

ØF-Rapport nr. 14/2002

**Verdsetting av
rekreasjonsområder
- en kritisk gjennomgang
av fem offentlige veiledere**

av

Marit Vorkinn



**Terje Kleven
Ragnhild Skogheim**



**Kine Halvorsen Thorén
Morten Clemetsen**



ØF-Rapport nr. 14/2002

**Verdsetting av
rekreasjonsområder
- en kritisk gjennomgang
av fem offentlige veiledere**

av

Marit Vorkinn



**Terje Kleven
Ragnhild Skogheim**



**Kine Halvorsen Thorén
Morten Clemetsen**



Tittel: Verdsetting av rekreasjonsområder - en kritisk gjennomgang av fem offentlige veiledere

Forfattere: Marit Vorkinn, Terje Kleven, Ragnhild Skogheim, Kine Halvorsen Thorén, Morten Clemetsen

ØF-rapport nr.: 14/2002

ISBN nr.: 82-7356-500-9

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnummer: K052

Prosjektnavn: Verdsetting av rekreasjonsområder

Oppdragsgiver: Norges Forskningsråd

Prosjektleder: Marit Vorkinn

Referat
Rapporten oppsummerer første del av et større forskningsprosjekt om verdsetting av rekreasjonsområder. Denne delen består av en gjennomgang av fem offentlige veiledere for verdsetting av rekreasjonsområder, og formålet er å belyse dagens *formelle* praksis for verdsetting. De tema som belyses er bl.a. kunnskapsgrunnlag, hvilken type av verdier som inkluderes, anbefalt bruk av ekspertvurdering vs. lekmannsvurderinger og anbefalt metode for sammenveining til totalverdi.

Sammendrag: Nei

Emneord: Verdsetting, friluftslivområder, formell praksis

Dato: Oktober 2002

Antall sider: 88

Pris: Kr 200

Utgiver: Østlandsforskning
Serviceboks
2626 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: oef@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

©Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1
0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplar fremstilling uten avtale og
strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre
erstatningsansvar.

Forord

Denne rapporten oppsummerer resultatene fra den første delen av et forskningsprosjekt om “Verdsetting av rekreasjonsområder - en kritisk etterprøving av dagens praksis som grunnlag for forbedrete forvaltningsprosedyrer”. Denne delen av prosjektet består av en gjennomgang av fem offentlige veiledere for verdsetting og konsekvensvurderinger. Hensikten med gjennomgangen er å belyse dagens *formelle* praksis for verdsetting av rekreasjonsområder. Del to av prosjektet vil belyse den reelle praksisen for verdsetting innen ulike sektorer, mens i del tre av prosjektet vil teste ut to ulike former for verdsettingsmetodikk, nemlig ekspertvurderinger kontra brukervurderinger. De tre delene skal så sammenstilles og resultere i en tilråding om forbedring av dagens verdsettingsprosedyrer.

Prosjektet finansieres av forskningsprogrammet “Landskap i endring”. Prosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom Østlandsforskning, Norsk landbrukshøgskole; institutt for landskapsplanlegging og Norsk institutt for by- og regionplanlegging.

Lillehammer, oktober 2002

Marit Vorkinn

Prosjektleder

Innhold

1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn for prosjektet	1
1.2 Målsetting	2
1.3 Utvalg av veiledere	3
1.4 Metode	4
2 Verdier knyttet til rekreasjonsområder	5
2.1 Menneskets opplevelse, fortolkning og verdsetting av sine fysiske omgivelser	5
2.1.1 Individuell fortolkning av de fysiske omgivelsene	7
2.2 Ulike typer av verdier i rekreasjonsområder	10
2.2.1 Funksjonelle/estetiske verdier ved rekreasjonsområder	10
2.2.2 Symbolske og følelsesmessige verdier	11
2.2.3 Nåtidverdier kontra framtidverdier	12
3 Ekspertperspektiv kontra lekmanperspektiv	15
3.1 Krav om brukerrepresentasjon i offentlige planprosesser	16
3.2 I hvilken grad og på hvilken måte skiller ekspertperspektivet seg fra lekmanperspektivet?	17
3.3 Forskjeller mellom eksperter	18
4 Verdsetting som fag og metode	21
4.1 Sammenveining av ulike tema: Eksempel konsekvensutredninger	21
4.1.1 Konsekvensutredninger: Sammenveining av interesser med utgangspunkt i Cost-benefit analyser	22
4.2 Metodikk for verdsetting av	24
4.2.1 Arven fra norsk friluftslivplanlegging	24
4.2.2 Verdsettingshierarki: Nasjonale, regionale og lokale områder	25
4.3 Inkorporering av andre utredningstema i verdsettingen av rekreasjonsområder: Eksempel kulturmiljø	26
5 Direktoratet for naturforvaltning 1994 «Planlegging av grønnstruktur i byer og tettsteder» DN- håndbok nr. 6. 1994	31
5.1 Oppbygging av veilederen	31
5.2 Forankring i nasjonale målsettinger	32
5.3 Grunnleggende perspektiv og kunnskapssyn	33
5.4 Funksjonelle verdier kontra symbolverdier	33
5.5 Nåtidverdier kontra framtidverdier	34

5.6	Verdsetting av ikke-markedsverdier	34
5.7	Ekspertvurderinger kontra lekmannsvurderinger	34
5.8	Håndtering av ulike verdsettingsnivåer (lokalt, regionalt, nasjonalt)	35
5.9	Integrering av andre tema: Eksempel kulturmiljø	36
5.10	Sammenveing av kriterier til totalverdi	36
6	Statens vegvesen 1995 «Konsekvensanalyser. Del II a. Metodikk for vurdering av ikke- prissatte konsekvenser» Håndbok- 140	39
6.1	Oppbygging av veilederen	39
6.2	Forankring i nasjonale målsettinger	40
6.3	Grunnleggende perspektiv og kunnskapssyn	40
6.4	Funksjonelle verdier kontra symbolverdier	40
6.5	Nåtidsverdier kontra framtidverdier	41
6.6	Verdsetting av ikke-markedsverdier	41
6.7	Ekspertvurderinger kontra lekmannsvurderinger	42
6.8	Håndtering av ulike verdsettingsnivåer (lokalt, regionalt, nasjonalt)	43
6.9	Integrering av andre tema: Eksempel kulturmiljø	44
6.10	Sammenveing av kriteriene til totalverdi	45
7	Konsesjonsbehandling av vannkraftsaker NVE 1998	47
7.1	Oppbygging av veilederen	47
7.2	Forankring i nasjonale målsettinger	48
7.3	Grunnleggende perspektiv og kunnskapssyn	48
7.4	Funksjonelle verdier kontra symbolverdier	49
7.5	Nåtidsverdier kontra framtidverdier	50
7.6	Verdsetting av ikke-markedsverdier	50
7.7	Ekspertvurderinger kontra lekmannsvurderinger	51
7.8	Håndtering av ulike verdsettingsnivåer (lokalt, regionalt, nasjonalt)	52
7.9	Integrering av andre tema: Eksempel kulturmiljø	52
7.10	Sammenveing av kriteriene til totalverdi	53
8	Friluftsliv i konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Direktoratet for naturforvaltning - Håndbok 18	55
8.1	Oppbygging av veilederen	55
8.2	Forankring i nasjonale målsettinger	55
8.3	Grunnleggende perspektiv og kunnskapssyn	56
8.4	Funksjonelle verdier kontra symbolverdier	56
8.5	Nåtidsverdier kontra framtidverdier	57
8.6	Verdsetting av ikke-markedsverdier	57
8.7	Ekspertvurderinger kontra lekmannsvurderinger	57

8.8 Håndtering av ulike verdsettingsnivåer (lokalt, regionalt, nasjonalt)	58
8.9 Integrering av andre tema: Eksempel kulturmiljø	59
8.10 Sammenveing av kriterier til totalverdi	60
9 Dokumenterte verneverdier i vernede vassdrag. Veileder for tilrettelegging og vurdering av informasjon, m. separat vedleggsnotat	61
9.1 Oppbygging av veilederen	61
9.2 Forankring i nasjonale målsettinger	62
9.3 Grunnleggende perspektiv og kunnskapssyn	63
9.4 Funksjonelle verdier kontra symbolverdier	63
9.5 Nåtidverdier kontra framtidverdier	66
9.6 Verdsetting av ikke-markedsverdier	66
9.7 Ekspertvurderinger kontra lekmannevurderinger	67
9.8 Håndtering av ulike verdsettingsnivåer (lokalt, regionalt, nasjonalt)	67
9.9 Integrering av andre tema: Eksempel kulturmiljø	68
9.10 Sammenveing av kriterier til totalverdi	68
10 Forskjeller mellom de fem veilederne	71
10.1 Veiledernes form og oppbygging	71
10.2 Forankring i nasjonale målsettinger	72
10.3 Grunnleggende perspektiv og kunnskapssyn	73
10.4 Funksjonelle verdier	74
10.5 Nåtidverdier kontra framtidverdier	75
10.6 Verdsetting av ikke-markedsverdier	76
10.7 Ekspertvurderinger kontra lekmannevurderinger	77
10.8 Håndtering av ulike verdsettingsnivåer (lokalt, regionalt, nasjonalt)	77
10.9 Integrering av andre tema: Eksempel kulturmiljø	78
10.10 Sammeveing av kriterier til totalverdi	79
11 Formell verdsetting og videre arbeid i prosjektet	81
12 Referanser	83

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Verdsetting er et viktig element i forvaltningen av natur- og kulturmiljøet, f.eks. ved konsekvensvurderinger og verneprosesser. Formaliserte verdsettingsprosedyrer for rekreasjonsområder finnes i dag bl.a. i tilknytning til konsekvensutredninger, og ulike offentlige etater har utarbeidet veiledere for hvordan slike konsekvensutredninger skal gjennomføres. Eksempler på slike veiledere er Håndbok 140 (Statens Vegvesen), Veileder T-1177: Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet) og Veileder for konsesjonsbehandling av vannkraftsaker (NVE). Verdsetting av rekreasjonsområder skjer imidlertid også i en rekke andre sammenhenger som verneprosesser og kommunal arealplanlegging. Eksempler på andre typer veiledere er ”Planlegging av grønnstruktur i byer og tettsteder: ”DN-håndbok 6”, ”Dokumenterte verneverdier i vernede vassdrag” (DN/ NVE) og ”Miljømål for vannforekomstene” (DN/SFT).

De verdsettingsprosedyrene som brukes i dagens forvaltning har flere åpenbare svakheter. En viktig årsak til dette er nok den korte historien den offentlige miljøforvaltningen har i Norge. For temaet friluftsliv synes det f.eks. som om de første veilederne i stor grad ble basert på en blanding av planleggernes akkumulerte erfaringskunnskap og en del studier av brukeromland for ulike typer friluftslivsområder, særlig med røtter i engelsk forskning (se for eksempel Greater London Council 1968 og 72). Seinere veiledere synes å ha tatt utgangspunkt i de eksisterende veilederne og flikket noe på disse, uten at det er foretatt noen gjennomgang av de grunnleggende forutsetningene for verdsettings-prosedyrene. Utviklingen av veiledningsmateriellet synes på mange måter å ha ”levd sitt eget liv”, også i forhold til de forvaltningsmessige og politiske målsettinger som er fastlagt de seinere årene.

Blant svakhetene ved dagens verdsettingsprosedyrer, er mangelen på harmonisering mellom ulike veiledere. Ulike etater synes å ha utarbeidet sine egne veiledere forholdsvis uavhengig av hverandre. Det er videre uklart i hvilken grad veilederne har tatt utgangspunkt i nasjonale mål for friluftsliv/grøntområder, og i hvilken grad disse er integrert i veilederne. Den viktigste innvendingen mot dagens veiledere er imidlertid at de i liten grad gjør eksplisitt rede for hvilket perspektiv som ligger til grunn for verdsettingsprosedyrene, eller årsakene til at en verdsettingsprosedyre er valgt framfor en annen. I tilknytning til politiske og forvaltningsmessige praksiser mer generelt er det vist at ulike aktørers praksis bygger på ulike ideologier og verdier (Nenseth 1996, Arnesen 1998, Kleven (red. 1999), og det er sannsynlig at dette gjelder også for ulike verdsettings-prosedyrer.

Verdsetting av friluftsområder foregår imidlertid også i en rekke andre sammenhenger. Innen arealplanlegging blir verdsetting stadig mer fokusert, f.eks. som grunnlag for utvikling av arealnormer og for å angi miljømål. Verdsetting skjer også i forbindelse med nasjonale arealdokumentasjonsprosjekter som AREALIS, Naturbase og “Naturens verdier og tjenester”.

Det foregår med andre ord en omfattende verdiklassifisering av arealer på nasjonalt nivå, der det faglige grunnlaget for verdsettingen synes å være svakt. Behovet for en forskningsmessig gjennomgang av dagens verdsettingspraksis er derfor stort.

1.2 Målsetting

Verdsetting er en prosess med klare subjektive elementer, og resultatet av en verdsetting vil derfor avhenge av bl.a. følgende tre forhold:

- Det verdiperspektivet som ligger til grunn for de formelle verdsettingsprosedyrene.
- Den metodikken som brukes for verdsetting.
- Måten de formelle verdsettingsprosedyrene praktiseres på i ulike deler av forvaltningen.

I denne rapporten vil vi ta for oss fem offentlige veiledere for verdsetting og konsekvensvurderinger, for å belyse dagens *formelle* praksis for verdsetting av rekreasjonsområder. Dvs. at vi vil se nærmere på de to første punktene som er nevnt over. Dette vil vi belyse ved å se på følgende konkrete forhold:

- Oppbygging av veilederen.
- I hvilken grad veilederen er forankret i nasjonale målsettinger.
- Kunnskapsgrunnlag.
- Hvilke typer av verdier som er omtalt i veilederne. Her vil vi vurdere verdiene langs to dimensjoner: a) Funksjonelle verdier - symbolverdier og b) Nåtidverdier - framtidverdier.
- Anbefalinger av bruk av ekspertvurderinger og/eller lekmannsbaserte vurderinger.
- Hvordan ulike verdsettingsnivåer håndteres.
- Hvordan andre utredningstema integreres med friluftslivtemaet, eksemplifisert med tema kulturmiljø.
- Hvordan enkeltkriterier sammenveies til en totalverdi for et område.

1.3 Utvalg av veiledere

I prosjektet har vi analysert fem veiledere:

- 1) Planlegging av grønnstruktur i byer og tettsteder. - DN-håndbok 6. Direktoratet for naturforvaltning -1994.
- 2) Håndbok 140 for Statens Vegvesen, Del IIa: Metodikk for vurdering av ikke-prissatte konsekvenser -1995.
- 3) Veileder for konsesjonsbehandling av vannkraftsaker fra Norges vassdrags- og energiverk - 1998.
- 4) Friluftsliv i konsekvensvurderinger etter plan- og bygningsloven. DN-Håndbok 18 - 2001.
- 5) Dokumenterte verneverdier i vernede vassdrag. En veileder for tilrettelegging og vurdering av informasjon. Foreløpig utgave, september 1997.

Veilederne 2, 3 og 4 er i hovedsak utarbeidet for bruk i forbindelse med tiltak og inngrep som utløser formelle krav om melding og konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven og annen sektorlovgivning. Den første veilederen er ikke en veileder i formell betydning, men en håndbok til hjelp for kommunene i å innarbeide grønnstruktur i kommunale planprosesser. Veilederen ble valgt som eksempel på verdsetting i forvaltningsprosesser som har som formål å bevare grønt- og naturområder, som en kontrast til de tre nevnte veilederne, hvor grønt- og naturområdene skal verdsettes og nytten avveies i forhold til andre sektormålsettinger, som veiutbygging. Et annet særtrekk ved denne veilederen er at den er knyttet til byer og tettsteder, mens de øvrige veilederne i prinsippet gjelder for alle områdetyper. Den siste veilederen skiller seg fra de andre veilederne fordi verdsettingen skjer i områder hvor det allerede er foretatt en verddivurdering i forbindelse med de vedtatte verneplanene for vassdrag.

Friluftslivstemaet er behandlet noe ulikt i de fem veilederne. Kun en av dem, "Veileder for arbeidet med friluftsliv i konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven" fra DN har friluftsliv som eneste tema. I de fire andre veilederne er friluftsliv ett av flere tema som behandles.

To av prosjektdeltakerne har vært med på å skrive to av veilederne: Kine Halvorsen Thorén var hovedforfatter av DN-håndbok 6 om planlegging av grønnstruktur i byer og tettsteder, som kom ut i 1994, mens Marit Vorkinn våren 1999 hadde oppdraget med å utarbeide forslag til ny veileder for arbeidet med friluftsliv i konsekvensvurderinger etter plan- og bygningsloven. At forfatterne til dels vurderer sine "egne" veiledere har både negative og positive sider. På den negative siden risikerer en for stor nærhet til stoffet, i forhold til å se hvilke svakheter veilederne har. Dette har vi prøvd å motvirke ved at alt stoff er lest og kommentert av alle prosjektdeltakerne. Fordelen er at forfatterne har innsikt

i den prosessen som førte fram til veilederne, både rammer for arbeidet og hvilke prioriteringer og avveininger som ble gjort av både av forfatter og oppdragsgiver underveis.

1.4 Metode

Arbeidet har bestått av en ren dokumentanalyse av de fem veilederne. Dette har for det første ressursmessige årsaker. Dokumentanalysen kunne ha vært utvidet med analyser av eventuelle forarbeider og dokumenter knyttet til utarbeidelsen av veilederne, og også intervjuer med de ansvarlige for utarbeidelsen av veilederne. I og med at målsettingen har vært å analysere den *formelle* verdsettingspraksisen, har vi imidlertid lagt vekt på å analysere veilederne slik de framstår og i det format de brukes - eller er ment brukt - i statlig, fylkeskommunal og kommunal planlegging og forvaltning.

2 Verdier knyttet til rekreasjonsområder

Det finnes ingen presis definisjon på hva en verdi er, men enkelt sagt er “verdier er et gode, noe vi setter pris på” (Burkeland og Veiden 1999) og dermed etterstreber. Andre legger vekt på at verdiene har evne til å bevege oss følelsesmessig og derigjennom motivere til handlinger (Schroeder 1996). Et viktig aspekt ved verdier er at de ikke er objektive, men uttrykk for en interesse eller prioritering hos enkeltpersoner, grupper eller samfunn innenfor bestemte tidsrom. F.eks. vil en ressurs som skog i dag kunne ha økonomisk verdi for grunneieren, en friluftslivverdi for lokale friluftslivutøvere og en verneverdi for miljøverninteresserte. Skogen representerer med andre ord ulike verdier for ulike grupper. Samtidig er det slik at den enkelte type av verdi kan endre seg over tid.

Verdier kan med andre ord ikke forstås uavhengig av den eller de som verdsetter eller det verdsettes for. I praktisk verdsetting blir det derfor gjerne skilt mellom *beskrivelsen* av et fenomen og *verdsettingen* av det samme fenomenet, selv om det filosofisk sett stilles spørsmål ved om det finnes rene, verdinøytrale beskrivelser (Ariansen 1992). Dette vil bli diskutert mer inngående i de påfølgende avsnitt.

Det finnes en rekke ulike måter å kategorisere verdier på (se f.eks. Ariansen 1992, Glosvik 1996 og Fredman 2000). Det vil ikke være mulig å drøfte alle former for verdityper i dette prosjektet. *Ut fra prosjektets hovedfokus, rekreasjonsområder, vil vi fokusere på verdier som har relevans for menneskelig opplevelse og bruk av landskap.*

2.1 Menneskets opplevelse, fortolkning og verdsetting av sine fysiske omgivelser

Hvilke verdityper som inkluderes i vurderinger av natur- og kulturmiljøer, avhenger grunnleggende sett av hvilket perspektiv en har på menneskets opplevelse av sine fysiske omgivelser.

Hvordan mennesket opplever og fortolker sine omgivelser er en problemstilling som har fått stor oppmerksomhet innen flere fagfelt, som geografi, sosialantropologi, landskapsarkitektur og psykologi. Når det i tillegg innenfor det enkelte fagfelt er utviklet ulike perspektiver (jfr. Tani 2001 for utviklingen innen geografien), har det resultert i det enkelte har betegnet som en “urskog av mulige faglige angrepsvinkler på forholdet mellom menneske og landskap” (Krogh 1995). De ulike faglige tilnærmingene kan imidlertid karakteriseres i forhold til to hoveddimensjoner; Hvorvidt studien velger å fokusere på

landskapet som fysisk realitet kontra landskapet som sosial konstruksjon, og i forhold til om den fokuserer på individuelle eller kollektive meningssystemer.

Spørsmålet om fysisk realitet kontra sosial konstruksjon har et både ontologisk og epistemologisk aspekt. På det mest grunnleggende, ontologiske planet, blir spørsmålet om det finnes en gitt, objektiv realitet uavhengig av den som fortolker, eller om også fysiske fenomener grunnleggende sett kun er sosiale konstruksjoner, det vil si at den virkelighet vi opplever og erkjenner i større eller mindre grad er formet eller skapt gjennom selve den måten vi tenker og taler om den på, altså gjennom vårt språk og andre tegnsystemer og gjennom våre begreper, og gjennom sosiale konvensjoner (Kjørup 2001). Hellesnes (2001) bruker eksempler fra naturvitenskapen for å illustrere dette, bl.a. forskning knyttet til DNA-molekylet. Med en “realistisk” tilnærming vil denne forskningen bli beskrevet som “oppdagelsen” av DNA-molekylet, mens en “konstruktivistisk” tilnærming vil beskrive dette som en “oppfinnelse” av DNA-molekylet.

Det ligger utenfor denne rapportens ambisjoner å drøfte realitet kontra relativitet på det ontologiske planet, utover å henvise til Hellesnes (2001) og andres drøfting av sosial konstruktivisme i vitenskapsteorien. Hellesnes imøtegår her ideen om sosial konstruktivisme på det ontologiske planet; “At omgrepa våre om realiteten har eit samfunnsmessig opphav, betyr ikkje utan vidare at sjølve realiteten også har det. Jorda var ikkje flat på den tida alle trudde at den var det”. Også Kjørup påpeker dette: ”Hvis vi sidder på hver vår side af et bord, ser vi vasen midt på bordet fra diamentralt modsatte perspektiver – men det forhindrer os ikke i at konstatere enighed at det er en vase, og at det er en objektiv sandhed at vi begge sidder her og kigger på den” (2001:6)

For de fleste forskere har spørsmålet om realitet kontra relativitet større relevans på det epistemologiske planet, i forhold til fortolkning og erkjennelse. I forhold til landskapsstudier blir hovedspørsmålet på dette planet om omgivelsene kan fortolkes og beskrives uavhengig av den som fortolker, dvs. som en objektiv realitet, eller om fortolkningen er avhengig av den som fortolker, “betinget av den kontekst eller situasjon noe forstås innenfor” (Institutt for kulturstudier, UiO 2001). I førstnevnte tilfelle vil det være mulig å utvikle teorier som er universelt gyldige, mens i det sistnevnte tilfellet vil fortolkningen være “uttrykk for ein lokal tenkemåte som altså ikkje kan bere i seg universelt gyldig innsikt” (Hellesnes 2001). Det er imidlertid viktig å understreke at mens spørsmålet om fysisk realitet vs. sosial konstruksjon på det ontologiske planet er gjensidig utelukkende motsetninger, kan de være komplementære på epistemologiske planet, dersom forutsetningen om en gitt fysisk realitet aksepteres på det ontologiske planet. “The trouble with dualisms is that both of their poles can sometimes describe a truth: a partial truth, yet a truth nonetheless” (Cronon 1994). I forhold til landskapsstudier er det også flere som etter hvert har påpekt at landskap kan beskrives både som fysiske enheter og som sosiale konstruksjoner (Jones 1990; Daugstad 2000). Selv om landskapet har en fysisk bestandighet, betyr ikke dette at landskapet er objektivt gitt (Setten 2001).

En annen dimensjon som skiller ulike landskapsstudier på det metodologiske planet, er om fokus rettes mot *individuelle* eller *kulturelle (kollektive)* meningssystemer. Er fokus rettet mot holdninger, verdier og synspunkter hos det enkelte individ på et gitt tidspunkt, eller er fokus rettet mot det system av kunnskap og/eller mening som i større eller mindre grad deles av medlemmer i et samfunn? F.eks. kan det i et lokalsamfunn være en felles, grunnleggende oppfatning av at naturen er til for å brukes, basert på lange tradisjoner om næringsmessig bruk av utmarka. På “hjemmesidene” for Skjåk kommune presenterer f.eks. Skjåk kommune seg på denne måten; “Naturverdiane er ein bruksverdi for skjåkværane, jakt og fiske har lange tradisjonar i Skjåk” (<http://www.skjaak.kommune.no/ombygda.html>). Hvilket perspektiv som blir vektlagt varierer mellom fagfeltene. Mens en innen geografien har sett en utvikling der en har gått bort fra det individuelle perspektivet til fordel for det kulturelle (Tani 2001), har det innen andre fagfelt vært en større rendyrking av ett bestemt perspektiv, som det kulturelle innefor sosialantropologien, og det individuelle perspektivet innen psykologien.

Det er imidlertid en kjennsgjerning at individuelle og kulturelle meningssystemer er tett sammenbundet, og at de fungerer i et gjensidig samspill. Individene bruker de kulturelle meningssystemene for å tolke informasjon fra omverdenen og skape mening i sine liv, men samtidig er det slik at kulturelle meningssystemer skapes, påvirkes og endres gjennom individuelle handlinger. Brøgger (1999) hevder at samfunnsforskningen ennå ikke har funnet noen god løsning for å beskrive og forstå dynamikken i dette samspillet, og at verken studier av individer eller grupper/samfunn alene er tilstrekkelig for å forstå dette samspillet. Valg av tilnærming blir dermed først og fremst et spørsmål om hva det er en ønsker å belyse. Mens et kulturelt perspektiv er et naturlig valg for å forstå hvordan “bestemte oppfatninger av landskapet oppstår i tids- og stedsspesifikke sammenhenger” (Jones 1990), vil et individuelt perspektiv kunne være bedre egnet til å beskrive hvilken betydning et landskap har for individet, samt holdningsmessige og adferdsmessige konsekvenser innenfor en gitt kontekst, f.eks. i forbindelse med fysiske landskapsendringer som veiutbygginger. I dette prosjektet har vi derfor valgt å legge hovedvekten på individuell fortolkning av de fysiske omgivelsene.

2.1.1 Individuell fortolkning av de fysiske omgivelsene

Innenfor miljøpsykologien har en hatt en utvikling av ulike perspektiver på menneskets fortolkning av sine fysiske omgivelser, som i en viss grad er parallell til utviklingen innen geografien (Tani 2001) og som også avspeiler hovedspørsmålet om objektivitet (relatism) vs. subjektivitet (konstruktivisme) (Stokols 1990).

Fram til midten av 1960-tallet var det en vanlig oppfatning blant adferdsforskere innen miljøpsykologien at det fysiske miljøet hadde liten innflytelse på adferd, helse og velvære hos brukerne (et minimalistisk perspektiv). De globale miljøutfordringene som ble framtrepende på midten av 60-tallet som forurensning og overbefolkning, førte imidlertid til større forståelse for det fysiske miljøets påvirkning av menneskelig velvære og adferd. Studier av samspillet mellom menneske-miljø dukket opp på slutten av 60-tallet, og miljøpsykologi oppsto som et distinkt forskningsområde på 70-tallet, med forsøk på å utvikle alternative konsepter for forholdet menneske - miljø.

Ett av de nye perspektivene som vokste fram var *det instrumentelle perspektivet*. Basert på den positivistiske tradisjonen innen adferdspsykologi blir det fysiske miljøet i dette perspektivet vurdert som en *determinant* for sosial adferd og velferd. Naturen antas å bestå av en rekke “objektive” egenskaper som kan identifiseres og måles. Individet betraktes som en passiv mottaker av stimuli og reaksjonene på naturmiljøet antas å være stabile på tvers av individene. Dette gjør det mulig å utvikle lovmessige sammenhenger for hvordan mennesker reagerer på ulike miljø. Innen det instrumentelle perspektivet kan det identifiseres to ulike forskningstilnæringer eller paradigmer: “The adaptive paradigm” og “The opportunity structure/goal-directed paradigm” (se Williams & Patterson 1996 for en oppsummering).

Innen *det adaptive paradigmet* forklares adferd i naturomgivelser med referanse til organismers forsøk på å tilpasse seg de fysiske omgivelsene for å øke overlevelsesnivåen (dvs. ut fra et evolusjonistisk perspektiv). Forskning innen dette paradigmet er opptatt av hvordan organismer blir kjent i omgivelsene, hvordan de takler “stressende” omgivelser og hvordan de fysiske omgivelsene fungerer som et restaurerende eller terapeutisk medium. Mye av forskningen f.eks. knyttet til landskapspreferanser og estetiske modeller bygger på premisset om at individers reaksjoner på de fysiske omgivelsene er en biologisk betinget respons (se f.eks. diskusjonene i Zube et al. 1982; Knopf 1991; Grahn 1991).

Innen “*mål-/mulighets*”-*paradigmet* blir mennesket derimot betraktet som rasjonelle planleggere, og det antas at individene velger den beste muligheten i et system med sosio-fysiske begrensninger og muligheter. De fysiske omgivelsene vil derfor bli vurdert ut i fra hvilke muligheter det gir til å nå bestemte målsettinger, og forskning innen dette paradigmet forsøker å identifisere sammenhenger mellom ulike målsettinger og egenskaper ved omgivelsene. Mens individers biologiske respons vil være lik på tvers av individene, vil ulike målsettinger medføre at ulike individer reagerer ulikt på omgivelsene. Responsen knyttes imidlertid til målsettingene alene, slik at det antas at individer med like målsettinger vil reagere likt på omgivelsene.

Etter hvert vokste imidlertid kritikken mot det instrumentelle perspektivet (Stokols 1990; Williams et al. 1992; Graham & Healey 1999) på samme måte som den behaviouristiske

geografien møtte motbør. Ikke overraskende var en hovedinnvending mot det instrumentelle perspektivet at de mer dynamiske aspektene av menneske-miljø-relasjonen ble oversett, og dermed også den subjektive meningen ulike aktører kan tillegge landskapet. Slik subjektiv mening utvikles innenfor en spesifikk kontekst, og vil derfor kunne variere på tvers av personer, grupper og kulturer (Altman & Low 1992).

På bakgrunn av denne kritikken vokste det etter hvert fram et tredje perspektiv på menneske-miljøinteraksjoner, av enkelte kalt *det spirituelle perspektivet* (Stokols 1990), av andre *det sosiokulturelle paradigmet* (Williams & Patterson 1996). Det grunnleggende premisset for dette perspektivet er at individer ikke opplever verden utenfor seg selv som en “objektiv” størrelse slik et kamera produserer en nøyaktig gjengivelse av et landskap. Dette fordi mennesket ikke er noen passiv mottaker av miljøstimuli, men at individer tvert imot aktivt velger ut og *fortolker* inntrykk fra omgivelsene i forhold til individuelle og kulturelle meningssystemer.

Etter hvert er det gjort forsøk på å utvikle modeller for menneskets opplevelser av det fysiske miljøet som inkluderer elementer både fra det instrumentelle og spirituelle perspektivet (se f.eks. Bourassa 1990; Williams & Patterson 1994). Figur 1 viser en sammenfatning av ulike perspektiver og forklaringsfaktorer. Figuren illustrerer at et landskaps mening kan være betinget av en rekke ulike faktorer, og resultere i høyst ulik mening.

Figur 1 Ulike former for mening som kan oppstå gjennom individuell fortolkning av det fysiske miljøet, og faktorer denne meningen kan være betinget av. Eksemplene tar utgangspunkt i mulige fortolkninger av vassdragsnatur.

Individuell mening knyttet til det fysiske miljøet:	Meningen kan være betinget av:		
	Biologiske faktorer (lovmessig fortolkning)	Kulturelle/sosiale faktorer (regelbundet fortolkning)	Individuelle faktorer (individuell fortolkning)
Estetisk-funksjonell mening (mening avledet direkte fra de fysiske egenskapene ved miljøet)	Eks. Vann =viktig for overlevelse	Eks. Vann=egnethet for næringsutnyttning	Eks. Vassdragsnaturen= Egnethet for padling (vurdert ut fra individuelle ferdigheter)
Ikke-funksjonell/estetisk mening (mening som ikke er avledet direkte fra de fysiske egenskapene ved miljøet)		Eks. Vassdragsnaturen= Symbol på lokal identitet	Eks. Vassdragsnaturen= Individuell identitetsverdi (stedstilhørighet)

Vi har i figuren bevisst brukt begrepet “mening” for å signalisere at dette ikke er verken rene beskrivelser eller verdivurderinger. Dette fordi fortolkningen av det fysiske miljøet vanligvis vil inneholde et element av evaluering, dvs. at fortolkningen resulterer i en positiv eller negativ holdning til hele eller deler av det fysiske omgivelsene (denne holdningen kan være av ulik styrke). Når slike holdninger er *varige og stabile*, definerer enkelte de stabile holdningene som verdier (Eagly and Chaiken 1993).

Diskusjonen i dette avsnittet gjenfinnes i de ulike måtene rekreasjonsområder verdsettes på, i funksjonelle/estetiske verdier og symbolske verdier.

2.2 Ulike typer av verdier i rekreasjonsområder

2.2.1 Funksjonelle/estetiske verdier ved rekreasjonsområder

Den funksjonelle verdsettingen bygger på en forutsetning om at de fysiske omgivelsene kan beskrives ut fra fysisk observerbare og kvantitativt målbare egenskaper. For friluftsområder kan dette handle om avstand mellom bostedskonsentrasjoner og området, antall km med opparbeidede stier, variasjon i topografi, etc. Hvor *verdifullet* et område er, blir likevel en normativ beslutning, avhengig av hvilken betydning samfunnet/individet tillegger ulike målsettinger. Selve *beslutningsgrunnlaget* for verdsettingen blir imidlertid “objektivt” beskrevet.

I rekreasjonssammenheng blir den funksjonelle verdien av et område ofte beskrevet i tilknytning til multiattributtmodeller. Formålet med multiattributtmodellene er å identifisere attributter eller egenskaper i miljøet som tilfredsstillende spesielle målsettinger og behov hos rekreasjonsutøveren. Dersom en person f.eks. har som målsetting å padle kajakk, vil det kunne antas at vedkommende vil søke en elvestrekning som a) har passende vanskelighetsgrad i forhold til vedkommendes ferdigheter og b) hvor det er mulig å komme helt ned til elvebredden med bil. En familie som skal på søndagstur vil kunne være opptatt av at turområdet ligger så nær boligen som mulig, men i tillegg at det finnes en god sti i området, at det finnes muligheter til å gå en rundtur, og at denne rundturen ikke er for lang eller for krevende for de minste ungene. *En grunnleggende forutsetning for multiattributteoriene er altså at mennesket foretar målrettede ("rasjonelle") valg på bakgrunn av tilgjengelig informasjon om ulike miljøer, og hva slags utbytte de ønsker av rekreasjonen.* Verdien av et område blir da fastsatt i forhold til i hvilke muligheter området gir til å realisere rekreasjonsutøverens målsettinger.

En av de mest utbredte multiattributtmodellene i rekreasjonssammenheng er “Recreation Opportunity Spectrum” (Driver et al. 1987). Hovedprinsippet i ROS er at rekreasjonsutøveren deltar i bestemte aktiviteter i et bestemt miljø for å oppnå en bestemt

opplevelse/et bestemt utbytte. Brukernes preferanser for ulike miljøattributter, sett i forhold til ønsket aktivitet og opplevelse/utbytte, vil derfor være bestemmende for hvilke områder de ulike brukerne velger. I ROS blir rekreasjonsområdene klassifisert i forhold til fysiske, sosiale og forvaltningsmessige miljøattributter. Det fysiske miljø består av biofysiske og kulturelle-/historiske ressurser, i tillegg til relativt permanente, menneskeskapte innretninger som veger. Det sosiale miljøet består av brukerne i et område, både eget turfølge og andre brukere, mens forvaltningsmiljøet omfatter regelverk, forvaltningstiltak (fysiske eller ikke- fysiske) og forvaltningspersonell.

2.2.2 Symbolske og følelsesmessige verdier

Etter hvert er det imidlertid mange undersøkelser som viser at den funksjonelle måten å verdsette områder på ikke gir et tilstrekkelig bilde av de verdier naturområder kan ha for mennesker. Det har bl.a. vist seg at naturområder kan ha en følelsesmessig eller symbolsk verdi¹ som går ut over den funksjonelle verdien. Et eksempel på symbolverdier finnes i kulturminnelova fra 1978: “Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, *herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til*” (vår understreking). Dvs. at kulturminneverdiene i et område ikke trenger å være knyttet til områdets fysiske egenskaper, men til den symbolske verdien området har. Figur 1 antyder imidlertid at subjektiv mening i tillegg til å være et resultat av kulturelle overleveringer, også kan ha sin basis i individuelle erfaringer, f.eks. gjennom bruk av et bestemt område.

Betydningen av og innholdet i symbolverdier og følelsesmessige verdier har etter hvert vært drøftet innen en rekke fagfelt, som rekreasjonsforskning (Williams & Roggenbuck 1989, Schreyer 1990, Williams & Roggenbuck 1990, Young et al. 1990, Williams et al. 1992, McIntyre & Pigram 1992, Meyer 1994, Moore & Graefe 1994, Kleiven 1992, Kaltenborn 1998, Vorkinn 1998), reiselivsforskning (Colton 1987), fritidsforskning generelt (Selin & Howard 1988), miljøpsykologi (Proshansky et al. 1983, Knopf 1991), markedsforskning (Schultz et al. 1989, Bearden et al. 1993, Dimanche & Samdahl 1994). I denne litteraturen knyttes de symbolske og følelsesmessige verdiene til identitet, og særlig til to aspekter ved identiteten, nemlig det å *vite* hvem vi er, og det å *vis*e hvem vi er. Mens en reinsgrav vil kunne oppleves som et steinsatt hull i bakken av en utenforstående, vil den for de innvidde f.eks. blant lokalbefolkningen kunne symbolisere tidligere generasjoners avhengighetsforhold av og nærhet til naturressursene, og dermed bidra til den enkeltes selvforståelse av hvor de kommer fra og dermed også hvem de er.

¹ Symbolverdier brukes innen enkelte fagfelt som en betegnelse på *kollektive* representasjoner, og vil bli benyttet på denne måten også i denne rapporten.

Også innenfor byforskning og kulturstudier har man vært opptatt av symbolske aspekter ved omgivelsene (Benjamin 1978, Suttles 1984, Shields 1991). Suttles påpeker blant annet at bykulturer konstitueres omkring ulike symbolske markører eller representasjoner, som er viktige elementer i byers identitetsskaping og bilde utad (1984:130). Shields utviklet begrepet ”sosial romliggjøring” som en betegnelse på prosesser hvor omgivelser eller steder tillegges mening og symbolverdi, hvor ulike kategorier av landskap kan symbolisere eksempelvis behag, ubehag eller fare. Benjamin (1978) var opptatt av hvordan minner og erindringer bidrar til symbolskaping (og myteskaping) av omgivelsene; hvordan følelser, drømmer, ønsker og fantasi styrer oppfatningene av omgivelsene.

Det diskuteres imidlertid hvor forskbare symbolske og følelsesmessige verdier er. For det første reises det tvil om individene har en tilstrekkelig innsikt i hvilke symboler som er meningsbærende for dem, og for det andre om det er mulig å uttrykke en slik innsikt på en presis og entydig måte gjennom språket (Schroeder 1996). Et tredje spørsmål er om individer *vil* uttrykke sin forståelse av symboler som har betydning for deres identitet: “The rules governing self-representation are such that individuals rarely speak to others of their own attempts to make sense of themselves” (Ingham 1987).

I denne rapporten ønsker vi å belyse hvilke perspektiv og kriterier som ligger til grunn for verdsettingen i de ulike veilederne. Er det de fysiske målbare kriteriene som ligger til grunn, for eksempel arealstørrelser og avstander, eller har man også trukket inn også følelsesmessige og symbolske verdier?

2.2.3 Nåtidverdier kontra framtidverdier

Diskusjonen om verdier er i det foregående knyttet til landskapsrommets tre dimensjoner. En fjerde dimensjon som kan ha betydning for verdsettingen, er *tidsdimensjonen*.

På samme måte som personer og grupper av personer kan verdsette et gitt område eller landskap ulikt ut i fra sine forskjellige interesser og preferanser, kan det være konflikt mellom hva vi i dag legger vekt på i vår verdsetting og hva framtidige generasjoner vil legge vekt på. Spørsmålet er hvordan vi i dag kan ta hensyn til kommende slekters preferanser. Selv om det prinsipielt er mulig at både teknologi, preferanser og rammebetingelser vil være annerledes et stykke inn i framtida, har vi ingen grunn til å anta at ikke goder som f eks frisk luft og rent vann vil fortsette å være prefererte goder. Slike goder har det som kan karakteriseres som *iboende verdi* (Ariansen 1992). Noen vil mene at bare mennesker har iboende verdi, men andre har et mer vidt perspektiv på hva som har iboende verdi. Ut i fra “føre var”- prinsippet er det dermed en utfordring å lokalisere flest mulige elementer i et landskap som kan sies å ha iboende verdi ut i fra et vidt perspektiv.

I rapporten vil vi se på i hvilken grad og på hvilken måte dagens veiledere behandler forholdet mellom nåtidsverdier og framtidverdier i verdsettingen av områder for rekreasjon og friluftsliv og områder med kulturhistoriske verdier. Et første utgangspunkt vil være å undersøke om veilederne trekker noen form for metodisk/analytisk skille i verdsettingen i forhold til henholdsvis kortsiktige og langsiktige effekter av et tiltak. Et videre perspektiv på vurdering av framtidverdier vil være om veilederne også omtaler mulige endringer i selve verdigrunnlaget, dvs. hvorvidt 'det verdifulle' kan tenkes å endre seg. Dette siste aspektet ved verdsetting er et mer eksplisitt *generasjonsperspektiv*: I hvilken grad trekker verdsettingen av rekreasjonsområder og kulturminner inn betydningen av disse for kommende generasjoner, slik det ville være naturlig at det kom til uttrykk i et bærekraftperspektiv?

3 Ekspertperspektiv kontra lekmannsperspektiv

Som det framgår av kapittelet foran, kan ikke verdsetting ses uavhengig av den som verdsetter. Når det gjelder verdsetting som foretas som ledd i forvaltningsprosesser, er spørsmålet om ekspertperspektiv kontra et lekmannsperspektiv særlig aktuelt.

Fagfolk eller eksperter har hatt og har stor legitimitet i vårt samfunn, og i praksis har offentlig planlegging i Norge og verdivurderinger i denne forbindelse stort sett vært dominert av fagekspertisen. Både konsekvensutredninger og planprosesser for øvrig har vært dominert av kunnskapsorientert og formålsrasjonell problemløsning. I idealtilfellet av slik rasjonell planlegging har beslutningsfatterne full oversikt over tilgjengelige alternative løsninger og tilgang til full kunnskap over det enkelte alternativs konsekvenser med hensyn til fordeler og ulemper ("economic man").

En kritikk mot denne typen rasjonell beslutningsfatning er at den tilslører de normative sidene ved en rekke beslutninger i verdsettingsprosessen, samt vitenskaplig usikkerhet. Et eksempel på dette er fastsettelsen av tidsperspektivet for vurderingene. Hvor langt fram i tid virkninger av et tiltak skal vurderes er både et spørsmål om vitenskapelig usikkerhet og et spørsmål av etisk karakter. Hvor langt fram i tid er det rimelig og faglig forsvarlig å forutsi og vurdere virkninger av forskjellig slag? Det er ikke mulig å sette opp allmenne regler for hvordan manglende eller usikker kunnskap om langsiktige effekter skal håndteres i en verdsettingsprosess. Hvor tungt hensynet til fremtidige generasjoner skal vektlegges er ikke et vitenskapelig, men et etisk og politisk spørsmål uten 'riktig' svar. Slike spørsmål blir særlig fremtredende i forhold til verdsetting av ikke-prissatte goder, slik vi står overfor når det gjelder kulturlandskap og områder for rekreasjon og friluftsliv.

Etter hvert har imidlertid troen på eksperter og ekspertsystemers overlegne innsikt og kompetanse blitt utfordret. Det forklares blant annet med at eksperter i mange tilfeller ikke lever opp til de normer og verdier de forfekter, og at de ikke løser de problemer de er satt til å løse (Schön 1983). For det andre foreligger det mange studier innenfor planforskningen som viser at lekfolk og fagfolk/eksperter ikke alltid har samme oppfatning av hva som skal tillegges mest vekt i vurdering av miljø, omgivelser, osv. En rekke undersøkelser viser dessuten at eksperter ofte er lite mottakelige for et lekmannssyn i faglig sammenheng (Emmelin og Kleven 1999).

3.1 Krav om brukerrepresentasjon i offentlige planprosesser

En forståelse av eksperters begrensninger er sannsynligvis en viktig årsak til et voksende krav om brukerrepresentasjon i offentlige planprosesser både nasjonalt og internasjonalt. I nyere planleggingsteori har f.eks. ideer om *kommunikativ planlegging* bygget på den tyske filosofen Jürgen Habermas teorier om ”herredømmefri” diskurs mellom likeverdige parter fått mye oppmerksomhet.

Brukermedvirkning begrunnes både i et demokratisk krav og et effektivitetskrav. Økt medvirkning og innflytelse på avgjørelser som har følger for individets egen situasjon har både en instrumentell hensikt – i form av bidrag til bedre løsninger – og en egenverdi som en form for oppdragelse i praktisk demokrati (Pateman 1970, Kleven 1991). Økt brukermedvirkning er antatt å føre til både ansvarliggjøring av berørte parter og større legitimitet for de beslutninger som fattes (Guldvik & Arnesen 2001).

Brukermedvirkning og krav til det faglige innholdet i planene har i Norge røtter helt tilbake til bygningsloven for byene fra 1924. I bygningsloven av 1965 for alle landets kommuner ble brukermedvirkningsaspektet mer vektlagt enn tidligere. Bak dette lå det i følge Holsen (1996) et ønske om å effektivisere planleggingen ved å få med brukernes meninger så tidlig som mulig i prosessen. Prosedyrekravet for å fremme medvirkning sprang også ut av den tiltagende kritikken mot sentralstyrt planlegging basert på sterke faglige sektorinteresser. I Bygningsloven av 1965 ble derfor fagfolkens makt redusert til fordel for større politisk påvirkning, bl.a. ved at daværende Bygningsråd skulle være et rent politisk styre. Det representative demokratiet skulle mao. erstatte et faglig styre.

Dette var imidlertid ikke tilstrekkelig til å redusere den kløften som fantes mellom den enkelte borger og beslutningstakerne. I følge Oraug (1977:4) var systemet som hadde utviklet seg et brudd mot det lekmannsidealet som norsk kommunalt selvstyre bygger på. I praksis førte dette til aksjoner knyttet til plansaker der borgernes syn ikke ble hørt. Blant fagfolk økte derfor interessen for brukermedvirkning på 1980-tallet. Det ble nedlagt mye arbeid i å utvikle metoder for å få med lekfolk i planleggingen, f.eks. den såkalte ”arbeidsbokmetoden” (Oraug 1980) og ”dugnadsmetoden” (Amdam & Amdam 1990).

Brukermedvirkning ble ytterligere manifestert i Plan- og bygningsloven av 1985 som inneholder prinsippbestemmelser om medvirkning i paragraf 16. Planmyndighetene har i følge denne paragrafen plikt til å drive aktivt opplysningsarbeid, og det er krav om å få i gang offentlig debatt om plansakene.

Selv om lovverket hjemler en *formell* mulighet for innflytelse på forvaltningstiltak, vil måten dette praktiseres på av forvaltningen være avgjørende for om muligheten er reell. Dette gjelder både måten medvirkningsprosessene organiseres på, hvilken form

medvirkningen har og det gjelder på hvilket tidspunkt i beslutningsprosessen brukerne gis anledning til å medvirke. Dagens formelle muligheter blir imidlertid fortsatt ikke sett som tilfredsstillende, og en av oppgavene til Planlovutvalget, som ble opprettet i 1998, er å vurdere hvorvidt planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilgrensende lover kan endres slik at berørte som vil delta i planprosessen, stilles sterkere (<http://www.planlovutvalget.dep.no/>).

3.2 I hvilken grad og på hvilken måte skiller ekspertperspektivet seg fra lekmannspektivet?

I forhold til idealet om representativitet og demokrati i offentlige beslutningsprosesser, er det viktig å forstå på hvilken måte og i hvor stor grad det er uenighet mellom eksperter (fagfolk) og lekmenn.

Vi har valgt Zube (1984) som utgangspunkt for vår drøfting av denne problemstillingen, fordi hans beskrivelser av "ekspertsynet" og "lekmanssynet" synes å reflektere også allmenne oppfatninger av disse to synene. Zube oppsummerer følgende to hovedperspektiv for "Environmental Evaluation", som har sin parallell i instrumentelle og symbolske/følelsesmessige verdier (jfr. avsnitt 2.2.1 og 2.2.2):

- Bedømming etter standarder der det legges stor vekt på målinger av fysiske størrelser som dBA, meter, m² osv. Standarden skal representere «det sunne nivået». Dette er profesjonelle vurderinger eller ekspertvurderinger, gjerne basert på empiriske studier med en naturvitenskapelig årsak - virkning tenkemåte som grunnlag.
- Bedømming i forhold til konsepter av verdier f.eks. tro, tanker, oppførsel som påvirker en, målsettinger, behov osv. Slike bedømminger lar seg ikke like enkelt beskrive som årsak-virkning, men krever en mer subjektiv tilnærming avhengig av persepsjon, erfaringer, forventninger osv fra de aktuelle brukerne/ deltagerne. Denne typen bedømming mener Zube er typisk for lekmannsvurderinger.

Dette skillet gjenfinnes imidlertid ikke i norsk friluftslivsplanlegging. Her er begge de to tilnærmingene som Zube beskriver i bruk blant ekspertene; både de kvantitative/målbare metodene og tilnærminger basert på subjektive og opplevde forhold. Det er mao ikke slik at ekspertene står for de kvantitative metodene mens lekfolk står for de kvalitative, selv om det er de kvantitative metodene som tradisjonelt har stått sterkest i ekspertmiljøene.

Zubes (1984) skille mellom ekspertsyn og lekmanssyn innebærer muligens en overdreven tro på betydningen av normer i praktisk planlegging. I tillegg nedvurderes betydningen av erfaringskunnskapen som planleggeren etter hvert tilegner seg gjennom praksis og

profesjonsutøvelse (Schön 1982). Gjennom erfaringer vil også en fagperson kunne ta del i og formidle de samme vurderingene som brukerne/deltagerne. Mange av de vurderinger som foretas av eksperter er dessuten *skjønnsmessige* vurderinger, dvs. vurderinger hvor faglig kunnskap blandes med erfaring, tidligere praksis og 'liknende situasjoner' til et kvalifisert råd, en anbefaling eller en, ofte ureflektert, praksis.

En undersøkelse av hvilken betydning arealnormer (bl.a. for kvaliteter på utearealene og tetthet av bebyggelse) har for folks miljøbetingete livskvalitet, og hvordan normene påvirker planene og til slutt det fysiske miljøet, underbygger også at fagfolk/eksperter ikke nødvendigvis har andre oppfatninger enn lekfolk (Thorén et al 2000). Undersøkelsen tyder på at de vanligst brukte normene i fysisk planlegging faktisk ivaretok de temaene som beboerne som deltok også var opptatt av. Normene for utearealer bidro derfor i en viss utstrekning til at slike arealer ble avsatt, men førte ikke nødvendigvis til at arealene var godt lokalisert eller opparbeidet. Satt på spissen hindret normene det verste, men bidro ikke til det beste.

En hovedoppsummering fra undersøkelsen av arealnormene er at det er behov for normer/krav, men at kravene må virke sammen. De må dessuten i større grad knyttes til det konkrete stedet, mao behøves kontekstavhengige krav. Studier av oppfatninger og preferanser i forhold til friluftslivsområder understreker også betydningen av at en lokal kontekst er viktig for å forstå de verdivurderinger og prioriteringer som foretas (Vorkinn & Riese 2001).

Arealnormprosjektet (Thorén et al 2000) både styrker og modifierer betydningen av ekspertparadigmer. Her fremgår det at planleggerne ofte kommer mellom barken og veden, de spiller det Schön (1982) kaller en intermediær rolle. Denne kan sammenlignes med den rollen en advokat har. I en slik mellomposisjon plasserte planleggerne og byggesaksbehandlere i arealnormprosjektet seg mellom innbyggere, utbyggere og politikere. I noen av sakene fremgikk det imidlertid at beboerne oppfattet planleggerne som utbyggernes og maktens forlengede arm. Dette synliggjør at ekspertkunnskap kanskje ikke bare dreier seg om vitenskapeliggjøring og årsak -virkning tenking, men vel så mye er et spørsmål om makt, om roller og om hvem som skal få være med å bestemme.

3.3 Forskjeller mellom eksperter

Dikotomien ekspert-lekmann er et nyttig utgangspunkt for analyse på ett nivå, selv om verken eksperter eller lekmenn er ensartete grupper. Når det gjelder eksperter, hevder Miller (1985) at både kunnskapssyn, vurderinger og metodiske tilnærminger i beslutningsprosesser preges av aktørenes faglige/profesjonsmessige forankringer. Inspirert av teoretikere som Kuhn (1970) og Berger og Luckman (1970) er man innenfor

samfunnsvitenskapen etterhvert blitt mer oppmerksom på teoriens og tilnæringsmåters relative og kontekstuelle karakter, og hvordan paradigmer, eller rådende forståelsesformer, styrer og begrenser våre oppfatninger av hvordan problemer skal forstås og løses (Miller 1985:134). Millers faglige felt er byplanlegging, og paradigmenes knyttes til faggruppene innenfor dette feltet, hvor fysiske planleggere (f.eks. ingeniører og arkitekter) gjerne betrakter byplanlegging med utgangspunkt i "fysiske paradigmer", sosiologer forbindes med et "sosialt konstruksjons- paradigme", statsvitere med "systemsparadigme" og biologer med et "evolusjonsparadigme". Paradigmer kan også gå på tvers av disipliner, ved at det eksempelvis anlegges et "konfliktparadigme" på byplanlegging.

Hva som betegnes som "faglig" og "fakta" må altså ses i lys av hvem som uttaler seg og deres faglige forankringer. Dette gjelder ikke bare måten fakta beskrives på, men også hvilke fakta som anses som relevante. Også informasjon som inngår i beregningsarbeid og annet målbart arbeid forutsetter at det er noen som velger ut det som skal inngå i beregningene; hva som er å anse som relevant informasjon innenfor et saksområde versus hva som ikke er det.

Henviing til fakta, objektivitet og liknende kan også dekke over at det egentlig dreier seg om å skape legitimitet og gjennomslag for bestemte interesser, argumenter og faglige oppfatninger, hvor andres argumenter eventuelt karakteriseres som "skjønn" og "vurderinger" (og er dermed å anse som mindre autoritative enn argumenter basert på "fakta"). Et slikt diskursanalytisk perspektiv forbindes særlig med Foucault (1989) og Fairclough (1992). De forståelsene og fortolkningene som skapes i diskursene lever ikke et isolert liv innenfor strengt avgrensede språklige kontekster, men har en mer eller mindre klar forbindelse til makrostrukturer i samfunnet. Veiledere og håndbøker som utgis av ulike offentlige etater har som siktemål å skape oppslutning om de situasjonsbeskrivelsene, anbefalingene og metodene som angis, og kan dermed forstås i et diskursanalytisk perspektiv.

I analysen av de fem veilederne ønsker vi å se nærmere på hvilket kunnskapssyn og kunnskapsgrunnlag de ulike veilederne vektlegger. I tillegg vil kartlegge i hvilken grad og i hvilken fase av verdsettingen veilederne anbefaler lekmannevrderinger og hvordan disse tenkes brukt.

4 Verdsetting som fag og metode

Den type verdsetting vi primært er opptatt av i dette prosjektet, er verdsetting som skjer gjennom formelle prosedyrer som følge av at offentlige myndigheter eller private næringsinteresser har fremmet en plan for vern eller utbygging. I en slik faglig sammenheng innebærer verdsetting både å ha et faglig perspektiv på hva slags kunnskap som er nødvendig for å bestemme hvilken verdi et rekreasjonsområde har, og en begrunnet oppfatning av hvilke metoder som må brukes for å dokumentere og systematisere denne kunnskapen slik at den egner seg som beslutningsgrunnlag. Dagens verdsettingsmetodikk, slik den framstår i de fem veilederne, må derfor også forstås i forhold til ulike fagtradisjoner, i tillegg til de forhold som er diskutert i de to foregående kapitlene.

4.1 Sammenveining av ulike tema: Eksempel konsekvensutredninger

I de fleste planleggings- og konsekvensutredningsprosesser inngår verdsetting av rekreasjonsområder i en større kontekst som kan ha implikasjoner for verdsettingen. I slike prosesser er friluftsliv vanligvis bare ett av flere tema/interesser som utredes, og formålet med alle konsekvensutredningsprosesser og de fleste planprosesser er å sammenveie de ulike interessene eller temaene. Konkurrerende interesser lar seg imidlertid ikke uten videre måle langs en felles verdiskala, dersom verdien i det hele tatt lar seg måle. Dette er ofte situasjonen når det dreier seg om å sette verdier på komplekse og til dels abstrakte fenomener som landskapsopplevelse og stedsidentitet. Mange opplegg og metoder for verdsetting tar likevel mål av seg til å gjøre dette, noe som kan ha konsekvenser for verdsettingen av enkelttema/-interesser. Metoden har ofte en uttrykt ambisjon om å sammenstille og sammenlikne både forhold (verdier) som lar seg prissette, forhold som lar seg tallfeste og forhold som bare kan beskrives kvalitativt. Nytte-kostnadsanalyser går lengst i dette forsøket. Men også andre former for beskrivelser og analyser av konsekvenser – enten det skjer etter plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredning eller i ulike former for fysisk planlegging – har utviklet metodiske opplegg med et slikt siktemål. I neste avsnitt skal vi se nærmere på hvordan dette kommer til uttrykk i konsekvensvurderinger.

4.1.1 Konsekvensutredninger: Sammenveining av interesser med utgangspunkt i Cost-benefit analyser

Konsekvensutredninger (KU) er – som planlegging mer allment – en metode for å skaffe til veie, tilrettelegge og organisere informasjon til støtte for å fatte beslutninger om iverksetting av tiltak. I likhet med planleggingslitteraturens mange forsøk på å definere hva planlegging er, finnes det også et stort antall forsøk på mer eller mindre uttømmende definisjoner av KU (Glasson, Therivel & Chadwick 1999). I sin mest allmenne form defineres KU som et arsenal av metoder, verktøy og modeller for – på en systematisk måte – å beskrive, predikere, beregne, vurdere og avveie sannsynlige fremtidige konsekvenser av et planlagt tiltak *før* det blir satt ut i livet.

KU som metode har sin faglige opprinnelse i nytte-kostnads analyser (eng. *cost-benefit analysis*) og beslektede teknikker, dvs. metoder som har til hensikt å beregne i hvilken grad den samfunnsmessige *nytt* av investeringer/tiltak overstiger deres kostnad, når begge deler måles i pengeverdi.

”Nytte-kostnadsanalyse er en lønnsomhetskalkyle som søker å kvantifisere alle nytteeffekter og kostnader av prosjektet fra en samfunnsmessig synsvinkel, og veie disse sammen til én felles verdienhet: kroner” (NOU 1997:27 side 23).

For natur- og kulturlandskap, rekreasjons- og friluftsområder betyr dette å fastsette prisen på områdenes nytte brukt nettopp til disse formålene. Dette skjer gjennom indirekte metoder. Det vanligste er å uttrykke verdien av et område gjennom å undersøke hva folk faktisk betaler for å *bruke* området, for eksempel i form av deres reisekostnader, eller gjennom å undersøke individers *betalingsvillighet* for at et spesielt objekt eller områder skal bevares eller vernes for inngrep.

En mindre ambisiøs metode er *kostnadseffektivitetsanalyse* (i litteraturen også kalt måloppfyllelsesanalyse) som har til hensikt å komme fram til den løsning som minimerer samlede kostnader (målt i penger) for å nå en viss målsetning. Hva vil det for eksempel koste på billigste måte å gjennomføre et mål om å bevare et område, som det på en eller annen måte knytter seg visse allment aksepterte verdier til, mot utbygging?

En KU senker ambisjonsnivået ytterligere med hensyn til å fastsette nytte og kostnader i *pengeverdi*. En KU er en systematisk undersøkelse av fordeler og ulemper knyttet til gjennomføring av et konkret prosjekt. Målet er å vurdere alle relevante sider/komponenter av prosjektet, uansett om disse lar seg prissette/kostnadsberegne eller ikke. I en KU vil fordeler og ulemper normalt blir vurdert etter flere, ulike målestokker og verdikriterier, både kvantitative og kvalitative. I en KU er hovedhensikten å gi en bredest mulig beskrivelse av alle direkte og indirekte effekter av et planlagt tiltak. Effekter for

kulturlandskap og friluftsområder blir her to kategorier blant flere som skal underlegges en slik prosedyre.

Sammenveing av konsekvenser for anbefaling eller beslutning om valg av “det beste” alternativ er imidlertid et mye omdiskutert tema i KU. Kan konsekvenser for henholdsvis naturressurser, miljø og samfunnsmessige forhold i det hele tatt “sammenliknes”? Om de kan, kan de også rangeres og veies mot hverandre? I praksis kan dette dreie seg om å skulle ta standpunkt til om vern av $x \text{ km}^2$ kulturlandskap kan kompensere for tap av $y \text{ m}^2$ nærområde for lek og friluftaktivitet. Nytte-kostandsanalysen er utviklet for å kunne svare ”ja” på disse spørsmålene, også på miljøfeltet (Hanley 2000). Metodelitteraturen er full av forslag til metodikk for å veie sammen eller vekte konsekvenser på tvers av utredningstemaer (Glasson, Therivel & Chadwick 1999). Det som kjennetegner de fleste metodene er at de er kompliserte, forutsetter eller bygger på ekspertkunnskap og skjuler implisitte verdisyn og prioriteringer, dvs. hva som vektet høyt og hva som vektet lavt (op.cit.: 121). En tilsynelatende “nøytral” størrelse som diskonteringsrente, uttrykker for eksempel varierende tidspreferanser mht. til fastsettelse av verdien på goder (“nytte/avkastning”) og ulemper (“kostnader”).

Nytte-kostnadsanalyse “løser” problemet med vekting fordi alle elementer i analysen fastsettes i pengeverdi. Den metodiske utfordringen ligger i å prissette ikke-markedsgoder og –ulemper. Mer konkret består dette i å stipulere hva individer er villige til å betale for et gode som ikke omsettes på et marked (betalingsvillighet), eller hvor mye de vil forlange for å akseptere en (permanent) ulempe som følge av tiltaket (det kompensatoriske prinsipp). Innvendingene mot slike metoder reises både på etisk og teoretisk grunnlag (Mishan 1982; NOU 1997:27). En etisk begrunnet hovedinnvending er den rendyrkede *utilitarisme* som ligger til grunn, den grunnleggende oppfatning at alle former for tap av goder og verdier lar seg kompensere i penger. De metodiske betenkelighetene knytter seg til ulike sider ved å fastsette betalingsvillighet og kompensasjonsbeløp ut fra hypotetiske intervjusituasjoner (pengers verdi er ikke den samme for alle, å svare setter krav til kunnskap hos respondentene, det ligger til rette for strategisk svargivning, hvordan håndtere “usynlige” ulemper, “ikke-bruk” og altruistisk svargivning osv.).

I analysen av de fire veilederne vil vi undersøke hvordan ikke-markedsgoder som rekreasjonsområder verdsettes, og spesielt i hvilken grad økonomiske verdsettingsmetoder brukes for denne typen goder.

4.2 Metodikk for verdsetting av friluftsområder i Norge

Verdsetting i formelle prosedyrer innebærer at områdene vurderes ut fra forhåndsbestemte kriterier og verdiskalaer for disse kriteriene. Vanligvis benyttes en rekke ulike kriterier, noe som gir muligheter for et utall kombinasjoner av kvaliteter ved områdene. For å håndtere dette praktisk i verdsettingsprosedyrene, har det vært tradisjon for å dele områdene inn i større grupper av typologier og/eller hierarkier.

4.2.1 Arven fra norsk friluftslivplanlegging

Norsk friluftslivplanlegging har røtter tilbake til den moderne byplanleggingens barndom på 1800-tallet (Se Thorén et al 2000). Det som kjennetegner denne tradisjonen er kravene om å sikre friluftslivsområder av en minimums-størrelse innen en maksimums-avstand fra boligen. For å kunne vurdere hvor store arealer man hadde behov for til ulike formål utendørs, oppstod det samtidig et behov for å typologisere utearealene i ulike kategorier. I utgangspunktet omfattet denne typen tenking først og fremst byen og de bynære områdene. Etter hvert synes samme tilnærming også å ha påvirket krav til de store friluftslivsområdene utenfor byene.

De første friluftslivsarealnormene hadde ikke utgangspunkt i empiriske studier av hvordan mennesker bruker utearealer, hvilke behov befolkningen har for slike områder og hvordan mennesker opplever områdene. Det ble tatt for gitt at det fantes et behov for et hierarki av utearealer fra det mest private og bolignære til det offentlige og kanskje fjerntliggende. (Wagner 1915).

Den forskningsbaserte kunnskapen om menneskers behov for og bruk av grøntarealer, skjøt ikke fart før etter krigen. I 1964 initierte London County Council (LCC) en stor spørreundersøkelse for å kartlegge befolkningens utearealbruk (Greater London Council 1968 Vol 2. Greater London Council 1972) Hovedresultatene ga støtte til tankegangen om et hierarki av friluftslivsområder i by. Fire ulike parktyper ble foreløpig foreslått fra Local park, District park, Metropolitan Park og til slutt Regional park.

Etter hvert som planleggingen utenfor byene ble mer formalisert i og med Bygningsloven av 1965, tilkom det lignende krav for å ivareta friluftslivet også i disse områdene som dermed ble innlemmet i hierarkiet. Statens Friluftsråd kom i 1968 med et forslag til inndeling av friluftslivsområdene i seks områdetyper basert på bruksformål (større naturområder, turområder, brukspark, turvegdrag, badeområder, båtutfartsområder) og beliggenhet (nærområder, dagsutfartsområder og fjernområder).

4.2.2 Verdsetningshierarki: Nasjonale, regionale og lokale områder

Ved verdsetting og konsekvensvurderinger i dag benyttes det vanligvis et hierarki av verdsetningsnivåer, slik at

Nasjonal verdi > regional verdi > lokal verdi.

Dette gjelder for alle utredningstema, dels også friluftsliv, til tross for at betydningen av det lokale forvaltningsnivået (primærkommunen) ble understreket allerede i Miljøverndepartementets friluftslivsutredning fra 1985. Motsetningen mellom et hierarkisk verdsetningsnivå og offentlige målsettinger synes til dels å være historisk betinget. Etter hvert som den statlige friluftslivspolitikken utviklet seg på 1970-tallet kan det se ut som om at nasjonale og regionale verdier er tillagt økende betydning. Den hierarkiske tankegangen har mao også fått innpass i forhold til de ulike plannivåene. I dette systemet som rådet grunnen fra 1960-tallet fram til midten på 1980-tallet var hovedprinsippet at de nasjonale verdiene var mer verdt enn de regionale som igjen var mer verdt enn de lokale.

En viktig milepæl i denne sammenhengen var opprettelsen av Statens Friluftsråd i 1962. I 1968 utarbeidet dette rådet en generell utredning om behovet for friluftslivsområder og en mer konkret behovsvurdering. Dette dannet grunnlaget for de regionale vurderingene av behovet for friluftslivsområder som ble presentert i de tre landsdelsplanene for henholdsvis Østlandet, Vestlandet og Trøndelag som kom i 1969. Som et ledd i forsøket på en samordnet arealplanlegging ble det i disse utredningene vektlagt at friluftslivsformål skulle tas opp på linje med andre formål.

I andre halvdel av 1970-tallet ble arbeidet ført videre gjennom et fylkesvis opplegg for registreringer for friluftslivsformål. I disse skulle en registrere og vurdere områder «...egnet for særskilt sikring og større sammenhengende turområder» (Miljøverndepartementet 1985 s. 82). I praksis dreide det seg oftest om de store sammenhengende områdene for ferier og dagsturer eller andre områder av såkalt nasjonal betydning f.eks. i tilknytning til strandsonen. Målestokken for hva som var nasjonal og dermed prioritert verdi har ikke nødvendigvis vært bruksintensiteten pr. arealenhet, men at brukere fra hele regionen eller mange deler av landet ville benytte områdene. Intensivt brukte områder i byene som i virkeligheten kunne ha langt flere brukere kom f.eks. ikke inn under kategorien «nasjonal verdi».

Det er mulig at en innenfor friluftslivet ble påvirket av det arbeidet som pågikk innenfor naturvernet omtrent på samme tid, med bl.a. fylkesregistreringer av verneverdige naturtyper og landsdekkende verneplaner. Et viktig utgangspunkt både for friluftslivet og de naturfaglige interessene er å kartlegge hvilke arealer som er verdifulle for å sikre arealer og ressurser. Her stopper imidlertid likheten. I naturvitenskapene er man vanligvis opptatt

av utbredelsen av en ressurs, både totalt i det området som undersøkes og i relasjon til den regionale og nasjonale situasjonen. Ut fra dette gis ressursen en nasjonal, regional eller lokal verdi der de nasjonale verdiene er rangert høyest. I naturvitenskapen, f.eks. i biologien vil det være artene, naturtypene osv. som er det sentrale for vernet og prioriteringene. I friluftslivet er fokus derimot på individet. Det er en nasjonal målsetting at *alle* skal ha muligheter til å utøve friluftsliv i sin hverdag, mao i nærmiljøet (Se f.eks. Miljøverndepartementet 1985). Ut fra denne målsettingen vil et intensivt brukt grøntområde i by som kun brukes av lokale brukere være like verdifullt som et helgeturområde som brukes av regionale brukere. I og med utredningen «Friluftsliv» som ble utarbeidet av Miljøverndepartementet i 1985 er i prinsippet den hierarkiske tenkingen i forhold til geografisk nivå fraveket. I tråd med den nasjonale målsettingen fremheves det at en nå vil «legge økt vekt på *nærområder* av alle brukskategorier, *turområder* i nærheten av større og mellomstore byer og en del *større naturområder*, særlig i fjellterreng.» (Miljøverndepartementet 1985 s. 93). *Strandarealer egnet for bading* og annen allmenn ferdsel skulle også likeledes prioriteres. I senere handlingsprogram for friluftslivet har det foregått en ytterligere dreining mot å prioritere de lokale og by-/bolignære områdene (Direktoratet for naturforvaltning 1996)

I rapporten vil vi belyse om og i tilfelle hvordan problemstillinger knyttet til ulike geografiske nivåer drøftes i eksisterende veiledere. Vi vil også se på hvordan avveiningen mellom de ulike nivåene foretas. Er det f.eks. slik at såkalt nasjonalt verdifulle områder fortsatt tilhører en supergruppe overordnet de lokale behovene?

4.3 Inkorporering av andre utredningstema i verdsettingen av rekreasjonsområder: Eksempel kulturmiljø

I praktiske verdsettings- og konsekvensvurderingsprosesser utredes gjerne flere ulike tema parallellt. Skillet mellom temaene er ikke alltid like klart. Friluftsliv og rekreasjon er av de tema som grenser opp mot mange andre temaområder, f.eks. vil tema som natur, dyreliv, kulturminner og støy påvirke opplevelseskvalitetene i et område. Hvordan slike tema blir integrert i verdsettingsprosedyrene for friluftsliv vil imidlertid kunne variere. Vi har i prosjektet valgt å se på hvordan ett av de tilgrensende temaene; *kulturmiljø*, blir integrert i verdsettingen av rekreasjonsområder.

For blant annet å kunne fange opp de tilleggsverdier som etableres gjennom menneskers virksomhet, bruk og samspill med naturen, ble begrepet kulturmiljø introdusert og benyttet i offentlig språkbruk fra tidlig på 90-tallet. Det opptrer i innstillingen til ny kulturminnelov fra 1991 og blir seinere definert i Kulturminneloven ved lovrevisjonen i 1992, som ”områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng”

(Daugstad og Jones 1994). I følge Daugstad og Jones var det et behov fra kulturminneforvaltningen sin side å markere at kulturlandskapet og de kulturminner det rommer, ikke bare omhandlet jordbrukslandskapet, men at det også dekker andre områder og andre relasjoner enn de som er knyttet til jordbruket. I praktisk bruk vil kulturmiljøbegrepet også bli brukt i romlig forstand som en mellomting mellom kulturlandskap og kulturminne.

Til tross for noe ulik bruk gir kulturmiljøbegrepet oss mulighet til å definere områder og steder som av ulike årsaker har stor betydning for enkeltindivider eller grupper i samfunnet, og derfor må anerkjennes som verdifulle og tillegges vekt ved konsekvensvurderinger. Kulturmiljøverdiene kan romme både det fysiske landskapsuttrykket (landskapsbildet) med estetiske kvaliteter, de rene kulturminnefaglige verdier og symbolverdier. Ofte vil det være en kombinasjon av disse.

Som friluftsliv er kulturmiljø et utredningstema som skiller seg fra de mer tekniske/naturvitenskapelige temaene, ved at ikke bare verdsettingen, men også beskrivelsen har et betydelig innslag av skjønn. Også for kulturmiljøtemaet arbeides det derfor med å utvikle metoder for å beskrive og formidle kulturverdiene i miljøet, f.eks. i sammenheng med konsekvensanalyser (Nordisk ministerråd 1999). Vi vil imidlertid understreke at vi i dette prosjektet har hovedfokus på områdenes verdi for friluftsliv og rekreasjon:

Ved vurdering av kulturminnenes betydning for rekreasjon og friluftsliv, er det i dette prosjektet ikke miljøenes egenverdi eller kulturminnefaglige verneverdi som blir vurdert. Fokus ligger på hvordan kulturminnene bidrar til å gjøre en opplevelse rikere og mer sammensatt for den som søker friluftslivsopplevelser.

Undersøkelser har vist at ”kulturminner og kulturlandskap representerer en verdi i friluftslivet” for mange friluftslivutøvere (Grimstad Klepp 1995). Kulturminner og kulturmiljø har betydning for friluftslivet i første rekke gjennom innvirkning på landskapsbilde (estetikk) og som et sentralt element ved et områdes karakter/ opplevelsesverdi. Kulturminner representerer en historisk dybde (”vertikal kontinuitet”) som bringer folk i dialog med den samfunnsmessige utviklingen på en måte som gir grunnlag for stedets særpreg. Kulturminner og -miljøer er dermed også med på å utvikle og forsterke folks *stedstilhørighet*. For det første vil stedstilhørighet være knyttet til lokale brukere og de kulturminner disse finner i sitt daglige nærrområde. Det finnes imidlertid kulturmiljø som i stor grad også er knyttet til en nasjonal, kollektiv identitet, f.eks setermiljø eller kystsamfunn.

Kulturminner og kulturlandskap er spor etter tidligere tiders bruk, og slik sett en motsetning til det naturvitenskaplige idealet om *urørthet*. I enkelte offentlige publikasjoner er graden av urørthet brukt som et viktig kriterium også for verdsetting av friluftsområder, dvs. at jo mer urørt området er, jo større verdi har det som friluftsområde (se f.eks. DN/NVE 1997). En årsak til dette kan være at det offentlige ansvaret for friluftslivet har vært tillagt miljøforvaltningen, og at arbeidet med friluftsliv derfor har vært preget av miljøforvaltningens naturvitenskaplige tenkemåte. Grensene mellom natur- og kultur(landskap) er imidlertid mindre entydige enn det disse veilederne skulle tyde på. Både natur- og kultur(landskap) kan defineres teoretisk på en rekke ulike måter (Grimstad Klepp 1995, ARR 1998/1999). Empiriske undersøkelser viser at områder i realiteten også kan oppleves ulikt av ulike brukere, avhengig av personlig erfaring og kulturell bakgrunn. Både i Aurlandsdalen og i Femundsmarka er det vist at mens noen brukergrupper opplever områdene som kulturlandskap, oppfatter andre dem som villmarksområder (Grimstad Klepp 1995, Kaltenborn 2001). Et viktig spørsmål er imidlertid om det kun er spor etter eldre tiders bruk som oppleves som positivt, og om spor etter nyere tids bruk i hovedsak oppfattes negativt som ”slitasje” eller ”inngrep”. I en dr.gradavhandling om visuelle landskapspreferanser ble det f.eks. funnet klart høyere preferanse for tradisjonelle jordbrukslandskap enn for moderne jordbrukslandskap (Strumse 1996). En nylig publisert undersøkelse tyder imidlertid på at også spor etter nåtidig bruk kan oppleves som positivt, ved at moderat slitasje på leirplasser blir opplevd som positivt (Vistad 2001). Det er imidlertid vist at toleransen/ preferansene for spor etter ”nåtidig” menneskelig aktivitet varierer tildels sterkt med holdninger og verdier, se f.eks. Vistad 1995.

Kulturminnenes rekreasjons- og opplevelsesverdi vil også avhenge av i hvilken grad de framtrer i en *autentisk* sammenheng. Landskapet som kulturmiljø blir meningsfylt når det fysiske uttrykket stemmer med innholdet. Mulighetene til selv å oppleve og forstå sammenhengene mellom naturforutsetninger, bosetning, ressursbruk og kulturhistorisk utvikling i et område vil derfor ha stor verdi (van Mansvelt og van der Lubbe 1999). Eksempelvis kan vi finne at mange av de samme verdifulle kulturhistoriske elementene fra norsk bygdehistorie vil være representert på Folkemuseet på Bygdøy eller Maihaugen. Likevel vil museene ha en helt annen karakter (og fylle andre funksjoner) enn kulturmiljøer vi finner i sine opprinnelige omgivelser. De opprinnelige kulturmiljøene blir unike og gir større rom for både innlevelse og opplevelse i kraft av sin ekthet, selv om man på et museum kan ha lykkes bedre med både å ta vare på kulturminnenes tekniske tilstand og å skjerme miljøet fra moderne inngrep og fremmedelementer som kan forstyrre opplevelsen.

I gjennomgangen av foreliggende veiledere ønsker vi å belyse både i hvilken grad og på hvilken måte kulturmiljøverdier er tatt hensyn til i utredningstema friluftsliv/landskap. Begrepet kulturmiljø blir her brukt med den forståelse at det omfatter områder og landskap der kulturhistoriske elementer og strukturer er framtrede/ dominerende kjennetegn ved

landskapet. Kulturmiljø omfatter både kulturlandskap, bygningsmiljø, tekniske anlegg og kulturbiologiske systemer som f.eks tradisjonelle kulturmarkstyper.

5 Direktoratet for naturforvaltning 1994 «Planlegging av grønnstruktur i byer og tettsteder» DN- håndbok nr. 6. 1994

Denne veilederen er valgt som eksempel på verdsetting i forvaltningsprosesser som har som formål å bevare grønt- og naturområder. Veilederen uttrykker helt eksplisitt at formålet er å styrke grønnstrukturarbeidets status og tyngde i kommunal planlegging. Det understrekes ikke minst når planer for grønnstrukturen fremstilles som et ”strategisk” element i kommuneplanen. Veilederen retter seg primært mot *lokal* planlegging og forvaltning i byer og tettsteder. Planleggings- og vurderingsnivået er det kommunale, men verdigrunnlaget i veilederen må sies å ta utgangspunkt i nasjonale mål og nasjonal ekspertise. Den må ses som et ledd i en “myk” statlig styring på et felt hvor den ansvarlige statlige institusjonen (DN) anser eksisterende kunnskap i kommunene og virkemidlene i plan- og bygningsloven som mangelfull. Vi står overfor et eksempel på et statlig forsøk på å løfte fram og styrke et (kommunalt) ansvarsområde gjennom mer profesjonell planbehandling. Det er derfor heller ikke snakk om å skissere en spesiell vurderingsmetodikk, men mer en bred, situasjonsavhengig og kunnskapsstyrt planleggingstilnærming.

5.1 Oppbygging av veilederen

Veilederen er delt i fire; Del 1 som definerer grønnstrukturbegrepet og beskriver hvorfor man bør bedrive grønnstrukturplanlegging, Del 2 som omtaler grønnstrukturens betydning fordelt på 6 hovedtema, Del 3 som beskriver en grønn planprosess og til slutt Del 4 der 3 planeksempler er beskrevet.

Det blir innledningsvis lagt vekt på at norske byer og tettsteder er grønne, og oppfordringen er å ta vare på dette grønne særpreget. Grønnstrukturen er gitt en vid definisjon. Den er veven av store og små naturpregede områder. Den er å finne «overalt» både på offentlig og privat grunn fra overgangssonen mellom by og land via naturområder, jordbruksarealer og parker inne i byen til private hager, fellesarealer mm. Et annet viktig perspektiv i denne veilederen er at grønnstrukturen har en rekke ulike verdier og funksjoner. Disse kan innbyrdes være i konflikt med hverandre og bør derfor i utgangspunktet vurderes hver for seg. Verdier er definert som områdenes innhold av dyre- og planteliv av betydning for mennesker opplevelsesmessig og estetisk. Funksjoner er knyttet til aktiviteter og bruk, f.eks. spredningskorridorer for dyr og planter, transportårer for mennesker, for luft- og vannrensing osv. En hoveddel av veilederen, Del 2, er viet beskrivelse av 6 ulike verdier og funksjoner som grønnstrukturen er tillagt:

- landskapsverdier og kulturhistorie
- naturverdier

- friluftslivs- og rekreasjonsverdier
- funksjon for “myk” transport
- verdi for bedre lokalklima og luftkvalitet
- funksjon som avløps- og overflatevannsystem.

Hvert tema er behandlet separat og munner ut i en beskrivelse av “arealkrav” knyttet til beliggenhet, størrelse og innhold. Enkelte av de forannevnte temaene er eksplisitt knyttet til temaet for verdsettingsprosjektet, f.eks. det som sies om friluftslivs- og rekreasjonsinteresser. Landskapsverdier/ kulturhistorie samt deltemaet “myk” transport har også en nær forbindelse til friluftslivsbegrepet. Alle disse tre temaene er derfor tatt med i vurderingene. I tillegg er temaene naturverdier og lokalklima tatt med.

Med det tydelig antroposentriske perspektivet som denne veilederen har, er det naturlig å studere hva en vektlegger innenfor temaet naturverdier. Her er det i utgangspunktet snakk om natur og “grønt” for mennesker i byen, og ikke natur som verneobjekt. Klimatemaet er også tatt med fordi det har med komfortspørsmål å gjøre og muligheter for å oppholde seg ute.

5.2 Forankring i nasjonale målsettinger

Det er plan- og bygingsloven som er den primære *formelle* referansen for veilederen. Veilederen tar i tillegg utgangspunkt i overordnede nasjonale og internasjonale mål nedfelt i Stortingsmeldinger, bl.a. friluftslivsmeldingen fra 1986 (Miljøverndepartementet 1986-87), arealmeldingen fra 1993 (Miljøverndepartementet 1992-93) og stortingsmeldingen om FN- konferansen i Rio de Janeiro (Miljøverndepartementet (1992- 93)). I alle disse dokumentene vektlegges betydningen av grønne verdier i byer og tettsteder. I forordet har Direktoratet for naturforvaltning trukket fram fire hovedmomenter som de ønsker å formidle gjennom veilederen:

- Det skal utvikles strategier for bærekraftig vern og bruk av biologisk mangfold hvor “føre var”- prinsippet legges til grunn.
- Forståelsen skal økes i de kommunale forvaltningene for grønne verdier.
- Det er ønskelig å få til en mer målrettet sikring av de verdifulle grønne områdene i den kommunale planleggingen.
- Det er ønskelig å få til en mer målrettet forvaltning, drift og tilrettelegging av verdifulle grønne områder og forbindelser i kommunene.

5.3 Grunnleggende perspektiv og kunnskapssyn

Veilederen har en meget klar kunnskapsprofil. Gjennom hele framstillingen, særlig i Del 2, er det en bred dokumentasjon av foreliggende kunnskap og et stort antall referanser til forskningsresultater innen de aktuelle temaene. Kunnskapsorienteringen er eksplisitt uttrykt: ”I denne delen vises hvordan kunnskapsfundamentet om de grønne verdiene og funksjonene kan brukes som grunnlag for planlegging og forvaltning av grønnstrukturen.” (s 12). Det er helt åpenbart at veilederen er skrevet av fagfolk innen landskapsfag og biologi, og behovet for tverrfaglig tilnærming (”... kunnskap om grønnstrukturens flerfunksjonelle betydning”) blir understreket. Veilederens argumentasjon er faglig, også der hvor framstillingen er klart normativ (hvilket den også er ment å være i utgangspunktet, se nedenfor).

Kunnskap formidles og illustreres både generelt og gjennom den store vekten som legges på å vise eksempler (med faglige referanser) på god grønnstrukturplanlegging for ulike formål og plansituasjoner. Dette understreker at håndboka retter seg mot behov for kunnskap til bruk i *lokal* planlegging og forvaltning. Selv om kunnskapsorienteringen er åpenbar, blir det likevel av og til uklart om de spesifikke areal- og avstandsnormene som anbefales har utgangspunkt i forskning eller er basert på skjønn (for eksempel s. 26-27).

5.4 Funksjonelle verdier kontra symbolverdier

Verdier gis i denne veilederen en overordnet definisjon: “Med verdier mener vi her hva områdene inneholder av dyre- og planteliv og hva de betyr for mennesker estetisk og opplevelsesmessig”.

Når det gjelder *landskapsverdiene* i grønnstrukturen skal disse beskrives i forhold til fysiske egenskaper og elementer i landskapet. I tillegg blir byens historie og byens identitet gitt en egen omtale under dette temaet. Her beskrives ulike former for kulturelle symbolverdier, som steder som representerer landets historie.

For beskrivelse og vurdering av tema “*friluftsliv, rekreasjon og lek*” er følgende kriterier brukt:

- Avstand fra bolig til nærrekreasjonsområdet
- Størrelse
- Innholdskvaliteter (naturpreg/uberørthet/kulturpreg/tilretteleggingsgrad, mangfold/variasjon, støypåvirkning, forekomst av ulike landskapselementer som vann)
- Brukskvaliteter (antall funksjoner, egnethet for ulike aktiviteter)

I tillegg til å gi en generell omtale av ulike kriterier, lister veilederen også opp anbefalte kvalitetskrav for ulike områdetyper (“Overgangssonen”, “Store rekreasjonsarealer i byen”, “Mindre rekreasjonsarealer i byen”, “Grønne korridorer” og “Felles grøntområder i boligbebyggelsen”). Anbefalingene er en sammenstilling av anbefalinger gitt i de rikspolitiske retningslinjene for barns og unges interesser i planleggingen, fra NAMIT-prosjektet og fra Husbankens lånetilmålingssystem. I denne sammenstillingen er kun egenskaper knyttet til områdenes fysiske egenskaper beskrevet.

Under temaet friluftsliv, rekreasjon og lek blir også individuelle symbolverdier nevnt, gjennom at “Grøntområdene byr på møteplasser og muligheter for sosial kontakt. Vi får utløp for kreativitet og skapertrang, samtidig som vi styrker *vår identitet og stedstilhørighet*” (vår utheving). I beskrivelsen er det også brukt enkeltbegreper som kan knyttes an til symbolverdier, som “mystikk” og “historisk forankring”. Totalt sett er det imidlertid kvaliteter som kan knyttes til områdenes fysiske egenskaper som dominerer.

5.5 Nåtidverdier kontra framtidverdier

Formålet med veilederen er å gi faglig støtte til (oversikts-)planlegging og forvaltning av grønnstrukturen. Tidsperspektivet er en planleggingshorisont rettet mot å takle relativt nære utbyggingssituasjoner “her og nå”. Det er ingen eksplisitte referanser til kommende generasjoners behov, men det ligger implisitt i veilederen ved at ivaretagelse av grønnstrukturer i byer og tettsteder sikrer disse verdiene for fremtidige generasjoner.

5.6 Verdsetting av ikke-markedsverdier

Veilederen berører overhodet ikke kostnads- eller verdsettingspørsmål, heller ikke avveiningen mellom grønnstrukturverdier og andre (konkurrerende) verdier.

5.7 Ekspertvurderinger kontra lekmannsvurderinger

Stort sett er det vanskelig ut fra presentasjonen i veilederen å bedømme om en vektlegger ekspertperspektivet eller lekmannsperspektivet, men det er understreket at planlegging og forvaltning skal baseres på faglige vurderinger og ekspertkunnskap. Dette har sannsynligvis sammenheng med siktemålet med veilederen, som i første omgang var å sette grønnstrukturen på dagsorden for den offentlige arealplandebatten. Det var lagt vekt på å presentere mest mulig forskningsbasert kunnskap om betydningen av grønne områder ut fra en flerfunksjonell tilnærming.

Det er få henvisninger til betydning og/eller bruk av lokal kunnskap, eller til hvordan slik kunnskap kan skaffes til veie. Det er primært fagfolk som er forutsatt å skaffe til veie ny kunnskap der det er nødvendig, eventuelt i samarbeid med ”lokal biologisk ekspertise” (s.16). Det er primært for temaet friluftsliv/ lek/ rekreasjon at en har trukket inn brukerne.

Tabell 1 Ekspert-/lekmannsperspektiv

Tema	Ekspertperspektiv/lekmannsperspektiv			
	Registreringsfasen		Analysefasen	
	Uklart/ evt. m. lekmanns- kunnskap	Ekspert- kunnskap	Uklart/ evt. m. lekmanns- kunnskap	Ekspert- kunnskap
Landskapsverdier	X	X		X
Naturverdier	X	X		X
Friluftsliv/ rekreasjon	X	X		X
«Myk» transport	X	X		X
Klima/ luftmiljø	X	X		X
Grønn plakater				X

5.8 Håndtering av ulike verdsettelsesnivåer (lokalt, regionalt, nasjonalt)

I forbindelse med verdivurderingene er det lagt stor vekt på at det er de lokale verdiene som skal stå i fokus. Nasjonale verdier knyttet til natur/biologisk mangfold og kulturmiljøer/kulturlandskap utgjør likevel en slags superklasse som øker verdien av et grønt område ytterligere, illustrert gjennom eksempelet fra Sandefjord.

Tabell 2 Hvilket geografisk nivå vektlegges?

Tema	Nivå	
	Både lokalt og nasjonalt	I hovedsak lokalt
Landskapsverdier	X	
Naturverdier	X	
Friluftsliv/ rekreasjon		X
«Myk» transport		X
Klima/ luftmiljø		X
Grønn plakater		X

5.9 Integrering av andre tema: Eksempel kulturmiljø

Kulturminner og kulturmiljø er bare i liten grad omtalt som faktor av betydning for friluftslivet. Hovedvekten synes å være lagt på grønnstrukturens og naturmiljøet sin betydning for helse, stedstilhørighet og ikke minst pedagogiske verdi; ”Her er kort sagt naturens eget klasserom i skala 1:1 hvor vi kan oppleve naturfaglige, økologiske, historiske og sosiale prosesser” (s 22).

Vektleggingen av natur som overordnet opplevelsesressurs blir understreket på neste side (s. 23), ved at det slås fast at naturområder blir verdsatt høyest av flest mennesker både i norske og svenske undersøkelser.

Kulturmiljø blir likevel trukket inn i en systematisk presentasjon av ulike arealkvaliteter som bør være til stede i en urban grønnstruktur for å fylle dens allsidige funksjoner (s 24). Under områdekvaliteten ”det rolige” pekes det på menneskers behov for å ferdes i omgivelser preget av kulturhistorisk dybde og kontinuitet.

Ellers er kulturopplevelser lite utdypet, men likevel til stede i de eksempelplanene som presenteres. Det er blant annet et generelt sammenfall mellom viktige friluftsområder og områder som inneholder viktige kulturlandskap og kulturminner. Under temakart ”Landskap” (s. 42) er grønnstrukturens betydning for landskapets identitet og kulturhistorie nevnt. Koplingene er ut over dette ikke spesifikt uttrykt eller utdypet i de oppsatte vurderingskriteriene.

En årsak til at kulturmiljøaspektet er relativt svakt betont, kan skyldes at veilederen i første rekke er rettet mot å sikre eksisterende og etablere ny grønnstruktur i byer og tettsteder. Her vil det menneskeskapte generelt være dominerende, mens det ofte vil være underskudd på naturkvaliteter.

Omtalen av innhenting av grunnlagsdata omfatter i hovedsak kart og ulike databaser for naturinformasjon. Bruk av grøntfaglig og biologisk kompetanse vektlegges (s. 37).

5.10 Sammenveining av kriterier til totalverdi

Det foretas ingen *direkte* verdivurdering av nærrekreasjons- og friluftslivområdene i denne veilederen. Både de omtalte kvalitetene ved ulike områder og de anbefalte kvalitetskravene for nærrekreasjon og friluftsliv i byer og tettsteder innebærer imidlertid en *indirekte* form for verdsetting, ved at den lister opp ulike kriterier som anbefales oppfylt for den enkelte

områdetype. Veilederen rangerer imidlertid ikke mellom ulike kriterier, og heller ikke mellom områdetypene.

Årsaken til at verdsettingen er indirekte har sannsynligvis sammenheng med at grønnstrukturen ofte er et knapphetsgode i byer og tettsteder. Forvaltningssituasjonen blir derfor slik at det mer blir et spørsmål om å ta vare på og kvalitetsutvikle de områder som faktisk finnes, enn å prioritere mellom områder av ulik verdi. ...”mennesker verdsetter og oppsøker områder med ulike egenskaper. Gjennom planmessige tiltak og skjøtsel, kan egenskapene framelskes. Lokale forhold avgjør hvilke områder og muligheter vi har” (s. 24).

I ett av de tre planeksemplene som er gjengitt i veilederen (Sandefjords grønne plakat) er likevel områdene for rekreasjon, lek friluftsliv og idrett verdivurdert. Disse er klassifisert i meget store verdier, store verdier og verdier ut fra hensynet til friluftsliv, rekreasjon, lek, idrett. Denne verdiklassifiseringen er imidlertid kun gjengitt som et eksempel, uten noen form for forklaring på den verdsettingen som er foretatt.

6 Statens vegvesen 1995 «Konsekvensanalyser. Del II a. Metodikk for vurdering av ikke- prissatte konsekvenser» Håndbok- 140

Formålet med veilederen er å oppsummere den prosedyren som skal følges for å kunne gjøre vurderinger av det som er kalt ikke- prissatte konsekvenser av vegutbygging. Tanken er imidlertid at resultatet, dvs. inngrepets konsekvenser for friluftslivet, skal kunne presenteres sammen med og jammføres med prissatte konsekvenser på en mest mulig oversiktlig måte. Målgruppe for veilederen er planleggere og beslutningstakere innen Vegetatens ulike avdelinger.

6.1 Oppbygging av veilederen

Det synes å ligge en viss presisering av avstand til MDs KU-veileder i begrepsbruken i Statens vegvesens (Vegdirektoratets) veileder. Veilederen opererer med begrepet konsekvens*analyser*, der MD bruker begrepet utredning. Ordbruken er trolig bevisst, og signaliserer en viss 'uavhengighet' i forhold til MDs opplegg. Dette reflekteres også i det tematiske innholdet, som er noe forskjellig. Ikke minst går Vegdirektoratets veileder lenger rent metodisk i oppstilling og vurdering av konsekvenser. Det er også viktig å merke seg at veilederen "Ikke-prissatte konsekvenser (Del IIA)" er én av de fire veilederne som utgjør håndbok 140. Det går fram av forordet at håndboka primært anses som en del av vegvesenets samlede planleggings- og beslutningsgrunnlag. Del IIA må derfor ses i sammenheng med Del IIB som beskriver metoder for prissatte konsekvenser, del I som beskriver prinsipper og metodegrunnlag og del III som viser eksempler på bruken av metoden for et gitt (virkelig) case.

I del IIA er det presentert til sammen ni tema fordelt på hovedgrupper på følgende måte:
A. Miljø: 1. Nærmiljø, 2. Friluftsliv, 3. Naturmiljø, 4. Kulturmiljø, 6. Landskapsbilde
B. Naturressurser: 7. Landbruk og fiske, 8. Georessurser og 9. Vannressurser.

I dette notatet er kategoriene under gruppe A. Miljø, med i vurderingene, med unntak for temaet naturmiljø. For dette temaet sies det eksplisitt at det er naturens såkalte egenverdi og de biologiske funksjoner som er vektlagt. Naturmiljøets form og funksjon for mennesker og betydning for det kulturhistoriske innholdet er dekket under temaene friluftsliv og landskap.

6.2 Forankring i nasjonale målsettinger

I utarbeidelsen av veilederen har man forsøkt å ta hensyn til nasjonale mål innenfor ulike politikkområder som kan være styrende og gi premisser for vegplanleggingen. Det gjelder blant annet målene som er formulert i Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for samordnet areal- og transportplanlegging og RPR for barn og unges interesser i planleggingen. Det overordnede målet er ivaretagelse av kvaliteter knyttet til natur- og kulturmiljø, kulturminner, landskapsverdier, nærmiljø, transportkvalitet og ulike sektorinteresser, og unngå uheldige og uopprettelige konsekvenser av tiltak. For feltet kulturminner/-miljø er verdiene knyttet til nasjonale mål (ta vare på historiske spor), i tillegg til de lokale og regionale verdiene. Noen av de nevnte sektorinteressene har sterk lovbeskyttelse (for eksempel automatisk fredete kulturminner), mens andre felter er dårligere sikret i lovverket. Veilederen er trolig ekstra viktig som verktøy for de sistnevnte.

6.3 Grunnleggende perspektiv og kunnskapssyn

Innledningsvis slås det fast at det har vært et stort behov for å få utarbeidet ny veileder fordi det faglige grunnlaget var for gammelt. I særskilt grad gjelder det vurderingsmetoder for ikke-prissatte konsekvenser.

Veilederen er skrevet av fagfolk med kompetanse innenfor blant annet naturforvaltning, landskapsplanlegging/fysisk planlegging, ingeniørfag og økonomi. I tillegg til Vegdirektoratets egne medarbeidere har eksterne konsulenter og forskningsinstitusjoner vært benyttet i arbeidet med håndboka. Fremstillingen har et klart faglig preg, med henvisning til aktuelle referanser, lovverk, statistisk materiale, registre og annet innenfor de ulike temaene, og underbygget gjennom eksempler og illustrasjoner. Det blir gjennom hele håndboka understreket at arbeidet med KU er en faglig oppgave. Den faglige usikkerheten ved verdsetting av friluftslivtemaet blir imidlertid eksplisitt påpekt (jfr. avsnitt 6.10).

6.4 Funksjonelle verdier kontra symbolverdier

Kriteriene som skal brukes for verdivurdering av områdene er:

- Urørthet.
- Spesielle opplevelseskvaliteter (dyreliv, vegetasjon, landskapstrekk, uberørthet/stillhet, kulturminner eller tilretteleggingstiltak).
- Sjeldenhet.

- Omfang av dagens bruk (bruksomfang til ulike årstider, adkomst, tilrettelegging med sti- og løypenett, badeplasser m.m.).
- Antall funksjoner (bl.a. om området inngår i en grønnstruktur, funksjon som nær, dagstur, flerdagstur, finnes alternative friluftsområder av samme type i kommunen eller regionen?).
- Framtidig potensiale eller kvalitetsforbedringer (ut fra opplysninger om bl.a. naturmiljø og landskapsbilde).

Beskrivelsen av områdene omfatter med andre ord kun fysisk observerbare og kvantitativt målbare egenskaper.

Når det gjelder å vurdere potensiell bruk, anbefales det i tillegg å bruke tilstandsbeskrivelsene for Naturmiljø, landskapsbilde og kulturminner som utgangspunkt. Når det gjelder kulturminnenes verdi, skilles det mellom opplevelses-, kunnskaps- og bruksverdier. Videre sies det at opplevelsesverdiene er knyttet til identitets- og symbolverdier, men uten at det gis noen nærmere beskrivelse av hva dette er. Når det gjelder landskapsbildet, skal en her kartlegge en rekke ulike fysiske egenskaper, som terrengform og geologiske trekk. Verdsetting knyttet til de visuelle kvalitetene i landskapet anbefales deretter vurdert ut fra mangfold/variasjon, helhet/kontinuitet og inntryksstyrke/intensitet.

6.5 Nåtidverdier kontra framtidverdier

De prissatte konsekvensene (utgangspunkt for beregningen av netto nytte) skal beregnes som nåverdier med en diskonteringshorisont på 25 år. For ikke-prissatte temaer (nærmiljø, friluftsliv, naturmiljø, kulturminner/kulturmiljø og landskapsbilde) er tidshorisonten ikke presisert, men angis både som nåtidig og framtidig, dvs. med formål å unngå uheldige inngrep som forringer natur- kultur- og landsskapsopplevelsene m.v. både for dagens brukere og fremtidige generasjoner. Dette kan knyttes til et ”føre-var” prinsipp.

6.6 Verdsetting av ikke-markedsverdier

Vegdirektoratets metodikk skiller helt klart mellom prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Det er presisert ved at metoder for beregning/vurdering av de to gruppene konsekvenser behandles i hver sin veileder.

Innen de enkelte temaområdene vil det imidlertid kunne foreligge både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Prissatte konsekvenser kan for en rekke forhold fastsettes ut fra markedspriser (omtalt som ”omsettelige goder”), mens andre forhold blir prissatt etter

ulike metoder for å beregne verdiene av et ikke-markedsgode (metoder for å fastsette befolkningens *betalingsvillighet* for å oppnå et gode eller unngå en ulempe). For eksempel skal støy i nærområder (temaet nærmiljø) prissettes etter en slik indirekte metode for prisfastsettelse, nærmere angitt i metodearkene i del IIb.

Det metodiske skillet mellom behandling av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser gjelder for utredning og beskrivelse av virkninger for de enkelte temaområdene *hver for seg*. Metoden forutsetter imidlertid at de to gruppene konsekvenser skal *sammenveies* (Del I, kap. 10). Denne sammenlikningen skal ”i hovedsak være beskrivende med basis i vurderinger av både prissatte konsekvenser og ikke-prissatte konsekvenser... [men skal]... ikke være avhengig av aggregering av ulike typer konsekvenser til en samlet indeks” (s. 113). Konsekvenser kan ha verdier langs flere dimensjoner; det gjelder for eksempel kulturminner/kulturmiljø, hvor identitets- og symbolverdiene er viktige, samtidig som kulturminner/-miljøer har en økonomisk verdi (som attraksjoner) og som i noen grad kan prissettes. Utredning, sammenstilling og avveining av konsekvenser er gitt bred plass i håndbokas del III *Eksempler*.

6.7 Ekspertvurderinger kontra lekmannsvurderinger

I tabell 3 er ulike temaer sammenstilt for å få en oversikt over om en baserer seg på ekspertkunnskap eller lekmannskunnskap. Av tabellen framgår det at lekmannsperspektivet er blitt trukket inn til en viss grad for temaene nærmiljø og friluftsliv, og da i registreringsfasen. Det presiseres imidlertid at tilleggsregistreringer og brukerundersøkelser må tolkes av fagfolk. Hovedvekten er lagt på registrering av bruk i kvantitative termer. Befolkningens oppfatning f.eks. i forhold til innholdskvaliteter er ikke nevnt i denne forbindelse. For alle fire tema stilles det i tillegg krav til ekspertkunnskap i registreringsfasen. I analysefasen er det kun de faglige ekspertvurderingene som er vektlagt. Det legges lite vekt på å få fram lekmannsoppfatninger om bruk og verdsetting av natur- og kulturområder, selv om veilederen er opptatt av mange forhold og dimensjoner som direkte angår befolkningens (lekfolkets) interesser. Det sies også at vurderinger av landskapskvaliteter i stor grad dreier seg om å utøve faglig *skjønn*, og at man ikke kan gi klare indikatorer for eksempelvis et nærmiljøes verdi eller angi områder som lite verdifulle, da oppfatningene om dette vil variere mellom individer og grupper av individer.

Tabell 3 Ekspert-/lekmannsperspektiv

Tema	Ekspertperspektiv/ lekmannsperspektiv			
	Registreringsfasen		Analysefasen	
	Uklart/ evt. m. lekmanns- kunnskap	Ekspert- kunnskap	Uklart/ evt. m. lekmanns- kunnskap	Ekspert- kunnskap
Nærmiljø	X ¹	X		X ²
Friluftsliv	X ¹	X		X ²
Kulturminner og kulturmiljø		X		X ²
Landskapsbilde		X		X ²

X¹ Hovedvekten er på kartlegging av bruk rent kvantitativt, ikke folks preferanser/ oppfatninger i forhold til innholdskvaliteter

X² Ekspertene vurderer også opplevelsesverdier

6.8 Håndtering av ulike verdsettningsnivåer (lokalt, regionalt, nasjonalt)

Når det gjelder verdsetting i forhold til nasjonale, regionale eller lokale verdier er vurdering av nærmiljøet i hovedsak basert på nærmiljøets betydning lokalt. For temaet friluftsliv sies det eksplisitt at et nasjonalt verdifullt område ikke nødvendigvis er mer verdt enn et lokalt verdifullt område. "Begrepene lokal, regional og nasjonal verdi... gjenspeiler vanligvis om brukerne kommer fra hele landet eller fra nærmiljøet. Det er ikke nødvendigvis direkte sammenheng mellom denne skalaen og en vurdering av hvor stor betydning området har for friluftsliv" (s. 29). For temaene kulturminner/kulturmiljø og landskap er det noe uklart hva som regnes som mest verdifullt (tabell 4).

Veilederen understreker at den betydning en ikke-prissatt konsekvens skal tillegges, skal ta utgangspunkt i en betydningskala knyttet "mest mulig til nasjonale og/eller lokale mål" (Del I; s. 86). De referanser som gis under de enkelte temaer er imidlertid så godt som utelukkende nasjonale policydokumenter og veiledningsmateriale. Det normative perspektivet er mao. nasjonalt.

Tabell 4 Hvilket geografisk nivå vektlegges?

Tema	Nivå	
	Både lokalt og nasjonalt	I hovedsak lokalt
Nærmiljø		X
Friluftsliv	X	
Kulturminner og kulturmiljø	X ³	
Landskapsbilde	X ³	

X³ Det er noe uklart hvorvidt det nasjonale, regionale eller det lokale skal vektlegges sterkest.

6.9 Integrering av andre tema: Eksempel kulturmiljø

Formålet med friluftsliv blir definert som ”...*fysisk aktivitet i friluft i fritid med sikte på miljøforandring og naturopplevelse*”. Det blir innledningsvis under deltema friluftsliv slått fast at naturmiljø og landskapsbilde er viktige forutsetninger for friluftslivet. Dette omtales som en helhet som det er viktig å gjøre rede for.

Det pekes på at områder som inneholder viktige opplevelseselementer har større betydning enn andre. Kulturminner er stikkordsmessig nevnt blant viktige opplevelseselementer, etter dyreliv, vegetasjon, landskapstrekk, uberørhet/stillhet. Tilretteleggingstiltak er også nevnt her.

Ut over dette er kulturminner /-miljø ikke omtalt i sammenheng med friluftsliv. Det er heller ikke vist til kapittel 5, som omhandler kulturminner og kulturmiljø spesifikt. I dette kapittelet er det heller ikke vist til sammenfall og behov for avgrensing mot tema friluftsliv. Kulturminner er likevel nevnt som viktige i rekreasjonssammenheng uten at områdetyper og egenskaper er utdypet nærmere.

Blant aktuelle kilder for informasjon for friluftslivsvurderinger er nevnt fylkesvise kulturellandskapsregistreringer. Aktuelt kildemateriale gjelder generelt stoff om friluftsliv. Kilder for kunnskap om kulturminner/miljø er ikke nevnt.

6.10 Sammenveining av kriteriene til totalverdi

Ved fastsettelsen av områdenes verdi blir som nevnt den faglige usikkerheten ved verdsettingen av friluftsområder eksplisitt påpekt: “Opplysninger om områdets verdi for friluftsliv kan være vanskelig å framskaffe”.... “I en vurdering av verdi må en trekke inn alle forannevnte opplysninger om området. Med så mange variable forhold, er det vanskelig å sikre et nasjonalt grunnlag for verdifastsetting. En bør likevel bruke vedkommende fylke som målestokk” (s. 29). Verdifastsettelsen er svært skjønnsmessig, og det sies f.eks. ikke noe om hvor mange kriterier (jfr. avsnitt avsnitt 6.4) som må være oppfylt for å oppnå en stor verdi.

Områdene klassifiseres i forhold til tre kategorier: Liten, middels og stor verdi.

7 Konesjonsbehandling av vannkraftsaker NVE 1998

Veilederen omhandler utforming av meldinger og søknader for alle typer vannkraftverk. Målgruppen er i første rekke tiltakshavere og planleggere, men retter seg også mot aktuelle høringsinstanser.

7.1 Oppbygging av veilederen

Veilederen behandler følgende faser/sakstyper i forbindelse med konsesjonsbehandling:

- I) Utarbeiding og behandling av melding.
- II) Konsekvensutredninger.
- III) Søknader etter vassdragsreguleringsloven eller vassdragsloven for tiltak som ikke faller innenfor plan- og bygningslovens krav om KU.
- IV) Søknad om ny konsesjon etter utløpt konsesjonstid.

For dette prosjektet er delene III-VI i veilederen som har størst betydning. Disse bestemmelsene er også de mest omfattende. Del III og vedlegg I omtaler krav til utforming av melding, del IV – VI omtaler generelle bestemmelser om utformingen av KU, krav til innholdet og en rettleiding til arbeidet med de enkelte temaer. I gjennomgangen legges hovedvekten på bestemmelsene om KU, med henvisning til bestemmelsene for meldinger der dette er relevant.

Krav om melding/ konsekvensutredninger omfatter to hovedgrupper av tiltak. For det første store kraftverk med årlig produksjon over 40 Gwh og bygging av store kraftledninger, for det andre mindre anlegg/tiltak som berører: Vernete objekter, områder/objekter som er omfattet av nasjonale planer for vern, viktige friluftsområder eller grøntstrukturer i tettbygde strøk, områder omfattet av rikspolitiske retningslinjer eller når tiltaket fører til vesentlig forurensning.

Utarbeiding og behandling av melding samt utredningsprogram

En melding skal inneholde:

- a. Begrunnelse og beskrivelse av tiltaket inkludert oversikt over alternative løsninger i henhold til Samlet Plan.
- b. Redegjørelse for offentlige tiltak som er nødvendige for å gjennomføre tiltaket.
- c. Redegjørelse for forholdet til kommunale og fylkeskommunale planer og hvilke tillatelser fra offentlige myndigheter som er nødvendige for gjennomføringen.

d. Beskrivelse av antatte problemstillinger i forhold til konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn, herunder temaene friluftsliv, landskap, kulturmiljø og kulturminner.

Konsekvensutredninger

Av veilederen sies det eksplisitt at mens meldingen utarbeides på grunnlag av mest mulig *eksisterende* kunnskap om tiltakets konsekvenser, skal KU utarbeides på grunnlag av en mer omfattende kunnskapsbase. Opplegget for en KU har for øvrig mange fellestrekk med meldingen, og gjentas derfor ikke.

7.2 Forankring i nasjonale målsettinger

Tidligere var mye av dette veiledningsmaterialet presentert i rundskrivs form, som er mer forpliktende. Kravene er mao ikke juridisk bindende lengre, men NVE oppfordrer likevel til at opplegget i veilederen følges. Innledningsvis gir veilederen en oversikt over gjeldende lovverk på feltet. Plan- og bygningsloven, Samlet plan for vassdrag og Verneplan for vassdrag er de sentrale nasjonale referansedokumentene for veilederen. Veilederen reflekterer i stor grad forståelse, innhold og oppbygging av KU slik dette er behandlet i Miljøverndepartementets KU-veiledere (T- 1015 og T 1177), tilpasset NVEs oppgaver og særlige forvaltningsansvar.

I enkelte sammenhenger – f.eks. tiltakenes forhold til lokale planer – er det generelt sagt at KU skal beskrive i hvilken grad tiltaket berører regionale (fylkeskommunale) og lokale (kommunale) mål og politiske vedtak. Med referanse til plan- og bygningslovens forskrifter for KU er de temaer og forhold som skal utredes i stor grad konsentrert om tiltakenes konsekvenser for forhold som enten er regulert i verneplaner/-vedtak, regulert gjennom lovgivning eller nedfelt i vedtatte planer. Når det gjelder virkninger for natur- og kulturmiljøet er det først og fremst virkninger for det som er *fredet* eller *vernet*, det truede, det særegne og det sjeldne som er trukket fram som temaer som skal utredes. Dette fokuset gjenspeiles også i de mer detaljerte utredningskravene.

7.3 Grunnleggende perspektiv og kunnskapssyn

Grovt karakterisert inneholder de aktuelle delene av veilederen primært opplistinger og beskrivelser av hva en KU (eller en melding) skal omfatte rent tematisk. Veilederen kan oppfattes som en uttømmende *momentliste* for utredning av ovenstående temaer som skal tilpasses den aktuelle planleggingssituasjon.

Veilederen inneholder få eksplisitte referanser til hva slags kunnskap som skal legges til grunn ved utarbeidelse av meldinger og KU. For meldinger presiseres det at den skal baseres på *eksisterende kunnskap*, og det henvises til Miljøverndepartementets sjekkliste over forhold som kan være relevante å omtale. Ved utarbeidelse av full KU er det nettopp en viktig del av saksbehandlingen å bestemme hvilket *utredningsprogram* som skal legges til grunn, altså hvilken kunnskap som skal samles inn, bearbeides og legges til grunn for videre behandling og eventuell godkjenning av tiltaket ("KU [skal] utarbeides på grunnlag av mer omfattende kunnskapsstoff, enten ved grundigere innsamling av eksisterende materiale, nye analyser eller ved utarbeidelse av nytt materiale, f.eks. ved nye registreringer", del IV s.2). Det slås også fast at "KUs beskrivelse av virkningene skal bygge på faglige vurderinger", uten at det stilles spesielle krav til hva slags kompetanse som kreves. Som viktig kunnskapskilde for KU av aktuelle tiltak er det i veilederen gjentatte ganger referert til *Samlet plan for vassdrag* (og unntaksvis, til Stortingets *Verneplan for vassdrag*).

Det er vassdragsavdelingen i NVE som har stått for det faglige innholdet i veilederen med bistand av en ekstern konsulent, uten referanse til noe eksplisitt faglig perspektiv. "Ingen nevnt, ingen glemt", som det, litt lakonisk, står i forordet. Det er likevel åpenbart MDs veiledere som har bestemt den tematiske strukturen og – langt på vei – disposisjonen for beskrivelse av innholdskravene under de enkelte utredningstemaene.

7.4 Funksjonelle verdier kontra symbolverdier

Veilederen anbefaler at følgende kriterier beskrives:

1. Forhold som kan tenkes å ha betydning for naturopplevelsen

- naturkvaliteter (dyreliv, fugleliv, vegetasjon, geologi, landskapsformer).
- kulturkvaliteter (kulturminner og kulturmiljøer).
- landskapskvaliteter (landskapstyper, sjelden i nasjonal, regional og lokal målestokk, visuelle kvaliteter, variasjon, helhet, inntryksstyrke).
- andre kvaliteter (stillhet, lukt, støy).

2. Egnethet for friluftsliv

- tilgjengelighet (atkomst til området, fremkommelighet inne i området (helningsgrad)).
- hvilke aktiviteter som kan utøves (sommer/vinter).
- lokalisering (i forhold til befolkningssentra, i forhold til grøntstrukturen utenfor planområdet, størrelse og form på tiltaksområdet og tilgrensede områder egnet til friluftsmål).

3. Dagens bruk av området

- hvem bruker området? (Aldersgrupper, folk fra nærmiljøet eller langveisfarende osv.).
- hvordan det brukes? (Opplevelsesmuligheter, bading, lek, trim, trening, turveg, osv.).
- hvorfor det brukes? (Opplevelsesmuligheter, bading, lek, trim, trening, turveg, osv.).
- om området er en del av adkomsten til et område av betydning for friluftsliv?
- om området er en del av et større friluftsområde?

4. Jakt og fiske skal beskrives som egne punkter.

Ut fra oppstillingen foran framgår det at beskrivelsen av friluftslivområdene ene og alene er knyttet til de fysiske egenskapene ved området.

Når det gjelder naturopplevelsen henvises det til kapitlene om landskap, naturmiljø og kulturmiljø. I disse kapitlene omtales i hovedsak fysiske egenskaper ved omgivelsene. Under kulturmiljø og kulturminner henvises det riktignok til kulturminnelova og definisjonen av kulturminner (*“Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til”*), men symbolverdier diskuteres ikke eksplisitt under dette utredningstemaet.

7.5 Nåtidverdier kontra framtidverdier

Veilederen inneholder ikke bestemmelser om valg av tidsperspektiv for de forhold som skal utredes i melding eller KU. Under punktet om beskrivelse av tiltakets virkninger for miljø, naturressurser og samfunn sies det at KU skal redegjøre for virkninger i anleggsfasen, driftsfasen og ”ved eventuelle uhell, og ved en eventuell nedlegging” (Del V s. 7). Det sies ikke noe konkret om lengden av driftsperioden, ut over at det i KU’en bør ”diskuteres eksplisitt hvilket tidsperspektiv som brukes.” Rent generelt slås det fast at tidsperspektivet bør være så langt at ”alle vesentlige virkninger blir tatt hensyn til”. For beskrivelse av 0-alternativet er det mer konkret vist til at dette bør ta utgangspunkt i *gjeldende* planer, målsetninger og retningslinjer, dvs. en forholdsvis nær planleggingshorisont (Del V s. 7).

7.6 Verdsetting av ikke-markedsverdier

Veilederen inneholder ingen retningslinjer for utarbeidelse av kostnadskalkyler eller beregning av bedriftsøkonomisk og/eller samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det er heller ikke utviklet metodikk for sammenstilling av virkninger eller sammenveining av

konsekvenser (slik vi ofte ser presentert som et viktig ledd i argumentasjon for utbygging eller vern). Veilederens del V (pkt 4.G.) inneholder en generell bestemmelse om at det skal foretas en sammenstilling av konsekvensene med en samlet analyse og vurdering av tiltakets virkninger etter at avbøtende tiltak er gjennomført. Denne utredningen ”bør legge vekt på sammenstillinger slik at virkninger av alternativer kan sammenliknes” og vurdere hvordan alternativer ”kommer ut i forhold til omgivelsene og eventuelle nasjonale, regionale og lokale målsetninger.”

7.7 Ekspertvurderinger kontra lekmannsvurderinger

I tabell 5 er de to fasene i konsekvensutredningsopplegget sammenstilt for å gi en oversikt over om en baserer seg på ekspertkunnskap eller fagkunnskap.

Fem registrerings- og analysetema er aktuelle; landskap, kulturminner/kulturmiljø, friluftsliv inkludert jakt og fiske, sosiale forhold tilknyttet til bolig/bomiljø og helse. De to sistnevnte temaene er bare med i KU-fasen. For alle disse temaene blir ekspertkunnskapen sterkest vektlagt. Det er et generelt krav i veilederen at utredningene skal være ”faglige”, det vil si gjennomføres av faglige eksperter innenfor de ulike temaer. Det understrekes imidlertid at informasjon bør samles inn fra flere hold, for eksempel fra berørte kommuner og fylkesmannens miljøvernavdeling, fylkeskommunens kulturminneforvaltning, eventuelt supplert med brukerundersøkelser.

Tabell 5 Ekspert-/lekmannsperspektiv

Tema	Ekspertperspektiv/lekmannsperspektiv			
	Meldingsfasen		Konsekvensutredningsfasen	
	Lekmanns- perspektiv	Ekspert- perspektiv	Lekmanns- perspektiv	Ekspert- perspektiv
Landskap		X		X
Kulturminner og kulturmiljø		X		X
Friluftsliv¹		X		X
Sosiale forhold - spesielt bomiljø				X
Helsemessige forhold				X

¹ Inkluderer også jakt/fiske i KU-fasen

7.8 Håndtering av ulike verdsettningsnivåer (lokalt, regionalt, nasjonalt)

Om det er de lokale, regionale eller nasjonale verdiene som skal vektlegges varierer ganske mye fra tema til tema, og det er heller ikke helt samme fokus for meldingsfasen og KU-fasen. For landskapstemaet er det aktuelt å vurdere alle nivåer både i meldingsfasen og i KU-fasen. For kulturminner/ kulturmiljø vektlegges det nasjonale i meldingsfasen, mens det er uklart hva en vektlegger i KU-fasen. For friluftslivtemaet vektlegges alle nivåer i meldingsfasen, men i KU-fasen fremgår det ikke noe om geografiske nivåer. Sosiale forhold, spesielt knyttet til bolig- og bomiljø samt de helsemessige forholdene er bare nevnt i KU-fasen og har et klart lokalt perspektiv for begge tema.

Tabell 6 Hvilket geografisk nivå vektlegges?

Tema	Lokalt kontra regionalt eller nasjonalt nivå	
	Meldingsfasen	Konsekvens-utredningsfasen
Landskap	Alle nivåer aktuelle	Alle nivåer aktuelle
Kulturminner og kulturmiljø	Fokus på det nasjonale	Uklart hva som vektlegges
Friluftsliv¹	Alle nivåer aktuelle	Fremgår ikke
Sosiale forhold - spesielt bomiljø		Lokalt perspektiv Lokalt perspektiv
Helsemessige forhold		

¹ Inkluderer også jakt/fiske i KU-fasen

7.9 Integrering av andre tema: Eksempel kulturmiljø

Innledningsvis slås det fast at deltema friluftsliv må ses i sammenheng med deltema landskap (kap. 5.1) og deltema naturmiljø (kap. 5.2). Kulturmiljø og kulturminner (kap. 5.3) er her utelatt. Seinere sies det imidlertid at kulturmiljø har betydning for naturopplevelsen. På hvilken måte dette framtrer, f.eks estetisk eller i forhold til stedstilhørighet og identitet, er ikke omtalt.

Tema friluftsliv er stikkordsmessig og summarisk omtalt. Det er ikke gjort forsøk på å problematisere ulike brukergrupper sin vektlegging av forhold som berører relasjoner til kulturmiljø og hvilken opplevelsesbetydning dette kan ha.

Det er ikke oppgitt kunnskapsgrunnlag og aktuelt kildemateriale som kan brukes ved kartlegging. Metoder for å dokumentere kulturminnenes verdi for friluftslivet er heller ikke presentert (f.eks brukerundersøkelser).

7.10 Sammenveining av kriteriene til totalverdi

Veilederen skiller seg ut fra de øvrige veilederne ved at friluftslivmulighetene kun beskrives, og at konsekvensvurderingen foretas direkte på grunnlag av denne beskrivelsen. Vurderingen av områdenes verdi blir dermed gjort *implisitt*, gjennom beskrivelsen av tiltakets konsekvenser.

8 Friluftsliv i konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Direktoratet for naturforvaltning - Håndbok 18

Veilederen gir oversikt over hvordan arbeidet med temaet friluftsliv kan legges opp i meldinger og konsekvensutredninger (KU) etter plan- og bygningsloven. I motsetning til de andre veilederne er denne i sin helhet viet temaet friluftsliv. Friluftslivtemaet er dermed gitt en langt mer omfattende behandling enn i de andre veilederne.

8.1 Oppbygging av veilederen

I likhet med NVEs veileder er arbeidsgangen med friluftslivtemaet i meldinger og konsekvensutredninger (KU) etter plan- og bygningsloven knyttet opp mot saksgang, form- og innholdskrav i Pbls KU-forskrifter. Del I definerer hva som menes med friluftsliv, mens delene II og III, som er de mest omfattende, behandler innholdskrav og framgangsmåte for utforming av henholdsvis melding, utredningsprogram og KU.

DNs veileder har i mindre grad henvisninger til KU-veilederen enn for eksempel NVEs og Vegvesenets veiledere (faktisk ingen direkte referanse til T- 1015/1177). Fremstillingen har likevel klare kjennetegn fra MDs veileder mht. struktur og utredningsmomenter, og kan best karakteriseres som en presisering, utvidelse og utdypning av T-1015/1177 mht. innholdet både i utredningsprogram og KU (se nedenfor).

Metodikken har klare likhetstrekk med den som benyttes i Vegvesenets veileder, men er mindre finmasket. Selv om det forutsettes at beskrivelsen av virkninger skal bygge på faglige vurderinger, understrekes det at det ikke er mulig å gi entydige kriterier for vurdering verken av verdier eller omfanget av virkningene. Dette vil måtte baseres på faglig skjønn, og verdsetting ”kan dermed aldri bli nøytral eller objektiv” (Del III, s. 10). Dette er uttrykk for et kunnskapssyn som ligger et stykke unna det vi finner i T-1015/1177 og NVEs veileder.

8.2 Forankring i nasjonale målsettinger

Veilederen er en revisjon av friluftslivkapittelet i Veileder T-1177: Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven for Miljøverndepartementet. Plan- og bygningsloven er blant de mest sentrale nasjonale referansene for konsekvensvurderinger, og dermed indirekte også for verdivurderinger.

Som i KU-veilederne legges det stor vekt på å knytte friluftslivsverdiene opp mot statlig politikk og de områdetyper som fra statens side er vurdert å være av særlig verdifulle for friluftslivet. Som i NVEs og VDs veiledere refereres det særlig til verneområder og områder sikret i plan (plan- og vernestatus) eller som dekkes av rikspolitiske retningslinjer.

Retningslinjene i veilederen er ikke juridisk bindende, men direktoratet vil selv følge retningslinjene når de konsekvensutreder eller fungerer som høringsinstans. Den har mao. høy autoritativ status, men i mindre grad enn NVE-veilederen som synes klarere knyttet opp mot de juridiske sidene av konsesjonslovgivningen.

8.3 Grunnleggende perspektiv og kunnskapssyn

Veilederen er utarbeidet av navngitt fagekspertise, og det understrekes at veilederen bygger på et omfattende kunnskapsgrunnlag. Det ble diskutert underveis i arbeidsprosessen om referanser til faglitteratur burde innarbeides i teksten, men oppdragsgiver (Direktoratet for naturforvaltning) valgte en løsning uten referanser i tekst, av hensyn til veilederens lesbarhet. Bakgrunns materialet er derfor ikke eksplisitt dokumentert, men det gis en kortfattet oversikt over aktuell fordypningslitteratur i eget vedlegg. Listen inneholder både fagstoff og nasjonale policydokumenter.

8.4 Funksjonelle verdier kontra symbolverdier

Kriteriene for verdivurdering av områdene er:

- Dagens bruk (type av brukere, årstidsvariasjoner, omfang, geografisk bruksmønster, type av aktiviteter).
- Opplevelseskvaliteter (landskap, naturmiljø, kulturminner og kulturmiljø, egnethet for ulike aktiviteter, grad av uberørthet, tilgjengelighet).
- Egnethet for enkeltaktivitet der det finnes få alternative områder.
- Mangfold av opplevelsesmuligheter i forhold til landskap, naturmiljø, kulturmiljø og/eller aktiviteter.
- Del av større, sammenhengende grønnstruktur av stor verdi, funksjon som ferdselskorridor mellom slike områder eller funksjon som adkomst til slike områder.
- Symbolverdi.

Til forskjell fra de andre veilederne er symbolverdier i denne veilederen trukket fram som et eget kriterium. Det er ikke redegjort eksplisitt for hvordan symbolverdier skal vurderes, men under registreringen av "Eksisterende bruk og brukere" anbefales det at brukernes *stedstilhørighet* registreres. Det gis en kort omtale av hva stedstilhørighet er, og hvordan

stedstilhørighet kan påvirke konsekvensene av et inngrep for friluftslivutøverne. Det blir også framhevet at stedstilhørighet bør beskrives, fordi det både kan ha betydning for fastsettingen av et områdes verdi, for konsekvensene av tiltaket og i forhold til avbøtende tiltak. Stedstilhørighet blir også nevnt i forbindelse med mulige virkninger av et tiltak, og i forbindelse med mulige avbøtende tiltak. I forhold til verdsetting av områdene er det imidlertid viktigst at symbolverdier blir brukt som ett av seks hovedkriterier for å fastlegge verdien av friluftsområdene. De øvrige kriteriene er dagens bruk, opplevelseskvaliteter, egenhet for enkeltaktiviteter som det ikke finnes alternative områder til av noenlunde samme kvalitet, mangfold av opplevelsesmuligheter, og funksjon i forhold til grønnstruktur.

Felleskulturelle symbolverdier, f.eks. knyttet til den lokale identiteten nevnes i forbindelse med et eksempel, men er utover dette ikke gitt noen omtale.

8.5 Nåtidsverdier kontra framtidsverdier

Tidshorizonten i verdi- og virkningsvurderingene er ikke tydelig definert, det skilles bare mellom anleggs- og driftsfasen. Det er gjort enkelte referanser til at potensiell/fremtidig bruk av områder skal trekkes inn i beskrivelse og vurdering, men dette er lite eksplisitt behandlet. Det skal under alle omstendigheter skilles klart mellom vurdering av nåtidige verdier og eventuelle framtidige (alternative) verdier. Det blir imidlertid lagt stor vekt på å beskrive tilrettelegging av avbøtende tiltak, et uttrykk for et 'føre-var' perspektiv av mer langsiktig karakter.

8.6 Verdsetting av ikke-markedsverdier

Det presiseres at friluftsliv er et ikke-prissatt gode og at verdsetting må baseres på skjønn hvor ulike faglig perspektiver konkurrerer.

8.7 Ekspertvurderinger kontra lekmannsvurderinger

I tabell 7 er de tre fasene i konsekvensutredningsopplegget sammenstilt for å gi en oversikt over om en baserer seg på ekspertkunnskap eller lekmannskunnskap. Et generelt inntrykk av denne veilederen er at den stiller seg åpen til hva som skal kartlegges. Tilnærmingen er pragmatisk, man samler den kunnskapen man har og ser hva man mangler.

Lekmannsperspektivet står imidlertid sterkt, noe som har direkte sammenheng med

vektlegging av det som kalles friluftslivsopplevelsen. Det anbefales å spørre brukerne både om bruk rent kvantitativt/demografisk og om opplevelsesaspekter. Av tabellen fremgår det at lekmannskunnskapen først og fremst foreslås benyttet i registreringsfasen. Analyse og verdsettingsfasen er kun for ekspertene. I de innledende fasene anbefales det å innhente kunnskap fra brukerne via ulike bruker- og grasrotorganisasjoner. I forbindelse med selve konsekvensutredningen anbefales det sterkt å benytte spørreundersøkelser.

Mer enn i de øvrige veiledere gis det uttrykk for at fagkunnskap både er beheftet med usikkerhet og kan stå i motstrid til hverandre, og at verdsettingen i stor grad er et spørsmål om skjønnsutøvelse og avveining mellom konkurrerende faglig perspektiver (del II, s.3).

Tabell 7 Ekspert-/lekmannsperspektiv

Tema	Ekspertperspektiv/lekmannsperspektiv					
	Registreringsfasen			Analysefasen		
	Organi- sasjoner	Intervju		Organi- sasjoner	Intervju	
m/enkelt- personer		Ekspert- kunnskap	m/enkelt- personer		Ekspert- kunnskap	
Meldingsfasen	X		X			X
Utredningsprogram	X		X	0	0	0
Konsekvensutreningsfasen	X	X	X			X

0 Uaktuelt, gjelder høring

8.8 Håndtering av ulike verdsettingsnivåer (lokalt, regionalt, nasjonalt)

Selv om friluftsliv omfatter alt fra nærmiljø til nasjonalparker, har veilederen gjennomgående et lokalt perspektiv, hvor vurdering av lokale verdier og virkninger har fått en bred plass. Dette understrekes f. eks. ved den vekt stedstilhørighet har fått som verdsettingskriterium og (lokale) brukerundersøkelser har fått som datainnsamlingsmetode. Det er sagt eksplisitt at en skal gjennomføre verdsetting i forhold til nasjonale, regionale eller lokale nivåer hver for seg. Det er noe uklart hvordan disse vurderingene skal benyttes i forhold til hverandre.

Tabell 8 Hvilket geografisk nivå vektlegges?

Tema	Nivå	
	Uklart, evt. alle tre nivåer	I hovedsak lokalt
Meldingsfasen	X	
Utredningsprogram	0	0
Konsekvensutreningsfasen	X	

0 Uaktuelt, gjelder høring

8.9 Integrering av andre tema: Eksempel kulturmiljø

Innledningsvis er det gitt en fyldig redegjørelse for hvordan begrepet friluftsliv skal defineres. Det understrekes at opplevelsen er det sentrale. Dette blir anskueliggjort gjennom en figur som viser hvordan den samlede friluftslivopplevelsen dannes i interaksjon mellom ”fysiske omgivelser”, ”sosiale omgivelser” og ”aktivitet”. Det nevnes også at friluftslivopplevelsen fortolkes på bakgrunn av personlige erfaring, kulturelle tradisjoner og sosiale normer.

På denne måten blir det slått fast at friluftslivsutredninger berører mange kunnskaps- og erfaringsområder og at utredningsarbeidet derfor forutsetter brei fagkunnskap. Betydningen av å trekke inn lokalkunnskap er også framhevet som svært viktig. Likevel blir ikke kilder for kunnskap om kulturmiljø og kulturminner nevnt spesifikt under oversikten over hvor man finner eksisterende kunnskap.

Hvilke opplevelseskvaliteter et område rommer, er omtalt under kap. 3.1.3 ”Områdets funksjonelle kvaliteter”. Under punktet for Kulturminner og kulturmiljø blir det sagt følgende: *”Kulturminner og kulturmiljøer vil ofte bidra positivt til friluftslivopplevelsen, som for eksempel gammel kulturmark eller setermiljøer. Det er derfor viktig å inkludere kulturminner og kulturmiljø i opplevelseskvalitetene, og ikke kun fokusere på naturmiljøet”*.

Denne presiseringen representerer en viktig nyorientering i forhold til tidligere veiledere, hvor tilstedeværelse av urørt natur var det fremste vurderingskriteriet ved verdsetting av friluftslivsområder.

Kulturminner og kulturmiljø er beskrevet som viktig for friluftslivs-opplevelsen, men kultur(historiske) miljø blir ikke nevnt som viktig for utvikling av stedsidentitet. Denne sammenhengen kunne kommet tydeligere fram i redgjørelsen for stedsidentitet i kap. 3.1.4.

Metodebeskrivelsen er mer utfyllende enn i andre veiledere. Det legges opp til en systematisk gjennomgang med blant annet relevant kildemateriale og bruk av lokale informanter. Lokalhistoriske dokumenter kunne vært nevnt.

8.10 Sammenveing av kriterier til totalverdi

Det understrekes at verdsettingen er skjønnspreget. Ved totalvurderingen av et områdes verdi er det tilstrekkelig at *ett* av kriteriene for verdivurderingen er oppfylt (jfr. avsnitt 8.4). Områdene klassifiseres i forhold til fem kategorier: Ubetydelig/ingen verdi, liten, middels, stor og svært stor verdi. Denne veilederen skiller seg fra de øvrige veilederne ved at verdsettingen skal foretas både i forhold til nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, , dvs. at området skal gis en verdi både i et lokalt, regionalt og nasjonalt perspektiv.

9 Dokumenterte verneverdier i vernede vassdrag. Veileder for tilrettelegging og vurdering av informasjon, m. separat vedleggsnotat

(Foreløpig utgave, september 1997)

Denne veilederen er utarbeidet i forbindelse med VVV-prosjektet (verneverdier i vernede vassdrag), som er et samarbeidsprosjekt mellom Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Norges vassdrags- og energiverk (NVE). “Formålet med arbeidet er å registrere de dokumenterte verneverdiene i alle vernede vassdrag, slik at kunnskapen om dette blir bedre kjent og brukt av kommuner og andre beslutningstakere når arealplaner og inngrep skal vurderes. Slik skal dette arbeidet gi et viktig bidrag til at verdiene i vernede vassdrag ikke blir ødelagt eller forringet, men ivaretatt og beskyttet for ettertiden” (s. 5).

For hvert vassdrag (341 på landsbasis) som inngår i de nasjonale verneplanene for vassdrag (Verneplan I-IV) skal det utarbeides en egen rapport som dokumenterer verneverdiene. Veilederen er både en mal og en faglig støtte til utarbeidelsen av slike VVV-rapporter for det enkelte vassdrag.

Veilederen skiller seg noe fra de andre veilederne som er omtalt i denne rapporten fordi verdsettingen skjer i områder hvor det allerede er foretatt en verdivurdering i forbindelse med de vedtatte verneplanene for vassdrag. Dette er muligens årsaken til at verneverdiene ikke vurderes for området som helhet (siden dette allerede er gjort tidligere), men at verneverdien kun utredes for *delområder og objekter*. Utvelgelsen av delområder og objekter skjer blant annet med utgangspunkt i ulike offentlige registre, som “Naturbase” og “Vassdragsregisteret”, samt ulike former for litteratur. Hvilke verdier som blir registrert blir med andre ord avhengig av hvor omfattende faglig arbeid som er gjort i området tidligere, hvor mye av dette utrederer finner gjennom litteratursøk/søk i registre, samt utrederens lokalkjennskap.

9.1 Oppbygging av veilederen

Hovedveilederen er inndelt i fire deler. Del I beskriver først formål og de overordnede nasjonale mål som forvaltningen av verneverdiene støtter seg til. Hovedreferansen her er Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for vernede vassdrag. Deretter beskrives den metodiske tilnærmingen. Verneverdiene deles inn i fem grupper, som omfatter de ulike *fagområder* som ligger til grunn for vurderingene i verneplanene:

- Prosesser og former skapt av is og vann
- Biologisk mangfold

- Landskapsbilde
- Friluftsliv
- Kulturminner (utenom landbruk)

Når det gjelder de fem gruppene av verneverdier, sier veilederen at “De to første gruppene går på selve naturgrunnet, mens de to neste omhandler opplevelse og bruk av natur. Verneverdiene innenfor kulturminner utgjør den siste gruppen” (s.9).

Del II beskriver kriterier for fastsettelse av verneverdier og såkalte *referanserammer* for hver av de fem gruppene av verdier. Referanserammene utgjøres primært av offentlige utredninger, kommune- og fylkesplaner, vitenskapelige registreringer og dokumentasjon i den aktuelle geografiske regionen innenfor det relevante tema/fagområde. Del III beskriver metoden for identifisering og *gradering* av verneverdiene, mens del IV tar opp hvordan arbeidet skal gjennomføres i praksis, bl.a. med hensyn til data- og kartgrunnlag, organisering, kontakt med lokal ekspertise, informanter og brukergrupper.

Det separate vedleggsnotatet er et praktisk hjelpemiddel for utarbeiding av VVV-rapporten, med detaljert mal, registreringsskjema for områder og objekter, og sjekklister for arbeidet med VVV-rapporten.

Arbeidsprosessen med VVV-rapportene er derfor i langt sterkere grad standardisert enn arbeidsprosessen som følger av de andre veilederne. Dette er begrunnet ut fra at VVV-prosjektet er landsomfattende, og at det derfor er “viktig å sikre seg at de fylkesvise rapporter og vurderinger gjøres ut fra en felles mal” (s. 49).

9.2 Forankring i nasjonale målsettinger

I motsetning til flere av de andre veilederne har VVV-prosessen ingen direkte referanser til planlegging eller konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven. Utgangspunktet for arbeidet er Stortingets vedtak om vern av vassdrag mot kraftutbygging slik dette er nedfelt i Verneplan I-IV. Veilederen knytter direkte an til de nasjonale mål slik de er definert i verneplanene, det faglige bakgrunnsmateriale disse bygger på, og de rikspolitiske retningslinjene som senere er utformet for planlegging i vassdragsbeltet og 100-metersonen langs dette. Innenfor omtalen av de fem gruppene av verneverdier er det referert til nasjonale mål og retningslinjer som er nedfelt aktuelle Stortingsmeldinger som St.meld. nr 68 (1980-81) *Vern av norsk natur*, St.meld. nr 40 (1986-87) *Om friluftsliv* og St.meld. nr 46 (1988-89) *Miljø og utvikling*.

9.3 Grunnleggende perspektiv og kunnskapssyn

Veilederen legger opp til en standardisert, kunnskapsbasert og rasjonell verdsettingsprosedyre. Dette gjenspeiles både i veilederens relativt detaljerte standarder for utarbeiding av VVV-rapportene, utpekingen av klare hovedkriterier og støttekriterier, samt den nærmest “matematiske” måten å sammenveie kriteriene på til én verdi (jfr. avsnitt 9.10). I følge veilederen (s. 51) skal VVV-rapporten være “en *faglig* dokumentasjon som beskriver og illustrerer det faktiske innholdet i et vassdragsvern” (vår kursiv).

Et særtrekk ved verdsettingsprosedyrene for VVV-vassdrag er at det kun er de verneverdier som allerede er dokumentert som skal utredes. Den dokumentasjon som er nevnt som faglige referanserammer for de enkelte fagområdene preges i stor grad av naturvitenskapelige registreringer (for eksempel rødlistearter), forskningsrapporter, stortingsmeldinger, kommunale planer osv. Selv om det sies at det “av og til må en bruke faglig skjønn”, og at en ut fra kjennskap til et område kan anta at “der finnes verneverdier som det ikke finnes dokumentasjon for”, er likevel kravet til (dokumenterbar) ekspertkunnskap et gjennomgående trekk: ”Det skal alltid finnes en skriftlig kilde eller henvisning til en verneverdi innen et delområde eller et objekt” (s.7).

Informasjonen om verneverdiene i vassdrag skal kartfestes. I del IV i rapporten understrekes det at kvalitetssikring av data er meget viktig, og at digitalisering krever “en spesiell teknikk og nøyaktighet” (s. 48). De verneverdier som ikke er dokumentert, men som en ut fra kjennskap/skjønn mener ligger i området, skal for øvrig *ikke* kartfestes, men kun nevnes i tekstdelen til rapporten.

I sterkere grad enn verdsettingsprosedyrene i henhold til de øvrige veilederne som er vurdert i denne rapporten, pretenderer verdsettingsprosedyren for VVV-rapporten å være en deskriptiv, kunnskapsbasert og objektiv prosedyre.

9.4 Funksjonelle verdier kontra symbolverdier

Som nevnt knytter veilederen verdigruppene “Landskapsbilde” og “Friluftsliv” til opplevelse og bruk av natur, og begge verdigrupper vil derfor bli omtalt her.

For hver verditype er det fastsatt visse hovedkriterier og støttekriterier. Når det gjelder utvelgelsen av disse, viser veilederne til at kriteriene bygger på tidligere arbeider med verneplanene. Det er imidlertid ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor denne forvaltningspraksisen er valgt videreført, eller hvorfor noen kriterier er utpekt som hovedkriterier og andre som støttekriterier.

Landskapsbilde

Når det gjelder omtalen av verneverdier knyttet til landskapsbildet (avsnitt 3.0 i del II av rapporten), er omtalen i utgangspunktet svært vidtfavnende, og med en åpen tilnærming:

“Landskapsbegrepet må gis en bred forståelse der naturgrunnlag, biologisk innhold, historisk innhold, symbolbetydning og estetiske kvaliteter legges til grunn... Landskapsbildet er totalinntrykket/opplevelsen av landskapet og oppfattes med hele sansesystemet...Landskapet har hatt sin plass i folks bevissthet fra gammelt av” (s. 25). Det nevnes også at det er to hovedretninger for å evaluere estetiske kvaliteter i landskapet. “Den ene metoden bygger på at landskapsopplevelsen er totalt subjektiv. Den andre metoden søker å finne ut hvilke fysiske forhold i selve landskapet som betyr noe for landskapsbildet”.

Denne åpne tilnærmingen til landskapsopplevelsen er imidlertid *ikke* reflektert i de kriteriene som landskapsbildet skal verdivurderes i forhold til:

- *Hovedkriterier*
 - Helhet
 - Inntrykkstyrke
 - Variasjon
 - Sårbarhet
- *Støttekriterier*
 - Urørthet
 - Sjeldenhet eller særpreg
 - Typiskhet
 - Historisk dokument.

Med dette kriterievalget knyttes verdiene i landskapsbilde ensidig opp mot de fysiske egenskapene i landskapet. Rapporten velger med andre ord å kun ta hensyn til én av de to hovedretningene som finnes for landskapsanalyse. Dette valget gjøres imidlertid ikke eksplisitt i veilederen, og det gis heller ingen begrunnelse for hvorfor dette valget foretas.

I beskrivelsen av verneverdiene blir det uthevet at både naturlandskap og kulturlandskap faller inn under landskapsbegrepet. I definisjonene av kriterier nevnes også kulturmiljø, men det framgår at det er kulturmiljøenes estetiske verdier som skal vektlegges under landskapsbilde. I tillegg er ett av støttekriteriene “Historisk dokument”. Dette defineres som “et landskap med natur- eller kultur-historiske spor og minnesmerker. Eksempel er middelalderkirker og andre monumentale bygninger og historiske steder” (s. 29).

Friluftsliv

Under beskrivelsen av verneverdier sies det at størst vekt skal tillegges de vannbaserte aktivitetene, inkludert turgåing i nærheten av vann og elver.

For å vurdere friluftslivverdien av delområder/objekter skal det benyttes fire hovedkriterier og to støttekriterier. Disse kriteriene synes å være utvalgt på grunnlag av to arbeider som det er referert til, men som ikke finnes i noen referanseliste (Selvig 1992, Teigland 1992). Det er heller ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor akkurat disse to arbeidene er valgt blant svært mange nasjonale og internasjonale arbeider som grunnlag for utvelgelse av kriterier.

- *Hovedkriterier:*
 - Urørthet (område uten menneskelig påvirkning).
 - Opplevelse (Mangfoldig og variert naturgrunnlag og/eller et rikt kultur-historisk landskap, og/eller rikdom og variasjon i kulturminner, og/eller at landskapet oppleves som dramatisk, og/eller at landskapet preges av homogene/monotone flater som fjellvidder, og/eller landskapet oppleves som urørt).
 - Egnethet (naturgitte kvaliteter eller tilrettelegging som gjør området egnet for bestemte aktiviteter).
 - Dagens bruk (bruksverdien defineres som stor dersom det mangler alternative områder av samme kvalitet for det lokale/regionale friluftsliv, eller området brukes av tilreisende fra andre landsdeler (dvs. at bruken ikke nødvendigvis vurderes i absolutte tall).

- *Støttekriterier*
 - Tilgjengelighet (vurderes i forhold til beliggenhet i forhold til de største befolkningsskonsentrasjonene i regionen og adkomstmuligheter).
 - Natur- eller kulturkvaliteter.

Når det gjelder hovedkriteriene er de tre første knyttet til områdets fysiske beskaffenhet. Når det gjelder støttekriteriene sies det at disse bør brukes sammen med eller for å støtte opp om hovedkriteriene, men det er likevel uklart hvorfor “ natur- eller kulturkvaliteter” er et støttekriterie når opplevelse er et hovedkriterie,

VVV-rapportene er som nevnt ment å skulle gjøre det enklere for ulike forvaltningsmyndigheter å følge opp de Rikspolitiske retningslinjene for vernede vassdrag. Ett av fem nasjonale mål i disse RPR er å “Sikre og utvikle friluftslivs-verdien, særlig i områder nær befolkningsskonsentrasjoner”. På denne bakgrunn kan det reises spørsmål om hvorfor tilgjengelighet (definert som både avstand til de største

befolkningskonsentrasjonene og god adkomst) kun er en tilleggsverdi/et støttekriterie ved kartlegging av friluftslivverdiene, og ikke et hovedkriterie.

Når det gjelder hovedkriteriet opplevelse skal dette brukes for å “klargjøre om det er spesielle kvaliteter knyttet til a) urørthet og villmarksopplevelse, b) landskapsbilde, c) identitet (f.eks. kulturbygd)” (s. 31). Identitet nevnes med andre ord i tilknytning til ett av hovedkriteriene, men det gis ingen beskrivelse av hvordan begrepet identitet skal forstås.

Som det framgår av det foregående, er det i hovedsak verdiene knyttet til områdenes fysiske beskaffenhet som vektlegges, både ved verdsettingen av landskapsbilde og friluftsliv. Symbolverdier og følelsesmessige verdier er omtrent fraværende i disse verdsettingsprosedyrene. Riktignok blir symbolverdi og identitetsverdi i tillegg nevnt som støttekriterie i vurderingen av kulturminner. Det er imidlertid lite sannsynlig at dette får betydning for verdsettingen av friluftsområder fordi kulturminner ikke defineres blant de verdigruppene som har betydning for opplevelse og bruk av natur, og fordi verdsetting av kulturminner bare skal utføres unntaksvis i arbeidet med VVV-rapportene (kulturminnene skal kun registreres).

9.5 Nåtidverdier kontra framtidverdier

Utgangspunktet for prosjektet er å sikre verneverdiene *for framtida*: "...å bidra til at verdiene i vernede vassdrag ikke skal bli ødelagt eller forringet, men ivarettatt og beskyttet for framtida" (s. 5). Selv om framtidverdier ikke nevnes eksplisitt i veilederen ligger det i verneplanene en implisitt prioritering av langsiktighet og hensyn til ettertiden/framtidverdier (jfr. kriterier som ”urørthet”, ”historisk verdi” og ”pedagogisk verdi”).

9.6 Verdsetting av ikke-markedsverdier

Veilederen går egentlig ikke inn på konkret verdsetting innenfor de forskjellige gruppene av verneverdier. Et område eller et objekt vurderes utelukkende i forhold til *varig vern* i relasjon til sin betydning lokalt/regionalt eller nasjonalt. Om et objekt/område tilfredsstillende for eksempel ett eller flere (dokumenterte) hovedkriterier, er verdien i økonomiske termer antatt å være høyere enn alle tenkelige alternative anvendelser (’uendelig’).

9.7 Ekspertvurderinger kontra lekmannsvurderinger

Det legges stor vekt på at verdsettingen skal basere seg på *dokumentasjon*, som imidlertid ikke nødvendigvis bør være vitenskapelig, selv om slike referanser dominerer i de såkalte referanserammene (se ovenfor om kunnskapsgrunnlag).

Når det gjelder datainnsamling, nevnes det under friluftslivvurderingene at “Informanter er en svært viktig kilde for å finne opplysninger om friluftsliv” (s.30). Også mer generelt nevnes det at kommunene kan bidra med mange opplysninger som øker kvaliteten av VVV-rapporten (s. 47). Det blir imidlertid fastslått at de faglige vurderinger og graderinger skal gjøres av utreder (dvs. “eksperten”), og ikke av kommunen.

9.8 Håndtering av ulike verdsettningsnivåer (lokalt, regionalt, nasjonalt)

Områdene klassifiseres i forhold til tre kategorier: Lokalt, regionalt og nasjonalt viktig, med stigende viktighet fra lokalt til nasjonalt.

Når det gjelder å vurdere delområdenes kvaliteter opp mot kriteriene (vurderes i forhold til oppfylt/ikke oppfylt) åpner imidlertid veilederen for at det kan brukes regionale referanserammer, “slik at det kan ta hensyn til de regionale forskjeller som finnes” (s. 14). Det er noe uklart hva dette innebærer i praksis, men det kan i prinsippet tenkes at et område anses for å oppfylle flere kriterier ut fra sammenligninger med andre områder i regionen, og at områdene oppnår nasjonal verdi når et tilstrekkelig antall kriterier er oppfylt. Dersom et friluftsområde i et regionalt perspektiv f.eks. både oppfyller hovedkriteriet “dagens bruk” og “opplevelse”, kan det få nasjonal verdi fordi det oppfyller to hovedkriterier (jfr. avsnitt 4.4.10).

Under friluftsliv vil som nevnt også dagens bruk kunne bli vurdert relativt (bruksverdien defineres som stor dersom det mangler alternative områder av samme kvalitet for det lokale/regionale friluftsliv).

Rangeringen av lokal, regional og nasjonal verdi er derfor ikke så absolutt som den i utgangspunktet kan synes.

9.9 Integrering av andre tema: Eksempel kulturmiljø

Kulturmiljøenes betydning for friluftslivopplevelsen dekkes i hovedsak innenfor verdigruppen “landskapsbilde”. Som nevnt defineres ikke kulturminner blant de verdigruppene som har betydning for opplevelse og bruk av natur, og verdsetting av kulturminner skal dessuten bare unntaksvis gjennomføres i arbeidet med VVV-rapportene (kulturminnene skal kun registreres). Det synes med andre ord å være kulturmiljøets *estetiske* verdier som vektlegges i friluftslivsammenheng.

9.10 Sammenveing av kriterier til totalverdi

Kriteriene for verdsettingen er i utgangspunktet enkle i den forstand at de baserer seg på kvalitative begrunnelser, ved at utreder skal avgjøre om det skal svares ”ja” eller “nei” på om et delområde eller et objekt har kvaliteter som oppfyller de utvalgte kriteriene (s.10). Når det gjelder den totale verdien for en verdigruppe, er det generelle prinsippet at jo flere kriterier som oppfylles, jo høyere er verdien langs dimensjonen lokal-nasjonal.

Områdene kan *alternativt* oppnå statusen “Nasjonalt viktig verdi” dersom ett eller flere kriterier har “dokumentert nasjonal/internasjonale verdi”. Når det gjelder biologisk mangfold, er dette operasjonalisert i veilederne som områder og arter som oppfyller kravene og er listet i nasjonale “rødlister” eller i internasjonale registreringer/konvensjoner (som f. eks. Ramsar -, Bern-, Bonn-, Washington og Laksekonvensjonen) skal alltid registreres som nasjonale verdier. Hva som er ment med “dokumentert nasjonal/internasjonale verdi” for friluftsliv er imidlertid ikke operasjonalisert i veilederen.

For friluftsliv skal innplasseringen i verdikategori gjøres på følgende måte:

Nasjonalt viktig verdi:

- a) Et eller flere dokumenterte nasjonale/internasjonale verdier, eller
- b) Minimum 2 hovedkriterier + minimum ett støttekriterie.

Regionalt viktig verdi:

- a) To hovedkriterier, eller
- b) Minimum to støttekriterier med regional verdi.

Lokalt viktig verdi:

- a) Minimum ett hovedkriterie.
- b) Minimum ett støttekriterie.

Innplasseringen i verdikategori ut fra hovedkriterier/støttekriterier er tilnærmet automatisk, basert på en matematisk sammenveing av antall kriterier som er oppfylt. Dvs. at de ulike kriteriene vektes likt.

Når det gjelder verdsettingen generelt, så vurderes som nevnt verdiene i forhold til delområder og objekter, ikke for området som helhet. Dette kan medføre at verdier knyttet til egenskaper som er utbredt i hele området ikke blir registrert. For nedbørfeltet for Grimse (Oppland) er f.eks. villreinjakt utbredt i hele feltet. Fordi villreinjakta ikke er knyttet til noe bestemt delområde/objekt, blir den ikke verdsatt i denne rapporten, selv om det er nevnt i den generelle omtalen som viktig for lokalbefolkningen.

10 Forskjeller mellom de fem veilederne

Innledningsvis ble det nevnt at de ulike veilederne synes å ha blitt utarbeidet forholdsvis uavhengig av hverandre. Den teoretiske gjennomgangen som er foretatt av veilederne bekrefter denne antakelsen. Veilederne viser seg å være ulike på flere punkter, både i forhold til form og substans. Vi vil i de påfølgende avsnitt foreta en systematisk gjennomgang av forskjeller mellom veilederne. Vi har forsøkt å gjøre denne gjennomgangen mest mulig deskriptiv, dvs. at mer normative betraktninger og forslag til endringer i verdsettingsprosedyrer er utelatt. Dette fordi gjennomgangen av veilederne bare er første del av prosjektet, og fordi det vil bli jobbet videre med flere av de problemstillingene som her reises.

10.1 Veiledernes form og oppbygging

Omfanget av beskrivelsen av temaet friluftsliv er svært ulikt, fra DN-håndbok 18 som kun er viet friluftslivtemaet til veilederne for NVE, Statens Vegvesens og VVV-prosjektet som omhandler en rekke temaer, og hvor friluftslivtemaet er gitt begrenset plass.

Friluftslivtemaet er i DN- håndbok 18 gitt en langt mer omfattende behandling enn i de andre veilederne, bl.a. ved at momentlisten for beskrivelse av et områdets funksjoner og kvalitet er sterkt utvidet. Brukermotiver og stedstilhørighet (følelsesmessige og symbolske forhold) er eksempler på slike nye elementer. Også bruksaspektet er utvidet/utdypet. Det presiseres også at influensområdets størrelse må vurderes med utgangspunkt i friluftslivinteressene uavhengig av influensområdet for andre typer virkninger, eventuelt deles i flere, mindre områder. Mens MD/NVEs veiledere søker å avgrense KU geografisk, kan DN's opplegg leses som et forsøk på å utvide temaet friluftsliv fra *aktivitet* til (total) *opplevelse*.

Knappest er NVEs veileder, der beskrivelsen av friluftsliv er på under to sider. Beskrivelsen blir tilnærmet summarisk og stikkordsmessig, og resultatet av utredningen blir dermed svært avhengig av utrederens friluftslivfaglige kompetanse. Gjennomføringen av konsekvensutredninger vil i mange tilfelle være av så stort omfang at selve utredningsarbeidet blir gjennomført av ulike konsulentfirmaer. Det blir dermed oppdragsgivers ansvar å sikre at utrederen har tilstrekkelig friluftslivfaglig kompetanse. Spørsmål som kan reises i den sammenheng, er om oppdragsgiver selv har nok kompetanse til å vurdere utrederens friluftslivfaglige kompetanse, og i hvilken grad dette spørsmålet i det hele tatt blir vurdert.

VVV-veilederen skiller seg som nevnt fra de andre veilederne fordi verdsettingen skjer i områder hvor det allerede er foretatt en verddivurdering i forbindelse med de vedtatte verneplanene for vassdrag. Verneverdiene vurderes heller ikke for området som helhet, men utredes kun for *delområder og objekter*.

Grønnstrukturveilederen (DN-håndbok 6) har for øvrig et tillegg som de andre mangler, ved at det blir presentert illustrative eksempler på hvordan temaet grønnstruktur kan utredes faglig, synliggjøres og knyttes opp mot kommunale planprosesser. Konkrete eksempler på hvordan verdi- og konsekvensvurderinger kan gjennomføres, mangler i de øvrige fire veilederne. Vegvesenet har imidlertid laget et eget veiledningshefte (Del III av håndboka) som viser eksempler på konsekvensanalyser i praksis.

10.2 Forankring i nasjonale målsettinger

Veilederne har i ulik grad og på ulike måter forankring i nasjonale målsettinger. Plan- og bygningsloven er den primære referansen for DN-veilederne, og er en av flere nasjonale referansedokumenter for NVE-veilederen. En forskjell mellom DN-håndbøkene og håndboka fra Statens vegvesen og NVEs veileder, er at de to første blant annet har som siktemål å sette temaene grøntstrukturer og friluftslivverdier på dagsorden, blant annet med utgangspunkt i nasjonale målsettinger og eksisterende lovverk og nasjonale meldinger. De andre publikasjonene, kanskje særlig NVE veilederen, har mer preg av å være moment- og sjekklister for korrekt saksbehandling.

- I **DN-håndbok 6 (grønnstrukturveilederen)** er planleggings- og vurderingsnivået det kommunale, men verdigrunnlaget tar utgangspunkt i nasjonale mål og nasjonal ekspertise. Plan- og bygningsloven er den primære *formelle* referansen for veilederen. Veilederen tar i tillegg utgangspunkt i overordnede nasjonale og internasjonale mål nedfelt i Stortingsmeldinger, bl.a. friluftslivsmeldingen fra 1986 (Miljøverndepartementet 1986- 87), arealmeldingen fra 1993 (Miljøverndepartementet 1992-93) og stortingsmeldingen om FN- konferansen i Rio de Janeiro (Miljøverndepartementet (1992- 93)). I alle disse dokumentene vektlegges betydningen av grønne verdier i byer og tettsteder.
- I utarbeidelsen av **Vegvesenets veileder** har man forsøkt å ta hensyn til nasjonale mål innenfor ulike politikkområder som kan være styrende og gi premisser for vegplanleggingen. Det gjelder blant annet målene som er formulert i Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for samordnet areal- og transportplanlegging og RPR for barn og unges interesser i planleggingen. Det overordnede mål er ivaretagelse av hensyn til natur- og kulturmiljø, kulturminner, landskapsverdier, nærmiljø, transportkvalitet og sektorinteresser, samt å unngå uheldige og uopprettelige konsekvenser av tiltak.

- I **NVE-veilederen** er Plan- og bygningsloven, Samlet plan for vassdrag og Verneplan for vassdrag de sentrale nasjonale referansedokumentene for veilederen. Med referanse til plan- og bygningslovens forskrifter for KU er de temaer og forhold som skal utredes i stor grad konsentrert om tiltakenes konsekvenser for forhold som enten er regulert i verneplaner/-vedtak, regulert gjennom lovgivning eller nedfelt i vedtatte planer.
- I **DN-Håndbok 18 (friluftsliv i KU-prosesser)** er Plan- og bygningsloven blant de mest sentrale nasjonale referansene for konsekvensvurderinger, og dermed indirekte også for verdivurderinger. Som i KU-veilederne legges det stor vekt på å knytte friluftslivsverdiene opp mot statlig politikk og de områdetyper som fra statens side er vurdert å være særlig verdifulle for friluftslivet. Som i NVEs og DNs veiledere refereres det særlig til verneområder og områder sikret i plan (plan- og vernestatus) eller som dekkes av rikspolitiske retningslinjer.
- **VVV-veilederen** har ingen direkte referanser til planlegging eller konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven. Utgangspunktet for hele arbeidet er Stortingets vedtak om vern av vassdrag mot kraftutbygging slik dette er nedfelt i Verneplan I-IV. Veilederen knytter direkte an til de nasjonale mål slik de er definert i verneplanene, det faglige bakgrunnsmateriale disse bygger på, og de rikspolitiske retningslinjene som senere er utformet for planlegging i vassdragsbeltet og 100- metersonen langs dette.

10.3 Grunnleggende perspektiv og kunnskapssyn

De fem veilederne synes å bygge på ulikt kunnskapssyn. VVV-veilederen samt veilederne fra Statens Vegvesen og NVE synes i stor grad å bygge på et positivistisk kunnskapssyn og en naturvitenskapelig, rasjonalistisk og ekspertorientert tradisjon. Det legges i alle tre veiledere stor vekt på objektivitet og faglighet, selv om vegvesentes veileder eksplisitt påpeker at det er knyttet faglig usikkerhet til verdsettingen for friluftslivtemaet. Sterkest kommer det positivistiske kunnskapssynet til uttrykk i NVEs veileder som krever verdinøytrale beskrivelser, og som framstiller usikkerhet primært som et data- og kunnskapsspørsmål som kan bygges inn i vurderingene:

”Det er en målsetting at beskrivelsen av tiltakets konsekvenser skal være mest mulig objektiv. Dette forutsetter systematiske, konkrete, presise og verdinøytrale beskrivelser av tiltaket og tiltakets konsekvenser mhp. de enkelte temaene ... Det er en målsetting at leseren skal kunne forstå når tiltakshaver tilstreber faglige, objektive beskrivelser og når tiltakshaver gjør egne beskrivelser og vurderinger”.

Når NVEs veileder tilstreber *objektivitet, verdinøytralitet og faglighet*, og er opptatt av å skille mellom fakta og vurderinger, er det nærliggende å spørre hva slags faglighet det dreier seg om, og om noen beskrivelser av samfunnsområder *kan* være objektive og verdinøytrale.

De to veilederne som Direktoratet for naturforvaltning har hatt ansvaret for, bygger i større grad på et ikke-rasjonelt, verdi-relativt kunnskapssyn. Særlig i DN-håndbok 18 (friluftsliv i KU-prosesser) understrekes det at det ikke er mulig å gi entydige kriterier for vurdering verken av verdier eller omfanget av virkningene, og at verdsetting i stor grad er et spørsmål om skjønnsutøvelse og avveining mellom konkurrerende faglige perspektiver.

Forklaringene på at veilederne bygger på såpass ulike kunnskapssyn kan være flere. Det finnes imidlertid to nærliggende forklaringer; den ene er forskjeller i organisasjonskultur. Selv om Direktoratet for naturforvaltning i høyeste grad bygger på en naturvitenskapelig tradisjon, har friluftsliv vært et eget, samfunnsvitenskapelig basert forvaltningsområde for direktoratet gjennom flere år. En annen mulig forklaring kan være knyttet til hvilken fagekspertise som er brukt ved utarbeiding av veilederne. Det er grunn til å tro at fagbakgrunn har betydning for praksisen på feltet, selv om også andre forhold kan være av betydning for hvilke perspektiver som ligger til grunn for veilederne.

Når faglighet understrekes så sterkt i noen av veilederne, kan det også forstås som en tro på ekspertkunnskapens overlegenhet i forhold til lekmannsforståelse. De temaer og samfunnsområder veilederne og håndbøkene tar for seg forutsetter fagkunnskap (av ulike typer), men det kan være interessant å merke seg at fagkunnskap i enkelte av veilederne framstår nærmest som en garanti for kvalitet og for at alle relevante aspekter ved et problem er tatt i betraktning.

10.4 Funksjonelle verdier kontra symbolske verdier

Ulike miljøer vil vanligvis ha både en instrumentell og symbolsk verdi. Den særskilte undersøkelsen av symbolske og følelsesmessige verdier i denne rapporten er foretatt fordi vi antok at slike verdier i liten grad er representert i forvaltningsprosedyrer generelt, *ikke* fordi instrumentelle verdier anses som mindre viktige. For å få en best mulig forståelse av et områdes verdi vil det være nødvendig å inkludere begge typer av verdier, og vi vil understreke at det dermed ikke er snakk om et enten-eller, men et både-og.

Gjennomgangen bekrefter forhåndsantakelsen om at alle veilederne knytter sterkt an til det instrumentelle perspektivet, og at områdenes verdi er knyttet til områdenes fysiske egenskaper. Det synes å være utviklet en forholdsvis enhetlig praksis for hvilke kriterier som bør brukes for å beskrive de funksjonelle verdiene som er knyttet til et område, selv om kriteriene grupperes noe ulikt. Et unntak er friluftsområdenes evt. innplassering i en større grønnstruktur, som ikke er tatt med i opplistingen i VVV-rapporten.

Symbolverdier og følelsesmessige verdier er i langt mer begrenset grad inkludert i veilederne. I NVEs og Vegvesenets veiledere blir symbolverdier så vidt tangert i

beskrivelsen av kulturminner og kulturmiljø, men også under dette utredningstemaet behandles denne type verdier svært summarisk. I VVV-veilederen nevnes symbolske/følelsesmessige kvaliteter i beskrivelsen av flere utredningstema (landskapsbilde, kulturminner, friluftsliv). De er imidlertid i svært begrenset grad tatt med i det kriterisettet som brukes for verdsettingen. Hva som skal menes med symbolske og følelsesmessige verdier gis det ikke noen beskrivelse i noen av disse veilederne, og omtalen synes noe tilfeldig.

I de to veilederne fra Direktoratet for naturforvaltning er ulike former for symbolverdier gitt en noe større omtale. I DN-Håndbok 6 (grønnstrukturveilederen) blir imidlertid denne typen verdier i liten grad integrert direkte i kvalitetskravene eller verdivurderingene for friluftslivtemaet. I DN-Håndbok 18 (friluftsliv i KU-prosesser) er symbolverdier i større grad integrert i selve verdivurderingen. I forhold til de andre veilederne er symbolverdier/stedstilørighet gitt stor oppmerksomhet i de to veilederne fra DN, men i forhold til estetiske/ funksjonelle verdier, er omtalen av symbolverdier likevel begrenset. Ingen av veilederne gir noen god konseptuell beskrivelse av symbolverdier, f.eks. skilles det ikke eksplisitt mellom individuelt baserte og kulturelt baserte identitetsverdier. I tillegg er beskrivelsen av hvordan symbolverdiene kan integreres i både registreringsfasen og verdivurderingene mangelfull i forhold til praktisk anvendelse.

10.5 Nåtidverdier kontra framtidverdier

I VVV-veilederen nevnes ikke framtidverdier eksplisitt i veilederen, men både i selve grunnlaget for prosjektet og kriteriesettet for verdivurderinger ligger det en implisitt prioritering av langsiktighet og hensyn til ettertiden/framtidsverdier.

De fire andre veilederne behandler forholdet mellom nåverdier og framtidverdier på forskjellig måte og bærer i noen grad preg av de aktuelle forvaltningsorganenes tradisjonelle rolle som henholdsvis utbyggere (NVE og Statens vegvesen) og 'overvåkningsorgan' (DN). Alle veilederne, men minst klart uttrykt i DN- håndbok 6 (grønnstrukturveilederen), presiserer at det skal skilles mellom vurderinger av nåtidige og fremtidige konsekvenser, men er lite spesifikke om hvor skillet i tidsperspektiv skal trekkes. Det kortsiktige tidsperspektivet knyttes i to av veilederne til *anleggsfasen*, som senere går over i en ikke-tidsspesifisert driftsfase. Det såkalte 0-alternativet vil være det normale referansegrunnlaget for sammenlikning av alternative løsninger. Siden beskrivelsen av 0-alternativet skal baseres på eksisterende planer – som jo kan være av eldre dato – kan tidsperspektivet her nesten oppfattes som 'tilbakeskuende'.

Det er bare for beregning av nåverdi av prissatte konsekvenser av veganlegg (for eksempel anleggs-, tids- og ulykkeskostnader) vi finner en presis angivelse av en langsiktig

tidshorisont. Ingen av veilederne anlegger et eksplisitt generasjonsperspektiv, men særlig DNs to veiledere har en profil som vektlegger vernehensyn med et 'føre-var' perspektiv, uten at dette er klart uttalt.

Tabell 9 Veilederne omtale av forholdet mellom nåtidsverdier og framtidverdier

Tids-perspektiv	DN - Håndbok 6 1994	Statens vegvesen Håndbok 140 (1995)	NVE 1998	DN Håndbok 18 2000	VVV-veileder 1997
Kort sikt (nåtid)	Planleggingshorisonten er rettet mot relativt nære utbyggings- og forvaltningssituasjoner "her og nå".	Ikke-prissatte forhold skal vurderes både i et nåtidig og framtidig tidsperspektiv	Virkninger for miljø, naturressurser og samfunn skal vurderes i anleggsfasen, driftsfasen og ved eventuelle uhell og nedlegging.	Det kreves klart skille mellom vurdering av nåtidige verdier og framtidige (alternative) verdier. Skille mellom anleggs- og driftsfasen.	Ikke noe eksplisitt skille mellom nåtidige og framtidige verdier, men det ligger et implisitt langtidsperspektiv i selve verneplanene.
Lang sikt (framtid)		Prissatte konsekvenser (beregningen av netto nytte) beregnes som nåverdier med en diskonteringshorisont på 25 år. (Gjelder ikke friluftsliv/landskap).	Ikke konkret angitt, men så langt at alle vesentlige virkninger blir tatt hensyn til. KU skal være eksplisitt på hvilket tidsperspektiv som benyttes.	Enkelte referanser til at potensiell/framtidig bruk av områder skal trekkes inn i beskrivelse og vurdering (lite eksplisitt).	Kriterier som "urørthet", "historisk verdi" og "pedagogisk verdi" er understreket
Generasjons-perspektiv	Ingen eksplisitte referanser til kommende generasjoners behov. Implisitt: Ivaretagelse av grønne strukturer i byer og tettsteder sikrer verdier for framtidige generasjoner.	Uheldige inngrep som forringer natur,- kultur,- og landskaps-opplevelser både for dagens brukere og framtidige generasjoner bør unngås ("føre-var"-perspektiv)	Ikke eksplisitt omtalt	Vekt på å beskrive tilrettelegging av avbøtende tiltak ("føre-var"- perspektiv)	Ikke eksplisitt omtalt

10.6 Verdsetting av ikke-markedsverdier

Det norske KU-systemet slik det defineres av plan- og bygningsloven omtaler ikke eksplisitt hvordan konsekvenser skal sammenfattes som grunnlag for rangering og valg mellom alternativer. Av de undersøkte veilederne er det Statens vegvesens veiledningsopplegg som går lengst i å angi metoder for prissetting av ikke-markedsgoder og –ulempen (for eksempel ulykker, støy og luftforurensning). Det er også denne veilederen som klart går lengst i å anviser metodikk for sammenstilling og sammenlikning av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Det gjelder også for kulturlandskap, friluftsliv og rekreasjonsområder (Del I kap. 3 og 10).

Ingen av veilederne anbefaler imidlertid økonomiske verdsettingsmetoder, som betalingsvillighet, for å vurdere verdien av friluftsområdene.

10.7 Ekspertvurderinger kontra lekmannsvurderinger

Som nevnt har friluftslivstemaet berøringsflater mot en rekke andre tema i verddivurderingene. Mange av disse temaene som grenser opp mot friluftsliv, f.eks. landskap, kulturminner/kulturmiljø er i stor grad basert på ekspertkunnskap. Ser en på hovedtemaet som er friluftsliv, anbefales det i de fleste veilederne å trekke brukerne/lekmenn inn i registreringsfasen, som informanter. Her skiller NVEs veiledere seg ut ved at brukerne ses på ene og alene som høringsinstans. DN-håndbok 18 (friluftsliv i KU-prosesser) går lengst i den andre retningen, og anbefaler intervjuundersøkelser med brukerne.

Felles for alle veilederne er at analyse- og verdsettingsfasen er helt ekspertbasert. Ingen av veilederne presenterer opplegg for hvordan lekmenn kan trekkes med her.

10.8 Håndtering av ulike verdsettingsnivåer (lokalt, regionalt, nasjonalt)

Verdsettingsnivåene lokal, regional og nasjonal verdi håndteres på ulik måte i veilederne:

- I **DN-Håndbok 6 (grønnstrukturveilederen)** er verdsettingen ment å skje på et lokalt forvaltningsnivå, og det er derfor i større grad fokusert på de lokale verdiene, selv om det tas utgangspunkt i nasjonale målsettinger.
- I **veilederen fra Statens Vegvesen** er “nærmiljø” et eget utredningstema. Under utredningstema friluftsliv blir det eksplisitt påpekt at begrepene lokal, regional og nasjonal verdi vanligvis gjenspeiler om brukerne kommer fra hele landet eller fra nærmiljøet, men at det ikke nødvendigvis er noen direkte sammenheng mellom brukernes bosted og hvor stor betydning området har for friluftsliv.
- I **NVE-veilederen** varierer det ganske mye fra tema til tema, og også fra meldingsfase til KU-fase, når det gjelder om det er de lokale, regionale eller nasjonale verdiene som skal vektlegges.
- **VVV-veilederen** opererer eksplisitt med nivåene nasjonal, regional og lokale verdi, slik at nasjonal verdi har størst verdi. For friluftslivstemaet er det imidlertid gjort visse implisitte forbehold.
- **DN-Håndbok 18 (friluftsliv i KU-prosesser)** skiller seg fra de andre veilederne ved at nivå-problematikken diskuteres noe mer grundig, og fordi det skal fastsettes både en lokal, regional og nasjonal verdi for friluftslivet. Veilederen sier imidlertid ikke noe om hvordan nivåene skal vurderes i forhold til hverandre.

Nivå-problematikken blir med andre ord berørt i veilederne, men dette skjer dels på en implisitt måte. Ingen av veilederne angir noen “løsning” på problematikken, slik at vurderingene i praksis i stor grad blir overlatt til skjønn hos utrederen, dersom utrederen da i det hele tatt blir klar over problemstillingen under arbeidet med utredningen.

10.9 Integrering av andre tema: Eksempel kulturmiljø

De fem veilederne behandler kulturmiljøaspektet ved verdsettingen av friluftsområder noe ulikt. Veilederen for arbeidet med friluftsliv i konsekvensvurderinger (DN- håndbok 18) går lengst i å drøfte temaet kulturmiljø og friluftsliv (s. 3 og 4 i veilederen) blant annet ved at begrepet stedsidentitet/ tilhørighet er gitt en egen omtale (kap. 3.1.4.). Den er på alle punkter mer utførlig enn de tre øvrige veilederne, og tar opp til drøfting de faglige og metodiske utfordringer som ligger i å dokumentere betydningen av kulturminner for friluftslivet.

Veilederne fra Statens Vegvesen og NVE har en langt mer summarisk og stikkordsmessig framstilling av temaet friluftsliv. Sentrale hovedmomenter er stort sett presentert i samsvar med innholdet i DN-Håndbok 18 (friluftsliv i KU-prosesser). Det gis få og svake føringer på at kulturmiljøaspektet har betydning i friluftslivssammenheng. *Ved bruk av disse veilederne i utredningsprosjekter vil en konsulent eller oppdragsgiver uten fagkompetanse på friluftsliv lett kunne overse dette temaet.* I alle de tre veilederne understrekes det kunnskaps- og metodemangler når det gjelder vurdering av kulturminner/miljøers verdsetting som opplevelsesressurs. Veilederne fra Statens Vegvesen og NVE har likevel ikke gjort nærmere rede for dette i særlig grad.

I VVV-veilederen er det først og fremst kulturmiljøets estetiske verdier som vektlegges i friluftslivssammenheng. I DN-håndbok 6 (grønnstrukturveilederen) ligger kulturmiljøaspektet implisitt i vurderingen, f. eks. hvilken betydning kulturlandskap har for grønnstruktur. Kulturmiljøaspektet er imidlertid ikke synliggjort som egen kategori i temakartet om rekreasjon, lek, friluftsliv og idrett (s. 46).

10.10 Sammenveining av kriterier til totalverdi

Sammenveiningen av kriteriene til en totalverdi gjøres på svært ulike måter i veilederne:

- I **DN-håndbok 6 (grønnstrukturveilederen)** foretas det ingen *direkte* verdivurdering av nærrekreasjons- og friluftslivområdene. Både de omtalte kvalitetene ved ulike områder og de anbefalte kvalitetskravene for nærrekreasjon og friluftsliv i byer og tettsteder innebærer imidlertid en *indirekte* form for verdsetting, ved at den lister opp ulike kriterier som anbefales oppfylt for den enkelte områdetype. Det rangeres i veilederen imidlertid ikke mellom ulike kriterier, og heller ikke mellom ulike områdetyper.
- I **veilederen fra Statens Vegvesen** blir områdene klassifisert i forhold til tre kategorier: Liten, middels og stor verdi. Verdifastsettelsen er svært skjønnsmessig, men det anbefales å bruke en regional målestokk (vedkommende fylke) ved verdifastsettelsen.
- **NVE-veilederen** skiller seg ut fra de øvrige veilederne ved at friluftslivmulighetene kun beskrives, og at konsekvensvurderingen foretas direkte på grunnlag av denne beskrivelsen. Vurderingen av områdenes verdi blir dermed gjort *implisitt*, gjennom beskrivelsen av tiltakets konsekvenser.
- **DN-Håndbok 18 (friluftsliv i KU-prosesser)** er den veilederen som i størst grad understreker at verdsettingen er skjønnspreget. Områdene klassifiseres i forhold til fem kategorier: Ubetydelig/ingen verdi, liten, middels, stor og svært stor verdi. Ved totalvurderingen av et områdes verdi er det tilstrekkelig at *ett* av kriteriene for verdivurderingen er oppfylt (jfr. avsnitt 8.4). Denne veilederen skiller seg fra de øvrige veilederne ved at verdsettingen skal foretas både i forhold til nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, dvs. at området skal gis en verdi både i et lokalt, regionalt og nasjonalt perspektiv.
- **VVV-veilederen** benytter verdiskalaen lokal, regional og nasjonal verdi, med stigende verdi. Innplasseringen i verdikategori ut fra hovedkriterier/støttekriterier er tilnærmet automatisk, basert på en matematisk sammenveing av antall kriterier som er oppfylt. Det generelle prinsippet at jo flere kriterier som oppfylles, jo høyere er verdien langs dimensjonen lokal-nasjonal. Områdene kan *alternativt* oppnå statusen “Nasjonalt viktig verdi” dersom ett eller flere kriterier har “dokumentert nasjonal/internasjonalt verdi”. Når det gjelder biologisk mangfold, er dette operasjonalisert i veilederne som områder og arter som oppfyller kravene og er listet i nasjonale ‘rødlister’ eller i internasjonale registreringer/konvensjoner (som f. eks. Ramsar -, Bern-, Bonn-, Washington og Laksekonvensjonen) skal alltid registreres som nasjonale verdier. Hva som er ment med “dokumentert nasjonal/internasjonalt verdi” for friluftsliv er imidlertid *ikke* operasjonalisert i veilederen.

Det er med andre ord store ulikheter i verdsettingen av områdene. Verdsettingen skjer kun implisitt i to av veilederne, mens tre av veilederne har en eksplisitt total verdsetting. Disse tre er imidlertid også innbyrdes ulike. To opererer med fra ingen til stor verdi, mens én opererer med betegnelsen lokal, regional og nasjonal verdi. To veiledere har tre verdiklasser, mens den siste har fem. Det varierer også sterkt hvor skjønsmessige vurderingene er, fra Vegvesenets svært åpne tilnærming til VVV-veilederens "matematiske" måte å regne totalverdi på. DN-Håndbok 18 (friluftsliv i KU-prosesser) og Vegvesenets veileder rangerer ikke mellom kriteriene, mens VVV-veilederen opererer med hovedkriterier og støttekriterier. I DN-Håndbok 18 (friluftsliv i KU-prosesser) er det tilstrekkelig at ett kriterie er oppfylt i forhold til innplassering av verdi. Vegvesenets veileder sier ingenting om hvor mange kriterier som må være oppfylt, mens VVV-veilederen gir høyere verdi for området jo flere kriterier som er oppfylt.

11 Formell verdsetting og videre arbeid i prosjektet

Gjennomgangen av de fem veilederne viser at veilederne bygger på ulike verdi- og kunnskapssyn. Alle veilederne har sterke innslag av skjønn, men ikke alle veiledere framhever dette faktum like eksplisitt. Det skjønnsmessige kommer særlig til syne ved sammenveining av kriteriene til en totalverdi, der dagens prosedyrer er svært ulike.

Gjennomgangen viser også at det ligger en rekke *implisitte* føringer i de formelle verdsettingsprosedyrene. Kanskje like viktig som de kriterier veilederne omtaler, er de forhold som *ikke* blir inkludert i verdsettingsprosedyrene, som symbolske og følelsesmessige verdier, samt den betydning kulturmiljøet har som opplevelsesressurs for friluftslivet.

Det store innslaget av skjønn, den tildels manglende refleksjonen over de skjønnsmessige sidene som ligger i de ulike verdsettingsprosedyrene, de tildels knappe beskrivelsene av hvordan slike utredninger skal gjennomføres, manglende operasjonalisering av en del begreper og mangel på eksempler, gjør at verdsettingen i praksis blir svært avhengig av utrederens kompetanse. De nevnte forholdene vil også kunne påvirke nytten av utredningene, f.eks. dersom brukere av utredningen ikke er seg bevisst hvilke forutsetninger utredningene bygger på.

Funnene fra denne analysen kunne ha vært gitt en bredere diskusjon, og også vært brukt som grunnlag til forslag om endringer i eksisterende veiledningsmateriale. Vi har imidlertid valgt å avvente denne diskusjonen og anbefalinger om endringer til den avsluttende fasen av prosjektet. Analysen av de fem veilederne vil da være supplert med en analyse av hvordan de formelle verdsettingsprosedyrene forstås og etterleves i praktisk forvaltning, og en undersøkelse om ekspertperspektiver og lekmannsperspektiver gir ulikt resultat av verdsettingen. Dette vil gi en bredere forståelse av dagens verdsettingspraksis, og også et bedre grunnlag for å foreslå forbedringer.

12 Referanser

- Altman, I. & Low, S.M. (1992) *Place Attachment*. Human behavior and environment 12. -: Plenum Press, New York.
- Altman, I. & Wohlwill, J.F. red. 1983. *Behavior and the Natural Environment. Human Behavior and Environment*, Advances in Theory and Research, Volume 6. New York: Plenum Press.
- Amdam J. og Amdam R 1990. *Strategisk og mobiliserende planlegging: kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden*. Samlaget Oslo
- Ariansen, P. 1992. Miljøfilosofi. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arnesen, T. 1998. Landscapes Lost. *Landscape Research* 23:1, s. 39-50
- ARR 1998/1999. NATUR. ARR- Idéhistorisk tidsskrift. Nr.4,1998/1,1999
- Bearden, W.O., Netemeyer, R.G. & Mobley, M.F. Handbook of Marketing Scales. Multi-item Measures for Marketing and Consumer Behavior Research. - Sage Publications.
- Benjamin, W. 1978. One Way Street and Other Writings. London: Verso.
- Berger, P. and T. Luckman. 1967. *Social Construction of Reality*. Boston: Routledge and Kegan Paul.
- Bonnes, M., & Secchiaroli, G. (1995). *Environmental Psychology. A Psycho-social Introduction*. London: Sage Publications.
- Bourassa, S.C. 1990. A paradigm for landscape aesthetics. *Environment & Behavior*, 22(6).
- Bruun, M. 1978. *Innføring i landskapsarkitektur*. Institutt for landskapsarkitektur, Norges Landbrukshøgskole.
- Brøgger, J. 1999. *Psykologisk antropologi*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Burkeland, S. & Veiden, P. 1999. Samfunnsvitenskapelig ordbok. Spartacus forlag AS, Oslo 1999.
- Colton, C.W. 1987. Leisure, Recreation, Tourism. A Symbolic Interactionsim View. *Annals of Tourism Research*, Vol. 14, pp- 345-360.
- Cronon, William. 1994. Cutting loose or running around. *Journal of Historical Geography*, 20, 1, s.83-43.
- Daugstad, K. 2000. Mellom romantikk og realisme. Om seterlandskapet som ideal og realitet. Senter for bygdeforskning. rapport nr. 16/99.
- Dimanche, F. & Samdahl, D. 1994. Leisure as Symbolic Consumption: A Conceptualization and Prospectus for Future Research. *Leisure Sciences* 16: 119-129.
- Direktoratet for naturforvaltning. 1996. *Forslag til revidert handlingsplan for friluftsliv mot år 2000*. DN-rapport 1996-5.

- Driver, B.L., Brown, P.J., Stankey, G.H. & Gregoire, T.G. 1987. The ROS Planning System: Evolution, basic Concepts and Research Needed. *Leisure Sciences* 9: 201-212.
- Emmelin, L. og T. Kleven. 1999. *A Paradigm of Environmental Bureaucracy. Attitudes, thought styles and world views in the Norwegian environmental administration*. NIBR's PLUSS SERIES 5-99. Oslo, Norsk institutt for by-og regionforskning.
- Fairclough, N. 1992. *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Foucault, M. 1989. *The Archaeology of Knowledge*. London: Routledge.
- Fredman, P. 2000. *Environmental Valuation and Policy: Applications in the management of endangered species, recreation and tourism*. Doctoral thesis. Swedish University of agricultural sciences, Silvestria 136.
- Gifford, R. 1987. *Environmental Psychology: Principles and Practice*. Allyn & Bacon, Inc.
- Glasson, J. R. Therivel & A. Chadwick (1999); *Introduction to Environmental Impact Analysis* (2nd edition). London, Philadelphia, Spon Press.
- Glosvik, Ø. 1996. Aktører og naturverdier. Ein teoretisk perspektiv på tilhøvet mellom lokale og nasjonale aktører i naturforvaltninga. MILKOM notat 1/96. Norges Forskningsråd. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Graham, S. & Healey, P. 1999. Relational Concepts of Space and Place: Issues for Planning Theory and Practice. *European Planning Studies*, 7(5): 623-646.
- Grahn, P. *Om parkers betydelse*. Stad & Land. MOVIUM/Institut för landskapsplanering. Sveriges lantbruksuniversitet. nr. 93/1991.
- Greater London Council 1968 og 1972: *Surveys of the Use of Open Space*. Greater London research paper no. 2. Vol 1. Vol 2.
- Grimstad Klepp, I. 1995. *På stier mellom natur og kultur. Turgåeres opplevelser av kulturlandskapet og deres synspunkter på vern*. Avhandling for dr.art.-graden, Det historisk-filosofiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Guldvik og Arnesen 2001. *Med rovdyr og politikk i utmarka. En evaluering av forsøk med rådgivende utvalg for rovviltforvaltning og rovviltneemnder*. ØF-rapport nr. 2/2001.
- Gullestad, M. 1990. Naturen i norsk kultur. Foreløpige refleksjoner. I: Deichman-Sørensen, T. & Frønes, I. (red.) *Kulturanalyse*. s.82-96.
- Hanley N. (2001) "Cost – benefit analysis and environmental policymaking". *Environment and Planning C: Government and Policy* 2001, volume 19: 103-119.
- Holsen, T 1996. *Medvirkning i planlegging: Planleggingsteoretisk analyse av lovgrunnlaget for medvirkning etter plan- og bygningsloven*. NIBR- notat 1996:105. Oslo
- Ingham, R. 1987. Psychological contributions to the study of leisure - Part two. *Leisure Studies* 6: 1-14.
- Kaltenborn, B.P. 1997. Nature of place attachment: A study among recreation home owners in Southern Norway. *Leisure Sciences* 19, pp. 175-189.

- Kaltenborn, B.P. 1998. *Effects of sense of place on responses to environmental impacts: A study among residents in Svalbard in the Norwegian High Arctic*. Applied Geography, Vol.18, No.2, pp. 169-189.
- Kaltenborn, B.P. 2001. Rett tur på rett sted? - Brukstradisjoner og konflikter i verneområder? I Vorkinn, M. & Aamelfot Hjelle (red.). *Friluftsliv*. Delrapport 2 fra forskningsprogrammet Bruk og forvaltning av utmark. - Norges Forskningsråd, s. 25-36.
- Kjørup, Søren 2001. Den ubegrunnede skepsis – en kritisk diskusjon af socialkonstruktivismens filosofiske grundlag. *Sosiologi i dag*, Nr.2, s.5-23.
- Kleven, T. 1991. "...And They Shall Never meet? Om det representative demokratiet og bedriftsdemokratiet i kommunene." *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1991, årgang 32, 331-348.
- Kleven, T. 1998. *Planlegging og handling*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Kleven, T. 1999. Planlegging og samordning.. I Kleven (red.) En dagsorden for norsk planlegging. NIBR PLUSS- SERIE 1-99. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kleiven, J. 1992. Local attachment and reaction to local environmental problems - differences between visitors and local inhabitants on the Norwegian coast. Paper given at the First International Congress of arctic Social Sciences (ICASS I). Université Laval, Ste. Foy (Québec), Canada, 28-31 October 1992.
- Knopf, R.C. 1991. Human behavior, cognition, and affect in the natural environment. In: Stokols, D. & Altman, I.(eds.) *Handbook of environmental psychology*. Vol. 1, pp. 783-825. Malabar, Fla: Krieger Publishing. (Reprint 1987).
- Krogh, E. 1995. Landskapets fenomenologi. Institutt for økonomi og samfunnsfag. Norges Landbrukshøgskole. Doctor Scientarium Theses 1995:15.
- Kuhn, T 1970. *Structure of Scientific Revolution*. Chicago: University of Chicago Press.
- Larson, G. et al. 1990. Synthesis of the critique of land management planning. Policy Analysis Staff Publication FS-453. Washington, DC: USDA Forest Service.
- Ref. i Williams, D.R. & Patterson, M.E. 1996. Environmental meaning and ecosystem management: Perspectives from environmental psychology and human geography. *Society and Natural resources*, 9: 507-521.
- Low, S.M., & Altman, I. (1992). Place attachment - a conceptual inquiry. - In I. Altman & S.M. Low (Eds.), *Place Attachment. Human behavior and environment 12* (pp. 1-12) New York: Plenum Press.
- van Mansvelt J.D. og M.J. van der Lubbe 1999. *Checklist for Sustainable Landscape Management*. 181s.Elsevier, Amsterdam.
- McIntyre, N. & Pigram, J.J. 1992. Recreation Specialization Reexamined: The Case of Vehicle-based Campers. *Leisure Sciences* 14: 3-15.
- Meyer, R. 1994. Friluftsområder - mer enn funksjon og estetikk? Om friluftsliv og affektive bånd til steder. - I: *Friluftsliv: Effekter og goder*. Referat fra forskningskonferanse. DN-notat 1994-7. s.209-220.
- Miljøverndepartementet. 1985. *Friluftsliv*. En utredning fra Miljøverndepartementet. T-593.

- Miljøverndepartementet. 1998-99. *St.prp. nr. 1. Med oversikt over den samla miljøvernpolitiske satsinga.*
- Miljøverndepartementet. *Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven.* Veileder T-1177.
- Miller, D. K. 1985. Theory, Paradigms and Planning. I: Blau, J, M. L. Gory og J. Pipkin eds: *Professionals and Urban Form.* Albany: State University of New York Press.
- Mishan, E.J. 1982. *Cost - benefit analysis* (Third edition). London, George Allen & Unwin.
- Moore, R.L., & Graefe, A.G. (1994). Attachment to recreation settings: The case of rail-trail users. *Leisure Sciences*, 1, 17-31.
- Nenseth, V. 1996. *Kunnskap og miljøvern : en undersøkelse av kunnskapspraksis og problemløsninger i miljøforvaltningen*, NIBR-rapport ; 1996:10 Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Nordisk ministerråd. 1999. *Kulturmiølet i miljøkonsekvensvurderinger - en eksempelsamling.* TemaNord 1999:553.
- NOU 1997:27 *Nytte-kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor.*
- NOU 1998:16 *Nytte-kostnadsanalyser. Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor.*
- Olwig, Kenneth, R. 1996. Recovering the Substantive Nature of Landscapes. *Annals of the association of American Geographers*. 86:4. s. 630-653.
- Oraug, J. 1980. *Beboermedvirkning ved utbedring av eldre strøk: arbeidsbokmetoden.* NIBR - arbeidsrapport; 17/79
- Patterson, M.E. 1993. The Normative Structure of Science, Hermeneutics, and Leisure Experience. Dissertation submitted to the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Pareman, C. 1970. *Participation and Democracy.* London, Cambridge University Press.
- Proshansky, H.M., Fabian, A.K., & Kaminoff, R. (1983). Place-identity: Physical world socialization of the self. *Journal of Environmental Psychology*, 3, 57-83.
- Relph, E. (1976). *Place and placelessness.* London: Pion Limited.
- Schultz, S.E., Kleine, R.E. & Kernan, J.B. 1989. "These Are A Few of My Favorite Things". Toward an Explication of Attachment as a Consumer Behavior Construct". *Advances in Consumer Research* 16: 359-366.
- Schroeder, H. 1996. Psyche, Nature, and Mystery: Some psychological Perspectives on the Values of Natural Environments. In: Driver, B.L., Dustin, D., Baltic, T., Elsner, G. & Peterson, G. (eds.) *Nature an the Human Spirit*, pp. 81-96. Venture Publishing, Inc., State College, Pennsylvania.
- Schreyer, R. 1990. Recreation habitat - an emerging concept. I: Towards Serving Visitors and Managing Our Resources. Proceedings of a North American Workshop on Visitor Management in Parks and Protected Areas. February 14-17, 1989. s.93-105.
- Schön, D. 1982 Some of What a Planner Knows. A Case Study of Knowing - in Practice. *Journal of American Planning Association.*
- Schön, D. 1983. *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action.* London: Avebury.

- Selin, S.W. & Howard, D.R. 1988. Ego Involvement and Leisure Behavior: A Conceptual Specification. *Journal of Leisure Research* 20 (3): 237-244.
- Shamai, S. (1991). Sense of place: an empirical measurement. *Geoforum*, 22, 347-358.
- Shields, R 1991. *Places on the Margin*. London: Routledge.
- Shumaker, S.A., & Taylor, R.B. (1993). Toward a classification of people-place relationships: A model of attachment to place. In N.R. Feimer & E.S. Geller (Eds.), *Environmental psychology: directions and perspectives* (pp. 219-251). New York: Praeger Publisher.
- Simon H. 1976. *Administrative Behaviour* (3rd ed.) New York, Macmillan.
- Statens friluftsråd. 1968. Områder for friluftsliv i Norge. Hefte 1: behovet for områder. Oslo 1968
- Stokols, D. 1990. Instrumental and Spiritual Views of People-Environment Relations. *American Psychologist* 5: 641-646.
- Strumse, E. 1996. The psychology of aesthetics: explaining visual preferences for agrarian landscapes in Western Norway. Dr. philos. avhandling ved Psykologisk fakultet, Universitetet i Bergen.
- Suttles, G. 1984. The Cumulative Texture of Local Urban Culture, I: *American Journal of Sociology*, 90, 2, pp. 283-304.
- Swensen, I.S.H. 1997. *Fag eller forhandling? Praktiseringen av plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredning*. Dr. ing avhandling 1997:2. Institutt for by- og regionplanlegging. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Thorén, A-K.H et al 1997. *Utearealer i boligområder. Bruk og betydning*. En kunnskapsoversikt. NIBR notat 1997:113
- Tuan, Y-F. (1980). Rootedness versus sense of place. *Landscape* 24, 3-8.
- Vistad, O.I. 1995. I skogen og skolten. Dr. Polit. avhandling, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, AVH, Universitetet i Trondheim.
- Vistad, O.I. 2001. Er slitasje frå friluftslivet eit problem? I Vorkinn & Aamelfot Hjelle (red.). I Vorkinn, M. & Aamelfot Hjelle (red.). 2001. *Friluftsliv*. Delrapport 2 fra forskningsprogrammet Bruk og forvaltning av utmark. - Norges Forskningsråd, s. 17-24.
- Vorkinn, M. 1998. Visitor response to management regulations - a study among recreationists in southern Norway. *Environmental Management*, Vol. 22, No.5, pp. 737-746.
- Vorkinn, M. & Riese, H. 2001. Environmental concern in a local context - the significance of place attachment. *Environment and Behavior*, Vol. 33 (2), pp. 249-263.
- Wagner, M 1915. *Städtische Freiflächenpolitik* i skriftsereien Zentralstelle für Volkswohlfahrt. H 11. Berlin 1915.
- Williams, D.R. & Roggenbuck, J.W. 1989. Measuring Place Attachment: Some Preliminary Results. Paper Presented at the Session on Outdoor Planning and Management. NRPA Symposium on leisure Research, San Antonio, Texas, October 20-22, 1989.

- Williams, D.R. & Roggenbuck, J.W. 1990. A framework for examining the meaning of recreation places: Place attachment, mode of experience, and environmental dispositions. In J.H. Gramann (Ed.), *Proceedings. The third symposium on social science in resource management* (pp.70-72). Texas A&M University, May, 1990.
- Williams, D.R. , Patterson, M.E., Roggenbuck, J.W. & Watson, A.E. 1992. Beyond the commodity metaphor: Examining emotional and symbolic attachment to place. *Leisure Sciences*, 14, 29-46.
- Williams, D.R. & Patterson, M.E. 1994. Mapping the meaning of the landscape: A Framework for Research on Human Dimensions of Natural Resource Mangement. Working Paper based on a presentation at the fifth International Symposium on Society and natural resource Mangement. Fort Collins, Colorado, USA, June 9, 1994.
- Williams, D.R. & Patterson, M.E. 1996. Environmental Meaning and Ecosystem Management: perspectives from Environmental Psychology and Human Geography. *Society & Natural Resources*, Vol. 9: pp.507-521.
- Young, J.M., Williams, D.R. & Roggenbuck, J.W. 1990. The Role of Involment in Identifying Users Preferences for Social Standards in the Cohutta Wilderness. I: Hope II, D. (red.) *Proceedings. 1990 Southeastern Recreation Research Conference*, Vol. 12. s. 173-183.
- Zube, E. 1984. *Environmental Evaluation. Perception and Public Policy*. University of Arizona. Cambridge University Press
- Zube, E.H., Sell, J.L. & Taylor, J.G. 1982. Landscape perception: reserach, application and theory. *Landscape Planning* 9: 1-33.

**Verdsetting av rekreasjonsområder
- en kritisk gjennomgang av fem offentlige veiledere**

Rapporten oppsummerer første del av et større forskningsprosjekt om verdsetting av rekreasjonsområder. Denne delen består av en gjennomgang av fem offentlige veiledere for verdsetting av rekreasjonsområder, og formålet er å belyse dagens *formelle* praksis for verdsetting. De tema som belyses er bl.a. kunnskapsgrunnlag, hvilken type av verdier som inkluderes, anbefalt bruk av ekspertvurdering vs. lekmannsvurderinger og anbefalt metode for sammenveining til totalverdi.

ØF-Rapport nr. 14/2002

ISBN nr. 82-7356-500-9

ISSN nr. 0809-1617