

Benonisen, R. (2025). Mål og målinger for naturmangfold og friluftsliv: Kan også besøksforvaltninga måles? I A. Viken, G. Svensson & R. Benonisen, *Friluftsliv og besøksforvaltning*. (s. 205–224). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa481110>

Kapittel 10

Mål og målinger for naturmangfold og friluftsliv

Kan også besøksforvaltninga måles?

Rune Benonisen

Innledning

Debatten om måling og evaluering av politiske tiltak er vanlig i norsk offentlighet, for eksempel om skoleelevers resultater måles tilstrekkelig eller på riktig måte. Det er også en diskusjon om hvorvidt ansatte, som lærere og helsearbeidere, bruker for mye tid på rapportering. Dette kapitlet fokuserer på mål og målinger relatert til natur- og miljøforvaltning i Norge, med spesielt fokus på naturmangfold og friluftsliv, som er sentrale elementer i besøksforvaltning.

Samfunn er avhengige av naturressurser, og forvaltning av disse er et viktig tema. Spesielt gjelder dette balansen mellom bruk og vern, som for eksempel mellom havressurser og fiskeri, sauehold og ulv, reindrift og rovdyr, samt reiseliv og naturmiljø. Som del av styringa eller forvaltninga definerer myndighetene målsettinger og gjør målinger på ulike nivåer. Måla forteller hva man ønsker å oppnå og målingene svarer på i hvilken grad måla nås.

Tidligere i boka ble Miljødirektoratets definisjon av feltet presentert (se kapittel 4). Vi anser denne definisjonen som en målformulering. Måla er «best mulig opplevelser for besøkende», «lokal verdiskaping» og «ivaretagelse av verneverdier» (Miljødirektoratet, 2015, s. 7). Men nås disse måla med dagens besøksforvaltning? For å kunne svare på det må vi anerkjenne at besøksforvaltninga rommer målsettinger knyttet til flere fagområder. I denne boka argumenteres det for at besøksforvaltning har en tosidighet: at den både forholder seg til miljøfeltet, spesielt naturmangfold, og til friluftslivsfeltet som også inkluderer samfunnsmessige aspekter som folkehelse, lokal verdiskaping og næringsutvikling.

Kapitlet skal vi se nærmere på systemet og forvaltninga rundt mål og målinger som er relevant for besøksforvaltning i Norge, og hvordan måla følges opp. Kjernen i et slikt system er at myndighetene setter seg mål for hvor man vil, og at dette etterprøves, altså måles. Mål er, eller bør i det minste være, et element i et evalueringssystem. Kapitlet ser både på hvordan ulike mål og målinger innen friluftsliv og naturmangfold skjer hver for seg og samlet, slik besøksforvaltninga forutsetter.

Hvorfor mål, målinger og rapportering innenfor miljøfeltet

Målstyring er sentralt i norsk forvaltning. Men man har ikke alltid brukt denne benevnelsen. Begreper som rammestyring og resultatstyring har for eksempel i seg elementer av mål, det samme har et begrep som politisk styring. På 1980-tallet bestemte staten at det man kalte målstyring (eller resultatstyring som det også ble kalt) skulle være det grunnleggende styringsprinsippet (Johansen, 2010, 2015), med virkning fra 1990. Prinsippet har vært omdiskutert og er ikke presist definert. Noen har betraktet det som en slags filosofi, andre som teknikker. Johansen definerer resultatstyring (målstyring) på denne måten. Det er:

[...] måling og rapportering av offentlige tjenesters produktivitet og effektivitet med ulike resultatindikatorer med det formål at administrative og politiske organer skal kunne vurdere resultater og fordeling, ta beslutninger, iverksette tiltak og evaluere politikk ... (Johansen, 2010, s. 7).

I en analyse av målstyring i verneområder drøfter man også målstyringa i forhold til andre styringsbegreper og -metoder. Man understreker der at mål- eller resultatstyringa må være basert på kunnskap. Det er altså en kunnskapsbasert eller adaptiv forvaltning. Og kunnskapen må gjennom en formalisert prosess hvorigjennom «faktorer, standarder og indikatorer defineres og presiseres» (Gundersen et al., 2011, s. 13). Rapporten om målstyring i verneforvaltninga er over 10 år gammel (i 2024). Den konkluderte med at målstyring ikke var klart definert, og at vernemyndighetene måtte «finne sin egen form og metode for målstyring» (Gundersen et al., 2011, s. 79). Om den har gjort det er ikke dokumentert, men som vi skal vise har målstyringa fått relativt stor plass i natur- og miljøforvaltninga i Norge.

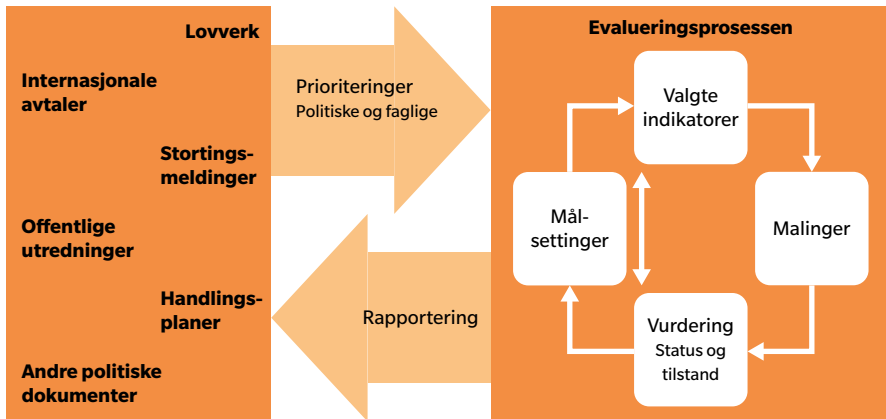
Slik målstyringa defineres er altså det å sette mål (som vi stort sett vil kalle målsettinger), å peke ut en retning eller å beskrive et ønsket resultat. Videre er filosofien at når en politikk eller et tiltak er iverksatt og det er brukt ressurser på det, bør man finne ut om målet er nådd. Og nettopp denne evalueringsprosessen, eller målinga, er en betydelig del av forvaltningsarbeidet. Men det er ofte et problem at måla er uklare eller sammensatte. En idrettsutøver

som konkurrerer på 100 meter baneløp, vet eksakt hvor målet er før start, og hva som er oppnådd straks mållinja passert. Innenfor miljøfeltet er det mer komplekst enn som så.

Mål og målinger er et språklig uttrykk for prosessene som gjennomføres for å evaluere status og tilstand for et miljøtema, eller for naturmangfold og friluftsliv. Internasjonalt benyttes gjerne begrep som *assessment* (vurdering) om evalueringsprosesser og *monitoring* om overvåkning av for eksempel naturtilstanden i et verneområde. Som regel er det en sirkulær prosess som over tid gjentas på samme måte. Vi har illustrert dette i figur 10.1. Skissa i figuren er forenklet og generalisert. Modellen er inspirert av beskrivelsene på miljødirektoratet nettsider *Miljøstatus.no* og *Naturindeks.no*, men presenteres her som en generell beskrivelse av en mål- og målingsprosess.

Figur 10.1

Oversikt over system mål og målinger av miljøtema. Figuren er inspirert av beskrivelser, i hovedsak fra Miljøstatus.no og Naturindeks.no



Slik vi forstår feltet kan prosessen med mål og målinger deles i to hoveddeler. Til venstre i figur 10.1 finnes politiske og administrative dokumenter som på ett eller annet vis definerer gjeldende målsettinger og prioriteringer. Når så en *målsetting* er fastsatt, går den inn som et premiss i den andre hoveddelen, det vi kan kalle *evalueringsprosessen*. Den er illustrert til høyre i figur 10.1 som en prosess med fire steg; 1. Målsettinger, 2. Valg av indikatorer, 3. Gjennomføring av målinger, 4. Definere eller vurdere status eller tilstand.

Selve målsettinga sier noe om hva vi vil oppnå, men for å kunne si noe spesifikt om hvorvidt vi «når fram» må det fastsettes hvordan det skal måles. Til det brukes et sett av indikatorer. *Indikatorer* er objekter som måles, eller som man følger med på for å kunne si noe om tilstand og tilstandsendringer. Begrepet indikator brukes i flere sammenhenger, og kan for eksempel være en dyreart. Dennes tilstand kan også si noe om tilstanden i et økosystem. For eksempel brukes tilstanden til sjøfugler som indikatorer på forurensning i havet. Et sammensatt sett av indikatorer brukes også til å karakterisere økosystemet som helhet eller beskrive tilstanden for naturen som sådan. *Målinger* er det arbeidet som gjøres når man undersøker indikatoren som er valgt. Når målinga er utført, kan man definere status eller tilstand. Når prosessen gjentas, får man informasjon om endring over tid. I prosessen kan det en rapporterer føre til endringer i politiske føringer og definering av nye eller reviderte mål.

Hvorfor mål og målinger?

De måla norske myndigheter har innenfor miljøfeltet og de evalueringsprosessene som utføres, er nødvendigvis tilpasset både temaet og målgruppene som har nytte av kunnskapen som frembringes. Siden det er de nasjonale politiske myndighetene som har ansvar for miljøpolitikken, er også transparens viktig, altså at det synliggjøres i hvilken grad politikken og de målene myndighetene har vedtatt blir realisert, og at allmennheten kan kikke de ansvarlige i korta. Et annet aspekt er at Norge som nasjon har sluttet seg til flere internasjonale konvensjoner og inngått avtaler som er juridisk bindende for norske myndigheter og som de må rapportere på. Målingene må også vise dette.

Blant de verktøyene som brukes i Norge for å få fram og formidle kunnskap om status og tilstand for miljøpolitikken er *Norges klima- og miljømål*. Dette er ei samling av målsettinger for alle miljøtemaene som ligger under ansvarsområdet til Klima- og miljødepartementet. De temaene som er valgt ut, målsettingene og indikatorene som presenteres på nettstedet *Miljøstatus.no*, er vedtatt og forankret i politiske beslutninger og nedfelt i dokumenter. For eksempel er de gjeldende målsettingene for naturmangfold vedtatt gjennom stortingsmelding nr. 14 *Natur for livet* (Meld. St. 14 (2015–2016)) og de

gjeldende målsettingene for friluftslivet er presisert i stortingsmelding nr. 18 *Natur som kilde til helse og livskvalitet* (Meld. St. 18 (2015–2016)).

Hvordan et land velger å måle sin miljøpolitikk, avhenger av mange forhold. Noe er åpenbart basert på politiske prioriteringer. Et annet forhold kan være hvilke fagtradisjoner man har i forvaltninga. Internasjonalt har det for eksempel vært betydelig fokus på evalueringsprosesser for verneområder, altså på hvor godt forvaltninga av verneområdene fungerer. Dette omtales generelt som «*protected area management effectiveness evaluation*», eller PAME (*Protected Planet*, u.å.-a og b). Dette antas å få enda større oppmerksomhet i oppfølging av den såkalte *Naturavtalen* (se kapittel 4), som krever måling av hvorvidt målet om 30 prosent bevaring av natur faktisk oppnås, og eventuelt hvordan. Per 2024 har Norge hverken tradisjon eller praksis for denne type evaluering av verneområder, selv om *The International Union of Conservation* (IUCN) har anbefalt slike evalueringsprosesser (Klima- og miljødepartementet, 2019). Man er for eksempel kommet mye lenger med dette i Finland (Metsähallitus, u.å.-a og b) som har levert en gjennomgående evaluering av vernesystemet så sent som i 2023 (Metsähallitus u.å.-c), men også i andre land. Det betyr at det finnes mye ulik kunnskap om feltet mål og målinger innenfor natur- og miljøfeltet både i Europa og verden for øvrig.

Norges klima- og miljømål for natur- og miljøfeltet, inkludert friluftsliv

Norsk miljøpolitikk hegner om de åpenbare behovene og retten enhver har til et «helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir halde ved lag», slik det heter i grunnlovas §112. I tråd med dette er det en rekke lover som er laget spesifikt for å regulere bruken av natur og beskytte miljøet. I tillegg til lovene er det utarbeidet forskrifter – mer detaljerte reglementer – knyttet opp mot spesifikke lover, for eksempel naturmangfoldlova. Den overordna miljøpolitikken i Norge fastsettes av Stortinget, for eksempel gjennom å ta en stortingsmelding til etterretning. Regjeringa, ved Klima- og miljødepartementet, følger dette opp, dels gjennom å ivareta helheten i regjeringas klima- og miljøpolitikk, dels gjennom arbeidet i sine

underliggende etater. Mellom 2015 og 2023 er miljøpolitikken blitt forankret i stortingsmeldinger for naturmangfold (Meld. St. 14 (2015–2016)), friluftsliv (Meld. St. 18 (2015–2016)), kulturmiljøpolitikk (Meld. St. 16 (2019–2020)) og klimaplanen for 2021–2030 (Meld. St. 13 (2020–2021)). Stadig kommer nye til – det er dynamiske prosesser. I 2024 skal det framlegges ei ny melding knyttet til Regjeringas oppfølging av Naturavtalen.

Andre politiske dokumenter som samarbeidsplattformer (Granavolden-plattformen, Hurdalsplattformen) og handlingsplaner angir også prioriteringer i politikken til de enkelte regjeringene. Basert på Stortingsmelding nr. 14 (2015–2016) har det for eksempel blitt utarbeidd en «Handlingsplan for styrket forvaltning av verneområder» (Klima- og miljødepartementet, 2019). Den sier noe mer detaljert om hvordan man skal oppnå bedre forvaltning av verneområdene. Altså er dette presisering og fortolkning av målformuleringer gitt i stortingsmeldinga (Meld. St. 14 (2015–2016)) og konkretisering av tiltak for å nå måla. Handlingsplanen sier også noe om hvordan man skal følge med på tilstanden i verneområdene (punkt 3.1, s. 13). Her pekes det på at overvåkning skal skje gjennom bevaringsmål (punkt 3.1.3, s. 16) og det man kaller *arealrepresentativ overvåkning* (s. 16–17) som innebærer overvåkning av utvalgte områder.

Andre internasjonale avtaler og konvensjoner som er førende for norsk miljøpolitikk er først og fremst *Konvensjonen om biologisk mangfold* (CBD). Den har til hensikt å bevare det biologiske mangfoldet, sikre bærekraftig bruk av biologiske ressurser og sikre rimelig og rettferdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genetiske ressurser (Miljødirektoratet – konvensjoner, u.å.). Den tidligere omtalte Naturavtalen er en del av CBD-systemet. I alt finnes det per 2023 16 konvensjoner innenfor natur- og miljøfeltet (Miljødirektoratet – konvensjoner, u.å.) som Norge har forpliktet seg til, er juridisk bundet av og som gir føringer på norsk politikk og forvaltning. To eksempler er *Bonn-konvensjonen* som har som mål å stanse tap av natur fram mot 2030 og 2050 og *Bern-konvensjonen*, om vern av ville europeiske planter, dyr og naturlige leveområder (Miljødirektoratet – konvensjoner, u.å.). Begge disse gir til dels betydelige føringer for hva Norge kan foreta seg i forvaltninga av rovvilt, særlig for arter som er sterkt truet slik som gaupe, jerv og ulv. I norsk offentlig debatt tas det sjelden hensyn til at forvaltninga er bundet av slike avtaler.

Klima- og miljødepartementet har oppsummert et sett klima- og miljømålsettinger for Norge (Miljødirektoratet – miljøstatus, u.å.). Dette finnes

på nettstedet *miljøstatus.no* og er basert på politiske beslutninger og dokumenter – og er ment å skulle gi en samlet tematisk oversikt. Per desember 2023 omfatter dette i alt seks temaer og 24 mål med underliggende delmål eller resultatområder, samt 82 tilknyttede indikatorer. Temaene og noen av måla er som følger (per desember 2023):

1. *Naturmangfold*. Sikre god tilstand på økosystemer og økosystemtjenester, forhindre utrydding av arter og naturtyper, verne et utvalg av norsk natur.
2. *Kulturminner og kulturmiljø*. Minimere tap av verneverdige kulturminner, vedlikeholde prioritert utvalg av kulturminner, vedtaksfredning av et representativt utvalg, vedlikehold frede bygg, anlegg og fartøy.
3. *Friluftsliv*. Statusen skal tas vare på og utvikles gjennom større bruk av naturen som læringsarena og aktivitetsområde.
4. *Forurensning*. Forurensning og utslipp av skadelige stoffer skal stoppes og ikke skade helse og miljø. Vekst i avfall skal være lavere enn økonomisk vekst og utnyttes som ressurs. Trygge luftkvalitet, redusere støyplager.
5. *Klima*. Kutte utslipp av klimagasser, fremme klimanøytralitet og skape et lavutslippssamfunn. Samfunnstilpasninger for klimaendringer.
6. *Polarområdene*. Villmarkspregede områder som Svalbard skal bevares, kulturminner og kulturmiljø sikres, menneskelig påvirkning på miljøet reduseres.

Begrepene vern og bevaring knyttes i dagligtalen både til miljø- og kulturvern. Livsmiljøer, natursystemer og arter er gjerne objekter for bevaring av natur, mens fysiske eller immaterielle spor av mennesker er objekter for kulturvern. I de norske miljømålene er også bruksformål som friluftsliv tatt inn.

Den øverste myndigheten for oppfølging av disse klima- og miljømålene er Klima- og miljødepartementet, mens implementerings- og fagansvaret lig-

ger hos en lang rekke underliggende etater og samarbeidspartnere.¹ Det er et relativt komplekst system hvor mange institusjoner, lovverk og regler for ivaretagelse av natur- og miljøverdier samlet og hver for seg bidrar til helheten i miljøvernet. Vi vil i fortsettelsen fokusere på to temaer som er særlig relevante for å kunne si noe om graden av måloppnåelse innen besøksforvaltning; naturmangfold og friluftsliv.

Nærmere om mål og målinger illustrert med eksempel fra tema *naturmangfold og friluftsliv*

A: Naturmangfold

Målsettingene man følger opp gjennom klima- og miljømålsystemet for temaet «naturmangfold» finnes i stortingsmelding 14 (2015–2016), *Natur for livet* (Meld. St. 14 (2015–2016)). Meldinga angir tre målsettinger, henholdsvis 1.1 «økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester», 1.2 «ingen arter og naturtyper skal utryddes, og utviklinga til truede og nær truede arter og naturtyper bedres» og 1.3 «et representativt utvalg av norsk natur skal tas vare på for kommende generasjoner». I klima- og miljømålene på Miljøstatus.no, presenteres det en detaljert beskrivelse av status for hvert av disse måla. Systemet rommer faglige begrunnelser og beskrivelser av spørsmål og temaer som «når vi målet?», «årsaker til dagens situasjon», «hvorfor er dette temaet viktig», «forutsetninger for vurdering av måloppnåelse» og «kvalitet og vurdering av måloppnåelsen».

Når det gjelder mål 1.1 om økosystemene er det flere delmål eller miljøindikatorer som sier noe om dette. En slik indikator er «økologisk tilstand fjell», hvor da fjell er økosystemet. Tilsvarende finnes for skog, våtmark, kyst og så videre. For å vite noe om økologisk tilstand gjøres et betydelig arbeid med å overvåke en lang rekke av arter som samlet kan gi oss data og informasjon.

1 Underliggende etater til Klima- og miljødepartementet som har oppfølging tilknyttet Norges klima og miljømål, er Enova, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Kystverket, Miljødirektoratet, Norsk polarinstitutt, Riksantikvaren, Senter mot marin forsøpling, Meteorologisk institutt, Artsdatabanken, Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (Miljøstatus.no.).

Gjennom statlig finansierte overvåkningsprogrammer, forskningsarbeider og analyser undersøkes i alt 30 slike arter innenfor økosystemet fjell. For eksempel bestand av smånagere, fjellrev, issoleie, jaktfalk og jerv, og andre. I skog er antallet undersøkte arter og andre elementer (som generelt kalles for indikatorer) 89, og rommer for eksempel fugler, rovdyr, lav, moser, men også mengde stående død ved (døde trær som fortsatt er stående) og liggende død ved som begge har stor økologisk betydning i skogøkosystemet. Hvilke arter og elementer som skal undersøkes avgjøres av fagfolk og baseres på at det man undersøker skal ha en viktig økologisk betydning. Når fjellets økologiske tilstand skal fastsettes, gjøres det på grunnlag av samlet kunnskap om 19 ulike indikatorer som «representerer fjelløkosystemets struktur, funksjoner og produktivitet» (Miljødirektoratet – miljøstatus, miljøindikator 1.1.6, u.å.). Datagrunnlaget er overvåkningsdata, modellberegninger og ekspertvurderinger.

I eksemplet over er det man måler et utvalg av arter og andre elementer som sier noe om økologisk tilstand. For andre temaer, for eksempel under miljømål 1.2 «Ingen arter eller naturtyper skal utryddes, og utviklinga til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres». For å holde kontroll med dette brukes Artsdatabanken som er en «kunnskapsbank for naturmangfold» (Artsdatabanken, u.å.). Her presenteres for eksempel status for «norsk rødliste for arter» og for «norsk rødliste for naturtyper». Dette er lister som baseres på ekspertvurderinger og metodikk fra *Den internasjonale naturvernunionen* (IUCN). Rødlista er en oversikt over arter som det er stor risiko for at skal dø ut i Norge (Artsdatabanken – rødlista, u.å.) 1. Målet for denne indikatoren kan være at en art, for eksempel rype, skal få bedre bestandsstatus og utbredelse. Den faktiske tilstanden for rypa fås gjennom forskning og overvåkning som også danner grunnlag for rødlistevurderingene. Disse gjøres hvert fjerde år av en fag- og ekspertkomité.

For miljømål 1.3 «*Et representativt utvalg av norsk natur skal tas vare på for kommende generasjoner*» vurderes åtte særskilte parametere, alle om hvor mye vernet areal vi har innenfor naturtyper i Norge, som for eksempel skog. Dette er rent kvantitative mål på hvor mye areal som er vernet etter naturmangfoldlova, og sier ikke noe spesifikt om naturtilstanden i verneområdene. I mange andre land er tilstanden, både med hensyn til naturkvalitet og sosiokulturelle aspekter, også inkludert.

I Tabell 10.1 vises et eksempel på hvordan miljømålene kan håndteres; målet, det som måles (indikatorer), status og utvikling og hvordan dette måles.

Tabell 10.1

Oversikt nasjonale målsettinger for Naturmangfold som del av Norges Klima og Miljømål. (Kilde: Miljøstatus. Miljødirektoratet, u.å.)

Miljømål	Indikatorer	Status / Utvikling	Hvordan det måles
1.1 Økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester	1.1.5 Status og utviklingstrekk for økologisk tilstand i skog	Status: Middels Utvikling: Stabil Tilstand 0,42 – nedre grense for god er 0,6	Basert på 13 faktorer, inkludert bestand av viktige arter, mengde død ved, areal av gammel skog og kunnskap om 89 arter
	1.1.6 Status og utviklingstrekk for økologisk tilstand i fjell	Status: God Utvikling: Negativ Tilstand 0,68 – nedre grense for god 0,6	Tilstand baserer seg på 19 ulike faktorer, blant annet bestandsnivå av viktige arter, isbreers areal og vegetasjonens varmekrav. Beregnet ut fra kunnskap om 30 arter, inkludert fire nøkkelarter: smågnagere, vier, tamrein og villrein

B: Friluftsliv

Under temaet *Friluftsliv* er det to miljømål med i alt åtte parametere. Målsettingene er tatt fra Stortingsmelding 18 (2015–2016) om friluftsliv (Meld. St. 18 (2015–2016), for eksempel s. 12–14). Her står det at «Regjeringen vil prioritere friluftsliv i nærmiljøet slik at alle kan delta. Barn og unge er prioriterte målgrupper». Dette miljømålet er derfor spesielt rettet mot å *sikre* og *skape* muligheter for friluftsliv samt å *stimulere* til aktivitet. Målinger gjøres ved å finne ut hvor stor andel av befolkninga som deltar i friluftaktiviteter,

har trygg tilgang til nærturterreng, eller benytter leke- og rekreasjonsarealer². Dette er et begrenset perspektiv, når vi vet at både den nevnte meldinga og i den offentlige debatten er friluftaktiviteter sterkt knyttet også til andre mål, særlig til «bred verdiskaping» som inkluderer sosial, kulturell, økonomisk og miljømessig verdiskaping, og «folkehelse» som omfatter helse- og trivselsmessige effekter av fysisk aktivitet. Dette inngår imidlertid ikke som en del av Norges klima- og miljømål under friluftsliv.

Tabell 10.2

Oversikt nasjonale målsettinger for Friluftsliv som del av Norges klima- og miljømål. (Kilde: Miljøstatus. Miljødirektoratet, u.å.)

Miljømål	Indikatorer	Status / Utvikling	Hva måles det på
3.1 Friluftslivets posisjon skal tas vare på og utvikles videre gjennom ivaretagelse av allemannsretten, bevaring og tilrettelegging av viktige friluftslivsområder, stimulering til økt friluftslivsaktivitet for alle	3.1.1 Andel av befolkninga som deltar i friluftslivsaktiviteter to eller flere ganger i måneden, og andel av som deltar minst to ganger i uka	Status: God Utvikling: Positiv I 2020 deltok 74 prosent i friluftslivsaktivitet minst to ganger i måneden. 36 prosent deltok minst to ganger i uka	SSBs levetårsundersøkelse
	3.1.2 Andel av befolkninga som har trygg tilgang til nærturterreng innen en avstand på 500 meter. Nærturterreng er definert som naturområder på minst 200 dekar, beliggende innen 500 meters avstand	Status: Middels Utvikling: Stabil	SSBs statistiske beregninger av areal og befolkning

2 Nærturterreng er definert som naturområder på minst 200 dekar innen 500 meters avstand fra bosted, mens leke- og rekreasjonsarealer er egnede arealer som ligger nærmere enn 200 meter.

Det er betydelige forskjeller mellom temaene naturmangfold og friluftsliv når det gjelder omfanget av målinger og hva man kan få ut av dem. Som nevnt anvendes bare én indikator for tilgang til friluftsområder, og målingene gjøres av Statistisk Sentralbyrå (SSB) gjennom spørreundersøkelser og analyser av kartdata fra Statens kartverk. Modellen eller systemet for mål og målinger er det samme, men omfang og innhold er altså svært forskjellige. Dette må innebære at kunnskapen om friluftsliv er langt svakere enn kunnskapen om tilstanden i økosystemene.

Bevaringsmål – et system for mål og målinger spesielt i verneområder

I Norge har vi et eget system for mål og målinger i verneområder. Disse målene kalles bevaringsmål og er ment å si noe om tilstanden til utvalgte objekter og temaer innenfor verneområder. De temaene som kan følges opp er slikt som forsøpling, forekomst av fremmede arter (som er uønsket i norsk natur), gjengroing, grøfting, jordbruks- og husdyrspåvirkning på vegetasjon, forekomst av fysiske inngrep og slitasje (Miljødirektoratet – bevaringsmål, u.å., s. 19–21). Gjennom et fagsystem som kalles *NatStat* (Miljødirektoratet – Natstat, u.å.) defineres mål for en ønsket naturtilstand innenfor et tema. For eksempel kan målet være at «det skal ikke forekomme gran innenfor verneområdet». Deretter utarbeides det en metode for hvordan dette skal overvåkes over tid. Dette kan sikres ved at det går opp ei linje (på et kart) og observeres om det finnes granskudd langs denne linja. Hvis det observeres gran vil tilstanden kunne defineres som dårlig. Om en velger å gjøre tiltak for å forbedre tilstanden er opp til forvaltningsmyndigheten.

Målesystemet *bevaringsmål* er av en relativt ny dato, og er fortsatt under utrulling i 2024. Fra myndighetenes side er det ønske om at det utarbeides og følges opp minst ett bevaringsmål per verneområde. For Kvænangsbotn landskapsvernområde i Troms, er en del av formålet er å «ta vare på landskapselementer og kulturminner som vitner om reindrift og sjøsamisk og kvensk bruk av området». Dette er angitt i ei *Forskrift om vern av Kvænangsbotn landskapsvernområde* (Klima- og Miljødepartementet, 2011). Forvaltningsmyndighetene

prioriterer restaurering og skjøtsel av ei gammel slåttemark og har som bevaringsmål å redusere bestandene av gjengroingsarter og fremme arter som trives i slåttemark (Natstat, u.å.). Det ble angitt et bestemt geografisk område hvor det skal foregå slått hvert år. Det skal på sikt gi tilbake et artsmangfold som knytter seg til naturtypen *slåttemark*. I prosessen med mål og målinger undersøkes artssammensetninga langs to forhåndsbestemte prøvelinjer. Det vil si at det legges ut linjer, for eksempel et tau (eller på et kart), mellom to faste punkter i terrenget hvor disse undersøkelsene skal foregå år for år. Dermed kan man over tid sjekke hvordan utviklinga har vært. Per 2024 har ikke hele prosessen vært gjennomført, men i 2025 vil man gjøre målinger som vil kunne si noe om status; tilstanden for dette spesifikke objektet (slåttemarka) vil kunne betegnes som god, middels eller dårlig. Ved oppstarten var tilstanden dårlig. Tida vil vise hvor mange år det vil ta før ønskede arter kommer opp igjen.

Har vi mål og gjøres målinger som er relevante for besøksforvaltninga?

Som vi har vist i dette kapitlet finnes det en systematikk for måling av natur og miljø særlig gjennom systemene *Norges klima- og miljømål* og *Bevaringsmål* for verneområder. Gjennom disse får vi kunnskap om hvorvidt politikken og tiltakene som gjennomføres gir resultatene vi ønsker. I hvert fall på noen felter. Men vi får naturligvis bare svar på det vi spør om.

Mål og måling som er særlig relevant for besøksforvaltning både på nasjonalt nivå og på områdenivå dreier seg om opplevelseskvalitet for besøkende, lokal verdiskaping og ivaretagelse av verneverdier. Som nevnt i flere kapitler i denne boka, handler besøksforvaltning i hovedsak om å balansere hensyn mellom naturverdier som vi vil bevare, og aktiviteter som kan påvirke verdiene negativt. Det tradisjonelle begrepsparet «bruk og vern» er noe misvisende siden bruk også er en verdi som vi vil bevare, særlig friluftsliv. Friluftsliv er også en tosidig sak. På ene sida har det en samfunnsmessig verdi gjennom økt omfang av fysiske aktiviteter og andre sosiokulturelle positive effekter. På den andre sida vet vi også at friluftslivet, hvis det har for stort omfang og foregår på feil sted, på feil tid eller med «feile» aktiviteter, kan føre til reduserte

naturverdier, skade naturen eller være til skade for andre brukere. Innenfor mindre områder, for eksempel et friluftsområde eller verneområde må målsettinger, indikatorer og evaluering være tilpasset både geografi og topografi. I de fleste sammenhenger vil de nasjonale miljømåla være for grovmasket for vurdering av forvaltning innenfor mindre geografiske områder. De sier for eksempel ikke noe om hvordan friluftsområder eller verneområder faktisk bidrar til å skape mer friluftaktivitet der det er del av målene for områdene, som er av interesse i en offentlig debatt. Miljømålene er ment å gi status for økosystemer på nasjonalt nivå. Det er annerledes for bevaringsmål i verneområder. Hensikten med disse bevaringsmåla er altså å «fastslå tilstanden innenfor en naturtype eller en annen geografisk avgrenset naturkvalitet» (Miljødirektoratet – bevaringsmål, u.å.). Hvis tilstanden man måler er midt eller dårlig, må det iverksettes tiltak slik at tilstanden kan forbedres. De bevaringsmålene som er etablert i dag sier ikke noe om tilstanden for verneområdet som sådan, bare for den utvalgte lokaliteten eller temaet, altså på detaljert nivå innenfor et lite geografisk område.

For besøksforvaltning på lokalt nivå, for eksempel innenfor et verneområde, antar vi at forekomst av sjeldne, sårbare eller truede arter, fysiske inngrep og slitasje er de mest relevante indikatorer innenfor det etablerte bevaringsmålsystemet. Dette er tema hvor det er mulig å gjøre operative grep for å hindre at naturverdiene forringes. Det finnes også andre verktøy som delvis har dette perspektivet i seg. Et eksempel er *sårbarhetsvurderinger* (Hagen et al., 2019), som først og fremst er en metode for å analysere hvilke deler av natur- og verneområdene som preges av stor ferdsel. Vurderingene kan brukes som grunnlag for tilrettelegging og kanalisering for å redusere sårbarheten. Her må også sammenhengen mellom ferdsel, for eksempel friluftsliv, og naturverdier vurderes. Sårbarhetsvurdering har mindre «mening» der ferdsel allerede har satt sine spor. Da er effektene synlig med det blotte øye.

Den kanskje største mangelen i det norske mål- og målingssystemet, slik vi ser det, gjelder brukeropplevelsene i norsk natur. For å kunne måle hvordan brukere opplever det helhetlige friluftstilbudet eller tilrettelegginga må brukerne spørres og informasjonen som framkommer være tilgjengelig. Dette er en del av de etablerte målene og målingsverktøyene vi har i Norge per 2024, som hver vernemyndighet kan bestemme. Det kan gjennomføres besøksundersøkelser gjennom spørreundersøkelser og/eller besøkstillinger. Men slike besøksundersøkelser foregår ikke systematisk og gjennomføres

gjerner i sammenheng med planlegging i nasjonalparker. Det er utarbeidet en veileder for besøksundersøkelser av Miljødirektoratet (Miljødirektoratet, 2018), men data som hentes inn går ikke inn i en nasjonal database slik det er vanlig i andre land. Men det skjer endringer også på dette feltet. Norsk institutt for naturforskning (NINA) har i 2024 publisert en samlet analyse av brukerundersøkelser gjort over flere år i 28 av Norges nasjonalparker (Syverhuset, 2024). Dette er foreløpig den eneste analysen av sitt slag, men man kan kanskje forvente at behovet for kunnskap om de besøkende, vil aktualisere denne typen arbeid framover. Men som hovedregel er de dataene som Nina benytter i sin analyse ikke allment tilgjengelige. Data fra friluftstjenesteprovider som samler store mengder informasjon gjennom sine turtrimordninger, som TellTur eller StikkUt, er heller ikke tilgjengelige. Tilsvarende gjelder friluftsrådene. Gjennom sine turtrimordninger samles inn data (i form av selvregistreringer), men dataene forefinnes ikke i et sentralt register eller er gjort tilgjengelig i databaser for statistiske analyser. Vi kan derfor, stort sett si lite om vi faktisk oppnår målene for besøksforvaltning. Slikt sett er besøksforvaltninga noe som nærmest foregår i «blinde». Norge er et stykke unna internasjonale standarder innenfor feltet.

En type målinger som har vært gjort over tid knyttet til friluftsliv er at det som er del av klima- og miljømålene undersøkes. Også endringer i befolkningas friluftaktiviteter undersøkes, men bare på et overordnet nivå som del av nasjonale spørreundersøkelser. Dataene er derfor ikke anvendelig for forvaltning av et spesifikt geografisk område.

Den internasjonale standarden for besøksforvaltning, i den grad det finnes, er i hovedsak det amerikanske systemet for besøksforvaltning utarbeidet av *The Interagency Visitor Use Management Council* og spesielt deres veileder for monitorering (IVUMC, 2019). Internasjonal terminologi knyttet til dette er *monitoring* som beskrives på følgende måte: «Monitorer er en prosess med rutinemessig og systematisk innsamling av informasjon eller observasjoner for å vurdere statusen til spesifikke ressurser og de besøkendes opplevelser» (IVUMC, 2019, s. 9, vår oversettelse). Terminologien er litt forskjellig, men stegene i monitoringsprosessene er noenlunde slik vi har beskrevet for Norge. Den største forskjellen mellom de norske og amerikanske systemene for mål og målinger er knyttet til tematisk innhold, altså hva man har målsettinger for og hva man måler. I det amerikanske systemet er det betydelig større oppmerksomhet på sosiokulturelle aspekter, mens det i Norge stort sett er søke-

lys på naturvitenskaplige forhold, spesielt naturmangfold. De sosiokulturelle aspektene ved, om og for de besøkende er, til forskjell fra Norge, også sentralt i det finske systemet. Her har man utviklet et omfattende monitoreringssystem som vi kan betegne som «state of the art» i europeisk målestokk. Ut fra data fra de besøkende kan man beregne verdiskapinga som genereres av besøkene i nasjonalparkene. Enkelt sagt bygger dette på en systematisk innhenting av data om og fra de besøkende. I hvert verneområde gjennomføres en standardisert besøksundersøkelse hver andre til femte år og løpende besøkstelling ved bruk av elektroniske tellere. Til sammen utgjør dette datagrunnlaget for beregninger av økonomisk verdiskaping og sosiale og helsemessige effekter (Metsähallitus – Visitor monitoring, u.å.-a og b). I 2022 var det registrert 7,4 millioner besøkende til verneområdene, av dette 3,5 millioner i nasjonalparkene (Metsähallitus – Visitation numbers, u.å.-b). Dette er eksempel på relativ enkel monitorering, men som gir nyttig informasjon for både forvaltning og bevilgende myndigheter og gir grunnlag for politikktutforming og nye mål for feltet.

I Norge har vi kun konturene av et monitoreringssystem, særlig gjennom klima- og miljømålene. Men systemet har store mangler og er fragmentert. Vi har gode metoder og systemer for måling av tilstand for natur- og verneverdier på et økosystemnivå og på detaljnivå. Bevaringsmåla (for verneområdene) er detaljerte, kanskje for detaljerte per i dag, og tematisk relativt begrenset, mens de nasjonale klima- og miljømåla måler og rapporterer på et overordnet nivå som ikke er relevant i praktisk lokal besøksforvaltning. For å få inn nødvendig informasjon for å vurdere måloppnåelse innen besøksforvaltning, både i verneområder og andre natur- og friluftsområder, måtte det etableres en systematikk og et ansvar knyttet til et organ som kunne forvalte dette, eller i det minste et felles apparat for å identifisere databehov og for innhenting, lagring og analyse av data.

Avslutning

I dette kapitlet har vi vist at det i Norge gjennom de nasjonale Klima- og miljømålene finnes målsettinger, indikatorer, målinger og evaluering av en rekke temaer innenfor naturmangfold og friluftsliv. Men både målsettingene og

indikatorerne som det måles på, er på et overordnet nasjonalt nivå og er mindre relevante for lokal besøksforvaltning. *Outdoor recreation* referer til aktiviteter som folk utøver utendørs der det er tilgang til natur eller grønne områder, som ledd i daglige eller helgebaserede rutiner, ifølge en artikkel skrevet av nordiske forskere (Bell et al., 2007). Slik begrepet brukes internasjonalt, gir det rom for aktiviteter basert på avansert teknologi og motorisert transport, som motorbåtliv og snøskuteraktiviteter. Det er mange grensetilfeller hvor noen vil si at aktiviteten inngår i friluftslivet, mens andre vil hevde det motsatte. Og ingen har mer rett enn andre. Rekreasjon er noe som gir kraft, som henspiller på å gjenvinne en positiv helse- eller velværetilstand. Friluftsliv på sin side, som vi har beskrevet over, rommer mer enn selve aktivitetene. Likevel brukes begrepene friluftsliv og rekreasjon om hverandre. Også i denne boka vil vi se rekreasjon som tilnærmet det samme som friluftsliv. Vi har dårlig oversikt over hvorvidt eller i hvilken grad angitte målsettinger faktisk oppnås, og om samfunnet får de ønskede resultatene innenfor friluftsliv, naturvern og naturforvaltning. Systemene som blir brukt i USA og Finland burde gi inspirasjon til moderne monitoreringssystemer for besøksforvaltning i norske friluftsliv- eller verneområder.

Referanser

- Artsdatabanken (u.å.-a). *Kunnskapsbank for naturmangfold*. <https://www.artsdatabanken.no/>
- Artsdatabanken – rødlista (u.å.-b). *Norsk rødliste for arter 2021*. <https://artsdatabanken.no/lister/rodlisterforarter/2021/>
- Bell, S., Tyrväinen, L., Sievänen, T., Pröbstl, U. & Simpson, M. (2007). Outdoor recreation and nature tourism: A European perspective. *Living Reviews in Landscape Research*, 1(2). <https://doi.org/10.12942/lrlr-2007-2>
- European Environment Agency. (2020). Many of Europe's protected areas lack specific conservation measures and objectives. <https://www.eea.europa.eu/highlights/many-of-europes-protected-areas>
- FHI. (u.å.). *Folkehelse rapporten – Helsetilstanden i Norge*. <https://www.fhi.no>
- Gundersen, V., Andersen, O., Kaltenborn, B. P., Vistad, O. I. & Wold, L. C. (2011). *Målstyrt forvaltning – Metoder for håndtering av ferdsl i verneområder* (NINA Rapport 615). Norsk institutt for naturforskning.
- Hagen, D., Eide, N. E., Evju, M., Gundersen, V., Stokke, B. G., Vistad, O. I., Rød-Eriksen, L., Olsen, S. L. & Fangel, K. (2019). *Håndbok. Sårbarhetsvurdering av ferdsllokalteter i verneområder, for vegetasjon og dyreliv*. Norsk institutt for naturforskning. <https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/2593734>
- Innovasjon Norge. (2022). *Nasjonal reiselivsstrategi 2030*. <https://www.simpleviewcms.com>
- Interagency Visitor Use Management Council (IVUMC). (2019). *Monitoring Guidebook. Evaluating Effectiveness of Visitor Use Management* (Edition One). <https://visitorusemanagement.nps.gov/Home/About>
- Johansen, Å. (2015). For mye detaljstyring og for lite målstyring? *Stat og styring*, 2, 36–40.
- Johansen, Å. (2010). Resultatstyringens mytologi. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 12, 5–28.
- Klima- og miljødepartementet. (1986). *Forskrift om vern av Reisa nasjonalpark/Ráisa álbmotlas meahcci, Nordreisa kommune, Troms*. Klima- og miljødepartementet.
- Klima- og miljødepartementet. (2011). *Forskrift om vern av Kvænangsbotn landskapsvernområde/Badaávžži ja Gearbbet suodjemeahcci/Niemenaikun ja Kärpikän suojeluala, Kvænangen kommune, Troms*. <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2011-02-18-171>
- Klima- og miljødepartementet. (2018). *Forskrift om vern av Lofotodden nasjonalpark i Morskenes og Flakstad kommuner i Nordland fylke*. Klima- og miljødepartementet.
- Klima- og miljødepartementet. (2019). *Handlingsplan for styrket forvaltning av verneområder*. <https://www.regjeringen.no/dokumenter/handlingsplan-for-styrket-forvaltning-av-verneomradene/id2661518/>
- Klima- og miljødepartementet. (2021). *Klimaplan for 2021–2030*. Meld. St. 13 (2020–2021).
- Meld. St. 14 (2015–2016). *Natur for livet – norsk handlingsplan for naturmangfold*. Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 18 (2015–2016). *Friluftsliv – natur som kilde til helse og livskvalitet*. Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 16 (2019–2020). *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold*. Klima- og miljødepartementet.

- Meld. St. 13 (2020–2021). *Klimaplan for 2021–2030*. Klima- og miljødepartementet.
- Metsähallitus. (u.å.-aa). *Visitor monitoring*. <https://www.metsa.fi/en/outdoors/visitor-monitoring-and-impacts/>
- Metsähallitus. (u.å.-b). *Visitation numbers*. <https://www.metsa.fi/en/outdoors/visitor-monitoring-and-impacts/visitation-numbers-and-visitor-profiles/>
- Metsähallitus. (u.å. c). *Management effectiveness evaluation of Finland's protected areas 2023 – Summary of the evaluation report and recommendations*. Hentet 6. september 2024 fra <https://julkaisut.metsa.fi>
- Miljødirektoratet. (u.å.). *Miljøstatus. Norges klima- og miljømål*. <https://www.miljodirektoratet.no/regelverk/konvensjoner>
- Miljødirektoratet. (u.å.). *Naturindeks*. <https://www.naturindeks.no/About>
- Miljødirektoratet. (u.å.). *Bevaringsmål*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vernet-natur/myndigheter/folge-opp-tilstand-i-verneomrader/> (Lastet ned 30. mars 2023)
- Miljødirektoratet. (u.å.). *Konvensjoner*. <https://www.miljodirektoratet.no/regelverk/konvensjoner/>
- Miljødirektoratet. (2015). *Veileder for besøksforvaltning i norske verneområder*. <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m415/m415.pdf>
- Miljødirektoratet. (2018). *Brukerundersøkelser som verktøy for forvaltning av verneområder*. <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m930/m930.pdf>
- Miljødirektoratet. (u.å.). *Natstat*. <https://www.natstat.miljodirektoratet.no>
- Naturmangfoldlova. (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold*. Lovdata. <https://lovdata.no>
- Natstat. (u.å.). *Bevaringsmål Storslåtta Kvænangsbotn*. <https://natstat.miljodirektoratet.no/Area/FactPage/OOBj0010673>
- Protected Planet. (u.å.-a1). *Management Effectiveness (PAME)*. <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/protected-areas-management-effectiveness-pame?tab=About+%26+Manuals>
- Protected Planet. (u.å.-b). *Methodologies*. <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/protected-areas-management-effectiveness-pame?tab=Methodologies>
- Syverhuset, A. O. (2024). *Hvem bruker de norske nasjonalparkene*. Hentet 30. august 2024 fra <https://www.nina.no/om-nina/aktuelt/nyheter/article/hvem-bruker-de-norske-nasjonalparkene>