



Rapport utarbeidet på oppdrag for Miljødirektoratet
M-2930|2025

Evaluering av ordning for statlig medvirkning til sikring av friluftslivsområder

oslo**economics**

asplan
viak



Tittel: Evaluering av ordning for statlig medvirkning til sikring av friluftslivsområder

Utarbeidet av: Oslo Economics og Asplan Viak

Oppdragsgiver: Miljødirektoratet

Publisert: Utkast ikke publisert

Rapportnummer: [2024-88]

Kontaktperson: Guro Landsend Henriksen / Partner

E-post: glh@osloeconomics.no

Tel: 928 04 648

Foto/illustrasjon forside: IStockphoto.com/ Photobes

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	6
1.1 Mandat	6
1.2 Metode og informasjonsgrunnlag	6
1.3 Tidligere vurdering av sikringsordningen	7
1.4 Rapportstruktur	7
2. Om ordning for statlig sikring av friluftslivsområder	8
2.1 Bakgrunn for ordningen	8
2.2 Om sikringsordningen	8
2.3 Bruk av ordningen	9
2.4 Forvaltningen av statlig sikrede områder	10
3. Hvordan fungerer ordningen i sammenheng med andre virkemidler?	12
3.1 Nasjonale mål for friluftslivspolitikken	12
3.2 Viktige lover og regelverk på friluftslivsområdet	13
3.3 Tilgrensende lovverk	13
3.4 Tilskuddsordninger	14
3.5 Hvordan jobber friluftsrådene og kommuner med å legge til rette for friluftsliv?	16
3.6 Oppsummering og samlet vurdering	16
4. Er ordningen innrettet på en hensiktsmessig måte?	18
4.1 Er ordningen relevant for å imøtekomme behovene?	18
4.2 Er ordningen innrettet på en effektiv måte?	20
4.3 Oppsummering og samlet vurdering	22
5. Hva er effekter av ordningen?	24
5.1 Effekter for kommunene	24
5.2 Effekter for brukere	26
5.3 Oppsummering og samlet vurdering	27
6. Er ordningen kostnadseffektiv?	29
6.1 Kostnader i ordningen	29
6.2 Oppsummering og samlet vurdering	29
7. Vurdering av ordningens relevans framover og forslag til tiltak	30
7.1 Er ordningen levedyktig?	30
7.2 Er det behov for å gjøre justeringer?	30
8. Referanser	33

Sammendrag

På oppdrag for Miljødirektoratet har Oslo Economics og Asplan Viak evaluert ordningen for statlig sikring av friluftslivsområder. Vår vurdering er at sikringsordningen imøtekommer sentrale utfordringer kommunene står overfor i sitt arbeid med å legge til rette for friluftsliv, og er et sentralt virkemiddel i kommunenes friluftslivsarbeid. Ordningen har funksjoner ut over det andre virkemidler på området har ved at den begrenser kommunenes mulighet til å omdisponere statlig sikrede friluftslivsområder til andre formål. Ordningen gir også tilgang på midler som har stor betydning for at det offentlige kan skaffe seg råderett over viktige friluftsområder og gjennomføre tiltak som gjør områder mer attraktive å bruke. Ordningen bidrar dermed til å gi befolkningen bedre muligheter til å utøve friluftaktivitet, som kan ha stor nytte for brukernes fysiske og psykiske helse.

Vår gjennomgang viser at det er noe ulik praksis og enkelte misforståelser knyttet til tolkingen av ordningens regelverk. Vi opplever også at flere kommuner har lite kjennskap til ordningen, og derfor ikke benytter seg av den. For å styrke sikringsordningens måloppnåelse forslår vi å tydeliggjøre retningslinjer for hva som er mulig og ikke mulig innenfor ordningen, øke informasjon om ordningen ut mot kommunene og øke synligheten av friluftslivsområder i kommunenes planverk.

Bakgrunn og mandat

Ordningen for statlig sikring av friluftslivsområder er en økonomisk støtteordning, som innebærer at staten bidrar til at kommuner og friluftsråd kan sikre og tilrettelegge friluftslivsområder for allmenn bruk. Ordningen har eksistert siden 1958 og finansieres gjennom statlige investeringsmidler med to poster i statsbudsjettet, en for statlig tilegning og bevaring av friluftslivsområder, og en for tilretteleggingstiltak på allerede sikrede områder. I dag finnes det omtrent 2 300 statlig sikrede friluftslivsområder rundt om i landet, som varierer i størrelse og karakter.

På oppdrag for Miljødirektoratet har Oslo Economics og Asplan Viak gjennomført en evaluering av ordningen for statlig sikring av friluftslivsområder. Formålet med evalueringen er å få mer kunnskap om hvordan sikringsordningen bidrar til å oppnå nasjonale mål for friluftsliv. Informasjonsgrunnlaget bygger på intervjuer med blant annet fylkeskommuner, kommuner og friluftsråd, samt en gjennomgang av relevante dokumenter og statistikk.

Sikringsordningen er sentralt i kommunens arbeid med å legge til rette for friluftsliv

Tilgang på arealer er en forutsetning for aktivitet, og for å oppnå målene på friluftslivsområdet. Miljødirektoratet (2024) peker på manglende tilgang til areal som en av de viktigste årsakene til at målene på friluftslivsområdet ikke er nådd.

Friluftsloven med allemannsretten og plan- og bygningsloven er sentrale virkemidler for å støtte opp under målene i friluftslivspolitikken. Kommunene har hovedansvar for å sikre at viktige friluftslivsområder blir tatt vare på gjennom sin arealplanlegging. Kommunene har også ansvar for å forvalte allemannsretten etter friluftsloven.

Det følger ikke dedikerte midler til arbeid med friluftsliv av friluftsloven eller plan- og bygningsloven. Kommunene og friluftsrådene peker på at tilgang på midler er en utfordring i deres arbeid med å legge til rette for friluftsliv. Flere informanter peker på at arealinteresser og politiske holdninger i kommunene endrer seg over tid, og at i flere kommuner er det en kontinuerlig kamp mellom bevaring og utvikling. Sikringsordningen skiller seg fra andre virkemidler på området ved at ordningen gir tilgang på betydelige ressurser, forbeholdt tilegning, bevaring og tilrettelegging av viktige friluftslivsområder. Disse midlene er ofte også utløsende for annen støtte til friluftslivsarbeid, både offentlig og private midler. I tillegg innebærer statlig sikring av friluftsområder at kommunenes mulighet til å omdisponere areal begrenses, og legger dermed til rette for langsiktig bevaring av viktige friluftslivsområder.

Sikringsordningen er i all hovedsak hensiktsmessig og effektivt innrettet

Vi finner at sikringsordningen i all hovedsak fremstår som hensiktsmessig og effektivt innrettet. Våre funn viser at kommunene bruker sikringsordningen på ulike måter, og at ordningen er mest brukt av kommuner med høy befolkningstetthet og som har stort press på arealer. Flere kommuner bruker sikringsordningen med hensikt å kunne søke om tilretteleggingsmidler senere. Blant kommunene som ikke bruker ordningen, fremstår mangel på kunnskap og informasjon som en sentral årsak. Manglende kunnskap om ordningen bidrar også i flere tilfeller til misforståelser og fortolkninger av regelverket. Dette er forhold som gjør ordningen mindre effektiv.

Sikringsordningen legger til rette for at befolkningen kan utøve friluftslivsaktivitet

For kommuner og friluftsråd er den viktigste direkte virkningen av ordningen at de får økonomisk støtte til å sikre og ivareta viktige friluftslivsområder. Ordningen bidrar også til økt prioritering av tiltak som legger til rette for friluftsliv og stimulerer til samarbeid med lokale aktører. Flere kommunerepresentanter forteller at statusen som statlig sikret område og tilhørende råderett har vært helt avgjørende for videre utvikling av området, og for å få politisk aksept for en satsing på friluftsliv i området.

For befolkningen er de viktigste virkningene av ordningen at det blir flere og bedre friluftslivsområder tilgjengelig, slik at de kan utøve friluftslivsaktivitet, noe som kan ha stor nytte for fysisk og psykisk helse og velvære.

Vurdering av ordningens relevans i fremtiden og behov for å gjøre justeringer

Vår samlede vurdering er at sikringsordningen fremover vil fortsette å være et relevant og viktig virkemiddel for kommunene i deres arbeid med å legge til rette for friluftsliv. Strammere kommuneøkonomi og økt press på arealer er utviklingstrekk som støtter opp under behovet for å videreføre ordningen.

Vi mener det bør gjøres en løpende vurdering av behovet for midler inn i ordningen, og fordeling av midler til tilegning/bevaring og tilrettelegging. Flere statlig sikrede områder tilsier på den ene siden at behov for ressurser til tilrettelegging vil øke framover. På den andre siden tilsier en slik økning at behovet og antall søknader om tilegning og bevaring av friluftslivsområder vil avta over tid. Samtidig forventer vi at økt press på arealer vil kunne bidra til at kostnaden ved å skaffe seg råderett over verdifulle friluftslivsområder øker. Det kan føre til at behovet for støtte til tilegning og bevaring forblir uendret eller øker, til tross for at antall søknader avtar.

Selv om vår vurdering er at ordningen i all hovedsak er hensiktsmessig innrettet, er det enkelte tiltak som vi mener kan bidra til å gjøre ordningen enda mer effektiv. Vi foreslår at det etableres tydeligere retningslinjer for bruk av ordningen for å sikre en mer enhetlig praksis for bruk av ordningen på tvers av kommunene. Vi foreslår også at Miljødirektoratet i større grad bør drive med aktiv informasjonsvirksomhet ut mot kommuner for å sikre at alle kommuner kjenner til ordningen og mulighetene den gir. Dette tiltaket vil også kunne legge til rette for en mer enhetlig praksis for bruk av ordningen. For å øke kunnskapen om ordningen lokalt kan Miljødirektoratet vurdere om det er hensiktsmessig å støtte seg på fylkeskommunene. Vi mener at direktoratet også bør vurdere om det er hensiktsmessig å legge til rette for at kommunene i større grad sørger for en kobling mellom statlig sikrede områder og kommuneplanens arealdel, for eksempel gjennom at det utarbeides en felles praksis for hvordan kommunene skal innlemme de statlig sikrede friluftslivsområdene.

1. Innledning

På oppdrag for Miljødirektoratet har Oslo Economics og Asplan Viak gjennomført en evaluering av ordningen for statlig sikring av friluftslivsområder. Formålet med evalueringen er få mer kunnskap om hvordan sikringsordningen bidrar til å oppnå nasjonale mål for friluftsliv. Sentralt i evalueringen er samtaler med fylkeskommuner, kommuner og friluftsråd, hvor disse har delt sine erfaringer og synspunkter.

1.1 Mandat

Miljødirektoratet har fått i oppdrag av Klima- og miljødepartementet å gjennomføre en ekstern evaluering av ordningen for statlig sikring av friluftslivsområder. På oppdrag for Miljødirektoratet, har Oslo Economics og Asplan Viak gjennomført evalueringen. Formålet med evalueringen er å skaffe kunnskap om i hvilken grad sikringsordningen bidrar til å oppnå nasjonale mål for friluftsliv, som innebærer at:

«Friluftslivets posisjon skal tas vare på og utvikles videre gjennom ivaretagelse av allemannsretten, bevaring og tilrettelegging av viktige friluftslivsområder, og stimulering til økt friluftslivsaktivitet for alle».

Den generelle vurderingen av dette målet i Miljøstatus fra 2023 er at andelen som utøver friluftsliv er høy, og friluftslivets posisjon vurderes som god. Samtidig er mangel på tilgang til arealer en årsak til at målet ikke nås. Fokus i evalueringen har vært å identifisere og vurdere effekter og nyttevirkningene av sikringsordningen. Ettersom det er utfordrende å kvantifisere ordningens nyttevirkinger består evalueringen i hovedsak av kvalitative vurderinger. Sentrale tema i evalueringen har vært:

- Hvordan kommunene jobber for å bevare og tilrettelegge for friluftsliv
- Behovet for sikringsordningen sett i lys av andre virkemidler som bidrar til å fremme friluftsliv.
- Nyttevirkinger av ordningen sett opp mot kostnader på stat- og fylkesnivå.
- Årsaker til at kommuner har tatt i bruk sikringsordningen og andre i liten grad har tatt i bruk ordningen.

- Tiltak som kan bidra til at ordningen i enda større grad bidrar til å oppnå nasjonalt mål om friluftsliv.

Evalueringen er avgrenset til å vurdere nytten av ordningen sett opp mot kostandene på statlig og fylkeskommunalt nivå i form av budsjettmidler og personellressurser. Kostnader kommuner og friluftsråd har med sikring og forvaltning er ikke en del av evalueringen. Evalueringen omfatter heller ikke selve forvaltningssystemet for eksisterende statlig sikrede friluftslivsområder. Det vil si at evalueringen ikke ser nærmere på ansvarfordeling mellom nivåer, retningslinjer for forvaltning av eierskap og rettigheter i områdene, med mer.

1.2 Metode og informasjonsgrunnlag

Evalueringen er gjennomført med utgangspunkt i OECD sitt evalueringsrammeverk og prinsipper fra DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger. OECD sitt evalueringsrammeverk består av de seks evalueringskriteriene; relevans, sammenheng, formålseffektivitet, kostnadseffektivitet, virkninger og levedyktighet. I denne sammenheng handler disse om:

- **Relevans:** Er sikringsordningen innrettet slik at den bidrar til at kommunene kan bevare og tilrettelegge viktige friluftslivsområder?
- **Sammenheng:** Hvordan virker sikringsordningen i sammenheng med andre tilgrensende virkemidler?
- **Formålseffektivitet:** Hvor effektiv er sikringsordningen for å nå målene?
- **Kostnadseffektivitet:** Er sikringsordningen innrettet på en kostnadseffektiv måte?
- **Virkninger:** Hva slags virkninger bidrar sikringsordningen til?
- **Levedyktighet:** Vil virkningene av sikringsordningen være varige over tid?

For å svare ut evalueringen har vi benyttet ulike kilder til informasjon. Vi har gjennomgått relevante dokumenter og statistikk, og gjennomført intervjuer med et bredt utvalg kommuner, fylkeskommuner og interkommunale friluftsråd. Særlig relevante dokumenter for evalueringen har vært rundskriv, veiledere og bakgrunnsnotater for sikringsordningen.

Utvalget av informanter er gjort i samråd med Miljødirektoratet, basert på geografisk spredning, aktørenes erfaring med ordningen og med tanke

på å oppnå variasjon i type friluftslivsområder som er blitt sikret. Vi har tilstrebet å inkludere kommuner og friluftsråd fra alle deler av landet, som reflekterer ulike behov og utfordringer aktørene har med å legge til rette for friluftsliv. Friluftsrådene vi har intervjuet inkluderer Oslofjorden friluftsråd, Bergen og omland friluftsråd og Sunnmøre friluftsråd, i tillegg til Friluftsrådernes Landsforbund. Fylkeskommunene i utvalget inkluderer Nordland, Møre og Romsdal, Vestland, Agder, Vestfold, Buskerud og Finnmark, i tillegg til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.

Utvalget av informanter består i hovedsak av aktører som kjenner til og har erfaring med statlig sikring av friluftslivsområder. Dette valget er gjort fordi vi forventer at disse i større grad har synspunkter på og erfaringer som er nyttig for å belyse evalueringsspørsmålene. Å inkludere flere informanter generelt, herunder flere som ikke kjenner godt til ordningen kunne bidratt til å belyse evalueringsspørsmålene ytterligere, men det har ikke vært rom for det innenfor rammene av dette oppdraget.

Tabell 1-1: Informanter i prosjektet

Aktør	Antall
Fylkeskommuner	6
Kommuner	13
Friluftsråd	4
KS	1
Statsforvalter	1
Sum	22

Tabell 1-2: Fylkesfordeling av kommuner

Fylke	Antall kommuner
Nordland	2
Agder	2
Vestfold	1
Rogaland	1
Østfold	1
Telemark	2
Innlandet	1
Trøndelag	2
Finnmark	1
Sum	13

Samtlige intervjuer er gjennomført som semistrukturerte intervjuer, over Teams eller telefon. Tabell 1-1 og Tabell 1-2 viser en oppsummering av informanter som er intervjuet i forbindelse med evalueringen.

1.3 Tidligere vurdering av sikringsordningen

I 2018 ble det gjennomført en gjennomgang av sikringsordningen av en arbeids/-ressursgruppe, der kommuner, friluftsråd, fylkeskommuner, Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet var representert. Dette ble gjort som en del av oppfølgingen av tiltakene i handlingsplanen for friluftsliv – *Natur som kilde til helse og livskvalitet* fra 2018.

Formålet med gjennomgangen var å danne et kunnskapsgrunnlag til KLD, for å vurdere hvorvidt og eventuelt hvordan staten skulle bruke sikringsordningen fremover. I gjennomgangen gikk arbeidsgruppen gjennom ulike alternativer for hvordan sikringsordningen kunne innrettes fremover, og vurderte konsekvenser av dette. Anbefalingen var at ordningen burde videreføres, og at det innenfor rammene for ordningen burde være rom for ulike prioriteringer fra år til år i tråd med øvrige prioriteringer i friluftsarbeidet. Det har ikke skjedd noen vesentlige endringer i sikringsordningen etter gjennomgangen i 2018.

Arbeidsgruppen pekte i 2018 på noen utfordringer i ordningen, blant annet at det er kommuner som bruker ordningen i liten grad, og at det dermed er usikkert om det er områdene med størst behov som sikres. Det ble også pekt på økonomiske begrensninger.

1.4 Rapportstruktur

Rapporten er strukturert som følger:

- Kapittel 2 inneholder en beskrivelse av sikringsordningen.
- Kapittel 3 beskriver hvordan sikringsordningen fungerer i sammenheng med andre virkemidler.
- Kapittel 4 er en beskrivelse av hvordan ordningen er innrettet, og en vurdering av om ordningen er innrettet på en hensiktsmessig måte.
- Kapittel 5 beskriver effekter av ordningen.
- Kapittel 6 inneholder en vurdering av om ordningen er kostnadseffektiv.
- I kapittel 7 vurderer vi om ordningen er levedyktig, og gir våre anbefalinger til justeringer i ordningen

2. Om ordning for statlig sikring av friluftslivsområder

Statlig sikring av friluftslivsområder innebærer at staten bidrar til sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder for allmenn bruk, gjennom å gi økonomisk støtte til kommuner og friluftsråd slik at de kan skaffe råderett over viktige friluftslivsområder og tilrettelegge for friluftsliv. Ordningen har eksistert siden 1958 og finansieres gjennom statlige investeringsmidler over statsbudsjettet. Det finnes i dag ca. 2300 statlig sikrede friluftslivsområder rundt om i landet.

I dette kapittelet gir vi en beskrivelse av bakgrunnen for sikringsordningen, hvordan ordningen er innrettet, bruk av ordningen og forvaltning av statlig sikrede områder. Dette er basert på Miljødirektoratets veiledere og informasjonsskriv om ordningen, samt kartdata over statlig sikrede friluftslivsområder.

2.1 Bakgrunn for ordningen

Norge har lange tradisjoner for friluftsliv og en betydelig andel av nordmenn benytter seg aktivt av våre friluftslivsområder. Selv om andelen som jevnlig utøver friluftsliv i Norge er høy, er tilgang på egnede arealer for å utøve friluftaktiviteter en

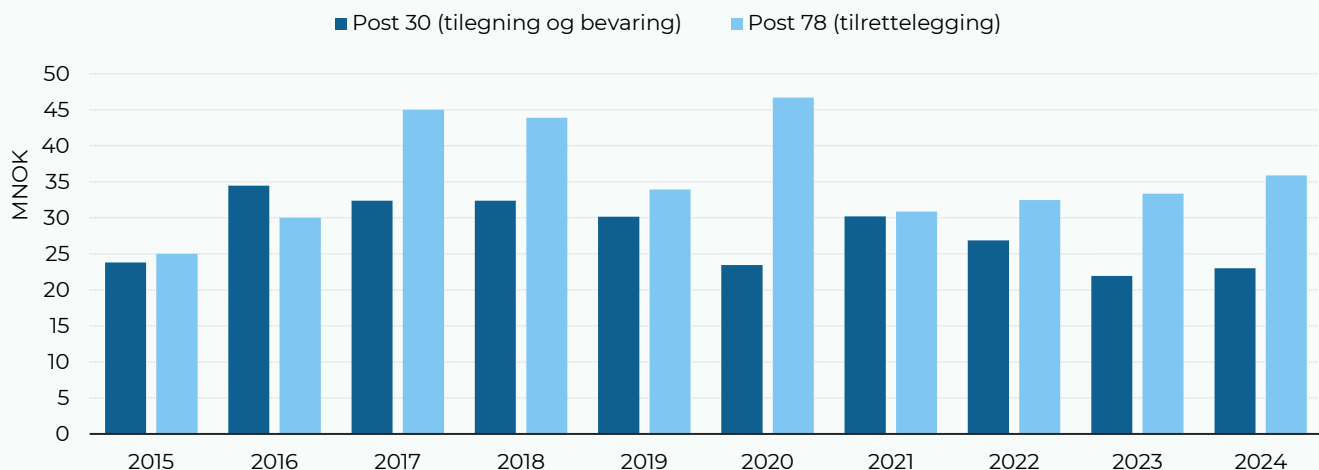
utfordring (Miljødirektoratet). Urbanisering, fortetting og utbygging setter press på viktige arealer for friluftslivet, og det er foreløpig planer om nedbygging av nær 4000 kvadratkilometer natur i de kommende årene (Miljødirektoratet,). Særlig langs kysten, hvor det er høy befolkningstetthet, er det knapphet på friluftslivsområder, som blant annet bidrar til å gjøre strandsonen lite tilgjengelig for friluftsmål mange steder.

Det er kommunene som har hovedansvar for å fremme innbyggernes interesser for friluftsliv, og å sikre at viktige friluftslivsområder blir ivarettatt og tilrettelagt for offentlig bruk. Dette gjøres blant annet gjennom forvaltning av allemannsretten etter friluftsløven og gjennom kommunens arealplanlegging. Allemannsretten gir likevel ingen garanti mot nedbygging eller omdisponering av viktige friluftslivsområder, som gjør at det i mange tilfeller kan være ønskelig for kommunene å skaffe råderett over viktige friluftslivsområder, for å verne de mot alternative arealinteresser.

2.2 Om sikringsordningen

Den statlige sikringsordningen for friluftslivsområder er en økonomisk støtteordning som skal stimulere kommuner til å bevare viktige friluftslivsområder for allmennheten. Statlig sikring av friluftslivsområder innebærer at sentrale og lokale myndigheter går sammen om å skaffe råderett over nøkkelområder og tilrettelegging for

Figur 2-1: Budsjettutvikling for statlig sikring av friluftslivsområder



Kilde: Miljødirektoratet (2024a)

friluftsliv. Gjennom ordningen gis det først og fremst statlig støtte til sikring av selve arealene som skal brukes til friluftslivsformål.

Sikringsordningen har eksistert siden 1958 og finansieres gjennom statlige investeringsmidler med to ulike poster i statsbudsjettet. Dagens budsjettpost 30 er avsatt til statlig tilegning og bevaring av friluftslivsområder, mens post 78 er avsatt til tilretteleggingstiltak på allerede sikrede områder. Budsjetttrammene fastsettes årlig gjennom statsbudsjettet. Bevilgningene har stor betydning for handlingsrommet og aktivitetsnivået i det gjeldende året. Budsjettposten til tilretteleggingstiltak (78) har eksistert i en eller annen form siden rundt 1960 og er videreført helt til i dag.

Siden 2015 har bevilgningene i budsjettpost 30 ligget på mellom 22 og 34 MNOK, med et snitt på rundt 28 MNOK årlig (Figur 2-1). Bevilgninger til tilretteleggingstiltak (post 78) har ligget på mellom 25 MNOK og 46 MNOK mellom 2015 og 2024. Samtlige år siden 2017 har det blitt bevilget betydelig mer midler til post 78 enn post 30.

Det er kommunene og de interkommunale friluftsrådene som selv søker om støtte til statlig sikring. Kommunene kan skaffe seg råderett på to måter, enten gjennom å bli grunneier, eller gjennom å inngå langsiktig bruksavtale med grunneier (minst 40 år). Kommunene kan også søke om å sikre områder som allerede eies av kommunen, gjennom vederlagsfri omgjøring.

Ved sikring av nye områder kan staten bidra med inntil 50 prosent av kostnadene for lokale områder som i hovedsak brukes av kommunens egne innbyggere og inntil 100 prosent av kostnaden for regionale områder der det er sannsynlig at over halvparten av brukerne kommer fra andre kommuner. I begge tilfeller kan staten også bidra med inntil 50 prosent av kostnadene ved grunnleggende istandsettingstiltak.

De statlige midlene kan benyttes til å dekke kostnader til kjøp eller bruksavtale for eiendom, omkostninger, advokatbistand eller istandsettingstiltak. Ved behov kan medvirkningen også bestå av faglig rådgivning og prosess-veiledning for forberedelse og gjennomføring av sikrings sakene, både fra Miljødirektoratet og fylkeskommunene. Etter at områdene er blitt statlig sikret, er det først og fremst kommunene og friluftsrådene som har ansvar for drift, tilsyn og tilrettelegging for allmennhetens bruk.

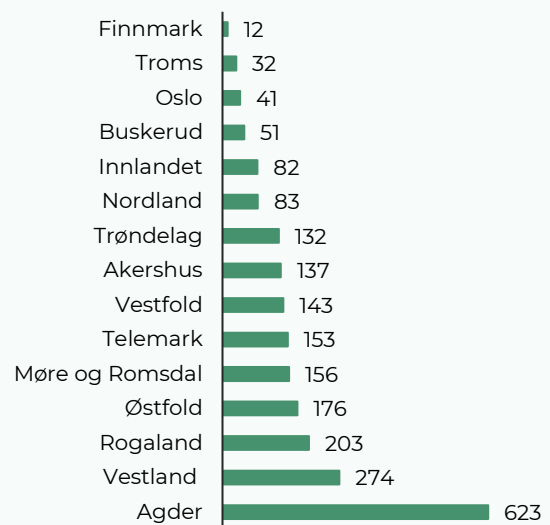
Når området får godkjent status som statlig sikret friluftslivsområde gjelder egne retningslinjer for forvaltningen av området. Kommunene og

friluftslivsområdene kan søke om årlige tilretteleggingsmidler gjennom ordningen, som forvaltes av fylkeskommunene. En forutsetning for at det gis tilskudd til tilrettelegging, er at området allerede er statlig sikret og at det er utarbeidet en godkjent forvaltningsplan.

2.3 Bruk av ordningen

I dag finnes det ca. 2 300 statlig sikrede friluftslivsområder i Norge (Miljødirektoratet,). Disse er av ulik størrelse og karakter. Ordningen har i hovedsak blitt brukt til å ivareta bade- og oppholdsområder langs kysten, turstier, utfartsparkeringsplasser, fiskeplasser, markaområder og grønnsstruktur i store byer og tettsteder. 90 prosent av områdene ligger i strandsonen, altså i landbeltet 100 meter innover fra kyst eller vassdrag, inkludert holmer og øyer. Det er klart flest statlige sikrede områder i Agder, mens

Figur 2-2: Antall statlig sikrede friluftslivsområder fordelt på fylke



Kilde: Miljødirektoratet Naturbase

det er færrest i Troms, Finnmark og Oslo (Figur 2-2).

Prioriteringene av ordningens midler til ulike type områder styres gjennom nasjonale mål for friluftslivet, og er beskrevet i ordningens budsjettpost i de årlige statsbudsjettene. Prioriteringen av ulike områder har variert siden ordningen ble opprettet. I statsbudsjettet for 2024 pekes det på at særlig prioriterte friluftslivsområder er områder i og ved befolkningstette strøk, landfaste områder i kystsonen som har lite tilgjengelig strandsone, områder med stort press på

areal og sentrale områder ved innlandsvassdrag (Miljødirektoratet, 2024a).

I Miljødirektoratets veiledning til sikringsordningen er det presisert at staten i første rekke bidrar til å sikre (Miljødirektoratet, 2015):

1. Populære områder der allmennhetens bruk overstiger det grunneier må akseptere som følge av allemannsretten
2. Områder med behov for fysisk tilrettelegging for å ivareta arealene og sikre allmennhetens bruk
3. Områder som er utsatt for stort utbyggingspress og som har en nøkkelfunksjon, eksempelvis som en del av en sammenhengende grønnstruktur eller tursti

Det gis vanligvis ikke støtte til kjøp av bygninger, med unntak av bygninger som skal fjernes eller bygninger i større områder som kan brukes til friluftsmål. Det gis i utgangspunktet heller ikke støtte til sikring av arealer som inngår i verneområder.

Det er store variasjoner i bruken av ordningen mellom kommuner. 306 av de totalt 357 kommunene i Norge har ett eller flere statlige sikrede friluftslivsområder, der de mest aktive brukerne har rundt 50-100 sikrede områder (Miljødirektoratet,). De siste årene er det kommet inn mellom 30 og 60 søknader i året fra kommuner og friluftsråd, med 36 nye områder sikret i 2022 og 33 i 2023. Antallet sikringssøknader og antall sikringsprosjekter som gjennomføres i løpet av et år kan likevel ikke sammenlignes direkte, da det som regel tar noen år fra en søknad kommer inn og blir innvilget, til sikring av området er gjennomført. Dette medfører at sikring ikke vil gjennomføres før i 2026 (eksempelvis), for en søknad som kommer inn i 2024. Den geografiske fordelingen av de statlig sikrede områdene er vist i Figur 2-2.

Mange statlig sikrede friluftslivsområder er etablert ved at statlige eiendommer er avhendet, jf. avhendingsinstruksen (1997). Gjennom instruksen er det sikret at eiendommene avhendes til takst, og departementene, statsforvalteren eller Statsbygg skal forespørres om det er statlig behov for eiendommen. I mange tilfeller har også kommuner og fylkeskommuner forkjøpsrett (gitt i St.prp. 1). For eiendommer som har verdi for friluftslivet, har ordningen vært brukt for å sikre eiendommene, i samarbeid med kommunene det gjelder. Eksempelvis har ordningen bidratt til at Forsvaret har avhendet mer enn 20 millioner kvadratmeter med friluftsområder i tiden fra 2002 til 2008 (Forsvarsbygg, 2013).

Saken om Østre Bolærne bidro til stor offentlig oppmerksomhet rundt avhending av attraktive friluftslivsområder. Undersøkelser har vist at svært få av Forsvarets områder med friluftslivsinteresse ble omsatt til private, og at kommunene, fylkeskommune og lokalsamfunnene var tilfredse med avhending (Forsvarsbygg, 2013).

2.4 Forvaltningen av statlig sikrede områder

I forvaltningen av statlig sikrede friluftslivsområder er oppgavene fordelt mellom Miljødirektoratet, fylkeskommunen, kommuner og friluftsråd. Sikring innebærer at kommunen eller friluftsrådet har påtatt seg drifts- og tilsynsansvaret for området. Hvem som får eiendoms- og bruksrett på området avhenger av hvor stor del av sikringskostnadene som dekkes av staten, og det skilles her mellom lokale og regionale områder. Ved sikring av lokale områder vil kommunen eller friluftsrådet som regel få eiendomsrett til arealet. Ved sikring av regionale områder har det tidligere vært vanlig at Miljødirektoratet får eiendomsrett over området, men denne praksisen har endret seg de siste årene, slik at hovedregelen er at kommunen eller friluftsrådet blir grunneier for alle nye områder som sikres.

Uansett hvem som får eiendomsrett til området, så medfører statlig sikring at staten har styrings- eller medbestemmelsesrett når det gjelder fremtidig bruk av områdene. Dette gjør at statlig sikring i større grad innebærer varig vern og beskyttelse av friluftslivsområder, sammenlignet med områder som er lokalt eller kommunalt sikret.

Fylkeskommunene spiller også en viktig rolle i sikringsordningen og har ansvar for å vurdere og uttale seg til Miljødirektoratet om søknader om statlig sikring av nye områder, jf. Forskrift om fylkeskommunenes oppgaver innenfor friluftslivsområdet (2019). Fylkeskommunen opptre som grunneier og rettighetshaver på vegne av staten innenfor sitt fylke, som innebærer ansvar for å følge opp saker som gjelder forvaltningen av de statlig sikrede friluftslivsområdene. Fylkeskommunen har også ansvar for å rådgi og veilede kommuner og friluftsråd i forbindelse med sikringsordningen.

Når friluftslivsområder skal bli statlig sikret, er et av kravene fra Miljødirektoratet at kommunen eller friluftsrådet utarbeider en forvaltningsplan for områdene. Det er utarbeidet en egen mal for forvaltningsplanen, med krav om hva som skal omtales og kartutforming. Forvaltningsplanen kan gjelde for inntil 10 år, og inneholder beskrivelser av

ulike tilretteleggingstiltak som bør gjennomføres. Kommunen eller friluftsrådet skal gjøre en vurdering av hvordan tiltakene muligens kan påvirke naturen, jf. naturmangfoldloven § 7, og landskap og kulturminneverdier. Prinsippene i naturmangfoldloven skal legges til grunn for forvaltningen.

Forvaltningsplanen må godkjennes av fylkeskommunen før kommuner eller friluftsråd kan få tilskudd til tilretteleggingstiltak. Kommunene og friluftsrådene bruker forvaltningsplanene når de årlig søker om tilretteleggingstiltak i statlig sikrede områder.

3. Hvordan fungerer ordningen i sammenheng med andre virkemidler?

I dette kapittelet vurderer vi ordningen sett opp mot målene for friluftslivspolitikken og andre virkemidler på området. De nasjonale målene for friluftsliv ivaretas gjennom ulike støtteordninger, lover og forskrifter. Sammen skal disse bidra til å ivareta og utvikle friluftslivets posisjon med formål om økt friluftslivsaktivitet. Vår vurdering er at sikringsordningen er et viktig virkemiddel for å støtte opp under de nasjonale målene for friluftslivspolitikken. Ordningen skiller seg fra andre virkemidler ved at den gir tilgang på midler som gjør at det offentlige kan sikre seg råde- og forvaltningsrett over områder i et langsiktig perspektiv. Det hindrer at viktige friluftslivsområder omdisponeres til andre formål og bygges ned. Ordningen gir også tilgang på tilretteleggingsmidler som gir enklere tilgang til viktige friluftslivsområder og øker områdenes attraktivitet.

3.1 Nasjonale mål for friluftslivspolitikken

Friluftsliv er en viktig kilde til bedre helse og høyere livskvalitet. I tillegg er friluftsliv en sentral del av norsk kulturarv og identitet. Det er et nasjonalt mål at befolkningen skal utøve friluftsliv jevnlig (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023b). I regjeringens handlingsplan for friluftsliv fra 2018 fastsettes følgende mål for den nasjonale friluftslivspolitikken (Klima- og miljødepartementet, 2018):

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

Miljødirektoratet har det overordnede ansvaret for friluftslivet. Direktoratet samarbeider med flere aktører i arbeidet om å ivareta dette ansvaret. De

Sentrale aktører i friluftslivforvaltningen

Miljødirektoratet har det overordnede ansvaret for friluftslivet innenfor rammene av den norske allemannsretten. Direktoratet er øverste forvaltningsmyndighet for statlig sikrede friluftslivsområder, og forvalter ordningen med statlig sikring av friluftslivsområder.

Statsforvalteren fungerer både som fagmyndighet og innsigelsesmyndighet ved arealplansaker. Statsforvalteren skal bidra til at regjeringens miljø- og arealpolitikk blir gjennomført på regionalt og lokalt nivå. I tillegg har statsforvalteren myndighet for alle verneområder der myndigheten ikke er delegert til en kommune eller et styre.

Fylkeskommunens rolle er i hovedsak som regional planmyndighet og regional utviklingsaktør. Fylkeskommunen har ansvar for å utarbeide regionale planer som skal sikre hensyn til overordnede strukturer, både regionalt og i kommunene. Dette omfatter for eksempel planer for stedsstruktur, sykkelruter, vann/elveløp, grønnsstruktur og friluftslivsområder. Fylkeskommunen skal også stimulere til og hensynta allmennhetens mulighet til å drive friluftsliv i regionale og strategiske planer. Flere fylkeskommuner har egne regionale planer for å ivareta friluftsliv, folkehelse og idrett/fysisk aktivitet, og de kan inngå samarbeid med kommuner/friluftsråd om konkrete prosjekt.

Kommunene har hovedansvar for å sikre at viktige friluftslivsområder blir tatt vare på gjennom sin arealplanlegging. De har ansvar for å forvalte allemannsretten etter friluftsloven, som innebærer at verdien av viktige friluftslivsområder og konsekvenser for disse, belyses i utredninger. Som grunneier og tilrettelegger bidrar kommunene med viktige tiltak for befolkningens bruk og trivsel i friluftslivsområdene. Kommunene har også en rolle med å kartlegge de viktigste friluftslivsområdene, og motivere ulike grupper til å delta i friluftsliv.

Interkommunale friluftsråd arbeider for allmenne friluftslivsinteresser på tvers av kommuner. Friluftsråd samarbeider ofte med kommunene og fylkeskommunen, og kan være pådriver og tilrettelegger for initiativ som støtter opp under friluftslivspolitikken. Friluftsrådene kan også gå til anskaffelse av eiendommer selv.

Frivillige og private organisasjoner. Det finnes en rekke frivillige velforeninger og lokale turlag og idrettslag som gjennomfører aktiviteter som støtter opp under friluftslivet. I tillegg er DNT en stor og viktig aktør på dette området. Disse får finansiering fra ulike stiftelser, tilskuddsordninger eller lignende.

viktigste aktørene er fylkeskommunen statsforvalterne, interkommunale friluftsråd og kommunene, samt frivillige organisasjoner (Miljødirektoratet, 2024d).

Den generelle vurderingen er at andelen som utøver friluftsliv er relativt høyt, og friluftslivets posisjon er god (Miljødirektoratet, 2024). Samtidig peker Miljødirektoratet (2024) på at byvekst og fortetting setter press på arealer, inkludert viktige friluftslivarealer, og strandsonen er lite tilgjengelig for friluftsliv mange steder, og særlig i områder hvor det bor mange.

3.2 Viktige lover og regelverk på friluftslivsområdet

I denne delen omtaler vi kort de mest relevante lovene og regelverkene som har som formål å støtte opp under de nasjonale målene for friluftslivspolitikken. Loven fungerer som viktige virkemidler for å nå nasjonale mål for friluftslivet.

Friluftsloven

Friluftsloven regulerer befolkningens rettigheter og plikter for opphold i, og bruk av naturen i Norge. Loven sikrer retten til opphold og ferdsel i naturen, uavhengig av hvem som eier arealet (Friluftsloven, 1957). Bakgrunnen for loven er å verne naturen slik at allmenheten kan benytte seg av friluftsliv og andre miljøvennlige fritidsaktiviteter. Hensikten er å bevare og fremme muligheten for friluftsliv som en fritidsaktivitet (Friluftsloven, 1957).

Friluftsloven inkluderer regler om allemannsretten. Allemannsretten gir alle rett til å ferdes og oppholde seg i norsk utmark, uavhengig av grunneier. Allemannsretten gir derimot ikke garanti mot omdisponering av viktige friluftslivsområder, eller rett til fysisk tilrettelegging for friluftslivaktivitet.

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (pbl) har som formål å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner (Plan og bygningsloven, 2008).

Plan- og bygningsloven er det viktigste verktøyet myndighetene har for å sikre friluftslivsområder for allmenheten. Loven stiller et generelt forbud mot bygging i 100-metersbeltet langs kysten og vassdrag, og generelle krav om «særlig hensyn» til natur, friluftsliv og landskap. Som planmyndighet har kommunen det overordnede ansvaret for arealbruk i sin kommune, og har ansvar for å ta vare på viktige friluftslivsområder gjennom sin arealplanlegging.

Det stilles begrensninger til utbygging i områder som er regulert for landbruks-, natur- og friluftslvsformål og reindrift (LNFR-områder). Dette arealformålet er blant de mest brukte for ivaretagelse av friluftslivsområder gjennom plan- og bygningsloven. Grønnstruktur, hensynssone og bestemmelsesområde er også viktige arealformål som benyttes for ivaretagelse av friluftslivsområder, med tilhørende retningslinjer og bestemmelser.

Hvordan friluftslivsområder skal ivaretas avgjøres lokalt og det varierer derfor mellom kommuner hvordan ansvaret for å ta vare for friluftslivsområder er ivaretatt i kommunens arealplaner. Flere kommuner utarbeider også egne tematiske kommunedel-planer for friluftsliv, folkehelse og idrett.

3.3 Tilgrensende lover

Det er flere lover og regler som ikke har friluftsliv som formål, men bidrar til å ivareta natur- og landskapsområder og dermed støtter opp under friluftslivspolitikken.

Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven regulerer forvaltning av naturens mangfold. Loven omfatter all natur og gjelder alle sektorer som forvalter naturmangfold eller tar beslutninger som har konsekvenser for dette mangfoldet (Naturmangfoldloven, 2009). Naturmangfoldloven skal sikre bærekraftig bruk og vern av natur og naturmangfold, samtidig som den skal åpne for menneskelig virksomhet, slik som rekreasjon og friluftsliv. Naturmangfoldloven har ulike vernekategorier, som åpner for varierende grad av tilrettelegging for friluftslivaktivitet. Det skilles blant annet mellom nasjonalparker og naturreservater, hvor ingen varig påvirkning er tillatt, og landskapsvernområder, hvor det er høyere toleranse for menneskelig aktivitet og tilrettelegging.

Markaloven

Markaloven gjelder skogs- og utmarksområder i Oslomarka som inkluderer Oslo og 18 nærliggende kommuner. Loven fastsetter grensene for Oslomarka og har som formål å sikre disse grensene, bevare natur og kulturmiljø og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelser og idrett. I områder omfattet av markaloven gjelder et generelt forbud mot bygge- og anleggstiltak, med unntak kun for konkrete dispensasjoner.

Kulturminneloven

Kulturminneloven har som formål å verne kulturminner og kulturmiljøer, både som del av vår

kulturarv og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning (Kulturminneloven, 1978).

Kulturminneloven gir mulighet til å frede kulturmiljøer basert på deres kulturhistoriske verdi. Dette omfatter både kulturmiljøer i byer og tettsteder, jordbruksområder eller skog og utmark. Kongsberg sølvverk og deler av Bygdøy i Oslo er eksempler på områder som er fredet etter kulturminneloven, og som også er viktige friluftslivsområder. Alle inngrep i områder som er fredet etter kulturminneloven krever dispensasjon fra fylkeskommunen, og bidrar til å beskytte områdene mot nedbygging.

3.4 Tilskuddsordninger

Det finnes en rekke offentlige og private tilskuddsordninger som støtter opp under friluftslivet. Disse ordningene har i hovedsak som formål å stimulere til aktivitet eller fysisk tilrettelegging. Ingen av disse tilskuddsordningene gir, i motsetning til ordningen for statlig sikring, grunnlag for råderett over areal. I dette kapittelet gir vi en kort omtale av de viktigste tilskuddsordningene. Det finnes også noen enkeltsatsninger på friluftsliv slik som for eksempel tilskuddsordninger i forbindelse med friluftslivets år 2025.

Tilskuddsordninger fra Miljødirektoratet

Miljødirektoratet har flere ulike tilskuddsordninger som støtter opp under friluftsliv. Disse åpner for at fylkeskommuner, kommuner og frivillige organisasjoner kan søke om støtte til friluftslivsaktiviteter eller grunnleggende tilrettelegging (for eksempel parkering, universell utforming ol.). At områder er statlig sikret, er ikke begrensende for tildeling av midler gjennom disse ulike ordningene. Tilskuddsordningene er i noen grad overlappende og/eller supplerende til tilretteleggingsmidler som gis gjennom sikringsordningen. Et eksempel er tilskuddsordningen til nasjonale turstier (Miljødirektoratet,).

Flere av våre informanter påpeker at tilskuddsordningen og midlere som ordningen med statlig sikring gir tilgang til, er svært gunstige, og avgjørende for bruk av ordningen.

Spillemiddelordningen

Spillemiddelordningen er en statlig tilskuddsordning som gir økonomisk støtte til bygging og rehabilitering av idrettsanlegg, samt andre formål innenfor fysisk aktivitet. Midlene kommer hovedsakelig fra overskuddet til Norsk Tipping. Formålet med spillemiddelordningen er å

fremme fysisk aktivitet og idrett i hele Norge (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023).

Gjennom spillemiddelordningen har kommunene anledning til å søke om støtte til blant annet friluftslivstiltak for barn og ungdom, bygging av anlegg som støtter opp under friluftsliv, etablering av stier, løypetiltak i fjellet og overnattingshytter. Midlene i spillemiddelordningen går i hovedsak til idrettsanlegg, og ikke direkte friluftslivsformål. I tillegg dekker midlene som regel kun deler av kostnaden ved bygging av anlegg, og det gis ikke midler til vedlikehold. For å få tildelt spillemidler må det foreligge en langsiktighet med tanke på bruksrett til arealet.

Offentlige tilskuddsordninger fra Kultur- og likestillingsdepartementet

Kultur- og likestillingsdepartementet har ulike ordninger hvor frivillige organisasjoner kan søke om statlig tilskudd til gjennomføring av aktiviteter, for eksempel friluftaktiviteter for barn og unge. Disse ordningene supplerer således sikringsordningen.

Andre tilskuddsordninger

Norsk Friluftsliv har en tilskuddsordning som gir støtte til friluftslivsaktivitet, hvor organisasjoner og friluftsråd kan søke om støtte. Ordningen skal bidra til å ivareta opplevels- og naturverdier på stier med stor attraksjonskraft og svært høye besøkstall, der internasjonale turister utgjør en stor andel.

Private tilskuddsordninger

Det finnes også private aktører og stiftelser som gir tilskudd til aktiviteter og tilretteleggingstiltak på friluftslivsområdet. Sparebankstiftelsen DNB og Gjensidigestiftelsen er eksempler på stiftelser som tar imot søknader fra lag, foreninger og kommuner m.fl., og hvert år deler ut betydelige beløp til tiltak som legger til rette for friluftsliv. Det finnes også flere lokale sparebankstiftelser som i hovedsak gir støtte til anlegg og aktiviteter i sitt nærmiljø.

Figur 3-1: Kart over statlig sikrede friluftslivsområder



Kilde: Miljødirektoratets kartkatalog, 2024

3.5 Hvordan jobber friluftsrådene og kommuner med å legge til rette for friluftsliv?

I dette kapittelet omtaler vi hvordan kommuner og friluftsråd jobber med å tilrettelegge for friluftsliv, mens vi i kapittel 4 gir en nærmere beskrivelse av aktørenes erfaringer med sikringsordningen.

Sentralt i friluftspolitikken er bevaring og tilrettelegging av viktige friluftslivsområder. Våre informanter fortalte at kommunene i hovedsak jobber med å avsette friluftslivsområder for allmenn bruk gjennom arealplanleggingen.

Miljødirektoratet har utgitt en standardisert metode for kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder (M98). Det er en tydelig nasjonal forventning om at kommuner gjør dette arbeidet som del av sin friluftslivsforvaltning. Kommuneadministrasjonen har ansvar for å kartlegge og verdsette friluftslivsområder i kommunen, og de fleste kommuner har gjennomført en slik kartlegging.

Å ha gjennomført en kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder, er et viktig steg i friluftslivsplanlegging i kommunen. Viktige friluftslivsområder blir identifisert, noe som kan være et nyttig grunnlag blant annet i arbeidet med å vurdere hvilke områder som kan være egnet for statlig sikring.

Hvor stort behovet for å skaffe råderett over områder er, avhenger av forhold som tilgang på arealer i kommunen og hvor restriktive grunneierne er på bruken av områdene. Kommuner med store utmarksområder og lite press på arealer, opplever å ha mindre behov for å skaffe seg råderett over friluftslivsområder, enn kommuner med større knapphet på friområder.

Noen kommuner fortalte at de jobber systematisk med tilrettelegging for friluftsliv, for eksempel gjennom å prioritere og avsette strategisk viktige områder i kommuneplanens arealdel. Hos andre kommuner jobbes det mer fra sak til sak, for eksempel i forbindelse med regulering av utbyggingsprosjekter. En kommuneansatt fortalte at de har en liste over attraktive privateide eiendommer hvor de ønsker å gå i prosess med grunneier om sikring, dersom eiendommene kommer for salg.

Flere av våre informanter har påpekt at det at et område er kartlagt og identifisert som et viktig friluftslivsområde ikke forhindrer nedbygging av

området. Likevel kan det bidra til å synliggjøre verdier og til at friluftsliv blir hensyntatt i videre planlegging.

Kommunene har i tillegg arbeidet med arealplanlegging et omfattende drift- og vedlikeholdsansvar for offentlige friluftslivsområder. Drifts- og vedlikeholdsansvaret inkluderer blant annet plenklipping, søppeltømming, rydding, reparasjon av funksjoner osv. Det er varierende hvor mye ressurser kommunene bruker på dette arbeidet, og avhenger blant annet av antall og størrelse på de offentlige friluftslivsområdene.

Flere kommunerepresentanter fortalte at det kan være utfordrende å avsette arealer til friluftslivsformål i planarbeidet dersom det er utfordringer knyttet til tilgang eller brukervennlighet i disse områdene. Dette fordi å avsette områder til friluftslivsformål ikke i seg selv utløser midler for gjennomføring av tiltak som innebærer tilgjengeliggjøring eller tilrettelegging av områdene. Flere kommunerepresentanter viste til at de samarbeider med friluftsråd og andre frivillige organisasjoner, eller søker om spillemidler, for å skaffe midler for tilrettelegging av friluftslivsområder, men at dette sjeldent er tilstrekkelig til å dekke tilretteleggings- og vedlikeholdskostnader som viktige friluftslivs-områder krever over tid.

Flere kommuner påpekte også at kommunale midler som er avsatt til kjøp eller erverv av friluftslivsområder ofte er betinget av andre finansieringskilder. Dette betyr at erverv av nye friluftslivsområder kan være krevende å få til politisk, selv om kommunen har avsatt midler spesifikt til dette formålet. Det kan derfor være behov for å benytte andre økonomiske ordninger, for å få utløst de kommunale midlene, slik som for eksempel sikringsordningen.

3.6 Oppsummering og samlet vurdering

Friluftsliv er en viktig kilde til bedre helse og høyere livskvalitet. Det er fastsatt nasjonale mål om å bevare og tilrettelegge viktige friluftslivsområder, med formål å stimulere til økt friluftslivsaktivitet. Tilgang på arealer er en forutsetning for aktivitet, og for å oppnå målene på friluftslivsområdet. Miljødirektoratet (2024) peker på manglende tilgang til areal som en av de viktigste årsakene til at målene på friluftslivsområdet ikke er nådd.

Kommunene har hovedansvar for å sikre at viktige friluftslivsområder blir tatt vare på gjennom sin arealplanlegging. Kommunene har også ansvar for å forvalte allemannsretten etter friluftsloven.

Friluftsloven med allemannsretten og plan- og bygningsloven er sentrale virkemidler for å støtte opp under målene i friluftslivspolitikken.

Det følger ikke dedikerte midler til arbeid med friluftsliv gjennom friluftsloven eller plan- og bygningsloven. Kommunene og friluftsrådene peker på at tilgang på midler er en utfordring i deres arbeid med bevaring og tilrettelegging av viktige friluftslivsområder. Flere informanter peker på at arealinteresser og politiske holdninger i kommunene endrer seg over tid, og at det i flere kommuner er en kontinuerlig kamp mellom bevaring og utvikling, eksempelvis i forbindelse med etablering av boliger, fritidsboliger, infrastruktur eller næringsaktivitet.

Slik vi vurderer det skiller sikringsordningen seg fra andre virkemidler på området på følgende måter:

- i. Sikringsordningen gir tilgang på betydelig ressurser forbeholdt bevaring og tilrettelegging av viktige friluftslivsområder, og
- ii. Statlig sikring av områder innebærer en langsiktig bevaring av områder til friluftslivsformål.

At sikringsordningen gir tilgang på betydelig ressurser til arbeid lokalt som fremmer friluftsliv gjør at kommuner i større grad kan ivareta sitt ansvar med å legge til rette for friluftsliv. Informantene våre forteller at i tillegg til midlene som gis gjennom sikringsordningen er ordningen ofte utløsende for tilgang på ytterligere ressurser som går inn i deres arbeid på friluftslivsområdet. Det inkluderer både kommunale ressurser og støtte fra private aktører, som begge ofte er betinget av

annen finansiering. Vår forståelse er altså at midlene som tildeles gjennom sikringsordningens både er viktig i seg selv og for å utløse andre nødvendige ressurser slik at friluftslivsarbeid lokalt prioriteres.

Sikringsordningen skiller seg også fra andre virkemidler på området ved at ordningen innebærer en langsiktig bevaring av areal til friluftslivsformål. Mens plan- og bygningsloven jevnlig er gjenstand for politiske prosesser og ikke til hinder for at arealer avsatt til friluftsliv på et senere omdisponeres til andre formål, krever sikringsordningen godkjenning fra Miljødirektoratet for at områder skal kunne omdisponeres til andre formål. Vi kjenner til at Miljødirektoratet i noen tilfeller har godkjent omdisponering av områder, men at dette har vært betinget på at kommunene statlig sikrer andre områder med tilsvarende kvalitet, slik at tilgangen på friluftslivsområder opprettholdes.

Oppsummert er vår vurdering at sikringsordningen er et helt sentralt virkemiddel i kommunenes arbeid med å legge til rette for friluftsliv lokalt, og har funksjoner utover det andre virkemidler og reguleringer har. En viktig funksjon som ordningen har er at den begrenser lokale myndigheters mulighet for omdisponering av friluftslivsområder til andre formål, og bidrar til å ivareta viktige friluftslivsområder også for framtidige generasjoner. Sistnevnte er et hensyn vi forventer vil kunne bli enda viktig framover, særlig i by- og tettbyggede områder og langs kysten der tilgangen på areal er knapp.

4. Er ordningen innrettet på en hensiktsmessig måte?

I dette kapittelet vurderer vi i hvilken grad ordningen bidrar til sitt formål og hvor effektivt den gjør dette. Vi finner at sikringsordningen i all hovedsak fremstår som hensiktsmessig og effektivt innrettet, og bidrar til at kommunene kan ivareta de nasjonale målene for friluftsliv. Vi har identifisert enkelte kilder til ineffektivitet i ordningen. Disse er i all hovedsak knyttet til manglende kunnskap om ordningen og handler primært om misforståelser og fortolkninger av regelverket.

4.1 Er ordningen relevant for å imøtekomme behovene?

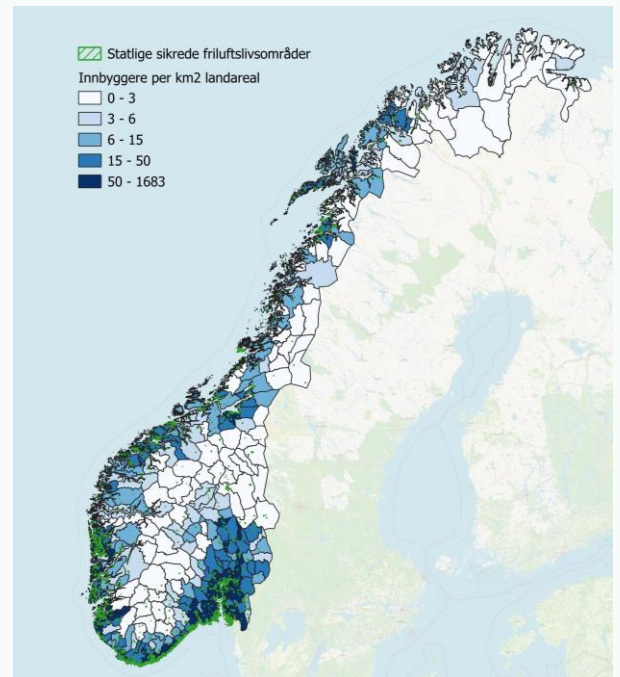
I dette kapittelet redegjør vi for kommuner, friluftsråd og fylkeskommuner sine erfaring med ordningen, og hvordan de opplever at sikringsordningen bidrar til å imøtekomme behovene de har.

4.1.1 Erfaringer med ordningen

I intervjuene fortalte representanter for kommunene at sikringsordningen kan brukes på ulike måter. I noen tilfeller brukes ordningen til å omgjøre kommunale friluftslivsområder til statlig sikrede friluftslivsområder, gjennom vederlagsfri omgjøring. Dette innebærer at det tinglyses en erklæring om at området ikke skal brukes til andre formål enn friluftslvsformål. Kommunene kan gjøre dette fordi de ønsker å beskytte områdene slik at de ivaretas for friluftslvsformål for fremtiden. Ved vederlagsfri omgjøring blir det også mulig å søke om statlige tilretteleggingsmidler. Kommunene kan ønske tilgang til dette, slik at de kan skaffe finansiering til tilretteleggingstiltak i friluftslvsområdet.

Ordningen kan også brukes for at kommunene skal få finansiering til å kjøpe opp nye og verdifulle eiendommer til friluftslvsformål, altså områder som ikke brukes i stor grad til friluftslvsformål fra før. Gjennom ordningen kan disse områdene tilgjengeliggjøres og tilrettelegges, og dermed utvide friluftslvsmulighetene i kommunen.

Figur 4-1: Statlig sikrede områder og befolkningstetthet



Kilde: Miljødirektoratets kartkatalog og SSB tabell 11342

Mange av de statlig sikrede områdene er små. Informantene fortalte i intervjuer at dette typisk er viktige innfallsporter til større friluftslvsområder, hvor det er behov for å tilrettelegge for adkomst til området. For eksempel kan det være en utfartsparkering, som kan fremme økt bruk av området rundt.

Kommunene kan skaffe seg råderett over områdene gjennom enten å bli grunneier, eller gjennom å inngå langsiktig bruksavtale med grunneier, se kapittel 2.2. Fra intervjuene fremkom det at førstnevnte er mest vanlig, altså at områdene overdras til kommunene slik at kommunen blir grunneier.

Sikringsordningen er mest brukt av kommuner med høy befolkningstetthet og som har stort press på arealer (Figur 4-1). Dette gjelder særlig kystnære områder. Ordningen brukes i mindre grad av kommuner med store utmarksområder og lite press på arealene. Dette inkluderer blant annet kommuner i Innlandet, Finnmark og deler av Nordland. I Innlandet er det store nasjonalparker og verneområder, jf. Figur 4-1, mens i Finnmark er 95

prosent av arealet eid av Finnmarkseiendommen (FeFo)¹. Disse kommunene fortalte at de opplever at ordningen er mindre relevant for dem, ettersom de ikke har like stort behov for bistand til å sikre friluftslivsområder. De fortalte samtidig at de fortsatt anser ordningen som relevant fordi den gir tilgang på midler for tilrettelegging, noe som er vanskelig å få ellers.

Sikringsordningen brukes også for at staten kan kjøpe opp gamle områder fra andre statlige etater som ikke lenger bruker eiendommen, for eksempel fra Jernbanedirektoratet, Kystverket eller Forsvaret. Gjennom ordningen kan kommunene overta områdene, med midler fra Miljødirektoratet. Et eksempel er Odderøya i Kristiansand, som tidligere var en marinebase eid av Forsvaret, men som ble kjøpt opp og sikret gjennom ordningen i 2007. Informanter fortalte at ordningen var viktig for at kommunen kunne kjøpe eiendommen fra Forsvaret, og det i ettertid har blitt gjennomført en rekke tilretteleggingstiltak. Området er i dag et svært viktig friluftslivsområde av regional betydning (Miljødirektoratet,).

For mange er motivasjonen for å sikre områdene at dette gir mulighet til å søke om tilskudd til tilrettelegging av områdene i senere år. Enkelte mener at dette er den utløsende årsaken til bruk av ordningen. Kommunene trakk fram flere eksempler på tilretteleggingstiltak som sikringsordningen har bidratt til, herunder stier og turveier, aktivitetsområder i strandsonen, bord og benker, rasteplasser, gapahuker og parkeringsplasser ved utfartsområder. Noen kommuner forklarte også at tilretteleggingsmidler har blitt brukt til universell utforming av områder, toaletter og søppelhåndtering.

Flere kommunerepresentanter uttalte at statusen som statlig sikret område og tilhørende råderett har vært helt avgjørende for videre utvikling av området, og for å få politisk aksept for en satsing på friluftsliv i området.

4.1.2 Barrierer for bruk av ordningen

For mange av kommunene som ikke benytter seg av ordningen, anses ordningen som mindre relevant eller nødvendig for at kommunene skal tilgjengeliggjøre friluftslivsområder for befolkningen. Det kan imidlertid også være andre

barrierer som gjør at kommunene ikke bruker ordningen.

En mulig barriere kan være at når kommunene bruker ordningen, må de forplikte seg til å følge statens retningslinjer for forvaltning (beskrevet i kapittel 2.4). For det første kan det utgjøre en barriere dersom enkelte opplever at føringene for forvaltning er strenge og krever mye ressurser for å følge opp. For det andre kan det utgjøre en barriere dersom enkelte opplever at føringene legger begrensninger for det de ønsker å bruke områdene til, herunder for eksempel at det ikke er tillatt med kommersiell virksomhet (som kommersielle konserter eller badstuer) i de statlig sikrede områdene.

Det kan også utgjøre en barriere at områdene i all hovedsak ikke kan omdisponeres til andre formål. Dette kan være en barriere dersom enkelte kommuner ikke ønsker å miste muligheten til å bruke arealet til andre formål i fremtiden. Dette kan gjøre det vanskeligere å få politisk gjennomslag for å sikre friluftslivsområder.

Varierende politiske prioriteringer kan i seg selv være en barriere for at kommunene bruker ordningen. En informant trakk frem et eksempel der det var enighet om å sikre et område for å etablere en naturpark, men grunneier ønsket ikke å sikre området til evig tid, ettersom det var ønske om å etablere båtplasser i området på et senere tidspunkt. I dette tilfelle ble det statlig sikrede område mindre i areal, enn dersom det ikke hadde vært like strenge føringer for omdisponering og bruk av arealet.

En annen sentral barriere kan være at enkelte kommuner ikke har nok kjennskap til ordningen, eller kunnskap om hvordan sikre friluftslivsområder. Det er varierende hvorvidt kommunene har dedikerte ressurspersoner som jobber med friluftsliv i kommunen, og det fremstår som at kommuner uten en dedikert ressursperson, bruker ordningen i mindre grad. Flere av informantene trakk frem at en dedikert ressursperson kan følge opp sikringssaker over tid, noe som kan gjøre kommune i bedre stand til å bruke ordningen. Det kan også handle om at kommunene opplever søknadsprosess og sikringsarbeid som ressurskrevende, og derfor ikke prioriterer det.

¹ Finnmarkseiendommen er grunneier på vegne av alle bosatte i Finnmark. Tidligere var arealet som Finnmarkseiendommene eier og forvalter eid av staten.

Arealet ble overført fra Statskog til Finnmarkseiendommene 1. juli 2006.

Ordningen har begrenset med midler årlig, og dette kan variere fra år til år avhengig av nasjonale politiske prioriteringer i statsbudsjettet. Enkelte informanter forteller at det kan være kommuner som ikke bruker ordningen, fordi de antar at det er lav sannsynlighet for å få nok midler til å sikre friluftslivsområder som de vurderer som mest aktuelle å sikre. De forteller at de i slike tilfeller stort sett velger å ikke søke om midler, fordi det er ressurskrevende å søke om midler samtidig som sannsynligheten for å få tildelt midler er liten. Dette gjelder særlig tilfeller der eiendommene som kommunene ønsker å sikre ligger i et ettertraktet område og har stor verdi.

Det kan også være en utfordring å få til avtaler med grunneiere dersom det er uenigheter om den økonomiske kompensasjonen til grunneier. I henhold til Miljødirektoratet sin veileder skal den økonomiske kompensasjonen fastsettes etter prinsipper for verdsetting om områdets lovlige eller påregnelige bruksverdi for eier. Dersom grunneier ønsker økonomisk kompensasjon som går utover disse prinsippene, kan ikke Miljødirektoratet medvirke. Dette kan dermed føre til vanskeligheter med å få til sikring.

Enkelte av informantene fortalte at en barriere for bruk av sikringsordningen også er at det i noen tilfeller er vanskelig å få til avtaler med grunneiere. Disse peker på at det kan særlig være en utfordring i områder der det er mange grunneiere som eier mindre områder, og det krever koordinering og avtale med flere grunneiere. I tilfeller der det er kompliserte juridiske forhold, kan Miljødirektoratet bistå med midler til å dekke utgifter til advokat (Miljødirektoratet, 2023). Vi oppfatter at denne muligheten ikke nødvendigvis er kjent for alle kommuner, og saker som vurderes som potensielt komplisert fra et juridisk perspektiv dermed kan utgjøre en barriere mot å bruke ordningen.

4.2 Er ordningen innrettet på en effektiv måte?

4.2.1 Erfaringer med søknadsprosess

Informantene fortalte at ordningens søknadsprosess i hovedsak er enkel å forholde seg til. Faste søknadsfrister, én gang i året, innebærer at kommunene må planlegge etter dette. Enkelte informanter påpekte at en årlig frist kan vanskeliggjøre prosessen med å søke om sikringsmidler, ettersom dette for eksempel ikke nødvendigvis passer med tidspunkter for salg av verdifulle eiendommer. Andre har fortalt at de har bommet på søknadsfristen og dermed utsatt å søke når de oppdaget dette. Samtidig fremstår det at ordningen operer med fastsatte fristen som en

Søknadsprosessen

Kommuner og friluftsråd kan sende inn søknader om støtte til statlig sikring til Miljødirektoratet gjennom det elektroniske søknadssenteret, hvor et søknadsskjema skal fylles ut. Fristen er satt til 15. januar hvert år. Søknaden skal inkludere alle forventede kostnader, og det må begrunnes hvordan kommunen har kommet frem til det samlede grunnerstatningsbeløpet. Søknader om midler til tilrettelegging av områder som allerede har fått status som statlig sikret friluftslivsområde sendes også gjennom elektronisk søknadssenter og har årlig frist. Det er fylkeskommunene som behandler disse søknadene og tildeler tilretteleggingsmidlene. Med søknaden skal det vedlegges oversikts- og detaljkart over området, intensjonsavtale eller utkast til avtale hvis det foreligger, fargebilder fra området og gjerne et følgebrev som utdyper begrunnelsen for søknaden. Ved tilsagn utløses også en rekke krav til dokumentasjon i ordningen, som skjøte, erklæringer, avtaler, attester, planer og regnskap.

Kilde: Miljødirektoratets elektroniske søknadssenter for Sikring av friluftslivsområder (kap. 1420 post 30) (u.d.)

begrenset utfordring. De fleste forteller at de opplever at det er fleksibilitet i ordningen og at de gjennom kommunikasjon med Miljødirektoratet stort sett får sikret de eiendommene vurderer som aktuelle og søker om midler til. Dersom det for eksempel uventet har dukket opp aktuelle eiendommer, utenom den fastlagte prosessen, er det av flere blitt nevnt at de har opplevd å få tildelt midler etter dialog med Miljødirektoratet. Miljødirektoratet forteller at i disse tilfellene har det vært tilgjengelig midler fra det aktuelle årets tilsagnsramme som ikke er blitt disponert eller det har frigjort midler fra tidligere år som følge av at planer om sikring eller tiltak ikke er blitt gjennomført.

Enkelte informanter har trukket frem at dersom det er behov for midler til tilretteleggingstiltak i området, kan det søkes om dette først året etter at det har blitt søkt om midler til sikring. Dersom det heller var mulig å få midler til tilretteleggingstiltak med en gang, kunne kommunene begynt med tiltak fortore, og det hadde vært større sikkerhet for at de fikk gjennomført tiltak.

Noen informanter trakk også frem at søknadsprosessen oppleves som særlig ressurskrevende på grunn av mangel på en digital løsning. Dette gjelder imidlertid kun for søknader innvilget før 2023, mens for søknader innvilget i 2023 kan tilskuddsmottakere rapportere og sende inn vilkårsdokumenter i Elektronisk søknadssenter (Miljødirektoratet, u.d.). Enkelte informanter fortalte

også at de opplever dokumentasjonskravene som følger sikringsordningen som omfattende. Det gjelder særlig krav om forvaltningsplan for friluftslivsområdet når det bes om utbetaling av tilsagnet. Utkast til planen må da være godkjent av fylkeskommunen. Det oppleves av enkelte som tid- og ressurskrevende å utarbeide disse forvaltningsplanene. Disse peker på at det er særlig vanskelig å utarbeide forvaltningsplaner for mange år frem i tid, særlig ettersom det kan komme nye politiske føringer og prioriteringer. Det fremgår også at enkelte har oppfattet at forvaltningsplanene må være politisk behandlet før de kan sendes inn, selv om ordningen ikke krever dette. I disse kommunene oppleves det som en utfordring å måtte gjennomgå en lengre politisk prosess før kommunene kan få utbetalt tilskuddsmidler.

4.2.2 Forvaltning og drift av områdene

Det er noe varierende erfaringer mellom kommunene når det kommer til forvaltnings- og driftsansvar i områdene. Enkelte informanter fortalte at de opplever at statlig sikring av friluftslivsområder fører til at den samlede ressursbruken i kommunen knyttet til vedlikehold og drift av friluftslivsområder øker. Hvor omfattende drifts- og vedlikeholdsoppgavene er, avhenger av type og størrelse på friluftslivsområdet. Større områder kan være mer krevende å vedlikeholde, enn mindre områder. Mer bruk kan også innebære større behov for vedlikehold. Dette oppleves som en utfordring fordi økt ressursbruk til drift og vedlikehold går på bekostning av andre ting, for eksempel tilretteleggingstiltak. Andre informanter fortalte at de gjennom sikringsordningen kan få midler til å dekke drift og vedlikehold, og at det dermed er enklere å gjennomføre dette arbeidet.

Det er også varierende oppfatninger blant informantene om hva som er tillatt å gjøre i statlig sikrede friluftslivsområdene. For eksempel har enkelte oppfattet at det ikke er rom for å ta brukerbetaling for parkeringsplasser og toaletter, mens av Miljødirektoratets veileder er det tydelig at ordningen ikke er til hinder for dette.

4.2.3 Samarbeid mellom aktører

Kommunene samarbeider med flere aktører gjennom ordningen, inkludert Miljødirektoratet, fylkeskommunen, og andre.

Fylkeskommunen har flere oppgaver i ordningen. I forbindelse med sikringssøknader skal fylkeskommunen gi sin anbefaling om søknadene til Miljødirektoratet. Fylkeskommunen opptre som grunneier på vegne av staten innenfor sitt fylke. De følger opp saker som gjelder forvaltning av områder, og skal gi råd og veiledning til kommuner og friluftsråd. Som forvaltningsmyndighet må

Føringer for drift og vedlikehold av statlig sikrede friluftslivsområder

Det gis ikke støtte til drift og vedlikehold av friluftslivsområdene gjennom ordningen. Drifts- og forvaltningsoppgaver inkluderer å tilrettelegge områdene for allmennhetens bruk, vedlikeholde eksisterende tilretteleggingstiltak, foreta skjøtsel, drifte og vedlikeholde bygg, følge opp ulovligheter, iverksette informasjonstiltak, organisere økonomiske forhold, bekoste normale driftsutgifter, utarbeide forvaltningsplan og kvalitetssjekke friluftslivsmodulen i Naturbase, samt forberede forvaltningsavgjørelser i fylkeskommunen eller Miljødirektoratet. Det er tillatt å sette ut bestemte drifts- og tilsynsoppgaver til andre, for eksempel frivillige organisasjoner, velforeninger, eller idrettslag.

Kilde: Veileder M1985: Forvalte statlig sikrede friluftslivsområder (Miljødirektoratet, 2024h)

fylkeskommunene avgjøre saker om midlertidig disponering og grenseendringer, kvalitetssjekke friluftslivsmodulen i Naturbase, ivareta statens ansvar for bygningsforvaltning, håndtere festeforhold, sameie og rettigheter, statens eiendomsrett og grunneierbeføyelser, representere staten ved uklare grenser eller i jordskiftesaker, ivareta statens interesser i plansaker, godkjenne forvaltningsplaner og gi uttalelser i saker som skal avgjøres av Miljødirektoratet.

Informantene har fortalt at fylkeskommunen fungerer som en sparringspartner og veileder, som kommunene kan rådføre seg med, både i utarbeidelse av søknader, i sikringssaken, og i forvaltningen av de statlig sikrede områdene. Samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner fremstår generelt som vellykket og godt fungerende. Det er imidlertid enkelte eksempler på at samarbeidet har fungert mindre godt. For eksempel fortalte enkelte informanter fra fylkeskommuner at de har opplevd at kommunene ikke har involvert fylkeskommunen i planlegging og utarbeiding av søknader, og sendt søknader direkte til Miljødirektoratet uten at fylkeskommunens var informert. Fra informantene i kommunene fremkommer det at det er stor variasjon mellom fylkeskommunene i hvordan de praktiserer rollen sin, herunder hvor aktivt de jobber med å informere om ordningen og bistå kommunene. Enkelte kommuner som i liten grad har benyttet ordningen påpeker at de gjerne skulle ønske at fylkeskommunen var mer aktive med å informere om ordningen og oppfordre kommuner til å søke om midler.

Våre intervjuer viser at det er stor variasjon i hvordan fylkeskommunene jobber med ordningen.

Noen fylkeskommuner er svært aktive ovenfor sine kommuner og holder blant annet årlige krus, mens andre fylkeskommuner har en mindre aktiv rolle.

Miljødirektoratet behandler søknadene om statlig støtte til sikring. I tillegg har de en rolle i å informere om ordningen og veilede kommuner og friluftsråd. Generelt fremstår informantene som fornøyde med samarbeidet med Miljødirektoratet. De verdsetter særlig at Miljødirektoratet er fleksible rundt søknadsfrister og kan gi signaler om tildelinger, noe som bidrar til mer forutsigbare rammer for kommunene. Det er likevel noen som trakk frem et ønske om mer informasjon om ordningen fra Miljødirektoratet til kommunene.

Andre aktører kommunene samarbeider med er blant annet aktører som har interesser eller aktivitet i området, som frivillige organisasjoner, lokale jakt- og fiskeforeninger, idrettslag og DNT. Som nevnt, kan kommunene sette ut bestemte drifts- og tilsynsoppgaver til andre aktører, og det er særlig dette kommunene samarbeider med andre aktører om. Flere av informantene fortalte om gode samarbeid med frivillige organisasjoner og andre aktører om drift av områdene.

Enkelte kommuner fortalte også om nyttig samarbeid med andre kommuner og friluftsråd, særlig for å dele erfaringer, informasjon og kunnskap. Friluftsrådene er særlig verdifulle for effektiv informasjonsutveksling ved at de fungerer som et interkommunalt organ.

4.3 Oppsummering og samlet vurdering

4.3.1 Vurdering av hvorvidt ordningen brukes effektivt

For kommunene som bruker ordningen, dekker den et viktig behov. Samtlige informanter fortalte at sikringsordningen er svært viktig for kommunenes arbeid på friluftslivsområdet.

Det er likevel mange kommuner som ikke bruker ordningen, eller som bruker ordningen i liten grad. Årsaker som nevnes er mangel på kjennskap til ordningen, eller at kommunene ikke ser behovet. Samtidig kan det også være andre forhold som er avgjørende for bruk av ordningen. For eksempel vil ulikt prisnivå ulike steder i landet innebære at kommuner har ulike forutsetninger for å ta i bruk ordningen. Rundt Oslofjorden vil det for eksempel kunne være eiendommer som kan være aktuelle å sikre, men som er så verdifulle at de vil ta opp hele den årlige bevilgningen som er avsatt til ordningen. Dette kan gjøre at kommuner ikke vurderer det som aktuelt å søke om sikring.

Generelt virker det å være slik at det i hovedsak er kommunene med størst behov, som bruker ordningen. Dette er gjerne kommuner i tett befolkede strøk med knapphet på areal. Det sammenfaller med at ordningen skal være særlig innrettet mot areal som blir eller vil bli intensivt brukt og støtter opp under at ordningen er hensiktsmessig innrettet for å nå sitt formål. Samtidig kan vi ikke utelukke at det er kommuner som av ulike årsaker ikke bruker ordningen i dag, men som kunne hatt stor nytte av den. Vår forståelse er at manglende kjennskap til ordningen og knapphet på ressurser lokalt er hovedårsaken til at kommuner ikke benytter seg av ordningen. Dersom ordningen ble bedre kjent i kommuner som i dag i liten grad har kjennskap til sikringsordningen, forventer vi at dette kan føre til at flere kommuner tar i bruk ordningen. Økt bruk kan innebære at det er behov for mer midler inn i ordningen. Dette gjelder særlig dersom økt bruk ikke skal gå på bekostning av tildeling av midler til verdifulle friluftslivsområder i kommuner som allerede benytter ordningen.

At ordningen har et begrenset budsjett kan også i seg selv være begrensende for at kommuner søker om sikring. Det er uklart om økte bevilgninger uten andre tiltak ville ført til flere søknader fra kommuner som i liten grad benytter ordningen, eller mer støtte til sikring blant de kommunene som allerede er aktive brukere.

4.3.2 Vurdering av om ordningen er effektivt innrettet

Formålet med sikringsordningen er å styrke friluftslivet som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet. Ordningen retter seg særlig mot areal som blir eller vil bli intensivt brukt, og som er viktige friluftslivsområder (Miljødirektoratet, 2023). Basert på innspill fra informantene er vår vurdering at ordningen er effektivt innrettet for å nå formålene, og at ordningen i stor grad brukes i henhold til prioriteringene beskrevet av Miljødirektoratet (jf. kapittel 22.3). Rollefordeling og samarbeid fremstår som hensiktsmessig innrettet.

Selv om informantene har enkelte innspill til ordningens innretting, blant annet til søknadsfrister og -prosess, er vår vurdering av søknadsprosessen at den fremstår som hensiktsmessig innrettet og ikke til hinder for å oppnå ordningens formål. Det virker også å være forståelse blant aktørene for at rammene i ordningen blir fastsatt i de årlige budsjettprosessene, noe som gjør at Miljødirektoratet ikke kan forskuttere hva som vil bli tildelt av midler i kommende år, samt at de må benytte alle midler som er tildelt for å ikke få

avkortning i senere år. Dette virker imidlertid ikke å være et problem da aktører som søker om støtte forteller at de opplever at Miljødirektoratet er flinke til å utøve fleksibilitet der det er mulig, og at kommunikasjon mellom Miljødirektoratet og kommunene og fylkeskommunene er god.

De fleste informantene har forståelse for at det er strenge krav til dokumentasjon og rapportering i ordningen. For å avhjelpe dette har Miljødirektoratet utarbeidet omfattende veiledere og hjelp til kommunene i deres arbeid med å oppfylle dokumentasjon- og rapporteringskrav. Kommunene har dermed et godt utgangspunkt for dette arbeidet.

En kilde til ineffektivitet i ordningen som har kommet fram gjennom intervjuene er at kommunene har ulike oppfatninger av

handlingsrommet i ordningen. Det gjelder både hva slags utgifter som ordningen dekker og hva det er tillatt å gjøre i områdene som er statlig sikret. Etter vår forståelse dekker ikke sikringsordningen utgifter til vanlig drift og vedlikehold, men ordningen gir tilskudd til grunnleggende istandsetting av området, og tilretteleggingstiltak. Samtidig er det noen gråsoner her, og hva som tolkes som tilrettelegging og drift kan være vanskelig å skille mellom. Dette gjelder særlig innenfor den delen av ordningen hvor det tildeles midler til tilrettelegging, og hvor det er fylkeskommunene som behandler søknader og tildeler midler. Dette gjør at enkelte opplever at mulighetsrommet for å få dekket driftsutgifter er stort, mens andre opplever det som begrenset. Vår forståelse er at dette skyldes ulik praksis i fylkeskommunene.

5. Hva er effekter av ordningen?

I dette kapittelet vurderer vi ordningens effekter. For kommuner og friluftsråd er den viktigste direkte virkningen av ordningen at de får økonomisk støtte til å sikre og ivareta viktige friluftslivsområder. Samtidig kan ordningen bidra til økt prioritering av friluftsliv og stimulere til samarbeid med lokale aktører. For befolkningen er de viktigste virkningene at det blir flere og bedre friluftslivsområder tilgjengelig, slik at de kan utøve friluftaktivitet, noe som har stor nytte for fysisk og psykisk helse og velvære.

Å vurdere ordningens effekter innebærer å vurdere hva slags virkninger ordningen har for berørte grupper, både tilsiktete og utilsiktede, og direkte og indirekte virkninger. I vurderingen fokuserer vi på brukereffekter og samfunnseffekter, og omtaler i mindre grad virkninger som gjør seg gjeldende lenger til høyre i resultatkjeden, jf. Figur 5-1.

Kommuner og andre aktørers arbeid med friluftsliv påvirkes av en rekke forhold, hvorav sikringsordningen er et av disse. Det gjøre at det er utfordrende å vurdere den direkte sammenhengen mellom sikringsordningen og identifiserte virkninger for berørte aktører. På grunn av dette vurderes virkningene av ordningene kun kvalitativt, hvor vi forsøker å sannsynliggjøre effekter lokalt og deres sammenheng med sikringsordningen.

5.1 Effekter for kommunene

5.1.1 Muliggjør tilgjengeliggjøring av friluftslivsområder for allmennheten

Kommuner og friluftsråd som får tildelt midler gjennom sikringsordningen blir direkte berørt av

ordningen. Den viktigste direkte virkningen for kommuner og friluftsråd er at de får økonomisk støtte som gir dem mulighet til å sikre og ivareta viktige friluftslivsområder, som i mange tilfeller ikke ville vært mulig uten ordningen.

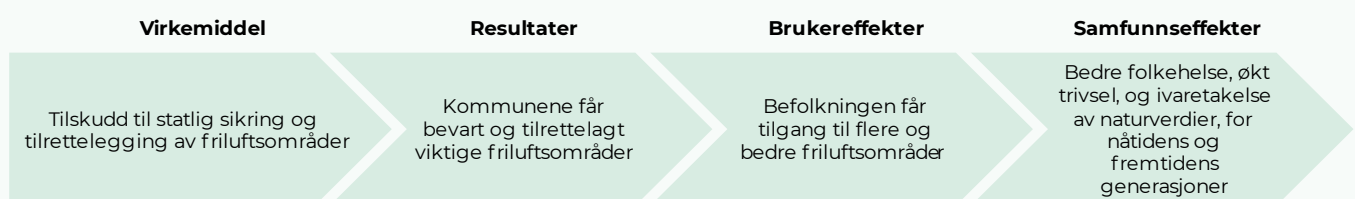
Gjennom føringer og krav som følger ved tildeling av midler fra sikringsordningen, sikres det at midler brukes til sitt formål. Det statlige eiendomsrettslige vernet og forvaltningsretningslinjene bidrar til å beskytte de sikrede friluftslivsområdene, og gir støtte til kommunene i deres arbeid med å bevare og tilrettelegge viktige friluftslivsområder. Ordningen bidrar således positivt inn i kommunens arbeid med å sikre befolkningen tilgang til viktige friluftslivsområder og tilrettelegge disse for bruk.

At ordningen bidrar til at kommunen får tilgjengeliggjort flere friluftslivsområder som befolkningen kan dra nytte av, gjelder særlig i de tilfeller der tilgang til området har vært en begrensning for bruk. Dette kan for eksempel være i de tilfeller der sikring av et område innebærer at det etableres parkingsplasser, som kan gjøre det lettere for befolkningen å få tilgang til området, og som dermed kan gi stor effekt for bruken av området. For områder der tilgang ikke er en begrensning, kan sikringsordningen likevel også bidra positivt til formål om økt bruk, ved at ordningen utløser midler til tilretteleggingstiltak som gjør områdene mer attraktive. Det gjelder blant annet for områder med viktige friluftslivsverdier som allerede er i kommunalt eller statlig eie, og som overdras vederlagsfritt.

5.1.2 Bidrar til langvarig sikring av friluftslivsområder

En annen viktig effekt av sikringsordningen er at den bidrar til langvarig bevaring av friluftslivsområder. Utbygging i Norge er ofte grunneierinitiert. Med statlig sikring av friluftslivsområder begrenses kommunenes mulighet for omdisponering av areal ettersom det

Figur 5-1: Overordnet resultatkjede



Illustrasjon: Oslo Economics

krever godkjenning fra Miljødirektoratet. Ordningen bidrar således til å redusere potensielle arealkonflikter og forhindrer nedbygging av områdene. Denne begrensningen kan forklare hvorfor statlig sikrede områder langt på vei bevarer sin funksjon over tid, og derigjennom legge til rette for rekreasjon og friluftaktivitet både for dagens og framtidige generasjoner .

Informantene har fortalt at sikringsordningens bidrag til langsiktig bevaring i all hovedsak anses som positivt og er en viktig funksjon som ordningen har. Samtidig har et fåtall informanter trukket frem at langvarig sikring av områdene i noen tilfeller kan oppleves som en begrensende faktor for ønsket samfunnsutvikling. Vi forventer at dette i enda større grad kan være en aktuell problemstilling, særlig i områder med knapphet på areal og hvor det i framtiden identifiseres muligheter for næringsutvikling som ikke vil kunne la seg realisere andre steder i kommunen/regionen.

5.1.3 Kommunene får prioritert friluftsliv

Ordningen bidrar til at kommunene får større økonomisk handlingsrom til å prioritere arealer og ressurser til friluftsliv. Dette kan igjen bidrar til et generelt økt fokus i kommunen på å ivareta viktige friluftslivsområder og legge til rette for friluftsliv.

Flere aktører forteller også at sikringsordningen ikke bare gir tilgang på statlig tilskudd, men i mange tilfeller er en døråpner for tilgang på økonomisk støtte fra andre aktører som krever at tiltak det søkes om støtte til først har annen finansiering. Det kan gjelde både støtte fra private og offentlig aktører, samt kommunale midler.

Kommunene har ansvar for kartlegging og verdsetting av friluftsområder. Det er arbeid som bidrar til å fremme langsiktig og helhetlig arealplanlegging og byutvikling. Oppgaven er ikke knyttet til sikringsordningen, men sikringsordningen kan bidra til å styrke kommunenes insentiv til å gjøre dette arbeidet ettersom det gjøre det enklere å prioritere og planlegge søknader om midler fra sikringsordningen. Sikringsordningen kan således bidra til at kommunene over tid får økt kompetanse på området.

Ved behandling av søknader om midler fra sikringsordningen prioriterer Miljødirektoratet søknader som er forankret i vedtatte planer etter plan- og bygningsloven. Sikringsordningen legger således til rette for at kommunene inkluderer og prioriterer friluftslivsområder i sine arealplaner. Det bidrar til å gi kommunene oversikt slik at de kan forhindre eventuelle arealkonflikter, og sikre forankring med berørte parter. Det kan igjen bidra

til mer effektive planprosesser. Dette legger til rette for at fylkeskommuner og kommuner selv kan gjøre prioriteringer av områder de ønsker å sikre. De kan dermed også se friluftslivsformålene opp mot andre hensyn i fylkeskommunen/kommunen, noe som kan fremme effektivitet.

5.1.4 Stimulerer til samarbeid mellom lokale aktører

Sikringsordningen legger til rette for samarbeid mellom aktører lokalt, og kan være utløsende for at ulike aktører i lokalmiljøet finner sammen. Eksempler på lokale aktører inkluderer jakt- og fiskeforeninger, DNT, turlag mv. Disse er ofte viktige aktører som støtter opp under sikringsordningens formål om å stryke friluftslivet. At sikringsordningen stimulerer til økt samarbeid mellom kommunen og andre aktører lokalt, vil både kunne oppleves som nyttig for de lokale aktørene og kommunen. Slik samarbeid kan både bidra til at kommunens arbeid med å legge til rette for friluftsliv blir bedre og mer effektivt ved at de får tilgang til verdifull kompetanse og kunnskap. Samtidig vil arbeidet kunne støtte opp under ulike friluftsansjoner og andre aktører sin aktivitet ved at de får bedre tilgang på viktige friluftslivsområder og at disse i større grad er tilrettelagt for bruk.

Et eksempel fra våre intervjuer er arbeid med å omgjøre nedlagt jernbane til turvei. Den aktuelle kommunen var helt tydelig på at dette turvei-

Verdien av rekreasjon og friluftsliv

Rekreasjons- og friluftsmuligheter kan ha stor nytteverdi for den enkelte, og for samfunnet. Tilgang til friluftslivsområder gir befolkningen muligheter til å være fysisk aktive i naturen. Friluftsliv er viktig for befolkningens fysiske og psykiske helse. Muligheter til friluftaktivitet er også en kilde til sosialt fellesskap og inkludering. Dette er særlig fordi friluftaktivitet i utgangspunktet er gratis å drive med, og dermed ikke-stigmatiserende.

Forskning fra Storbritannia viser at mennesker som lever i områder med mye grøntareal, er lykkeligere og har mindre psykiske lidelser, enn personer som bor i tilsvarende områder uten grøntareal. Andre studier viser at personer med grøntområder i nærmiljøet er mer fysisk aktive, har mindre psykiske plager og fungerer bedre sosialt (Stigsdotter, et al., 2011). Sintef anslø i en studie at den totale samfunnsøkonomiske gevinsten av økt friluftaktivitet i befolkningen er ca. 400 millioner kroner årlig (i 2009-kroner). I tillegg til befolkningens egenverdi av friluftaktivitet, inkluderer dette innsparinger i bruk av helsetjenester og økt produksjon som følge av lavere sykefravær, på grunn av bedre fysisk og psykisk helse.

prosjektet ikke hadde blitt realisert uten statlig sikring-ordningen. Turveiprojekt i en kommune kan stimulere til at nabokommuner viderefører prosjektet i sin kommune.

5.2 Effekter for brukere

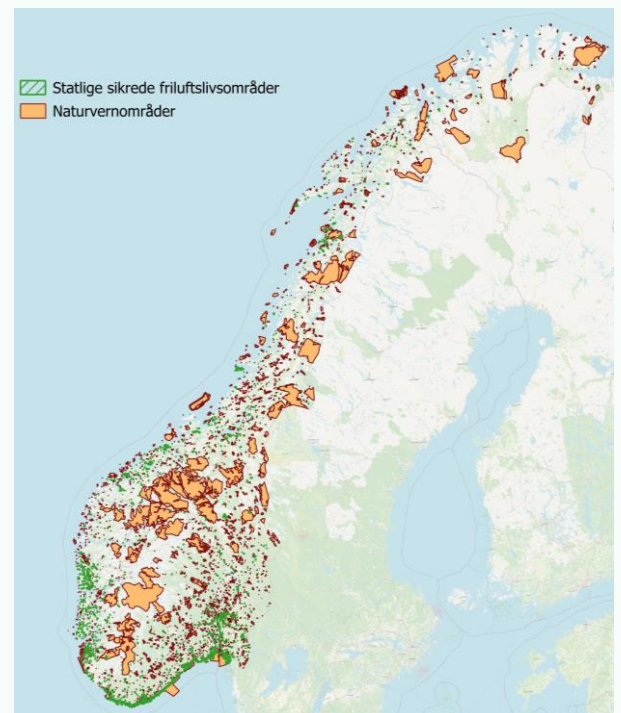
For å vurdere effekter for brukere har vi sett hen til prinsippene i DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser for vurdering av ikke-prissatte virkninger. Dette innebærer å gjøre en vurdering av antall som blir berørt av en virkning, hvor stor påvirkningen er, og hvilken nytte denne virkingen har for samfunnet. De to primære virkninger sikringsordningen bidrar med for brukere i befolkningen er at brukere får tilgang til flere friluftslivsområder, og de kan få tilgang til områder av bedre kvalitet. Dette gjelder både for dagens befolkning og for fremtidige generasjoner, da sikringsordningen innebærer langvarig bevaring.

5.2.1 Berørte grupper i befolkningen og påvirkning per berørt

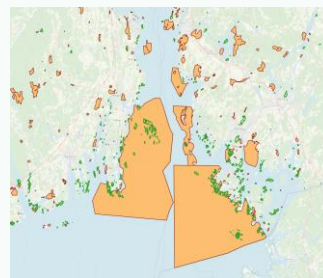
Når det søkes om statlig sikring, gjøres det en vurdering av om området har lokal, regional eller nasjonal bruk, ettersom dette har betydning for hvor mye støtte som kan gis under sikringsordningen. Det innebærer at det for hvert område det søkes om støtte gjennom sikringsordningen gjøres en vurdering av hvor hovedtyngden av brukerne vil komme fra. Et område som vurderes å ha lokal bruk forventes i all hovedsak å kun benyttes av kommunens egne innbyggere. For områder som vurderes å ha regional bruk forventes det at over halvparten av brukerne kommer fra andre kommuner i regionen. Områder kan også vurderes å ha nasjonal bruk, altså at området har en verdi for hele Norges befolkning.

For befolkningen bidrar sikringsordningen både til at de får økt tilgang til friluftslivsområder og at friluftslivsområder som de får tilgang til i større grad er tilrettelagt for bruk (av bedre kvalitet). Sikringsordningen har særlig bidratt til økt tilgang til friluftslivsområder i områder som er preget av fortetting og nedbygging av natur. Ordningen har også bidratt til økt tilgang ved å gjøre verdifulle friluftslivsområder mer tilgjengelig gjennom å for eksempel etablere parkeringsplasser og turstier, og derigjennom bidra til at de går fra å brukes av den lokale befolkningen, til å også brukes av befolkningen regionalt. I slike tilfeller er det tilretteleggingstiltakene som gjennomføres, og ikke at områdene blir statlig sikret, som bidrar til økt tilgang. Samtidig ville ikke områdene blitt tilrettelagt, dersom de ikke først hadde blitt sikret.

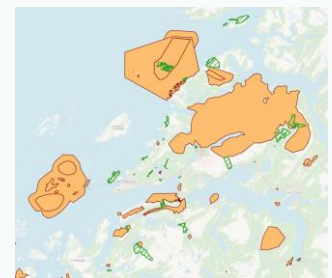
Figur 5-2: Statlig sikrede friluftslivsområder og naturvernområder



Ytre Oslofjord



Bodø til Fauske



Kilde: Miljødirektoratets kartkatalog

Informantene fortalte at de generelle inntrykk er at statlig sikring av områder har bidratt til økt bruk. Det er også eksempler på kommuner som har benyttet tellere for å måle friluftslivsaktivitet, som ser at aktiviteten har økt etter at det har blitt gjennomført tilretteleggingstiltak i områdene.

Sikringsordningen vurderes å særlig stor verdi i kommuner som i utgangspunktet har svært begrenset eller begrenset tilgang på friluftslivs-områder, eller hvor eksisterende friluftslivsområder er av lav kvalitet. Sikring og tilrettelegging kan også tenkes å ha en særlig positiv virkning for deler av befolkningen som ellers ikke ville hatt tilgang til friluftslivsområdene, for eksempel personer med behov for universell utforming.

Befolkningen kan oppleve nyttevirkinger i form av muligheter til å utføre hobbyer som fritidsfiske eller

-jakt, gå på turer, trene eller bare være i naturen. I tillegg kan det oppleves som positivt at nærmiljøet i kommunen består av grøntområder, i stedet for bebyggelse. Det kan også være en verdi for befolkningen av langsiktig vern av områdene, ettersom områdene vil ivaretas i fremtiden. Det sikres altså at fremtidige generasjoner vil ha muligheter for rekreasjon og friluftslivsaktivitet.

5.2.2 Mulig utilsiktede virkninger og lekkasjer

En mulig utilsiktet virkning av sikringsordningen er at den gjennom bevaring av friluftslivsområder også kan legge til rette for ivaretagelse av naturmangfold i kommunen. Flere informanter fortalte at de har opplevd at sikringsordningen har blitt benyttet for å ivareta naturmangfold, i mangel på dedikerte midler til bevaring av naturmangfold. Informantene som har kommet inn på dette viser også til at i tilfeller der sikringsordningen er blitt brukt for å verne naturverdier, kan dette også virke mot sin hensikt, dersom det gjennomføres tiltak som fører til økt bruk og stor belastning på områdene og dermed går på bekostning av viktige naturverdier. Hvorvidt sikringsordningen har negative eller positive konsekvenser for naturmangfold og økosystemtjenester vil avhenge av utgangspunktet i området, hva området ville blitt disponert til dersom det ikke ble sikret, og kommunenes arbeid med å iverksette tiltak for å minimere belastning og slitasje i området.

Når tilskudd brukes til å realisere andre formål enn det som er tilskuddets formål omtales dette gjerne som lekkasje (Senter for statlig økonomistyring, 2007). Selv om enkelte informanter har tatt opp at sikringsordningen i enkelte tilfeller brukes til å ivareta naturmangfold er vår forståelse at lekkasje fra sikringsordningen ikke er noen stor utfordring, men at det er elementet det er viktig at myndighetene er oppmerksomme på i forvaltningen av sikringsordningen.

En informant har trukket fram at sikringsordningen kan bidra til å undergrave allemannsretten og begrenser tilgangen på friluftslivsområder. Informanter viser til eksempel på at det i privateide områder er satt opp gjerder eller skilt i strandsonen med formål å begrense bruken, og at disse gjerne rettferdiggjør dette med at befolkningen heller bør benytte offentlige friluftslivsområder. Sikringsordningen bidrar til økt tilgang på friluftslivsområder i offentlig eie og/eller forvaltning, og kan dermed støtte opp under en slik praksis til tross for at det er i strid med friluftslvsloven og allemannsretten.

Som påpekt i kapittel 4, er en barriere for bruk av ordningen at mange kommuner ikke har kjennskap

til den. Det er altså kommuner som ikke bruker ordningen, fordi de mangler ressurser eller kompetanse, men som kunne tenktes å ha hatt stor nytte av ordningen. Det kan gjøre at sikringsordningen bidrar til at befolkningen i enkelte deler av landet får bedre tilgang til friluftslivsområder enn andre. Ettersom ordningen er finansiert med fellesskapets ressurser vil det innebære en omfordeling av ressurser fra de delene av landet hvor kommunene ikke benytter ordningen til deler av landet hvor kommuner har stor nytte av ordningen.

5.3 Oppsummering og samlet vurdering

Vår vurdering er at sikringsordningen i all hovedsak bidrar til positive effekter, både for kommunene og befolkningen.

Det er tydelig at sikringsordningen er svært viktig i arbeidet med å legge til rette for friluftsliv, for de kommunene som benytter ordningen. Ordningen bidrar til at kommunene blir bedre i stand til å bevare viktige friluftslivsområder og tilrettelegge disse for bruk. I tillegg til midlene som kommuner får gjennom ordningen, er ordningen også ofte utløsende for tilgang på annen finansiering, både offentlige og private midler, og har således en betydelig verdi ut over de direkte midlene som blir tildelt gjennom sikringsordningen. Dette bidrar til at kommunene i større grad kan imøtekomme ansvaret de har i friluftspolitikken. At sikringsordningen også stimulerer til økt samarbeid med andre aktører i nærmiljøet gir positive synergier både for kommunene og aktørene som involveres, og bidrar positivt til målene som er satt for sikringsordningen og friluftspolitikken.

For befolkningen bidrar sikringsordningen til økt tilgang til friluftslivsområder og at disse er bedre tilrettelagt for bruk (økt kvalitet), samt langsiktig ivaretagelse for fremtidige generasjoner. Økte muligheter for rekreasjon og friluftslivsaktivitet innebærer helsegevinster og kan være trivselsskapende.

Vårt inntrykk er at det er få negative virkninger av sikringsordningen, og at eventuelle negative virkninger i stor grad kan unngås og oppveies av de positive effektene ordningen har.

Ettersom prinsippene i naturmangfoldloven skal legges til grunn i forvaltningen av alle statlig sikrede friluftslivsområder, forventer vi at sikringsordningen i all hovedsak bidrar positivt til naturmangfold og økosystemtjenester ved å hindre at områder blir nedbygget.

Selv om ordningen fremstår som svært viktig for å bevare og tilrettelegge viktige friluftslivsområder, har vi ikke grunnlag for å påstå at ordningen generelt er avgjørende for befolkningens muligheter til å bedrive friluftaktivitet. Samtidig kan ordningen være mer avgjørende for befolkningens muligheter til friluftslivsaktivitet i områder der det tidligere var begrenset tilgang, og sikringsordningen har bidratt til tilgjengeliggjøring. Ordningen bidrar generelt til å fremme økt

friluftaktivitet ved å gjøre flere friluftslivsområder tilgjengelig og at disse kan benyttes av flere brukere. Selv om det er det ikke er mulig å knytte et årsak-virkning-forhold mellom ordningen og ønskede samfunnseffekter i form av bedre folkehelse og trivsel mener vi det er klart at ordningen støtter opp under målene i friluftslivspolitikken og derigjennom kan bidra til ønskede samfunnseffekter.

6. Er ordningen kostnadseffektiv?

I dette kapittelet vurderer i hvilken grad ordningen er innrettet på en effektiv måte for å bidra til sitt formål. Vi vurderer ikke kostnader kommuner og friluftsråd har med sikring og forvaltning. De administrative kostnader knyttet til sikringsordningen er begrenset, mens nyttevirkningene sett opp mot ordningens formål vurderes som store. Ordningen fremstår dermed i stor grad som kostnadseffektiv. Samtidig opplever vi at begrenset tilgang på ressurser i kommunene ofte kan bidra til å gjøre at det tar lang tid å gjennomføre tiltak som det er bevilget midler til, og i noen tilfeller blir ikke tiltakene gjennomført.

6.1 Kostnader i ordningen

Sikringsordningen innebærer tildeling av midler lokalt etter søknad. Midlene som tildeles er bevilget gjennom de årlige budsjettprosessene og besluttet av Stortinget. De årlige bevilgningene påvirker handlingsrommet i ordningen og fordeler seg på midler til sikring av nye områder og midler for tilrettelegging av statlig sikrede områder.

Med utgangspunkt i årlige bevilgninger og søknader om støtte beslutter Miljødirektoratet tildeling av midler. For Miljødirektoratet innebærer ordningen kostnader til administrasjon og forvaltning av ordningen. For fylkeskommunene innebærer ordningen også ressursbruk til administrasjon og forvaltning. Miljødirektoratet anslår at kostnader for staten og fylkeskommunenes personalressursbruk utgjør rundt ett årsverk i sum. Ressursbruk til forvaltning av friluftslivsområder som allerede er sikret, kommer i tillegg og anslås til to til tre årsverk for Miljødirektoratet. Ressursbruk for fylkeskommunene til arbeid med forvaltning (inkludert godkjenning av forvaltningsplaner), og behandling av søknader på post 78 kommer også utenom, og Miljødirektoratet har ikke anslag for hvor mye ressurser dette innebærer.

For kommuner og friluftsråd innebærer ordningen kostnader til søknadsprosess, rapportering mv. Kommuner og friluftsråd får dekket en del utgifter gjennom ordningen, men det gis ikke økonomisk

støtte til saksbehandlingsoppgaver, planutarbeiding og administrasjon for tilrettelegging av friluftslivsområdene. Det dekkes heller ikke utgifter til lokale forvaltnings- og driftskostnader i områdene. Dette er utgifter som må tas av kommunens egne midler.

Ved sikring av områder som vurderes å ha lokal bruk må kommunen i tillegg skaffe finansiering til dekning av 50 prosent av kostnaden for sikring av området. Enkelte informanter fortalte at det til tider kan være krevende å finne finansiering til å dekke dette beløpet. Samtidig vil kommunens økonomiske handlingsrom ofte være avgjørende for om de søker om sikringsmidler i det hele tatt. Det er likevel tilfeller der kommunene forteller at de har opplevd at verdifulle friluftslivsområder har gått til andre formål fordi de ikke har hatt nok midler.

6.2 Oppsummering og samlet vurdering

Sikringsordningen fremstår som kostnadseffektiv. At midler som tildeles gjennom ordningen i all hovedsak går til å dekke selve kjøpet av eiendommer, og ikke til administrasjon og drift, gjør at man det er liten risiko for at midlene går til andre formål enn bevaring av friluftslivsområder.

Kostnader knyttet til administrasjon og forvaltning fremstår som begrenset. Et forhold som bidrar til å gjøre ordningen mindre effektiv er tilgang på ressurser lokalt som gjør at det kan ta lang tid fra kommuner har fått bevilget midler til å gjennomføre tiltak før tiltakene blir gjennomført, og i noen tilfeller må Miljødirektoratet trekke midlene som følge av manglende framgang i sakene. Manglende ressurser lokalt kan både være knyttet til tilgang på finansiering for å dekke kostnaden for tiltak som ikke dekkes av sikringsordningen og/eller tilstrekkelig personellressurser til gjennomføring av tiltak.

7. Vurdering av ordningens relevans framover og forslag til tiltak

I dette kapittelet vurderer vi i hvilken grad sikringsordningen anses som relevant også framover og presenterer våre forslag til tiltak. Økende press på arealer gjør at vi forventer at sikringsordningen vil fortsette å være et viktig virkemiddel i kommunenes arbeid med å legge til rette for friluftsliv. Samtidig opplever vi at flere kommuner har liten kjennskap til ordningen. Vi anbefaler at myndigheter jobber aktivt for å øke kunnskapen om ordningen, slik at mangel på informasjon ikke er en barriere for å benytte seg av ordningen. Vi anbefaler også at myndighetene tydeliggjør retningslinjer for bruk av midler under ordningen, da vi opplever at praksis på tvers av kommuner varierer.

7.1 Er ordningen levedyktig?

En av sikringsordningens viktigste funksjoner er at friluftslivsområdene bevares for «varig tid», og i utgangspunktet ikke kan omdisponeres til andre formål. Det innebærer at områder som statlig sikres for friluftslivsformål i dag også vil være tilgjengelig for framtidige generasjoner.

Gitt forventningen om strammere kommuneøkonomi og økt press på arealer forventer vi at sikringsordningen vil ha samme viktige funksjon i framtiden, og at den potensielt kan bli enda viktigere, særlig i områder hvor tilgangen på areal blir en stadig knappere ressurs. Dette stemmer overens med synspunktet til våre informanter som mener at det er behov for at ordningen videreføres, fordi den nettopp støtter opp under de utfordringene kommunene har lokalt med å skaffe tilgang på viktige friluftslivsområder, og bevare og tilrettelegge for friluftslivsaktivitet.

Selv om vi vurderer at sikringsordningen også framover vil fortsette å være relevant og viktig for kommunenes arbeid med å bevare og tilrettelegge viktige friluftslivsområder, forventer vi at det vil være et avtagende behov for statlig sikring av friluftslivsområder ettersom omfanget av statlig sikrede friluftslivsområder øker. Det henger sammen med at arealressurser er begrenset og at

kommuner som bruker sikringsordningen mye på et tidspunkt ikke vil ha samme behov eller nytte av å sikre nye friluftslivsområder. Dette forventer vi at vil reflekteres i søknadene som kommer inn. Samtidig forventer vi at behovet for tilretteleggingsmidler vil øke ettersom omfanget av statlig sikrede områder øker.

7.2 Er det behov for å gjøre justeringer?

Vår vurdering er at sikringsordningen imøtekommer viktige utfordringer kommunene står overfor i sitt arbeid med å legge til rette for friluftsliv ved å gi tilgang på midler til bevaring og tilrettelegging av viktige friluftslivsområder. Bevaring og tilrettelegge er en sentral del av de nasjonale målene i friluftslivspolitikken for å styrke friluftslivets posisjon.

Den omtalte 2018-vurderingen av ordningen, utført på oppdrag fra KLD, tar utgangspunkt i ulike alternative innretninger. Et alternativ som drøftes er videreføring av dagens ordning, og rapporten peker på ulike fordeler og ulemper ved ordningen slik den var innrettet i 2018.

Det er ikke skjedd vesentlige endringer i ordningen siden 2018. I likhet med gjennomgangen av ordningen fra 2018, tyder vår gjennomgang på at ordningen i all hovedsak fungerer til sitt formål og er hensiktsmessig innrettet. Det er derfor vår vurdering at det ikke er behov for å gjøre større endringer i organiseringen eller innretningen av sikringsordningen. Vår forståelse er likevel at det er enkelte tiltak som kan bidra til å gjøre ordningen enda mer effektiv. Dette handler i all hovedsak om tolking av regelverk og forståelse av handlingsrommet i ordningen, samt manglende kjennskap til ordningen i enkelte kommuner. Vi har følgende forslag til tiltak:

- Etablere tydelige retningslinjer for bruk av midler fra sikringsordningen
- Øke informasjonen om ordningen ut til kommunene
- Øke synligheten av friluftslivsområder i kommunens planverk

Overnevnte tiltak er omtalt nærmere i de påfølgende avsnittene.

I tillegg til overnevnte punkter mener vi det vil være hensiktsmessig med en løpende vurdering av

behovet for midlene inn i ordningen. Flere statlig sikrede områder tilsier økt ressursbruk til tilretteleggingstiltak framover, både for å gjøre områdene attraktive og for å passe på at belastningen på områdene ikke blir for stor som følge av stor bruk og manglende vedlikehold. På den andre siden forventer vi at behovet og antall søknader om tilegning og bevaring av friluftslivsområder vil avta over tid ettersom omfanget av statlig sikrede områder øker. Samtidig forventer vi at økt press på arealer vil kunne bidra til at kostnaden ved skaffe seg råderett over verdifulle friluftslivsområder, særlig i byområder og tettbebygde strøk, øker. Det kan føre til at behovet for støtte til tilegning og bevaring forblir uendret eller øker, til tross for at antall søknader avtar.

7.2.1 Tydeligere retningslinjer

Vi oppfatter at det er stor variasjon i kjennskap til sikringsordningen på tvers av kommuner, og dette påvirker hvorvidt kommunene bruker ordningen. Det fremkom i samtaler med representanter for kommunene at disse har ulike oppfatninger av blant annet hvilke utgifter sikringsordningen dekker, hva som er tillatt å gjøre i statlig sikrede områder, og hva som er gjeldende krav til forvaltningsplaner. Det fremstår også som at informasjonen til kommunene i noen tilfeller kan variere avhengig av i hvilken grad kommunene selv tar initiativ til å skaffe seg informasjon, og i hvilken grad fylkeskommunen formidler og er pådriver mot kommunene. Selv om det finnes et omfattende informasjonsmateriale som er tilgjengelig for kommunene, hvor blant annet krav, plikter og handlingsrom innenfor ordningen er beskrevet, opplever vi at ikke alle kommuner er like godt kjent med dette.

Det fremkom også fra intervjuene at det i dag er variasjon i hvordan fylkeskommunene praktiserer sin rolle i ordningen. Enkelte fylkeskommuner opplever å ikke bli involvert i prosesser der de har en rolle, mens andre kommuner opplever at fylkeskommunen ikke aktivt praktiserer sin rolle. Vi mener at Miljødirektoratet bør sikre at fylkeskommunene blir involvert i de rette prosessene, og at det blir større grad av enhetlig praksis på tvers, slik at kommunene har de samme forutsetningene for å bruke sikringsordningen.

Vi forstår at sikringsordningen i flere tilfeller er blitt brukt også for å sikre naturverdier, i mangel på andre gode tilskuddsordninger for dette formålet. Vi mener at det kan være nyttig å tydeliggjøre i retningslinjene hva som er utfordringer med å benytte sikringsordningen til andre formål, eksempelvis bevaring av naturverdier. Miljødirektoratet bør også tilstrebe å bistå søker

med å rettlede de videre til eventuelle andre kanaler som ivaretar dette formålet på en bedre måte, dersom de ser at ivaretagelse av naturverdier kan være en utfordring med å ta i bruk sikringsordningen.

Det faktum at enkelte statlig sikrede friluftslivsområder også er verneområdet etter naturmangfoldloven, kan utgjøre en forvaltningsmessig utfordring. Vernehensyn kan virke motstridende til formålet med statlig sikring og hensynet til friluftslivet. Dette er ikke kommet opp som et problem blant våre informanter og vi oppfatter det dermed ikke som en utfordring i dag.

7.2.2 Mer informasjon til kommunene

At kommunene har kartlagt og verdsatt friluftslivsområder vil si i at de i utgangspunktet har oversikt over områder der det kan være behov for statlig sikring. Dette danner et godt utgangspunkt for å benytte seg av sikringsordningen. Som evalueringen viser, kan det at enkelte kommuner likevel ikke bruker ordningen, handle om at de ikke har nok informasjon om og kjennskap til den.

For å sikre at kommunene kjenner til sikringsordningen og mulighetene den gir, mener vi at Miljødirektoratet i større grad bør drive med aktiv informasjonsvirksomhet blant kommunene, og særlig blant kommuner som i dag bruker ordningen lite. Dette kan for eksempel gjøres ved å arrangere informasjonsmøter (fysisk eller digitalt), strukturert informasjonsdeling, personlig støtte til søking og spredning av praktiske eksempler.

Miljødirektoratet kan også oppfordre fylkeskommunene til aktivt å bedrive informasjonsvirksomhet ut mot kommunene, for å øke kunnskapen om ordningen lokalt. Vår forståelse er imidlertid at det kan være regionale forhold som gjør at fylkeskommunen opplever ordningen som mindre relevant. Vi oppfatter også at fylkeskommunene kan ha noe av de samme utfordringene som kommunene, ved at de er sårbare for utskiftning av personell i fylkeskommuneadministrasjonen. Dette gjør at engasjementet for og kunnskapen om sikringsordningen varierer på tvers av fylkeskommuner.

Mer kunnskap om ordningen i kommunene vil danne et likere utgangspunkt for bruk av ordningen og muligheter for å sikre friluftslivsområder. Dette kan være viktig for å kunne tilby befolkningen i alle deler av landet like gode muligheter for å utøve friluftaktivitet, innenfor rammene gitt av naturen i områdene.

Tiltaket vil innebære økt ressursbruk for Miljødirektoratet og eventuelt fylkeskommunene, i hvert fall i en begrenset periode. Samtidig kan det på sikt bidra til å redusere ressursbruk, både for Miljødirektoratet og kommunene, og føre til mer effektiv utnyttelse av midlene i sikringsordningen.

7.2.3 Kobling til kommunens planverk

I Miljødirektoratets digitale kartfunksjon «Naturbase kart», finnes informasjon om natur og friluftsliv, og bruk av natur til ulike formål. Statlig sikrede friluftslivsområder er synliggjort under kartlaget *Friluftsliv*, gjennom «Statlig sikrede friluftslivsområder». Naturbase er en offentlig database som er tilgjengelig for alle, uten innlogging. I henhold til *Veileder for forvaltning av statlig sikrede friluftslivsområder* bør alle med formelt forvaltningsansvar bruke Naturbase som et arbeidsverktøy. Dette kan være nyttig for å finne informasjon om egenskapene til ulike områder, og i planleggingen av hvordan områdene skal forvaltes i fremtiden.

I intervjuene fremkom det fra informantene at noen kommuner opplever at de har lite kjennskap til de statlig sikrede friluftslivsområdene, og at de i mange tilfeller ikke er synliggjort i kommunens planverk. For å sikre at forvaltningen av de statlig sikrede områdene ses i sammenheng med andre hensyn i kommunenes arealplanlegging, mener vi at kommunene i større grad bør sørge for en kobling mellom de statlig sikrede områdene og kommuneplanens arealdel, for eksempel gjennom bruk av Naturbase. Vi foreslår at det utarbeides en felles praksis for hvordan kommunene skal innlemme de statlig sikrede friluftslivsområdene i kommunes planverk.

Kommuneplanens arealdel bør brukes aktivt for strategisk utvikling av friluftslivsperspektivet i kommunen, inkludert en prioritering av de viktigste friluftslivsområder og andre areal hvor det kan være aktuelt å sikre/tilrettelegge. Dette vil gi kommunene et godt grunnlag for å utarbeide grundige søknader om sikring av friluftslivsområder. Miljødirektoratet prioriterer sikringssøknader som er forankret i vedtatte planer etter plan- og bygningsloven. Det bidrar samtidig til en helhetlig vurdering av kommunens friluftslivsområder.

Kommuner bør også bruke kommunens arealdel for å synliggjøre områder som er statlig sikrede friluftslivsområder. Dette kan for eksempelvis gjøres med hensynssone friluftsliv, og retningslinjer om bruk og vern. For å synliggjøre de statlig sikrede områdene, ble det av noen av våre informanter foreslått at Miljødirektoratet for eksempel kan utarbeide et forslag til tekst som kommunene kan bruke i retningslinjene til hensynssone friluftsliv. En fordel ved dette er at kommunene i større grad kan se de statlig sikrede områdene i sammenheng med arealpolitikken. Dette kan tilrettelegge for at kommunen kan ta gode beslutninger i arealpolitikken.

En annen fordel med å synliggjøre statlig sikrede friluftslivsområder i kommuneplanens arealdel, er at det sikrede området blir satt inn i en kontekst, og de tilstøtende arealene også blir vurdert. De omkringliggende områdene rundt de sikrede områdene kan være svært viktig for funksjonen til det sikrede området.

8. Referanser

Bygg.no, 2024. *Planer om nedbygging av nær 4000 kvadratkilometer natur*, s.l.: s.n.

Forsvarsbygg, 2013. *AVHENDING AV OVERFLØDIG FORSVARSEIENDOM 2002 – 2012*, s.l.: s.n.

Friluftsløven, 1957. *LOV-1957-06-28-16*. s.l.:Lovdata.

Klima- og miljødepartementet, 2018. *Handlingsplan for friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet*, s.l.: s.n.

Kommunal- og distriktsdepartementet, 1997. *Avhendingsinstruksen*. s.l., Regjeringen.

Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023b. *Friluftsliv*. [Internett]

Available at: https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/fagtema/friluftsliv/id2913052/?expand=factbox2913067

Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023. *Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet - 2023. For tildelinger i 2024*, s.l.: s.n.

Kulturminneloven, 1978. *OV-1978-06-09-50*. s.l.:Lovdata.

Lovdata, 2019. *Forskrift om fylkeskommunenes oppgaver innenfor friluftslivsområdet*, s.l.: Klima- og miljødepartementet.

Miljødirektoratet 2015. *Friluftsliv for alltid. Statlig sikring og tilrettelegging av friluftsområder*, s.l.: s.n.

Miljødirektoratet, 2023. *Veileder. Søke om statlig sikring av friluftslivsområder*. [Internett]

Available at: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/friluftsliv/myndigheter/soke-om-statlig-sikring-av-friluftslivsomrader/>

Miljødirektoratet, *Bakgrunnsnotat for evaluering av ordningen for statlig medvirkning til sikring av friluftslivsområder*, s.l.: Miljødirektoratet.

Miljødirektoratet, 2024d. *Friluftsliv*. [Internett]

Available at: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/friluftsliv/friluftsliv-og-allemannsretten/friluftsliv/>

Miljødirektoratet,

Veileder M1985. Forvalte statlig sikrede [Internett]

Available at: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/friluftsliv/myndigheter/forvalte-statlig-sikrede-friluftslivsomrader/>

Miljødirektoratet, u.d. *Elektronisk søknadssenter. Sikring av friluftslivsområder (kap. 1420 post 30)*. [Internett]

Available at:

<https://soknadssenter.miljodirektoratet.no/SikringAvFriluftslivsomr%C3%A5derSkjema/Startside/Index?id=8>

Naturmangfoldloven, 2009. *LOV-2009-06-19-100*. s.l.:Lovdata.

nrk.no, 2024. *Kystperle til 14 millioner glapp for turistforeningen*. [Internett]

Available at: <https://www.nrk.no/sorlandet/kystperle-glapp-for-turistforeningen--kunne-sikret-området-for-evig-tid-1.16957978>

Plan og bygningsloven, 2008. *LOV-2008-06-27-71*. s.l.:Lovdata.

Stigsdotter, U. K. et al., 2011. SUSY Grøn: Brug af grønne områder og folkesundhed i Danmark. *Skov & Landskab*.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo