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	93 %
Utenfor 100 m beltet	7 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	8,3 %
Utenfor tettsted	91,7 %



Buskerud fylke

I Buskerud fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 67 sikringssaker som har resultert i 96 sikrede eiendommer fordelt på 54 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 16692 dekar. Litt over halvparten av friluftslivsområdene er i kommunalt eie, staten eier om lag en tredjedel og private resten.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	34,5 %
Utenfor 100 m beltet	65,5 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	50 %
Utenfor tettsted	50 %

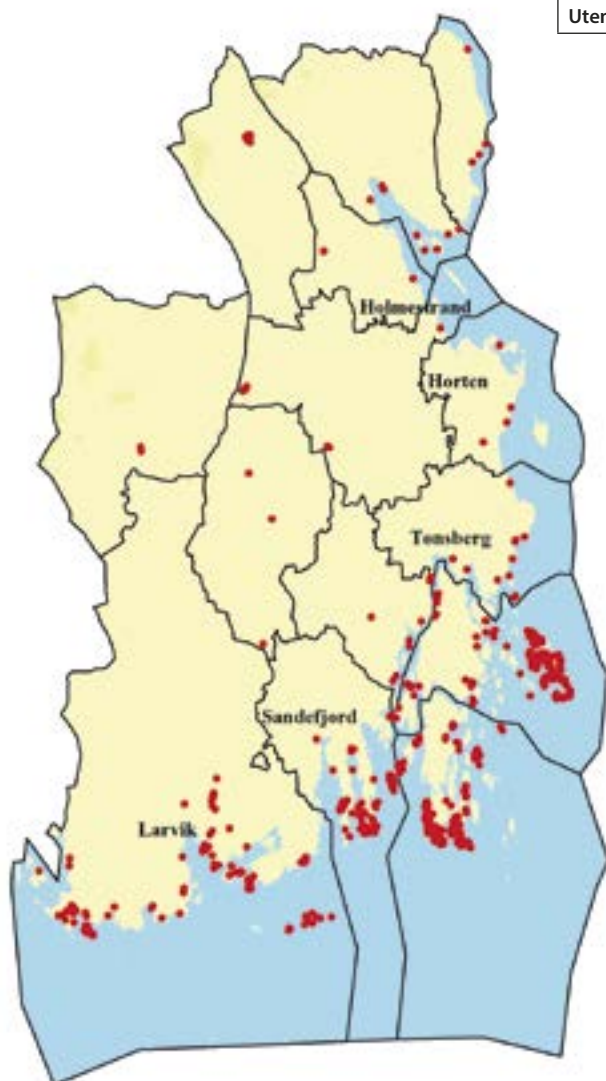


Vestfold fylke

I Vestfold fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 161 sikringssaker som har resultert i 282 sikrede eiendommer fordelt på 136 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 17572 dekar. Litt over halvparten av disse eies av kommunene, staten eier om lag en femtedel og private resten av de statlig sikrede arealene.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	92,6 %
Utenfor 100 m beltet	7,4 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	14 %
Utenfor tettsted	86 %



Statlig sikra friluftslivsområder



Kommunegrenser

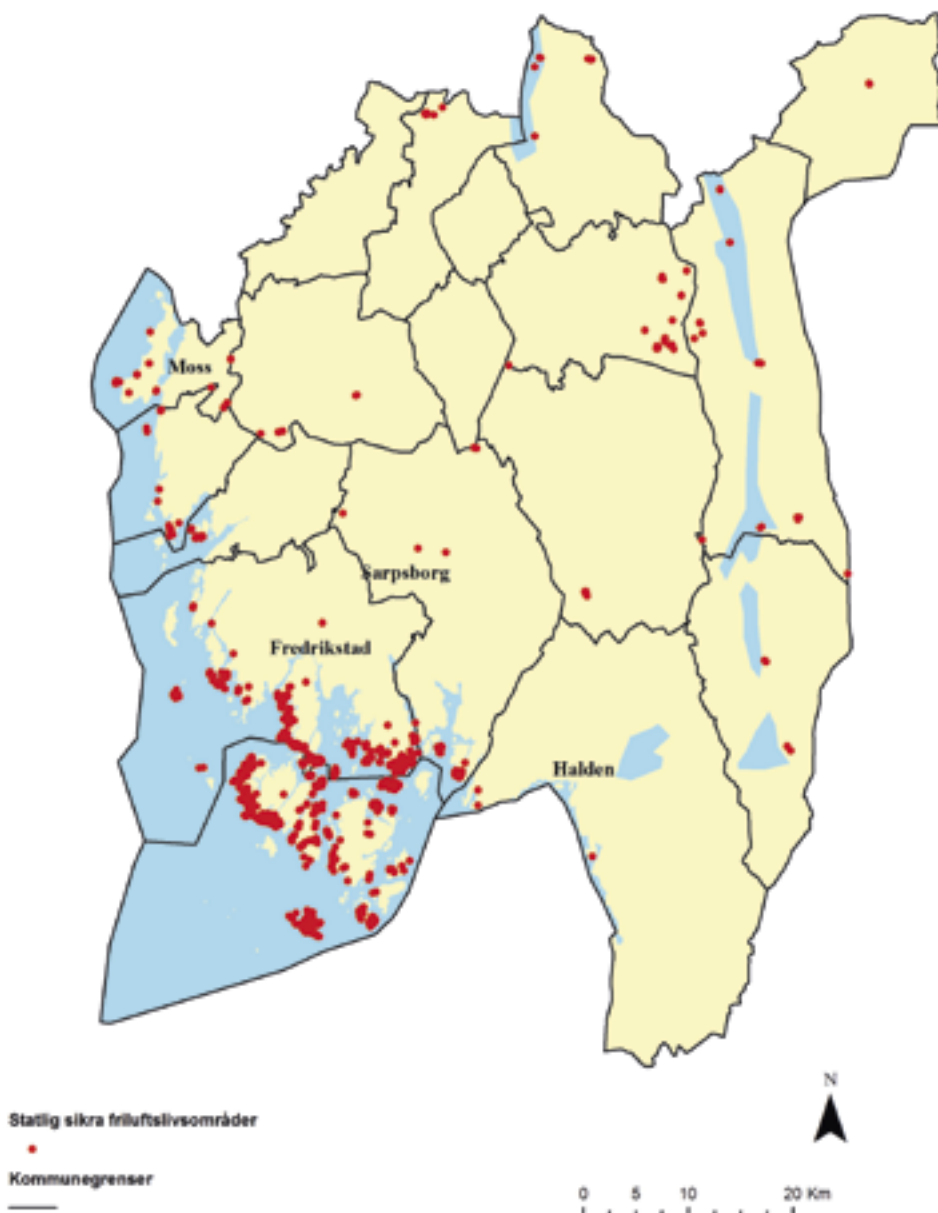


Østfold fylke

I Østfold fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 182 sikringssaker som har resultert i 237 sikrede eiendommer fordelt på 148 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 56904 dekar. Om lag en tredjedel av disse eies av staten, kommuner eier 29 % og private to femtedeler av de statlig sikrede arealene.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	91,6 %
Utenfor 100 m beltet	8,4 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	3,6 %
Utenfor tettsted	96,4 %



Oslo fylke

I Oslo fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 41 sikringssaker som har resultert i 45 sikrede eiendommer fordelt på 39 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 295 dekar. To tredjedeler av disse eies av kommunen og en tredjedel av de statlig sikrede arealene i er privat eie.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	14,6 %
Utenfor 100 m beltet	85,4 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	100 %
Utenfor tettsted	0 %



Statlig sikra friluftslivsområder



Kommunegrenser



0 3,5 7 14 Km

Akershus fylke

I Akershus fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 109 sikringssaker som har resultert i 180 sikrede eiendommer, fordelt på 97 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 9045 dekar. Omtrent tre fjerdedeler eies av kommune, en femtedel av staten og resten av de statlig sikrede områdene eies av private.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	54,5 %
Utenfor 100 m beltet	45,5 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	68,5 %
Utenfor tettsted	31,5 %



Statlig sikra friluftslivsområder



Kommunegrenser



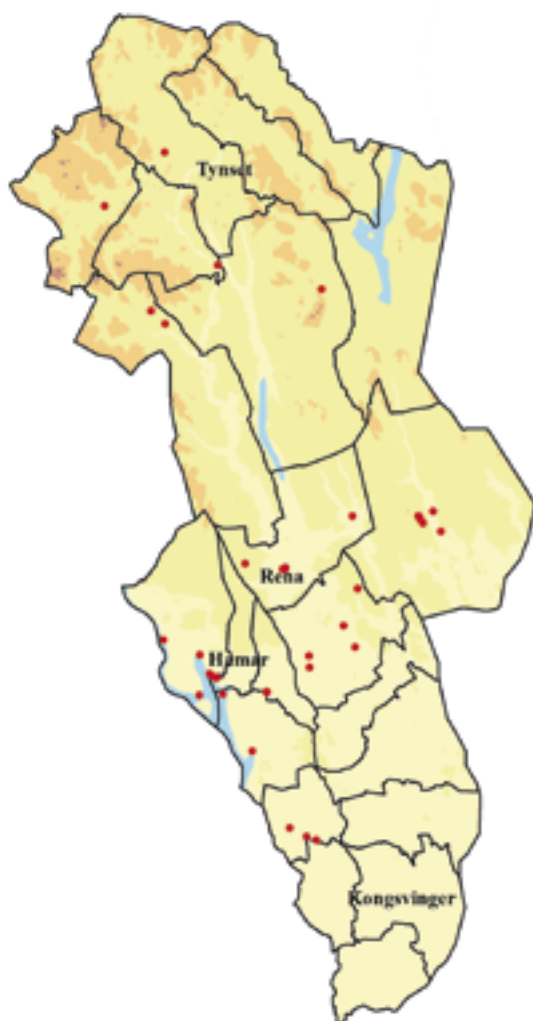
0 5 10 20 Km

Hedmark fylke

I Hedmark fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 37 sikringssaker som har resultert i 66 sikrede eiendommer fordelt på 30 områder i Naturbase. Det totale sikrede arealet er 32040 dekar. Vel tre fjerdedeler av disse eies av kommunene, private eier en sjettedel og staten resten av de statlig sikrede arealene.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	0 %
Utenfor 100 m beltet	100 %

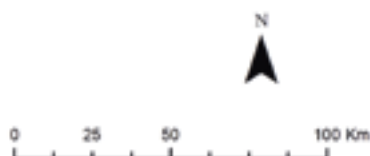
Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	41,5 %
Utenfor tettsted	58,5 %



Statlig sikra friluftslivsområder



Kommunegrensar



Oppland fylke

I Oppland fylke er det per 1. januar 2012 gjennomført 40 sikringssaker som har resultert i 45 sikrede eieendommer fordelt på 33 områder. Det totale sikrede arealet er 1931 dekar. Litt over halvparten av disse eies av kommune, staten eier to femtedeler og resten er i privat eie.

Beliggenhet i forhold til 100m beltet i strandsonen	
	Andel områder
Helt eller delvis i 100 m beltet	0 %
Utenfor 100 m beltet	100 %

Beliggenhet i forhold til tettsted + buffer 500 m	
	Andel områder
Helt eller delvis i tettsted	60,5 %
Utenfor tettsted	39,5 %



Vedlegg 3

Innspill til handlingsplanen fra fylkeskommunene
og Friluftsrådenes Landsforbund

Friluftsrådene Landsforbunds innspill til handlingsplanen

FL påpeker innledningsvis at statlig sikring er og fortsatt bør være et sentralt virkemiddel, fordi det er særlig velegnet for sikring av areal i strandsonen, turutgangspunkt, utfartsparkeringsplasser og grøntdrag der det er aktuelt med betydelig tilrettelegging. FL ser særlig behov for fokus på statlig sikring i områder med stor befolkningsøkning og lav dekning av friluftslivsområder. Folketallsøkning i byer og tettsteder gir vesentlig større behov for statlig sikring enn for bare få tiår siden.

Samtidig påpekes at arbeidet med statlig sikring og tilrettelegging må ses som ett av flere virkemidler i friluftslivspolitikken, og at mesteparten av friluftslivet foregår utenfor de statlig sikrede friluftslivsområdene.

FL fremhever kartlegging og verdsetting av friluftsområder etter opplegget i DN-håndbok 25-2004 som et viktig virkemiddel, blant annet for å identifisere områder som bør ivaretas gjennom statlig sikring. FL påpeker betydningen av at kartlegging og verdsetting, statlig sikring, tilrettelegging og aktivitet ses i sammenheng, at brukerperspektivet er i fokus og at behovene til ulike brukergrupper ivaretas. I likhet med fylkeskommunene har FL vurdert behovet for statlig sikring av nærområder, andre områder og ferdselsårer. Statlig sikring av områder i og ved byer og tettsteder vurderes som svært viktig, herunder stier og turveier for rundturer i nærmiljøet, nærområder til barnehager og landfast areal i strandsonen. Statlig sikring av kyststier vurderes også som svært viktig, mens behovet for statlig sikring av andre, lengre ferdselsårer vurderes å være middels viktig. For alle disse områdene påpekes at bruk av andre virkemidler enn statlig sikring må vurderes samtidig.

FL vurderer at det fortsatt er behov for statlig sikring av båtutfartsområder der det er behov for tilrettelegging, samt sikring av turutgangspunkt med parkeringsplasser, infotavler, merkede stier og skiløyper. FL vurderer at slike områder utgjør et viktig supplement til nærområdene.

Statlig sikring av områder som egner seg for universell utforming bør etter FLs vurdering prioriteres. FL er

også opptatt av muligheten til å sikre bebygde eiendommer og særlig verdifulle strandeieendommer når de kommer på salg.

FL påpeker behov for grunnleggende tilrettelegging av de sikrede områdene, som atkomst, informasjon, turveier og stier, aktivitets- og oppholdsområder og ofte toalett og renovasjonsordninger. FL anbefaler at handlingsplanen vurderer en form for «minstestandard» på tilrettelegging av statlig sikrede friluftsområder, og at kravene til informasjon i de statlig sikrede områdene skjerpes. Det påpekes at friluftsrådene melder om betydelig etterslep når det gjelder grunnleggende tilrettelegging.

FL påpeker også behov for bedre tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne, og ønsker samordning av tilrettelegging og stimulering til friluftsliv i naturvern- og friluftsområder.

Som argument for at det bør gis tilretteleggingsmidler også til områder som ikke er statlig sikret, påpeker FL at mange viktige friluftslivsområder ikke er statlig sikret, men kjøpt/sikret av kommuner og friluftsråd uten statlig medvirkning.

FL mener også at staten må ta et medansvar for drift av alle statlig sikrede områder, og at det må legges til rette for en effektiv forvaltnings- og driftsordning.

Vedrørende ferdselsårer ønskes en satsing på sammenhengende vandringsruter som kyststier, pilegrimsleder og «Grensesømmen». Disse har etter FLs vurdering stor symbolverdi og er med på å sette friluftsliv på den nasjonale dagsorden. FL fremhever videre turstier, turveier og skiløyper som viktigst for folkehelsen og at dette bør løftes fram som en hovedsatsing i handlingsplanen.

FL påpeker også en del andre forhold som bør ses i sammenheng med arbeidet med statlig sikring. Det gjelder blant annet bruk av konsesjonsvilkår som virkemiddel for å ivareta friluftslivet, og å sikre øvrige bymarker på samme måte som Oslosmarka.

Oppsummering av fylkeskommunenes innspill til handlingsplanen

Fylkene ble spesielt bedt om å vurdere behovet for statlig sikring av tre hovedkategorier områder:

- Områder i og ved byer og tettsteder
- Områder som representerer viktige ferdselsårer, enten i seg selv som kyststier, pilegrimsleder og lignende overordnet ferdselsnett eller fordi de er del av en sammenhengende grønnstruktur
- Områder som representerer andre, eksisterende eller potensielle, særskilt viktige kategorier friluftslivsområder

I tillegg ble fylkeskommunene bedt om å vurdere behovet for statlig sikring av eventuelle tilleggskategorier og/eller underkategorier, og en overordnet vurdering av behovet for tilrettelegging av områdene.

Samlet sett vurderer fylkeskommunene at det er stort behov for statlig sikring av områder i og ved byer og tettsteder. Stadig større deler av befolkningen bor i byer og tettsteder, og presset på arealene her er stort. Dette gjelder også Finnmark, der fylkeskommunen påpeker fylkets dårlige folkehelsestatus og betydningen av nærområder til friluftsliv i den sammenheng. Flere påpeker behov for friluftsområder nær skoler og barnehager. Videre fremhever noen at det må tas helhetlige grep og vurdere hvordan man best kan ivareta ulike arealer ved å se plan- og bygningsloven, kommunal sikring og statlig sikring i sammenheng.

Behovet for statlig sikring av ferdselsårer er etter fylkeskommunenes vurdering først og fremst knyttet til sikring av deler av grønnstrukturen i byer og tettsteder og deler av kyststier. Rogaland beskriver særskilte utfordringer knyttet til at bebyggelsen i store deler av fylket er omkranset av jordbruksområder som ikke er tilgjengelig for ferdsel. Hedmark trekker fram behovet for økt tilgjengelighet til og langs Mjøsa og Glomma. Sogn og Fjordane påpeker at det finnes en del gamle ferdselsårer i lavlandet som representerer en grønn infrastruktur mellom bygdene. Både her og for landet ellers kommer det fram at behovet knyttet til ferdselsårer først og fremst handler om behov for informasjon, tilrettelegging og skjøtsel.

Andre områder som nevnes av flere, og som utpeker seg som viktige å sikre, er landfaste områder i kystsonen, områder langs vann og vassdrag, og for Oslofjorden også selve vannflaten. Områder langs vann og vassdrag nevnes særlig for innlandsområder i Østfold, Oppland og Hedmark.

Utfartsområder og utfartsparkeringer nevnes av flere, blant annet med henvisning til manglende kollektivtilbud og trafiksikkerhetsforhold. Tilsvarende nevner flere behovet for god atkomst til områdene med blant annet gang- og sykkelveier, som kan bidra til at flere områder vil være innen gang- og sykkelavstand fra der folk bor.

Badeplasser nevnes av flere. Det samme gjør fiskeplasser, men da spesielt med fokus på tilrettelegging for funksjonshemmede. Nord-Trøndelag påpeker at det er få områder sikret for vinterfriluftsliv, og Sogn og Fjordane påpeker behovet for tilgang til snøsikre områder.

Statlig sikring av forsvareieidommer oppleves som viktig der det er aktuelt, men gjelder få kommuner. Oslo og Akershus påpeker behov for statlig sikring i Oslomarka, og Akershus nevner også behov for statlig sikring av bebygde eiendommer. I Oppland og Hedmark oppleves behov for statlig sikring av områder i hyttefelt. Østfold og Hedmark nevner behov for statlig sikring av «inneklemte» områder, for å kunne utvide og gjøre eksisterende friluftslivsområder mer attraktive.

Tre fylkeskommuner kommenterer betydningen av opplevelsesverdier knyttet til kulturminner i sikrede områder, og peker på at nye områder med slike muligheter bør prioriteres for statlig sikring. Troms peker på at god tilrettelegging i områdene bidrar til å øke områdenes legitimitet.

Flere fylker har i tillegg til disse vurderingene meldt om behov blant annet for tilskudd til å kunne tilrettelegge friluftslivsområder som ikke er statlig sikret. Det begrunnes med at det generelt er behov for bedre tilrettelegging for friluftsliv.

Flere uttrykker også at det bør gis støtte til drift av flere statlig sikrede friluftslivsområder som er svært mye brukt.

Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder påpekes av mange som et viktig verktøy i et helhetsperspektiv. Kartlegging og verdsetting gir grunnlag både for å sikre friluftslivsinteressene i arealforvaltning generelt, men også et grunnlag for å identifisere områder

som bør sikres. Fylker som har erfaring med kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder påpeker at dette er et nyttig verktøy for statlig sikring av de rette områdene.

Den enkelte fylkeskommunes innspill til handlingsplanen

Fylkeskommunene ble bedt om å vurdere behovet for sikring av de tre kategoriene områder samt eventuelle tilleggskategorier og/eller underkategorier, på en skala fra 1 til 5. Vurderingene er nedenfor angitt med tall i parentes der det er oppgitt fra fylkeskommunen. I tillegg ble fylkeskommunene bedt om en overordnet vurdering av behovet for tilrettelegging.

Finnmark

Finnmark fylkeskommune vurderer at behovet for sikring av områder i og ved byer og tettsteder er stort (5). Fylkeskommunen påpeker at den mest brukte og derfor viktigste formen for friluftsliv i Finnmark er bruken av nærområdene. Satsing på sikring og utvikling av arealer i nærmiljøet anses nødvendig for å følge opp fylkeskommunens egen målsetting om utøvelse av friluftsliv for alle. Det vises til at nær to tredjedeler av finnmarkingene er bosatt i Alta, Hammerfest eller Sør-Varanger kommuner. Disse kommunene er i stadig vekst, og det er et betydelig press på nærmiljøarealene.

Behovet for sikring av andre eksisterende eller potensielt viktige friluftslivsområder anses å være middels (3). Det vises til Finnmarks dårlige folkehelsestatus, med lavest levealder i landet og til at Finnmark fylke er rikt på kulturminner. FK understreker betydningen av sammenhengen mellom folkehelsen og friluftsliv som helsebringende tiltak og at friluftslivet bør ses i samspillet med kulturminnesatsingen. Fylkeskommunen mener dette bør kunne videreutvikles gjennom sikring av nye områder.

Behovet for sikring av viktige ferdselsårer vurderes til å være relativt lavt (2). Det vises til behov for sammenhengende grønnstruktur i blant annet Hammerfest og Vadsø, men dette anses ikke å ha førsteprioritet i nysikringsarbeidet.

Troms

Troms fylkeskommune beskriver sikring av områder i og ved byer og tettsteder som svært viktig (5) og begrunner dette med folkehelse og hensynet til fysisk aktivitet i hverdagen. Fylkeskommunen mener at en innenfor denne kategorien særlig bør prioritere:

- Adkomster til og selve nærmiljøområdene
- Adkomster til sjøen og strandpromenader
- Strandsonen
- Gang- og sykkelveier/viktige ferdselsårer

Troms viser til at fylket har svært mange historiske ferdselsårer som blant annet postruter, skolestier/veier, fangeveier og kirkeveier og at noen av disse kan være aktuelle å sikre.

Generelt påpekes at kulturminner har en forsterkende verdi og bør veie tungt i sikringssammenheng.

Av andre viktige områder for sikring trekker Troms fylkeskommune fram strandområder (4), som er viktige både for dem som bor i og utenfor byer og tettsteder. I tilknytning til disse og andre viktige utfartsområder ser en at det er en stor utfordring å etablere gode, trafikk-sikre og tilrettelagte parkeringsplasser/adkomster (5).

Det påpekes at det ved svært mange utfartsområder er for dårlig tilrettelegging og at dette skaper trafikkfarlige situasjoner eller virker begrensende på folks bruk av områdene. Gjennom kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder etter DN-håndbok 25 har Troms registrert noen regionalt viktige utfartsområder. Disse klassifiseres som svært viktige områder på grunn av høyt antall brukere og fylkeskommunen mener at disse til en viss grad skal ha mulighet for statlig sikring (4).

Med hensyn til tilrettelegging påpekes det at nærmiljøområdene må ha et tilfredsstillende nett av turveier, stier og skiløyper og at opparbeidelse av slike bør ha høy prioritet.

Nordland

Nordland fylkeskommune viser innledningsvis til «Regional friluftslivsstrategi for Nordland» der det blant annet heter at: «Våre aller viktigste «anlegg» for friluftsliv er nordlandsnaturen, naturgitte leke- og aktivitetsplasser i bomiljøet og tettstedsnære parker og grøntområder. Bevaring og videreutvikling av dette

grunnlaget og synliggjøring av mulighetene til å drive friluftsliv og fysisk aktivitet i hverdagen er viktig. Områdene i nærmiljøet må i sterkere grad sikres gjennom kommunal arealplanlegging.”

Det påpekes at det er stor variasjon i hvilke områder som er sikret, at det er en lav andel nærområder men at områdene likevel, med enkelte unntak, har stor betydning for befolkningen i Nordland.

Behovet for sikring av områder i og ved byer og tettsteder oppfattes som viktig i Nordland (5), og en ser særlig sikring som aktuelt i saker der det ønskes gjennomført tyngre tilrettelegging. En oppfatter at befolkningens tilgang til friluftsanser generelt er god i Nordland, men at dette gjelder i all hovedsak områder uten tilrettelegging. Enkelte byer og tettsteder opplever interessekonflikter og betydelig arealpress og en ser at statlig sikring kan være et viktig virkemiddel i disse områdene.

Fylkeskommunen mener ferdselsårer er viktig i Nordland på grunn av kjølig klima som gjør bevegelse viktig (5). Som særlig viktig ser en grønne korridorer som kan lede folk uhindret fra sentrumsområder til omkringliggende utmarksarealer. En ser at statlig sikring i slike tilfeller kan være avgjørende.

Blant andre områder trekkes befolkningens tilgang til fjordområdene fram som viktig samt områder med høy grad av tilgjengelighet for alle/universell utforming (3).

Om behovet for tilrettelegging påpekes at dersom statlig sikring skal ha en funksjon bør tilretteleggingen på de mye brukte eller potensielt mye brukte områdene være god.

Det påpekes at tilrettelegging av høy kvalitet skaper legitimitet for områdets verdi og betydning som friluftsanser, det hindre uønsket aktivitet i området og er viktig med hensyn til å bedre tilgjengeligheten for alle brukergrupper. Det vises til rapport om kartlegging av tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjons-evne som blant annet vektlegger at mange områder kan forbedres vesentlig ved enkle og rimelige grep.

Nord-Trøndelag

Fylkeskommunen understreker innledningsvis betydningen av allemannsretten kombinert med tilretteleggingstiltak for å ivareta områder og sikre et godt friluftslivstilbud.

Fylkeskommunen vurderer at tilretteleggingsbehovet for eksisterende områder i første rekke er knyttet til vedlikehold og reparasjoner mens det for nye områder er behov for grunnleggende tilretteleggingstiltak.

I Nord-Trøndelag er mange av de eksisterende statlig sikrede friluftslivsområdene lokalisert relativt tettstedsnært, men en vurderer det likevel slik at det er behov for ytterligere statlig sikring av friluftslivsområder i og i umiddelbar nærhet av byer og tettsteder (4). En peker her særlig på områder nær skoler og barnehager og som også kan brukes av allmennheten, elvestier og områder som kan tilrettelegges for mange aktiviteter og brukergrupper.

Fylkeskommunen påpeker at også Nord-Trøndelag har mange gamle ferdselsveger og at det vil være interessant om det fra lokal hold kommer forslag på statlig sikring av denne typen friluftslivsleder, hvor lokal historie, kulturminner, naturopplevelse og friluftsliv kan kombineres. Sikringsbehov vurderes relativt lavt (2).

Nord-Trøndelag fylkeskommune trekker fram at de eksisterende statlig sikrede friluftsområdene i fylket i stor grad er innrettet mot sommeraktiviteter. Fylkeskommunen mener det hadde vært interessant å vurdere områder for vinterfriluftsliv i forhold til statlig sikring, eksempelvis tettstedsnære områder for skileik osv. til bruk for allmennheten, skoler og barnehager.

Men hensyn til tilrettelegging ser fylkeskommunen et klart behov for ressurser til vedlikehold, reparasjoner og oppdatering av tilretteleggingstiltak. I et folkehelseperspektiv, for å nå nye brukergrupper og for å oppnå universell utforming, ser en at det vil være ønskelig å kanalisere mer ressurser til tung tilrettelegging i tettstedsnære områder for dagliglivets friluftsliv. I tillegg ser en behov for mer grunnleggende tilrettelegging i form av adkomst og informasjon i nylig sikrede områder.

Sør-Trøndelag

Sør-Trøndelag fylkeskommune påpeker innledningsvis at kommunene i fylket har ulik oppmerksomhet på arbeidet med å sikre friluftslivsområder. Trondheim kommune har en egen sikringsplan, mens flertallet av kommunene ønsker bedre tilskuddsordninger til tilrettelegging og skjøtsel i eksisterende områder og i mindre grad støtte til nye områder.

Med hensyn til nye områder påpekes at tilgang til sjø/innsjø og store utfartsområder er under press i fylket. Friluftsanlegg og grønnekorridorer ved boområder, skoler, barnehager og institusjoner ses også på som viktige satsingsområder framover.

Kartlegging og verdsetting av friluftsområder nevnes som første tiltak i oversikt over tiltak for gode friluftsområder i Sør-Trøndelag.

Med hensyn til tilrettelegging nevnes informasjon og markedsføring gjennom bedre skilting, kart og turbøker som det kommunene ser størst behov for. En

ser også behov for sammenkobling av områder og forlengelse av stier. Flere kommuner har nevnt parkeringsplasser som et kritisk punkt, både langs sjø, vann og ved store utfartsområder.

Møre og Romsdal

Møre og Romsdal fylkeskommune har gjennom dialog med kommunene, friluftsråd og Forum for natur og friluftsliv fått inn melding og til sammen 315 områder som ønskes sikret. Av disse er nær halvparten av områdene (45%) lokalisert i byer og tettsteder. Halvparten av disse igjen er registrert å ha stort behov for sikring (4 og 5). Innenfor kategorien byer og tettsteder registreres både områder langs strand, badeplasser, fiskeplasser, holmer, tilkomster, grønne korridorer, gangveger med mer.

Kategorien ferdselsårer har 76 områder som ønskes sikret. Dette inkluderer parkeringsplasser, gangveier og turstier. En tredjedel av disse anses å ha stort behov for sikring.

I kategorien «andre områder» nevnes badeplasser, parkeringsplasser og fiskeplasser. Disse ligger utenfor byer og tettsteder og en tredjedel av disse vurderes å ha stort behov for sikring (4 og 5).

Generelt påpekes at det er dårlig tilrettelagt med kollektivtransport i Møre og Romsdal og at det derfor er behov for bruk av bil og parkeringsplasser.

Generelt peker fylkeskommunen på metoden «barne-tråkk» som en viktig kartleggingsmetode for å få fram områder som bør sikres.

Sogn og Fjordane

Sogn og Fjordane fylkeskommune peker innledningsvis på at fylket har mange små tettsteder og ingen store byer. Fylket har i alt 48 tettsteder/byer med til sammen 62 000 innbyggere.

Det vurderes å være et relativt stort behov for å sikre direkte tilgang til friluftsområder fra boligområder, skoler og barnehager og en ser at statlig sikring kan være et viktig virkemiddel for å få til et sti-/turveinett som knytter bolig- og oppvekstområder sammen med friluftslivsområder. En ser et stort potensial for forebyggende helseeffekt i en slik satsing. Noen kommuner ønsker også aktivitets-/lekeområder og bade strender i tilknytning til bolig- og oppvekstområder.

Det påpekes at Sogn og Fjordane har mange ferdselsårer som er del av et overordnet ferdselsnett. En vurderer at behovet for sikring av slike ferdselsårer er størst i lavlandet med bakgrunn i utbyggingspress. En ser at gamle veifar har et betydelig potensial som

grønn infrastruktur mellom bygder. Dette som et alternativ eller supplement til gang- og sykkelveier langs dagens riks- og fylkesveier.

Med hensyn til andre viktige friluftslivsområder viser en til innspill om at sammenhengende områder, dels over fylkesgrenser, som egner seg for kystfriluftsliv bør sikres.

I forbindelse med slike områder er det bl.a. behov for tilrettelegging av atkomst og naust/servicebygg til blant annet lagring av utleiebåter, kajaker med videre. Det vises også til innspill om sikring av områder med spesielle egenskaper som for eksempel klartrefelt, snøsikre skiområder, bade strenger med videre. Det påpekes at fjordstrøkene i fylket har lite strandsoneareal, blant annet på grunn av mye brattlendt areal. Det påpekes at by og tettstedsnære badeplasser derfor har stor verdi og at det er behov for sikring av disse, inklusive turveinett som gjør at de kan nås til fots eller med sykkel eller rullestol.

Det pekes spesielt på at en ser behov for at et utvalg av regionalt viktige friluftslivsområder blir særskilt tilrettelagt (universell utforming). Videre ser en behov for at innfallsporene til de store verneområdene og regionale friluftsområdene blir tilrettelagt med parkering, service-/toalettbygg, skilting/informasjon og lignende. Det påpekes behovet for finansieringsmodeller som ivaretar tilrettelegging av innfallsporer til nasjonalt viktige friluftslivsområder som ofte ligger i tynt befolkede områder.

Med hensyn til gamle ferdselsårer påpekes at mange av disse delvis er oppbrutt og gjengrodde og at det vil være betydelige kostnader knyttet til å opparbeide de til tjenlige turveier. Merking og skilting nevnes også som viktig for at folk skal ta de i bruk som turveier.

Hordaland

Hordaland fylkeskommune har kartlagt behovet for sikring ved en spørreundersøkelse til kommunene. I denne undersøkelsen svarer nær halvparten at det er stort behov for å sikre områder i ved byer og tettsteder (4 og 5). Resten fordeler seg på skalaen 1–3. Sett fra fylkeskommunens side vurderes behovet for sikring å være stort nær Bergen og de nærmeste kommunene som har et stort press på grønne områder. En vurderer at dette også gjelder ved de største tettstedene i fylket.

På spørsmål om sikring av ferdselsårer svarer drøyt halvparten av kommunene at det er et stort behov for sikring (4 og 5), mens 44% svarer midt på skalaen. Fylkeskommunen mener svarene som kommer fram er riktige og at det er et behov for å sikre ferdselsårer og grønne korridorer for ferdsel, spesielt i tettbygde strøk.

Av andre viktige eller potensielt viktige friluftslivs-områder nevner fylkeskommunen badeplasser, nærturområder, områder ved skoler og barnehager, områder for særskilte aktiviteter, områder med særskilte levekårsutfordringer, friggitt forsvarseiendom og parkeringsareal.

Av disse framkommer parkeringsareal og badeplasser som de områdene det er størst behov for å sikre. Henholdsvis 85 % og 70 % av kommunene vurderer dette som svært viktig (4 og 5). Nær halvparten av kommunene mener nærturområder og områder ved skoler og barnehager er svært viktige å sikre, mens bare 1 av 5 kommuner mener det er stort behov for sikring av særskilte aktivitetsområder som for eksempel klatreområder. Fylkeskommunen viser til at det for klatring har vært en betydelig økning i antall utøvere og at en bør kartlegge nærmere hvilket behov det er for sikring av slike områder. Behovet for sikring i områder med særskilte levekårsutfordringer vurderes å være lite av halvparten av kommunene (1 og 2) og ingen svarer at det er stort behov.

Bergen kommune har imidlertid gjennomført en levekårsundersøkelse og bruker denne aktivt i forhold til planlegging av grøntstruktur. Sikring av forsvarseiendommer vurderes som aktuelt, men gjelder bare et fåtall av kommunene. På spørsmål om planer for sikring av områder svarer drøyt to tredjedeler av kommunen at de har slike planer, men bare en femtedel vurderer bruk av statlig sikring.

Med hensyn til tilrettelegging vises til tilbakemelding fra friluftsrådene om at det er en økende forskjell mellom antall områder de forvalter og ressurser til dette arbeidet. Behovet for ressurser til drift, opprusting og tilrettelegging vurderes å være svært stort og økende. Det vurderes å være behov for ressurser til oppgradering til universell utforming flere steder.

Rogaland

Rogaland fylkeskommune viser innledningsvis til folketallsutviklingen i fylket og til at 85 % av fylkets innbyggere bor i byer og tettsteder. Stavangerregionen, dvs. de fire kommunene Stavanger, Sandnes, Randaberg og Sola utgjør 4,75 % av fylkets areal og har 52 % av befolkningen. I Stavanger som vurderes å ha dårligst tilgang til friluftslivsareal, vurderer fylkeskommunen det slik at kommunens innbyggere ikke har tilfredsstillende friluftslivsarealer i noen kategori innenfor egen kommunegrense. I det øvrige delene av fylket er situasjonen bedre, men også her er det tilfeller av dårlig dekning med nærturområder.

Generelt vises det til Rogaland fylkeskommunes fylkesdelplan for idrett, naturvern og kulturvern som bl.a. gir oversikt over områder som ønskes sikret. For konkret vurdering av områder vises til denne planen. Samtidig

påpekes at planen skal revideres og at den da trolig vil få et langt sterkere fokus på sikring av områder i og ved byer og tettsteder og ferdselsårer.

Fylkeskommunen vurderer at det er store udekkede behov for sikring av områder i og ved byer og tettsteder og påpeker at: «fordi det har vært nasjonal politikk å la kommunene ta hovedansvaret for sikring av nærmiljøområder og andre friluftslivsområder med sentral beliggenhet i kommunene, ser vi et stort etterslep når det gjelder sikring av nettopp slike områder.» Behovet for sikring vurderes til 4. Om nærmiljøområder påpekes videre at for å få flere og bedre nærmiljøområder må det tas nye grep både i den lokale og regionale planleggingen, for eksempel når større nye områder skal bygges ut, ved fortetting i allerede utbygde områder eller ved omregulering av industri/næringsarealer til andre formål. Barnetråkkregistreringer som er gjort i Sandnes trekkes i denne sammenheng fram som et viktig verktøy.

Arealer som representerer viktige ferdselsårer vurderes å være svært viktige og ha stort behov for sikring (5) fordi det først og fremst er fulldyrkede landbruksarealer som omgir byer og tettsteder i fylket. Derfor er satsing på turveger gjennom landbruksarealer og andre grøntstrukturer svært viktig for å gi folk flest tilgang til mosjon og friluftsliv på hverdager og i helgene. Det er behov for arealer som knytter sammen eksisterende grøntstrukturer med tuvegtraseer/sykkelruter og arealer for å etablere nye sammenhengende traseer.

Behovet for andre, eksisterende eller potensielle særskilt viktige kategorier friluftslivsområder har en i Rogaland delt i to underkategorier.

Arealer som dekker korte og lengre dagsturer er områder som både har en nærmiljøfunksjon for dem som bor i mindre tettsteder og i spredtbygde områder og en dagsturfunksjon for folk som bor andre steder i regionen. I slike områder ser fylkeskommunen en gryende konflikt mellom brukergrupper, der beboerne i nærmiljøet ønsker en tung nærmiljøetsatsing i «sin» del av området, mens brukerne som bor lengre unna ønsker å beholde naturpreget og enkel tilrettelegging. Behovet for sikring vurderes til 4.

Arealer som dekker aktivitetsbehovet ved helgeturer og ferier. Rogaland har mange slike områder som resultat av tidligere prioriteringer, men har likevel fortsatt mange høyt prioriterte områder igjen på listen over områder som bør sikres. Denne kategorien inneholder mange ulike områder og behovet for sikring anses å variere mellom 3–4.

Når det gjelder tilrettelegging påpekes at kravene er i ferd med å endre seg betydelig fra enkel og rimelig til tung og kostbar. En vurderer at dette blant annet skyldes at universell tilrettelegging er blitt et mål og

fordi høyere bruk i tettstedsnære områder fører til større slitasje i et fuktig klima. Det vises til at enkelt tilrettelegging har vært prioritert i mange år og at en derfor har et betydelig etterslep når det gjelder tyngre tilrettelegging. Det påpekes at for å nå mål knyttet til universell tilrettelegging trengs vesentlig større bevilgninger, samt større bevisstgjøring og målrettet opplæring i blant annet bygg- og anleggsbransjen.

Vest-Agder

Vest-Agder fylkeskommune påpeker innledningsvis at Vest-Agder er det fylket med flest sikrede friluftsområder i landet og at det høye antallet i første rekke skyldes det langvarige arbeidet med å etablere skjærgårdsparker i alle kystkommunene. Det påpekes at fram til i dag er det sikret mange friluftsområder i skjærgården, mens det er langt færre områder som ligger lett tilgjengelig i nærheten av befolkningskonsentrasjoner. Disse områdene vurderes å ha høy brukerterskel fordi de kun er tilgjengelig med båt samt at den begrensede bruksperioden gjør at de i liten grad har effekt på befolkningens aktivitetsnivå.

Det vises til «Vest-Agder fylkeskommunes retningslinjer for tildeling av friluftsmidler og sikring av friluftsområder». Her går det fram at følgende områder skal prioriteres for sikring:

- Viktige grønt- og friluftsområder i og nært tettsteder og sentrumsområder
- Viktige friluftsområder som fremmer fysisk aktivitet
- Tettstedsnære friluftsområder i strandsonen
- Arealer for fremføring av kyststien
- Utvidelse av eksisterende friluftsområder

Vest-Agder fylkeskommune viser til at 80 % av befolkningen bor i byer og tettsteder og vurderer behovet for sikring av friluftsområder her til å være stort (5). Innenfor denne kategorien trekker fylkeskommunen fram turveier/turstier, korridorer fra bebyggelse og ut i friluftsområder, nærfriluftsområder ved skoler og barnehager og strandsonen som områder det er viktig å sikre.

Med hensyn til ferdselsårer vises til at det jobbes med å etablere kyststi gjennom Agder og at sikringsbehovet knyttet til dette anses å være høyt (5). Samtidig påpekes at en sammenhengende kyststi ligger langt fram i tid og at en inntil videre må prioritere kyststitraser nær tettsteder og se dette i sammenheng med eksisterende stier, turveier og gang- og sykkelveier. For regionale hovedturløyper og skiutfartsområder vurderes det

som svært viktig (5) å få inngått langsiktige servituttavtaler som gir forutsigbarhet for traseene.

Av andre viktige områder med sikringsbehov som trekkes fram er parkeringsplasser (5), friluftsområder langs vann og vassdrag (4) og utsettingssteder for båt og kajakk med tilhørende parkering (3).

Med hensyn til tilretteleggingsbehov vises til den fylkesvise sammenstillingen av behov synliggjort i forvaltningsplaner for de sikrede områdene som skal oversendes DN innen 01.11.12. Generelt påpekes tilretteleggingsbehov i forbindelse med ferdigstilling av skjærgårdsparkene samt økt behov for oppgradering som følge av ønske om universell utforming. Videre påpekes at det for innlandsområdene i liten grad har vært målrettet tilretteleggingsinnsats og at en del av disse områdene trolig trenger et løft. Det påpekes videre at stadig sikring av nye områder medfører økende behov for tilrettelegging. Samlet sett mener Vest-Agder fylkeskommune at det vil være et stort behov for midler til tilrettelegging av statlige friluftsområder i fylket. Det påpekes også behov for midler til tilrettelegging i friluftslivsområder som ikke er statlig sikret.

Aust-Agder

Påpeker innledningsvis at «den nasjonale friluftspolitikken på ingen måte blir ivaretatt av sikring og tilrettelegging alene». Og videre at «Det er viktig at en i arbeidet med den Nasjonale handlingsplanen for statlig sikring av friluftslivsområder ikke «glemmer» helheten i friluftslivsarbeidet og andre viktige virkemidler for å ivareta områder for friluftsliv.

Aust-Agder opplever stort utbyggingspress langs kysten, særlig i de tre vestlige kommunene. Fylkeskommunen vil oppfordre kommunene, og særlig de med størst utbyggingspress, om å gjennomføre en kartlegging og verdisetting av friluftslivsområdene. Det vurderes å sette i gang et prosjekt i samarbeid med Fylkesmannens miljøvernnavdeling, friluftsrådene og de aktuelle kommunene. Fylkeskommunen fremmer samtidig at det bør være åpent for å fremme sikringstiltak etter hvert som de dukker opp, uten at de behøver å stå på en liste først.

Fylkeskommunen ser det som viktig at det legges vekt på å sikre sentrumsnære grøntområder og påpeker at slike områder er svært viktige i et folkehelseperspektiv (5).

Av viktige ferdselsårer trekkes fram kyststi, skiløyper, Almannavegen og Barnevandrerstien, sykkelruter og kystled. Av disse nevnes deler av kyststiene som aktuelt for statlig sikring (5). For de andre nevnes først og fremst tilrettelegging som virkemiddel, men at sikring kan være aktuelt i noen tilfeller (4).

Av andre viktige friluftslivsområder trekkes fram skjærgården der fylkeskommunen vil legge vekt på å sikre nye områder som kan nås uten egen båt (5). Atkomst til eksisterende områder i form av parkeringsplasser og bryggeplasser nevnes også (5). En ser også behov for å sikre eksisterende friluftsområder som er aktuelle for å oppgradere til universell utforming (4).

Fjellområdet Austheiene nevnes som viktig utfartsområde der en ser behov for sikring knyttet til atkomst og for å åpne flaskehalsen når det gjelder tilrettelegging (4).

Om tilrettelegging vises ellers generelt til forvaltningsplanen for Skjærgårdsparken som skal ferdigstilles og sendes til DN innen november 2012.

Telemark

Innledningsvis nevnes behov for å ha fokus på universell utforming i videre sikringsarbeid. Telemark viser til Skjærgårdsparken og anser at hoveddelen av sikringsarbeidet er gjennomført langs kysten, men at det likevel kan være behov for sikring av enkeltområder. Behov for sikring av landfaste områder nevnes samtidig som en påpeker at ofte er «disse lokalitetene allerede bebygd, og sikringsarbeidet krever derfor store økonomiske ressurser, og mye arbeid med avtaler med grunneiere/hytteiere». For innlandet nevnes spesielt sentrumsnære områder der utbyggingspresset er stort som aktuelt å sikre.

Samlet vurderer Telemark behovet for sikring til 4 for alle de tre kategoriene områder i og ved byer og tettsteder, ferdselsårer og andre viktige områder. Som presisering har fylkeskommunene følgende prioritering; badeplasser (4), nærturområder (5), områder ved skoler og barnehager (5), Områder for spesielle aktiviteter (4), forsvarseiendommer (4), kyststi, adkomstveger, turveger (5).

Det vurderes å være fortsatt stort behov for tilrettelegging, og spesielt universell utforming. Vedlikehold/restaureringsbehovet vurderes også å være høyt i de sikrede områdene.

Buskerud

Buskerud fylkeskommune har involvert kommunene, friluftsråd og frivillige organisasjoner i arbeidet og referer i besvarelsen til deres vurderinger.

Behovet for nye friluftslivsområder i og ved byer og tettsteder vurderes jevnt over å være høyt (3–5) og det påpekes behov i flere konkrete sentrumsområder. Det vises blant annet til verdien av slike områder for grupper som normalt ikke driver friluftsliv.

Behovet for nye friluftslivsområder som representerer viktige ferdselsårer eller inngår i grøntstrukturen vurderes tilsvarende høyt (3–5), og det nevnes også her flere konkrete eksempler. Blant annet påpeker Drammen og Opplands turistforening behovet for at merkede stier/løyper går helt inn i byene.

Behovet for nye friluftslivsområder av andre kategorier synes også å være relativt høyt, men mer varierende mellom kommunene enn for de to første kategoriene (2–5). Av konkrete områder nevnes badeplasser, nærturområder og områder ved skoler og barnehager med relativt høy score (3–5).

For fylket samlet vurderer Buskerud fylkeskommune at behovet for sikring av områder i og ved byer og tettsteder og områder som presenterer viktige ferdselsårer eller inngår i grønnstrukturen som stort (5). En ser at det er behov for sikring også av andre områder, men dette behovet er ikke like stort (2).

Generelt vurderer fylkeskommunen at det er stort behov for mer tilrettelegging av de statlig sikrede friluftslivsområdene i Buskerud. Samtidig ser en at det for de statlig sikrede områdene har oppstått et vedlikeholdsetterslep. Det vises også til forventninger om oppgradering til universell utforming av områder som allerede har omfattende tilrettelegging. Det vises ellers til forvaltningsplan som skal sendes DN innen 1. november 2012.

Vestfold

Vestfold fylkeskommune vurderer at behovet for sikring av områder i og ved byer og tettsteder er stort (5). En vurderer at dette særlig inkluderer kategoriene nærturområder, områder ved skoler og barnehager og badeplasser.

Fylkeskommunen mener det er en tydelig sammenheng mellom graden av adkomstveier og bruken av friluftsområder i Vestfold, og mener det er et vedvarende stort behov for å sikre adkomstveier til friluftslivsområdene fra bo- og sentrumsområder, skoler og idrettsanlegg. Fylkeskommunen vurderer at gode ferdselsårer gir lav terskel for å utøve friluftsliv og bidrar til at friluftslivsområder oppleves som tettstedsnære. Kyststier nevnes spesielt og totalt vurderes behovet for sikring til å være stort (5).

Med hensyn til andre viktige områder nevnes skjærgården spesielt der en ser at det fortsatt er behov for sikring av nye områder (4).

Behovet for tilrettelegging av de sikrede områdene vurderes å være stort, og det vises til søknadsbeløp til dette for de tre siste årene. Samtidig påpekes et vedlikeholdsetterslep og at det vel så viktig å vedlikeholde eksisterende friområder som å sikre nye. Skilt-

ing og oppgradering til universell utforming nevnes som viktige tiltak.

Østfold

Østfold fylkeskommune vurderer at det i og ved byer og tettsteder er behov for å sikre alle kategorier friluftsområder slik at flest mulig kan ha et allsidig friluftslivstilbud uten bruk av bil. Det nevnes særlig behov for sikring av nærturområder, lekeområder og badeplasser. Det vises til at slike områder allerede er sikret i kommuneplaner, men at slike sikringer ofte kommer under sterkt press fra utbyggingsinteresser. En mener derfor det er viktig med statlig sikring av de viktigste og mest brukte områdene.

Med hensyn til ferdselsårer mener fylkeskommunen at bilfrie traseer mellom boligområder, skoler og barnehager og turområder må prioriteres. Det samme gjelder traseer/forbindelser mellom parkeringsplasser/bussstopp og friluftsområder og tilrettelagte kulturminner. Det påpekes videre at for å skape sammenheng i stisystemet må det også prioriteres sikring av områder som bidrar til at kyststien og pilegrimsleden og eventuelt andre større stier henger sammen.

Behovet for sikring av andre viktige områder vurderes å være knyttet til badeplasser i de indre delene av fylket, tilgangen til de store vassdragene, områder rundt kulturminner og parkeringsplasser ved viktigste innfallsportene til de større skogområdene. Det påpekes også at enkelte friluftsområder har redusert bruksverdi fordi de er oppsplittet av private hytter eller andre typer privat eiendom og at disse inneklemt områdene bør sikres for å oppnå større sammenhengende friluftsområder.

Fylkeskommunen mener det er store behov for midler til tilrettelegging og skjøtsel av områder i Østfold, og viser til at det i flere områder har oppstått et vedlikeholdsetterslep. Fylkeskommunen mener det er like viktig å vedlikeholde og bedre tilretteleggingen i eksisterende friområder som å sikre nye. Det vises til at kravene til universell utforming øker kostnadene dramatisk og at en kartlegging utført av Oslofjordens friluftsråd viser at ingen av de statlig sikrede områdene i Østfold er tilgjengelig for funksjonshemmede.

Oslo

Oslo kommune viser innledningsvis til kommunens forslag til grøntplan, plan for idrett og friluftsliv og strandsoneprojektet i kommunen som tar opp behovet for bevaring av områder til friluftsliv. Som viktige områder i og ved byen nevnes spesielt parker og friområder, strandsonen og øyene. Det vises til registreringer som synliggjør mangelfull dekning av parker over 1 dekar innen 250 m fra bolig, parker over 5 dekar

innen 500 m, men også noe mangler for parker over 100 dekar innen 1 km avstand. Det konkluderes med at dette viser at det er behov for en planmessig sikring og opparbeiding av grøntarealer mange steder i byen.

Oslo kommunes strandsoneprojekt har identifisert mange muligheter for å øke tilgjengeligheten til strandsonen der blant annet sikring gjennom strategiske kjøp av eiendommer langs fjorden er et ønsket og effektivt virkemiddel for å oppnå økt tilgjengelighet. Oslo kommune mener at med en stadig økende befolkning er det avgjørende å sikre eksisterende og nye områder til friluftsliv både i byen og på øyene (5).

Med hensyn til viktige ferdselsårer nevnes turveier i grøntstrukturen, kyststi og gjenåpning av vassdrag. Disse anses viktige både for den interne bruken, men også for å sikre inngangsportene til Marka (5). For alle disse kategoriene nevnes viktige utfordringer for å sikre sammenhenger som blant annet trafikksikre kryssinger av større veier.

Andre viktige områder som nevnes er fiskeplasser, bruk av vannflaten/sjøen, badeplasser og marka. For fiskeplasser nevnes særskilt behovet for universelt utformede fiskeplasser. Bruken av sjøen i indre Oslofjord er så stor at det er behov for regulering av aktiviteten, og regulering og sikring av sjøflater til friluftsliv er noe som bør vurderes.

Tilrettelegging nevnes som viktig (4) for alle kategoriene områder der blant annet tilrettelegging av kommunens arealer i strandsonen er gitt førsteprioritet for å bedre tilgjengeligheten i og til strandsonen. Det påpekes også behov for tilrettelegging for å gjøre tilgjengelig turveier som er planmessig sikret, men ikke opparbeidet. Det vises til at øyene i Oslofjorden både har store natur- og friluftslivskvaliteter og et stort behov for tilrettelegging for friluftsliv på en måte som gir mye friluftsliv for mange og samtidig gir liten slitasje.

Akershus

Akershus fylkeskommune anmoder innledningsvis om at en i det videre arbeidet med handlingsplanen vurderes om det for Oslomarka bør utarbeides en helhetlig forvaltningsplan for friluftsliv og tilretteleggingsbehov. En mener i den sammenheng at tilrettelegging for friluftsliv i Oslomarka bør kunne motta statlig støtte også utenfor statlig sikrede friluftslivsområder. Akershus fylkeskommune vil i prosessen med styringsdokument for fylkeskommunens arbeid med friluftsliv drøfte og konkretisere hvordan fylkeskommunen kan bidra til å videreutvikle, stimulere og støtte samarbeidspartnere i arbeidet med sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder og ferdselsårer. Fylkeskommunen vurderer at det er en bremse for det videre friluftslivarbeidet i fylket at de statlige friluftsmidler har så liten økning og at det skjer en stadig større skjevfordeling

mellom fylkene i forhold til folketall, arealkonflikter og driftsoppgaver. En mener fylkene rundt Oslofjorden har kommet særlig dårlig ut i denne sammenheng. En mener dette er meget uheldig og kan blant annet føre til at områder som er viktige for friluftslivet, blir bygget ned og i realiteten mistet for all fremtid. Akershus fylkeskommune ber om at denne skjevheten rettes opp snarest.

Ellers påpeker Akershus fylkeskommune, i likhet med flere andre, at verdifulle arealer til friluftslivsformål i all hovedsak bør ivaretas gjennom kommunenes area-planlegging etter plan- og bygningsloven. En mener båndlegging etter plan- og bygningsloven er viktig for å hindre omdisponering av egnete arealer til andre formål og samtidig for å legge til rette for eventuell senere sikring av arealene.

Akershus fylkeskommune påpeker at sikring av grønnstruktur i og ved byer og tettsteder vil kunne være et virkemiddel for folkehelsesatsing og fysisk aktivitet i hverdagen i tillegg til mulighetene for naturopplevelse. Det vises også til at sikring av områder i tettstedene muliggjør økt bruk av natur og friluftslivsområder som læringsarena for skoler og barnehager. Akershus fylkeskommune har vurdert sikringsbehov for en rekke underkategorier av nærområder der behovet i hovedsak vurderes å være stort (4 og 5) med unntak for nærturterreng (3), store turområder uten tilrettelegging (1) og kulturlandskap og Osломarka (0).

Med hensyn til viktige ferdselsårer påpekes at det er først og fremst ferdselsårer i grønnstrukturen som oftest kan ha behov for sikring utover plan- og bygningsloven. For øvrige ferdselsårer nevnes kartfesting av ferdselsårer på utkart som et viktig virkemiddel. Foruten sikring av grøntstruktur vurderes behovet for sikring av kyststier og turveier langs vassdrag til å være stort (5), men behovet for sikring av andre ferdselsårer vurderes å være lavt (1).

Av andre viktige friluftslivsområder peker Akershus fylkeskommune særlig på Osломarka og på områder langs Oslofjorden der man blant annet viser til en oversikt fra Oslofjorden friluftsråd fra 1999 der bare 2 av 18 forslag om sikring er gjennomført. Det vises særlig til behov for sikring av bebygde eiendommer fordi store deler av kystsonen som er egnet for friluftsliv er bebygde. Sikringsbehov er vurdert for flere underkategorier der alle vurderes å ha stort behov for sikring (5).

Akershus fylkeskommune viser til et stort, men noe dårlig kartlagt behov for tilrettelegging. Det vises til arbeidet med forvaltningsplaner som vil gi bedre oversikt og at tilrettelegging av områder for personer med nedsatt funksjonsevne er særlig kostbart. Det vises også til at med økende befolkning må det forventes økende bruk av eksisterende områder. For viktige ferdselsårer vurderes det primært å være behov for skilting og merking, men også behov for skyldes

vedlikeholdsetterslep og tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne.

Akershus fylkeskommune vurderer oppsummeringsvis at det vil være behov for å prioritere både sikring av områder i og ved tettsteder og regionalt viktige friluftslivsområder. Viktigste er sikring i områder som kombinerer regionale verdier i og ved tettsteder. Prioritering av både grønnstruktur i nærmiljø og regionalt viktige friluftslivsområder omfatter sikring og/eller tilrettelegging av:

- Egnede områder og tilrettelegging for å sikre alle og mennesker med nedsatt funksjonsevne tilgang til friluftslivskvaliteter
- Nye oppholdsarealer langs kysten og tilrettelegging for intensiv bruk. Gjennom sikring av både ubebygde og bebygde eiendommer som kommer til salgs. Framføring av nye kyststiparseller der det er oppstått arealbrukskonflikt.

Forvaltningsplan for friluftslivsinteressene i Osломarka og randsonen. Avklare behov for tilrettelegging av viktige ferdselsårer innenfor Marka og mellom bebyggelsen og Marka samt parkeringsanlegg og lignende i randsonen.

Ved overdragelse av forsvarseiendommer i tilknytning til byer og tettsteder.

Det påpekes av med forventet befolkningsøkning og behovet for klimatilpasning vil større satsing på sikring av områder og ferdselsårer, og tilrettelegging av disse, være nødvendig og presserende i byer og tettsteder i Akershus.

Oppland

Oppland fylkeskommune viser innledningsvis til at de har engasjert Norsk institutt for naturforskning (NINA) på Lillehammer til å lage en enkel rapport om status for statlig sikrede områder og nye aktuelle områder for statlig sikring i Oppland fylke. Kommunenes vurderinger har vært grunnlag for rapporten.

Oppland fylkeskommune vurderer at det i hovedsak er i og omkring byer og tettsteder det er behov for sikringstiltak i Oppland og da særlig knyttet til byene Lillehammer og Gjøvik. Det vises i rapporten fra NINA til at grønne lunger, skogsområder og parker i nærheten av sentrumsområder og boligfelt nevnes av flere kommuner som aktuelle for statlig sikring. Det samme gjør lekeplasser for barn og regulerte friområder som ikke er innløst.

Behovet for sikring av ferdselsårer vurderes i hovedsak å være knyttet til grønnstrukturer i og ved byer og tettsteder.

Av andre områder nevnes i NINAs rapport områder langs vann og vassdrag samt utfartsplasser. Fylkeskommunen viser ellers til at flertallet av tilbakemelding fra kommunene viser en positiv holdning til statlig sikring, men påpeker at dette ikke er så relevant i deres egen kommune.

NINA-rapporten viser til at noen kommuner nevner viktigheten av tilrettelegging for at eksisterende sikrede områder skal bli brukt.

Samlet sett vurderer Oppland fylkeskommune at det synes hensiktsmessig å sette fokus på friluftsliv i nærmiljøet, særlig sett i sammenheng med folkehelseperspektivet og at det tilrettelegges for friluftsområder inne i og omkring byer, tettsteder, boligfelt og også i noen tilfeller i hyttefelt.

Hedmark

Hedmark fylkeskommune viser til at det her som ellers i Norge er et press på arealene i og ved tettstedene og da særlig langs vann og vassdrag som Mjøsa og Glomma. Fylkeskommunen vurderer at behovet for sikring her er stort (5) mens behovet for sikring langs andre vann og vassdrag vurderes å være lavere (2). Det vises til stort behov (5) for å sikre bymarker knyttet til Hamar, Moelv, Kongsvinger og Skarnes, mens behovet for sikring av andre bymarker vurderes lavere (2). Sikringsbehov knyttet til grønne lunger og parker vurderes å være middels (3).

Med hensyn til ferdselsårer vurderer en at det særlig er ferdselsårer langs Mjøsa som er viktige (5).

Av andre viktige områder nevnes sikring knyttet til hyttebyer (3) og utvidelse av eksisterende områder (4).

Behovet for tilrettelegging vurderes å være varierende mellom de ulike områdene i fylket, men det vises til et generelt behov for å tilrettelegge dagens områder ytterligere i forhold til universell utforming og bedre toalett- og renovasjonsforhold. En ser også behov for universelt utformede turstier knyttet til områdene.

Utgitt av:
Miljøverndepartementet

Handlingsplanen kan bestilles hos
bestilling@miljodir.no

Forsidebilde: Ilabekken i Trondheim
Foto: Marianne Gjørv
Publikasjonskode: T-1534
ISBN 978-82-457-0473-0
Design og trykk: 07 Oslo
08/2013 – opplag 1000

