

## Hvem tar ansvar for friluftslivet i lokal planlegging og forvaltning?

Margrete Skår, NINA  
Knut Bjørn Stokke, NIBR  
Erling Vindenes, NIBR



*Selv om Norge er et land med store natur- og villmarksarealer er urbane friluftsområder under nedbyggingspress. I en case-studie fra to norske kystbyer, Kristiansand og Bodø, har vi undersøkt hvordan ulike virkemidler er egnet for å ta vare på urbane friluftsområder og hvordan dette varierer mellom ulike arealtyper fra kyst til bymark. På bakgrunn av denne studien ønsker vi her å drøfte hvilke aktører som forsvare de urbane friluftsområdene i kommunale planprosesser, og hvilke implikasjoner dette kan ha for bruk og forvaltning av friluftslivsområder.*

### Bakgrunn og problemstillinger

I løpet av hele 1980- og 1990 tallet var det tverrpolitisk enighet om at viktige oppgaver på miljøområdet, derunder friluftsliv, skulle overføres fra statlig eller fylkeskommunal forvaltning til kommunene. Det ble iverksatt en rekke tiltak, og de viktigste var (Stokke et al. 2006):

- Egengodkjenning av kommunale planer da PBL kom i 1985
- En gjennomgripende reform i offentlig forvaltning kalt MIK-reformen (miljøvern i kommunene) fra 1986 til 1992
- Endring av Lov om friluftslivet § 22 der kravet om egen fylkesfriluftsnemnd ble frafalt i 1993
- Stimulering til organisering av interkommunale friluftsråd som forvaltere av friluftssareal og økonomiske ressurser, overført delvis fra stat og fylkeskommune
- Sterk satsing på avtaler om skjærgårdsparker og skjærgårdsforvaltning der kommunene nå går inn som aktive parter

Meland (2006) oppsummerer de nasjonale friluftslivspolitiske målsettingene som at allemannsretten skal holdes i hevd, barn og unge skal rekrutteres til friluftsliv og områder av verdi for friluftsliv skal sikres. I et kritisk blikk på norsk friluftslivsforvaltning hevder han at det er en tydelig avstand mellom idealer, målsettinger og strategier på nasjonalt nivå og virkeligheten ute i den lokale forvaltningen. Felles for begge forvaltningsnivåene er en uoversiktlig friluftslivsforvaltning med uklare og varierende ansvarsforhold. Dette underbygges av foreløpige studier blant 52 norske kommuner (Bischoff 2005). For å heve friluftslivets politiske, administrative og institusjonelle stilling etterlyser Meland (2006) et tydeligere maktsentrum i friluftslivsarbeidet, og setter fokus på slagkraftige organisasjoner som arbeider for felles sak. På lokalt nivå påpeker han behovet for økt friluftslivskompetanse blant saksbehandlere på lokalt og regionalt nivå, men også økte ressurser til frivillige organisasjoner, for eksempel i form av offentlige igangsettere og koordinatører.

PBL står sentralt når det gjelder å ivareta friluftslivets arealgrunnlag. Kommunene er den primære planmyndighet, og PBL er den sentrale loven for avveining mellom bruk og vern av arealer. PBL bygger på prinsipper om deltakelse og gjensidig informasjons- og samarbeidsplikt mellom ulike forvaltningsnivå, og mellom forvaltningen og lokalbefolkningen. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til aktiv deltakelse i planprosessen, og et minimumskrav for å få dette til er offentlige høringsrunder av plandokumenter.

I en case-studie fra to norske kystbyer, Kristiansand og Bodø, har vi undersøkt hvordan ulike virkemidler er egnet for å ta vare på urbane friluftsområder og hvordan dette varierer mellom ulike arealtyper fra kyst til bymark. Vi har gjennomført intervjuer med regionale og lokale aktører i disse to kommunene, både i byråkratiet, med politikere og blant de frivillige organisasjonene. Vi har også gjennomgått aktuelle planer og andre dokumenter, i tillegg til befaringer i de to kommunene. Disse byene ble valgt som studieområder fordi de innehar verdifulle friluftsområder både i kysten, bymarkene og sammenhengende korridorer. Begge byene er samtidig gjenstand for sterk befolkningsvekst, noe som medfører press på områder som er viktige for friluftslivet. Begge kommunene har dessuten lange tradisjoner med kommunal planlegging etter PBL og tilrettelegging for friluftsliv.

Vi vil i denne artikkelen drøfte de ulike aktørers innflytelse i lokal planlegging og forvaltning med fokus på de frivillige organisasjonenes rolle. I samsvar med Meland (2006) sin beskrivelse av den lokale friluftslivsforvaltningen som uklar, er det naturlig å spørre seg hvem som tar ansvar. Ved å ta utgangspunkt i tre ulike områdetyper (kyst, grønne korridorer og bymarkene) i de to aktuelle studiekommunene vil vi kunne beskrive svært ulike tradisjoner i forhold til frivillige organisasjoners deltakelse og innflytelse. På denne måten synliggjøres viktige utfordringer i den lokale friluftslivsplanleggingen og -forvaltningen, knyttet til frivillige organisasjoners varierende engasjement for friluftslivet fra kyst til hei.

### Ulike aktørers innflytelse i lokal planlegging og forvaltning

#### *Kommunal planlegging og forvaltning*

Bischoff (2005) viser at plasseringen av friluftslivsområdet i den kommunale forvaltningen er svært varierende, fra å ligge hos kulturetaten eller en eventuell miljøvernkonsulent, til at viktige oppgaver er tilskrevet eller tildelt ulike organer, også ikke-kommunale, som turistkontor, velforeninger, idrettslag el. a. En lokal tilpasning av forvaltningsansvar trenger på ingen måte å være negativt. Meland (2006)



påpeker likevel at det å plassere friluftslivet som et vedheng til en rekke ulike etater utgjør en risiko for nedprioritering i forhold til andre gjøremål. I tillegg vanskeliggjør den koordinering mellom ulike aktører og også oppfølging av målsettinger, ansvar og vedlikehold. Dette er en "risikobeskrivelse" vi kan kjenne igjen gjennom erfaringer fra Bodø og Kristiansand.

I Kristiansand har en beholdt den gamle organisasjonsstrukturen slik at kommunen fortsatt har en egen parketat som også står for drift av friluftsområdene. Parketaten framstår som en veldrevet, stabil, handlekraftig og målrettet organisasjon. De andre aktørene (politikere, kommunebyråkrater og aktører utenfor kommuneadministrasjonen) har en felles oppfattelse av at det er parketaten som har hovedansvar for friluftslivsforvaltningen i kommunen. Kommunen framstår som en foregangskommune i nasjonal målestokk hva angår satsing på grønnstruktur. Likevel ser vi en betydelig nedbygging av strandsona i kommunen (SSB 2007), med dertil redusert tilgang for allmennheten. Dette oppveies til dels gjennom avhending og sikring av tidligere forsvarsarealer til friluftslivsformål i skjærgården.

Bodø kommune har nylig gjennomgått en omorganisering som innvirker på friluftslivsforvaltningen i stor grad. Kommunen har nå et 0-budsjett for driftsdelen av friluftsområdene, og ansvaret for disse er også delt mellom avdeling for oppvekst og kultur og teknisk avdeling. Det er ennå for tidlig å si om dette innvirker på kommunens fokus på friluftslivsområder, men et viktig inntrykk er at friluftslivsforvaltningen i Bodø møter store begrensninger i kommunale ressurser, både økonomisk og personalmessig. Informanter i studien (representanter for lokale lag og foreninger, politiske partier og regionalt forvaltningsnivå) har noe ulike oppfatninger av hvem som har ansvar for friluftslivet i kommunens administrasjon.



*Bodomarkas Venner gjør en stor frivillig innsats i Bodomarka. Blant annet lages klopper, det settes ut benker og det lages gapahuker. Foto: Atle Omland.*

Flere typer kommunale planer berører friluftsliv og friluftslivsområder. Studien viser at ulike planer har ulik viktighetsgrad i de to kommunene, og planene som angår friluftsliv har også ulik juridisk status. I Kristiansand kommune er grønnstrukturanalysen fra 1995 spesielt viktig. Analysen har ingen formell juridisk status etter PBL, men den er godt kjent og premissgivende for kommunens og regionale myndigheters saksbehandling. Kommunen ønsker å beholde den grovmaskete grønnstrukturanalysen som et veiledende dokument, på den måten mener de at de i større grad ansvarliggjør politikerne for en restriktiv grønnstrukturpolitikk.

Bodø kommune har de siste 10-15 årene valgt å utarbeide flere kommunale planer og gjennomføre flere prosjekter i kommunal regi som berører friluftslivet, både egen kommunedelplan for Bodømarka, grønnstrukturanalyse, kommunedelplan for sentrum, Barns Uterom m.fl. Intervjuene i studien viser at planene som berører friluftsliv ikke er godt kjent blant friluftslivsaktørene. Planer alene er altså ikke nok for å sette friluftsliv på dagsorden i den kommunale forvaltningshverdagen. Hittil har kommunen hatt et stort fokus på Bodømarka, til dels på bekostning av fokus på grønnstruktur i sentrum. Flere kommunale planer inneholder målsettinger som tilsier et stort potensial i så måte, men en økt satsing på oppgradering av grønnstruktur i sentrum av Bodø vil avhenge av et økonomisk løft og dermed politisk satsing. Flere av våre informanter påpekte at private utbyggingsaktører i større grad er blitt premissgivende i byutviklingen, noe som har gått på bekostning av grøntområder. Dette er som nevnt innledningsvis en generell trend i norsk byutvikling (Guttu & Schmidt 2008; Schmidt 2007; Holm 2007). Noen av informantene fremhevet imidlertid at man ser en tendens til at politikerne igjen ønsker mer styring over utviklingen i Bodø sentrum.

#### *Regionale myndigheters rolle i lokal friluftslivsplanlegging og forvaltning*

Da kommunene fikk egengodkjenning av de juridisk bindende arealplanene med PBL i 1985, ble regionale statlige myndigheter, fylkeskommune og nabokommuner gitt myndighet til å reise innsigelse hvis nasjonale eller regionale interesser ikke blir ivarettatt. Friluftsloven § 22 pålegger nå stat og fylkeskommune å stimulere til utviklingen av friluftslivet, altså en mer defensiv rolle når det gjelder å ivareta friluftslivets arealgrunnlag. Endringen i friluftsloven § 22 førte til nedlegging av



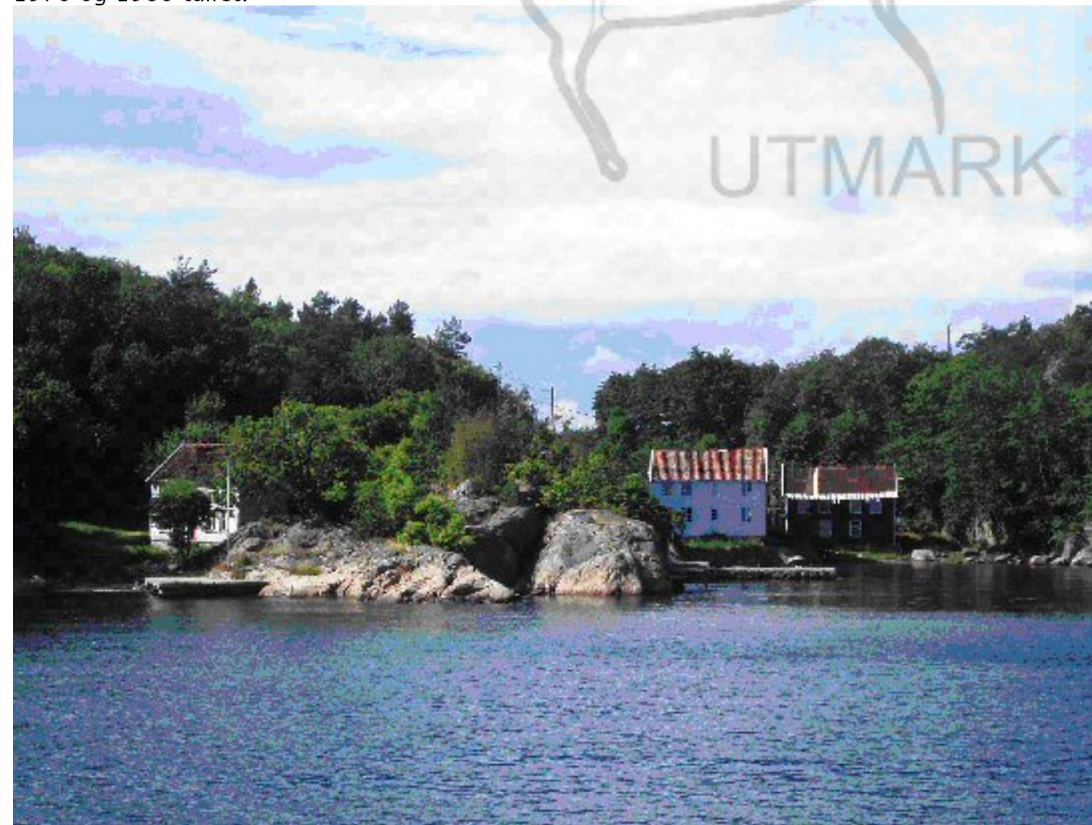
Fylkesfriluftsnemndene hos fylkeskommunene, og endret formelt regionale myndigheter sin mulighet til å "ha en hånd på rattet" i større og mindre friluftslivsspørsmål. Det innebar også at kommunene gjennom PBL overtok mye av friluftslovens posisjon som arealregulerende myndighet for friluftslivet. Også når det gjelder friluftslovens grunnpilar om å ivareta allmennhetens rettigheter, skal dette nå i stor grad sikres gjennom kommunal planlegging etter PBL.

Roller som kvalitetssikrer i forhold til den kommunale forvaltningen burde være en viktig rolle, men studien fra Kristiansand og Bodø indikerer at også det regionale forvaltningsnivået kan gå under betegnelsen *uklar*, både med hensyn til ansvarsfordeling mellom ulike regionale myndigheter, men også i forhold til hvilke ansvarsområder som ivaretas. Ulike lokale aktører i friluftslivsarbeidet oppfatter fylkesmannens miljøvernavdeling som alt fra samarbeidspartner til detaljstyrende og overkjørende i de to kommunene. Vårt inntrykk er at fylkesmannens miljøvernavdeling innehar en svært viktig rolle som kvalitetssikrer for kommunale planer, både gjennom veiledning og gjennom å fremme innsigelse til kommunale planer når hensynet til friluftsliv ikke er ivarettatt. I både Kristiansand og Bodø er det reist spørsmål om hvorfor fylkesmennene ikke bruker innsigelsesredskapet når kommunale planer og private utbyggingsinteresser går på tvers av allmennhetens friluftslivsinteresser, eksemplifisert med kommunedelplan for Flekkerøya i Kristiansand og reguleringsplan ved Saltstraumen i Bodø.

Gjennom fylkesplanen og bl.a. fylkesdelplan for idrett og friluftsliv skal fylkeskommunene spille en overordnet rolle i forhold til kommunenes friluftslivsplanlegging- og forvaltning. Men den faglige kompetansen som finnes i fylkeskommunen på friluftslivsområdet blir underkommunisert og lite etterspurt i kommunene. Vårt inntrykk fra studien er at regionale myndigheters innflytelse på kommunenes friluftslivsforvaltning i stor grad avhenger av deres engasjement i kommunale planprosesser. Et unntak er statlig og fylkeskommunalt engasjement i oppkjøp og overdragelse av verdifulle friluftsområder til kommunene. Men hvis det kommunale planarbeidet ikke prioriteres fra regionalt hold, kan fylkeskommunens og kommunenes friluftslivsarbeid foregå mer eller mindre uavhengig av hverandre. Et eksempel på dette kan være Nordland fylkeskommunes engasjement på friluftslivsområdet som er viden kjent og anerkjent, uten at dette har hatt synlig påvirkning på Bodø kommunes planlegging og forvaltning av friluftslivet i særlig grad.

#### *Friluftsrådernes rolle i kommunal friluftslivsplanlegging og forvaltning*

Friluftsrådene er frivillige interkommunale samarbeidsorgan som skal ivareta allmennhetens friluftslivsinteresser og tilrettelegge for friluftsliv. Friluftsrådernes Landsforbund (FL) er et landsomfattende samarbeidsorgan for de interkommunale friluftsrådene. De interkommunale friluftsrådene har ingen formell posisjon i forhold til lovverket, men er blitt en sentral aktør i den praktiske forvaltningen, spesielt av sikrede friluftsområder. Rådene forvalter også vesentlige ressurser gitt gjennom statlige og fylkeskommunale tilskudd. Rådene er i tillegg et faglig bindeledd mellom forvaltningsnivåene, og har overtatt mye av den rådgivingsfunksjonen som statlige og fylkeskommunale myndigheter hadde på 1970 og 1980 tallet.



*Romsviga i Sogne kommune. Godt samarbeid mellom aktører på ulike forvaltningsnivå bidro til å sikre området for allmennhetens bruk. Foto: Erling Vindenes.*

Friluftsrådene har valgt ulike organisasjonsmodeller. Midt-Agder Friluftsråd har et politisk valgt styre med én representant fra hver medlemskommune. I arbeidsutvalget sitter representanter fra aktuelle etater i medlemskommunene. Parketaten i Kristiansand er representert her. Salten Friluftsråd er et underutvalg av Salten Regionråd. Salten Friluftsråd består av én valgt representant fra hver av de ni medlemskommunene og to representanter fra frivillige organisasjoner. Seksjonsleder for idrett og friluftsliv i Bodø kommune er representert i rådet. Salten Friluftsråd arbeider spesielt med tiltak rettet mot kystfriluftsliv og for mer og bedre uteaktivitet i skoler, skolefritidsordning (SFO) og barnehager. Begge friluftsrådene arbeider spesielt med informasjon og stimuleringstiltak. Dette kan i sin tur ha innflytelse på hvordan områdene blir forvaltet, da områder som blir aktivt brukt ser ut til å ha større beskyttelse mot utbygging enn områder som blir mindre brukt.

Noen friluftsråd prioriterer et tett samarbeide med kommunal planlegging, mens andre fungerer som en viktig vaktbikkje i kommunale planprosesser. Andre friluftsråd holder seg til praktisk arbeid og tilrettelegging for friluftsliv. Nærheten til det kommunale forvaltningsapparatet gjennom friluftsrådernes organisasjon (kommunens ansatte og politikere er representert) har både positive og negative effekter. Når ordførere og andre sentrale politikere er representert får friluftsrådene en politisk tyngde for sitt arbeid. I begge studiekommunen er kommunens administrasjon representert med personer som har friluftsliv som sitt hovedansvarsområde. Dette muliggjør et tett samarbeid mellom kommunen og friluftsrådet, og kan dermed gi friluftsrådet mulighet for å påvirke kommunenes friluftslivsarbeid og visa vers. Men en slik organisasjonsmodell kan også ha svakheter. En kan reise spørsmål om friluftsrådene er for lite selvstendige med hensyn til å gi faglige innspill til kommunens arealplanlegging og forvaltning, særlig av kritisk karakter. Selv om aktuelle plansaker sendes friluftsrådet for høring, kan en vanskelig se for seg friluftsrådet som en kritisk og uavhengig aktør når kommunen selv er representert. I verken Kristiansand eller Bodø har friluftsrådene en slik uavhengig og kritisk rolle. Hvem er det da som er kommunens "sparring-partner" og påpasser i planlegging og forvaltning av friluftslivsområder?

#### *Frivillige organisasjoners rolle i kommunal friluftslivsplanlegging og forvaltning*

I Bodø ble vi tidlig i studien gjort oppmerksom på "Bodømarkas Venner". I en årrekke har de vært en institusjon i byen, særlig for noen tiår tilbake da sentrale politikere nærmest måtte tilkjempe seg styrevervene, i følge informanter. I dag har foreningen store rekrutteringsproblemer. En mindre gruppe pensjonister utgjør kjernen, også i det praktiske arbeidet med rydding av stier og løyper, bygging av gapahuker, utsetting av benker m.m. Deres ideelle formål er å gjøre Bodømarka triveligere for folk ved å bidra med praktisk tilrettelegging for friluftsliv. Bodømarkas Venner leverer sjelden høringsuttalelser til kommunale planer.

Bodø- og omegn Turistforening kommenterer av og til kommunale planer som berører friluftsliv. Dette ligner på situasjonen i Kristiansand. Det lokale medlemslaget av DNT følger med i hva som skjer i den kommunale planlegginga, og velger noe sporadisk å uttale seg. Som i Bodø er Naturvernforbundet og historieorienterte foreninger i Kristiansand sporadiske som høringsorgan i friluftslivsspørsmål. Av og til spiller naturverninteressene og friluftslivet på lag, av og til ikke. Det samme gjelder forholdet til idrett og også kulturminnevernet. Et mer sporadisk engasjement i kommunale planprosesser er kjennetegnet for flere av de frivillige organisasjonene. Dette avhenger av varierende personlig engasjement over tid, kompetanse om den kommunale planprosessen og ikke minst tida medlemmene har til rådighet for å sette seg inn i byråkratiske planer. Flere frivillige organisasjoner ønsker først og fremst å stimulere og legge til rette for et aktivt friluftsliv gjennom praktisk informasjons-, -motivasjons- og tilretteleggingsarbeid.

I Kristiansand har det oppstått ad-hoc foreninger knyttet til planer om større utbyggingssaker som berører viktige friluftsområder, for eksempel "Kjosdalens Venner" som aktivt kjempet mot bygging av bro over Kjosdalen (som er en grønncorridor som forbinder kyst og hei). Men foreningen var ikke med i siste runde i 2006, da Miljøverndepartementet grep inn og forhindret bygging etter at Fylkesmannen hadde fremmet innsigelse mot planen. Engasjementet for friluftsliv i frivillige foreninger er avhengig av prioriteringer, engasjement, personlige ressurser, kompetanse – til sammen en mengde faktorer som gjør deres deltakelse i lokale planprosesser svært ustabil og ikke minst sårbar (se også Skår og Østdahl 2006).

#### **Ulike forsvarere av friluftsliv fra kyst til hei**

Forut for studien fremmet vi en påstand om at oppslutningen om bymarker oppveier den reelt sett svake formelle reguleringen av bymarka, bl.a. i forhold til strandsonen som omfattes av byggeforbudet i 100-metersbeltet. Erfaringene fra Kristiansand og Bodø gjør at vi langt på veg vil bekrefte denne arbeidshypotesen.

Bodømarka har tradisjonelt hatt sterke forsvarere både blant politikere, i kommunens administrasjon, i frivillige organisasjoner og ikke minst blant brukerne. Innbyggernes verdsetting og aktive bruk av Bodømarka var tydelig også gjennom spørreskjemaundersøkelsen i studien (Stokke m.fl. 2008). Markagrensa er viktig for vern av Bodømarka. Likevel har, og er, deler av Bodømarka utsatt for sterkt utbyggingspress i form av hyttebygging.

Bydelsmarkene i Kristiansand har hittil hatt det vi kan kalle "et stille vern". I dette legger vi at bydelsmarkene har vært lite fokusert i kommunale planer, samtidig som utbyggingspresset på markaområder og markagrensa har vært begrenset. Men hvorfor er strandsona i Kristiansand nedbygget og ikke bydelsmarkene? Vi peker her på noen mulige årsaksfaktorer knyttet til ulike aktørers rolle.





*Skilting som resultat av samarbeid mellom Kristiansand kommune og frivillige organisasjoner. Foto: Erling Vindenes*

Et tidlig vern av bydelsmarkene i Kristiansand hadde bakgrunn i sikring av vannreservoarer for byens befolkning og et tidlig fokus på naturen som helsebringende for arbeiderne og ikke minst soldatene i byen. På tross av en kombinasjon av offentlig og privat eiendomsrett har bydelsmarkene både her og andre steder hatt status som befolkningens "allmannseie", for mange forbundet med friluftsliv som turer i skog og mark sommer og vinter.

Lokale lag og foreninger har både i Bodø og Kristiansand bidratt til å forhindre utbygginger av bymarka/bydelsmarkene ved å engasjere seg i plansaker. Det har også regionale og statlige sektormyndigheter gjort, bl.a. ved å fremme innsigelser i utbyggingsplaner. Organisasjonenes og foreningenes engasjement i tilrettelegging for bruk gjennom vedlikehold av utstyr, arrangementer m.m. har ikke minst bidratt til styrking av bydelsmarkenes status. Slik sett kan en si at lokale organisasjoner fungerer som bydelsmarkenes advokater for allmenne interesser.

Slik er det ikke i kystsonen. Denne sonen er "private aktørers" område, og historisk sett er det her bebyggelse og tettsteder har ligget. Dette er kjennetegnende ved både Kristiansands og Bodøs kystsoner. De siste tiårene har den private bebyggelsen som kjent i stadig større grad lagt beslag på arealene i strandsona. Selv om kysten ved Østlandet og Sørlandet står i en særstilling når det gjelder nedbygging, øker utbyggingspresset også andre steder langs kysten, særlig i og i nærheten av byer og tettsteder (SSB 2007). I Bodø opplever man et økende utbyggingspress knyttet til bygging av nye hytter, naust, marinaer, etc. på de best egnede kyststrekningene.

Litt spissformulert kan vi si at mens lokale organisasjoner fungerer som bydelsmarkenes advokater for allmenne interesser, ivaretar private advokater de privates interesser i kystsonen. Vårt inntrykk er at lokalforeninger som ivaretar friluftslivsinteresser i bydelsmarkene i stor grad har felles mål. I kystsonen er interessene mer sprikende, mellom private kapitalinteresser, utbyggingsinteresser, andre private interesser og allmennhetens friluftslivsinteresser. Dette gir seg utslag i de lokale foreningene, der medlemmene i samme forening, for eksempel velforeninger og hytteforeninger, kan ha både like og ulike interesser med hensyn til utbyggingsspørsmål.

De grønne korridorane står på flere måter i en mellomposisjon mellom kyst og hei, ikke bare geografisk. Mens det er stor bevissthet om å bevare flere av de store sammenhengende korridorane, er de mindre korridorane, som også kan være viktige for friluftslivet, mer sårbare for utbygging og "punktering". Korridorane er ikke avtegnet i arealplanen på samme måte som markagrensa, heller ikke er de underlagt et generelt byggeforbud slik som 100-metersbeltet langs sjøen. I de to studiekommunene er det eksempler på at frivillige foreninger har forsvart nedbygging av grønne korridorane, selv om det i størst grad er offentlige etater som arbeider for korridorane.

## **Drøfting**

Friluftslivsområdet har ikke en enhetlig plass i forvaltningsapparatet, verken på regionalt eller lokalt forvaltningsnivå. Dette gjelder både i planlegging og praktisk forvaltning. Ofte er friluftslivet et haleheng på andre og viktige forvaltningsområder. Hvem er så forsvarene av friluftslivet i lokal planlegging og forvaltning?

Med hensyn til de frivillige organisasjonenes rolle viser erfaringene fra Bodø og Kristiansand at også her inntar friluftslivet rollen som haleheng. Når idrettslag, kulturminneforeninger, historielag, naturvernforeninger, jakt- og fiskeforeninger og hytteforeninger arbeider for sine interesser, kan dette bidra til styrking også av friluftslivsinteressene. Men det trenger nødvendigvis ikke være slik. Heller ikke er det selvsagt at lokale organisasjoner prioriterer friluftslivsarbeid som berører den kommunale planleggingen og forvaltningen, for eksempel i utbyggingsaker. Kanskje er det først når det "går politikk i saken" at de lokale organisasjonene kommer på banen. Mest av alt er det et spørsmål om



prioritering, engasjement og ressourser. Et lite kallag som egentlig ønsker å prioritere praktisk friluftslivsarbeid, som å arrangere turer eller bygge gapahuker, ser kanskje ikke den store nytten av tidkrevende høringsrunder og lobbyvirksomhet mot politikerne. Resultatet blir en mer sporadisk deltakelse i planprosesser, og kanskje også en sporadisk innflytelse, i kommunal planlegging og forvaltning.

PBL bygger på prinsipper om deltakelse, men hva når deltakerne uteblir? I takt med delegering av myndighet på friluftslivsområdet kan det paradoksalt nok se ut som om befolkningens stemme delvis er blitt erstattet med en administrativ stemme i form av planarbeid. Men posisjon og plassering av friluftslivet i det offentlige, lokale forvaltningsapparatet er også uklar, på linje med lokale og regionale organisasjoners sporadiske deltakelse. Også i halv-offentlige organer som friluftsrådene er posisjonen i forvaltningsapparatet uklar, fordi kommunen selv er representert i det som kunne fungert som en uavhengig høringsinstans i friluftslivssaker.

Friluftslivet sammenlignes ofte med idretten. I tillegg til frivillig innsats er det slik at idretten sitter med et solid organisasjonsapparat, også på lokalt nivå. Idretten nyter i større grad godt av offentlige tilskuddsordninger, spesielt knyttet til anlegg. Dette gjør at idretten lokalt har en mer markert og tydelig plassering i det offentlige systemet, til tross for at den frivillige idrettens engasjement og påvirkning i plan- og utbyggingssaker også kan være begrenset. Erfaringene fra Bodø, Kristiansand og andre studier viser som vi har sett at friluftslivstiltak som rydding og skilting av stier derimot kan være avhengig av personlig engasjement i den lokale turgruppa, som kanskje ikke engang finnes. Hvorfor denne forskjellen? Noe av svaret kan ligge i at friluftslivet i stor grad har blitt sett på som et privat anliggende, det er noe vi selv tar initiativ til, og tradisjonelt sett har utøvd på egenhånd, i familien eller små grupper. I takt med at også friluftslivet er i ferd med å institusjonaliseres, organiseres og planlegges, ofte i form av arrangementer og i tilrettelagte omgivelser, bør det være et økende behov for å plassere ansvar for friluftslivsarbeid også i det kommunale forvaltningsapparatet, selvfølgelig et sted der nødvendige ressurser følger med. Et eksempel på dette kan være å prioritere arbeidet til barn- og unges representant i utbyggingssaker. I en tid der private eiendomsutviklere får stadig større ansvar og innflytelse, er det desto viktigere at det offentlige taler på vegne av grupper som ellers ikke blir hørt. Både barn, unge og eldre er eksempler på grupper med særlige behov for grønne arealer nære bomiljøene. Kanskje kunne barn- og unges representant i utbyggingssaker med fordel være en uavhengig part (det vil si ikke kommunalt ansatt), for bedre å ivareta rollen som vaktbikkje i utbyggingssaker. Egne kommunale friluftskonsulenter med fokus og kompetanse på feltet bør kunne bidra godt i en helhetstenkning, også som katalysator for frivillig arbeid. Kanskje er det på tide med en revitalisering av MIK (miljøvern i kommunene) der staten igjen tar ansvaret med øremerkede midler til den kommunale satsingen bl.a. på friluftslivssektoren.

Flere informanter i Bodø ønsker den politisk valgte, kommunale friluftsnemnda tilbake, som tidligere hadde stor innflytelse på arealsaker. Kanskje ville den på en god måte kunne utfylle det interkommunale friluftsrådet. Friluftslivet trenger en tydeligere plassering også på regionalt nivå, både i forvaltningsorganene og i interesseorganisasjonene. Før å kunne ivareta rollen som samarbeidspartner og kvalitetssikrer, som PBL legger opp til, forutsetter dette et tydeligere fokus og engasjement i de kommunale planene som berører friluftsliv.

Friluftslivet i bred forstand er godt forankret i befolkningen og vi kjenner godt til argumenter for økt bruk av friluftsområdene, som at det bidrar positivt til bedre helse og økt livskvalitet. Spørreskjemaundersøkelsene i Bodø og Kristiansand viser at de bynære friluftsområdene brukes av majoriteten av befolkningen, og av mange også svært hyppig (jfr. Stokke m.fl. 2008). Tross dette vet vi at byene våre stadig blir gråere i takt med nedbygging av grøntarealer (Thorén 2008; Guttu & Schmidt 2008; Schmidt 2007; Nyhuus & Thorén 1996). Altså er det viktige oppgaver å forsvare. Vår studie viser at lokalt engasjement nytter, og at dette har vært spesielt tydelig i forsvaret av bymarkene. Her har lokale organisasjoner jobbet mot felles mål i å bevare bymarksområder for rekreasjonsformål. Studien viser dermed at lokale lag og foreninger med engasjement for friluftsliv med fordel kan være mer bevisst på å ivareta også kysten som friluftslivsområde for allmennheten.

En tydeligere plassering av ansvaret for friluftsliv i offentlige forvaltningsorganer bør ikke stå i motsetning til det frivillige arbeidet. I lokaldemokratiet er begge deler viktig. Det er ikke vanskelig å forstå om friluftslivsentusiaster vegrer seg for å bruke mye tid på tunge kommunale planprosesser. Det er likevel en kjensgjerning at utbyggingssaker og arealplanlegging i stadig større grad berører friluftslivsinteressene, spesielt i urbane pressområder. Vi tror derfor det er viktig at lokale organisasjoner jevnlig vurderer viktigheten i å holde seg orientert i den kommunale planleggingen, hvor viktig det er å levere en høringsuttalelse, og hvor viktig det er å ha kontinuerlig kontakt med lokale politikere i posisjon.

## Referanser

Bischoff, A. 2005. Fornemmelse for stien. Om tilrettelegging for naturopplevelse. Foredrag, konferansen Forskning i friluft, Røros 1.-2. Desember 2005.

Fedreheim, G.E. og Sandberg, A. 2008: Friluftsloven og allemannsretten i et samfunn i utvikling. I UTMARK Nr. 1-2008

Guttu, J. og Schmidt, L. (2008): Fortett med vett. Eksempler fra fire norske byer. Bergen: Husbanken.

Holm, A. 2007. Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser: En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF Byggforsk/NOVA

Meland, A. 2006: Et kritisk blikk på norsk friluftslivsforvaltning. I UTMARK Nr. 1-2006

Miljøverndepartementet, 2001. Stortingsmelding nr. 39. Friluftsliv – ein veg til høgare livskvalitet. Oslo: Miljøverndepartementet.

Nyhuus, S. og Thorén, K. H. 1996. Grønnstrukturens vilkår i kommunal arealplanlegging 1965-1995 : endringer av grønnstrukturen i noen utvalgte by- og tettstedsområder fra 50-tallet til i dag. MILKOM notat 15/96. Oslo: Norges forskningsråd.



Schmidt, L. 2007. For tett? Fortetting, planprosess og bokvalitet i nye byboligprosjekter. NIBR-rapport 2007:12.

Skår, M. og Østdahl, T. 2006: Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark. Lillehammer: NINA Rapport 90,

Statistisk Sentralbyrå 2007. Bygging i strandsonen (1985-2007). [http://www.ssb.no/emner /01/01 /20/strandsone/](http://www.ssb.no/emner/01/01/20/strandsone/)

Stokke, K. B, Omland, A. Skogheim, R., Skår, M. & Vindenes, E. 2006. Planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder.

En kunnskapsoversikt. Oslo: **NIBR-notat 2006:133**

Stokke, K.B., Skogheim, R. og Skår, M. 2008. Bruk av bynære friluftsområder. I UTMARK Nr 2-2008.

Thorén, K. H. 2008. De grønne lungene som forsvant: om tap av grønnstruktur i byer og tettsteder . I Berntsen, B. og Hågvær, T. (red.) Norsk natur - farvel? En illustrert historie. Oslo: Unipub.

