DEL I: BEGRUNNELSE OG BEGREPER

1. Målsetting med håndboken

1.1. Hvorfor kartlegge og verdsette friluftslivsområder

Store deler av befolkningen har et aktivt forhold til friluftsliv. Friluftslivet er viktig for individet, og ferdsel og opphold i friluft er for mange en viktig del av tilværelsen. Friluftslivet har en egenverdi i form av umiddelbar glede ved selve aktiviteten, naturopplevelsen og muligheten til f eks fysisk aktivitet, avkobling og samvær med andre. I tillegg har friluftslivet flere direkte nytteverdier, som bedre helse og økt livskvalitet. Når det nasjonale målet for friluftslivspolitikken er at alle skal ha mulighet til å drive friluftsliv, bør det være naturlig for en kommune å ha et bevisst forhold til egne friluftslivsområder. Ettersom samfunnet benytter store summer på reparerende helsetiltak, er det en utfordring i det å utnytte potensialet friluftslivet har som helsefremmende aktivitet.

Som ledd i arbeidet med å utvikle og ivareta gode forhold for allmennhetens friluftsliv i kommunen, er målet at kommunen skal:
- sikre friluftslivsområder for dagens og for framtidige brukere,
- utvikle og ivareta en god tilgang til friluftslivsområder,
- utvikle og ivareta en god tilrettelegging for friluftsliv.

Det finnes mange gode grunner for at kommunen gjennom kartlegging og verdsetting skal ha et aktivt forhold til betydningen av friluftslivsområdene. Her er noen av de viktigste:
- Sikre en god og variert tilgang til friluftslivsområder og et godt friluftslivstilbud for befolkningen.
- Bruk av og kjennskap til naturen vil øke folks bevissthet rundt det å ta vare på den.
- Etablere et godt grunnlag for en målrettet forvaltning av friluftslivsområder.
- Sikre en målrettet innsats for å bedre tilretteleggingen for friluftsliv.
- Unngå bit for bit utbygging og fragmentering.
- Sikre at de viktigste områdene og mangfoldet av aktiviteter blir ivaretatt.
- Grunnlag for utarbeiding av kommuneplanens arealdel.
- Grunnlag for utarbeiding av planer for grønnstruktur, marka og lignende.
- Grunnlag for søknad om spillemidler og sikringsmidler.

Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder bør primært utføres som en del av arbeidet med kommuneplanen, eller som ledd i areal og tiltaksplanlegging for grønnstrukturen, marka og kulturlandskapet i og i nærheten av byer og tettsteder, samt i strandsonen og i fjellet. Videre kan den brukes som grunnlag til flere kommunale planer som kommunedelplan for idrett og fysisk aktivitet og lignende.

Hensikten med å klassifisere og verdsette friluftsområder i **Sarpsborg kommune** er å *tydeliggjøre hvilke friluftslivsområder som finnes i kommunen og verdsette disse*. Dette er en grunnleggende forutsetning for å kunne forvalte kommunens friluftslivsområder i tråd med kommunens overordnede mål om å sikre miljøet og en bærekraftig utvikling.

1.2. Overordnede målsettinger og føringer

Stortinget har gjennom St.meld. nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv - Ein veg til høgare livskvalitet* og St.meld. nr. 25 (2002-03) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, gitt følgende føringer:

Nasjonale mål for friluftslivet:
Strategisk mål:

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

Nasjonale resultatmål:
1. *Friluftslivet basert på allemannsretten skal haldast i hevd i alle lag av befolkninga.*
2. *Barn og unge skal få høve til å utvikle dugleik i friluftsliv.*
3. *Område av verdi for friluftslivet skal sikrast slik at det fremjar miljøvennleg ferdsel, opphald og hausting, og at naturgrunnlaget blir teke vare på.*
4. *Ved bustader, skular og barnehagar skal det vere god tilgang til trygg ferdsel, leik og annan aktivitet i ein variert og samanhengande grøntstruktur med gode samband til omkringliggjande naturområde.*

Det nasjonale målet om at innbyggerne skal drive med friluftsliv er bl a begrunnet ut fra et helse-, trivsels- og miljøperspektiv.

Videre gir St. meld. nr 39 (2000-2001) klare føringer om at kommunene skal ha kartlagt og verdivurdert grøntstrukturen i alle tettsteder, samt at alle kommuner med tettstedsnære markaområder får ei markagrense og en plan for forvaltning av marka innen 2006. En kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder bør være en naturlig del av dette arbeidet.

2. Klargjøring av begreper

2.1. Friluftsliv

Følgende definisjon er lagt til grunn for det offentlige arbeidet med friluftsliv siden tidlig på 1970-tallet.

Friluftsliv er opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandringer og naturopplevelse.

I lov om friluftslivet (28. juni 1957) blir følgende aspekter ved friluftslivet vektlagt:

Formålet med loven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og klargjøre allmennhetens rett til ferdsel, opphold mv. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes.

Disse definisjonene omhandler ikke bare selve aktiviteten som utøves, men også hvilke omgivelser aktivitetene foregår i, hvilke opplevelser friluftslivutøverne har, og hvilke effekter aktiviteten har både for utøverne og for områdene de bruker.

Det må understrekes at for friluftslivsutøverne er **opplevelsen** det sentrale. Opplevelsen er en kombinasjon av aktiviteten som utøves, de fysiske omgivelsene og forholdet til andre utøvere. For å forstå hvilken funksjon og verdi et friluftslivsområde har, er det altså nødvendig å kjenne til mer enn hvilke aktiviteter som utøves i området. Det er i tillegg også viktig å være oppmerksom på den rammen opplevelsen foregår innenfor. De inntrykk friluftslivsutøverne får fra aktiviteten og det sosiale og fysiske miljøet, vil bli forstått og bedømt i forhold til personlige erfaringer, sosiale normer og kulturelle tradisjoner.

Selv om friluftsliv er mer enn aktiviteter, er disse en sentral del av opplevelsen. Vi har her tatt med noen avgrensinger i forhold til aktiviteter:

Ulike uteaktiviteter i nærmiljøet som foregår med tilsvarende krav som friluftslivet har til områder, tilrettelegging mm, behandles i denne håndboka likt med friluftsliv. De færreste har muligheter for å dra langt for å utøve friluftsliv i hverdagen. For noen grupper er mangelen på fritid det vesentligste hinderet, mens andre grupper som barn og eldre, har liten mobilitet. For å oppnå målsettingen om gode forhold for friluftsliv og andre uteaktiviteter i hverdagen, blir *nærmiljøet* svært sentralt. Barns aksjonsradius varierer i forhold til alder og modning, men er ca. 100-200 m for de minste og ca. 500 m for de litt større.

Det hjelper lite for barn i førskolealder at det er et tilgjengelig lekeområde 1 km fra bostedet. Det er derfor helt avgjørende for barns og unges leke- og aktivitetsmuligheter at vi tar vare på de grønne områdene der de bor.

Aktiviteter som ligger i grenselandet mellom friluftsliv og andre fritidsaktiviteter tas med i kartleggingen og verdsettingen, dersom de foregår i naturomgivelser og på friluftslivets premisser.

2.2. Allemannsretten

Allemannsretten er fundamentet for friluftslivet i Norge. Denne gir blant annet rett til fri **ferdsel** til fots og på ski i utmark, rett til **opphold** som rasting og telting, samt **høsting** bl a av bær og sopp. Allemannsretten gjelder i tillegg på sjøen, hvor det også er fritt fiske til eget bruk. De viktigste delene av Allemannsretten er lovfestet i Lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16. Lovens formål er

"…å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlige fritidsaktivitet bevares og fremmes."

Rettigheter som retten til å høste ville bær og nøtter er hjemlet i annen lov. Friluftsloven inneholder ikke bare retter, men også plikter i forhold til grunneiere, brukere, andre friluftslivsutøvere og ikke minst i forhold til naturgrunnlaget. Lovens formålsparagraf (se over) presiserer at naturgrunnlaget for friluftslivet må vernes.

Loven gir oss en relativt sterk rett til å ferdes i utmark, men gir liten beskyttelse mot utbygging og andre arealbruksendringer. Selv om friluftsloven § 34 gir Kongen, med Stortingets samtykke, lov til å legge ut områder til *"friluftsmark"*, gjelder dette bare statsgrunn, og paragrafen er aldri brukt. Arealdisponeringen må i all hovedsak styres gjennom plan- og bygningsloven, og denne gir kommunene gode muligheter til å ivareta friluftslivsinteressene.

Den viktigste faktoren for å opprettholde allemannsretten er at den blir brukt, og at folk flest har en god forståelse av dens retter og plikter.

2.3. Verdsettingsbegrepet

At "noe" har verdi er uttrykk for at enkeltpersoner, grupper eller samfunn etterspør dette "noe" innenfor et aktuelt tidsrom. Verdsetting påvirkes av strømninger i tiden og kan ikke angis som en objektiv størrelse.

Ser man derimot på verdibegrepet innen friluftslivet er dette relativt stabilt. Turer i nærmiljøet og skog og mark, sommer og vinter dominerer. Denne turkulturen vokste frem på slutten av 1800-tallet og har vært en stabil og allmenn aktivitet med stor oppslutning i mer enn 50 år. Samtidig har nye trender og andre verdinormer dukket opp som en del av friluftslivet.

For å få verdsettingen mest mulig nyttig og beslutningsrelevant for kommunene, samt å bli et redskap for å veie ulike sektorinteresser opp mot hverandre, har håndboken lagt opp til å verdsette områdene etter en gitt skala. All verdivurdering har et innslag av skjønn. For å få en felles plattform, er det lagt opp til et enkelt verdsettingssystem (se kap. 4.2.5) med gitte kriterier å forholde seg til. For utdypende gjennomgang av teorien bak verdsetting av friluftslivsområder, se DN-håndbok nr. 18 - 2001 og Østlandsforsknings Rapport nr. 14/2002.

Ulike aspekter ved verdsetting av friluftslivsområder vil bl a være:

- Tilgjengelighet
- Bruksfrekvens
- Brukere
- Egnethet
- Funksjon
- Opplevelseskvaliteter
- Symbolverdi
- Kunnskapsverdier
- Tilrettelegging
- Utstrekning
- Graden av inngrep

For at en verdsetting skal være etterprøvbar bør det redegjøres klart for hvilke vurderinger og kriterier som er lagt til grunn.

3. Forholdet til andre brukere

3.1. Idrett, fysisk aktivitet og andre fritidsbrukere

Overgangen mellom idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv er flytende. Idrett defineres av Kultur- og kirkedepartementet som *"..aktivitet i form av konkurranse, eller trening i regi av den organiserte idretten*", mens deres definisjon av fysisk aktivitet også favner om friluftsliv.

Mange nordmenn driver med en form for fysisk aktivitet som ligger i grenseland mellom idrett og friluftsliv. Løping og sykling i skogen benytter ofte samme type tilrettelegging som turfriluftsliv. Flere idretter som turlangrenn, orientering og terrengsykling er avhengige av naturpregede områder for å drive sin aktivitet.

I kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder blir det naturlig å ta hensyn til idretts- og fritidsaktiviteter som lett kombineres med friluftsliv.

Det bør skilles mellom aktiviteter som 1) i stor grad foregår på samme premisser som friluftslivet (bare bidrar til begrensete konflikter) og 2) aktiviteter som krever anlegg i naturområdene eller arealer reservert for aktiviteten i lengre perioder / deler av året.

Det må avveies i det enkelte tilfellet hvordan man skal vurdere områder med aktiviteter i kategori 2 ved kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder. Slike områder bør i all hovedsak kartlegges som idrettsområder.

Samtidig kan det være aktuelt å verdsette mange av idrettsområdene i forhold til friluftsliv. Det vil bl a gjelde i følgende tilfeller:

- Når området har et potensial for friluftslivsbruk ved at det gjennomføres en sterkt ønskelig tilpassing av anlegg eller aktivitet på området for å ivareta viktige funksjoner for friluftslivet, f eks ved etablering av passeringskorridorer eller tidsregulering av idrettens tilgang til området.



FOTO: ERIK STABELL


FOTO: ERIK STABELL

- Når et område som en del av et turterreng er viktig for friluftsliv i deler av året, f eks vinterbruk av en golfbane.
- Når bruken av et område har sterke innslag av lek eller som ledd i friluftsliv, f eks enkle alpinanlegg med nærmiljøfunksjon.

Ressurs- og utstyrskrevende fritidsaktiviteter som utøves i naturpregede områder kan også tas hensyn til, men her bør det vurderes nøye om slike aktiviteter har negative konsekvenser for det tradisjonelle friluftslivet.

Motorisert ferdsel i utmark er ikke friluftsliv og faller utenfor denne håndboken.

3.2. Andre brukerinteresser

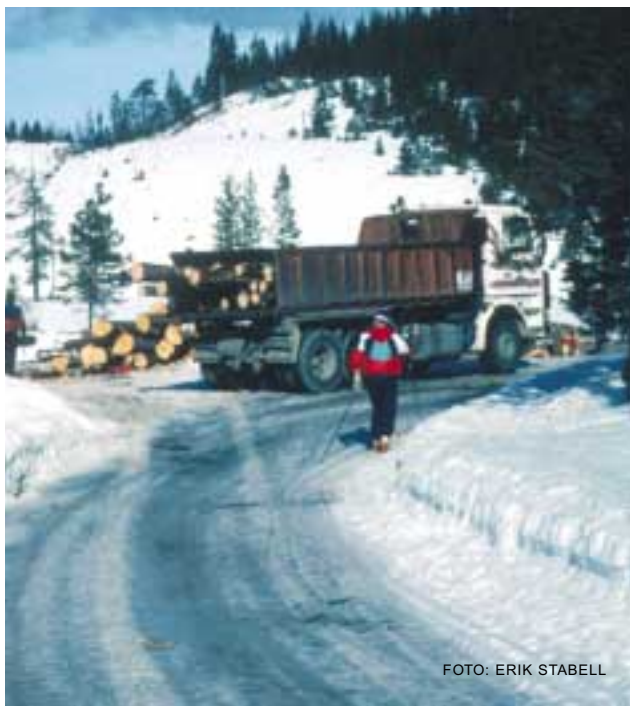
Areal som nyttes til friluftsliv vil ha andre brukerinteresser. Det kan f eks være grunneieres skogsdrift. Denne håndboken har fokus på kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder, og andre brukerinteresser vil bare indirekte påvirke denne. Dersom andre brukere påvirker friluftslivet i betydelig grad, bør dette tas med i diskusjonen om et område har potensiell verdi for friluftslivet.

Andre brukerinteresser kan være:

- Jordbruk
- Skogbruk
- Reindrift
- Havbruk
- Kommersielle jakt- og fiskeoperatører
- Reiseliv
- Annen naturbruk

Utnytting av naturen i reiselivssammenheng vil ofte være basert på allmennhetens rett til ferdsel og opphold i utmark. Brukerinteressene påvirker områdene både ved utøvelsen av forskjellige virksomheter og ved bygging av ulike typer anlegg.

Kommunen har hovedansvaret for hvordan forholdene er for friluftslivet. I tillegg er kommunen arealplanmyndighet, og har også myndighet etter flere lovverk som regulerer ulike virksomheter som påvirker friluftslivets rammevilkår. Således har kommunen et hovedansvar for å sikre friluftslivsinteressene i områder som er viktige for friluftslivet.


FOTO: ERIK STABELL