

Uppföljning av delar av den svenska friluftslivspolitik

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-7915-047-1
Riksdagstryckeriet, Stockholm 2022

Förord

Den 1 december 2020 beslutade kulturutskottet att inleda en uppföljning på området friluftsliv. Utgångspunkten för arbetet var det riksdagsbundna målet för friluftslivspolitikerna och de tio mätbara mål som har redovisats till riksdagen.

Under arbetets gång beslutades att uppföljningen skulle inriktas mot fyra av friluftslivspolitikens tio mål, nämligen Allemansrätten, Tillgång till natur för friluftsliv, Attraktiv tätortsnära natur och Ett rikt friluftsliv i skolan.

Uppföljningen har genomförts av en arbetsgrupp inom kulturutskottet med stöd av utvärderings- och forskningssekreteriatet vid riksdagens utskottsavdelning. Underlaget till uppföljningen har utarbetats av Joakim Skotheim vid utvärderings- och forskningssekreteriatet i samarbete med kanslichef Ann Aurén och föredragande Maria Lindh Sjöström vid kulturutskottets kansli. I arbetet har även sekretariatschef Thomas Larue medverkat.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen överlämnar härmed sin rapport där resultaten av uppföljningen redovisas.

Stockholm i april 2022

Ann-Britt Åsebol (M), arbetsgruppens ordförande

Azadeh Rojhan Gustafsson (S)

Cassandra Sundin (SD)

Peter Helander (C)

Vasiliki Tsouplaki (V)

Roland Utbult (KD)

Christer Nylander (L)

Maria Gardfjell (MP)

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	8
1 Inledning.....	14
1.1 Utskottets arbete med uppföljning och utvärdering.....	14
1.2 Bakgrund.....	14
1.3 Syfte, frågeställningar och avgränsningar.....	16
1.3.1 Syfte och frågeställningar.....	16
1.3.2 Avgränsningar.....	17
1.4 Genomförande.....	18
1.5 Disposition.....	22
2 Friluftslivets aktörer.....	23
2.1 Det organiserade friluftslivet.....	23
2.1.1 Svenska friluftsgesällskaper.....	24
2.2 Oorganiserat friluftsliv.....	26
2.3 Andra aktörer som påverkar förutsättningarna för friluftslivet.....	28
2.3.1 Myndigheter.....	28
2.3.2 Länsstyrelserna.....	33
2.3.3 Kommunerna.....	34
2.3.4 Övriga aktörer.....	34
2.3.5 Myndighetsmöte för friluftsliv.....	35
2.3.6 Ett nätverk för friluftsliv.....	35
3 Målen för den svenska friluftslivspolitikerna.....	36
3.1 Sveriges friluftslivspolitik.....	36
3.1.1 Friluftslivspolitikens riksdagsbundna mål.....	36
3.1.2 Fördelning av statsbidrag till friluftsgesällskaper.....	37
3.1.3 Riksdagsbeslutet.....	38
3.2 Sveriges tio friluftsmål.....	39
3.2.1 Preciseringar av några av målen.....	39
3.3 Naturvårdsverkets uppföljningar av målen.....	40
3.3.1 2015 års uppföljning.....	42
3.3.2 2019 års uppföljning.....	44
4 Stöd till friluftsgesällskaper.....	47
4.1 Statsbidrag till friluftsgesällskaper.....	47
4.2 Stödet till friluftsgesällskaper har ökat över tid.....	48
4.3 Stödets fördelning 2010–2021.....	49
4.3.1 Stabilitet i vilka organisationer som har beviljats bidrag.....	50
4.3.2 Fördelningen mellan verksamhets- och organisationsbidrag.....	51
4.3.3 Prioriteringsgrund.....	52
4.3.4 Största mottagare av bidrag.....	53
4.3.5 Statsbidragets andel av de totala intäkterna.....	56
4.4 Utvärdering av Svenskt Friluftslivs fördelning av statsbidraget.....	57
5 Det praktiska arbetet med friluftspolitiska mål.....	60
5.1 Problemen kring friluftslivsmål och preciseringar kvarstår.....	60
5.2 Det saknas statistik för att följa upp friluftslivsmålen.....	64
5.3 Mätbara mål vore önskvärda men är svåra att ta fram.....	68
5.4 Länsstyrelserna anser att målen och preciseringarna kunde ha varit tydligare.....	69
5.5 Friluftsgesällskaper anser att målen är otydliga.....	71
5.5.1 Kunskap om miljömål är bättre än friluftslivsmål.....	73
5.6 En forskarröst om friluftslivsmålet för skolan.....	74
5.7 De viktigaste friluftslivsmålen enligt länsstyrelserna.....	74

5.7.1 Allemansrätten	75
5.7.2 Utmaningar och lösningar när det gäller attraktiv tätortsnära natur och tillgång till natur	76
5.8 De viktigaste friluftslivspolitiska målen enligt friluftsförbundet	79
5.8.1 Bristen på tätortsnära natur påverkar det vardagliga utövandet av friluftaktiviteter	79
6 Samverkan och ansvar i friluftslivspolitiken.....	82
6.1 Myndigheternas samverkan kan förbättras	83
6.2 Länsstyrelserna har kontakter med många aktörer	85
6.2.1 Nationella nätverksträffar.....	86
6.2.2 Geografiska nätverk tillför tematisk samverkan.....	86
6.2.3 Samverkan mellan länsstyrelserna anses vara värdefullt.....	87
6.2.4 Samverkan med flera myndigheter kan förbättras.....	88
6.2.5 Kommunsamverkan är viktig men skiljer sig åt.....	90
6.3 Länsstyrelsernas strategier.....	92
6.3.1 Fler länsstyrelser planerar en regional strategi	93
6.3.2 Kostsamt och tidskrävande att utveckla en regional strategi.....	93
6.3.3 Ett alternativ är en intern strategi för länsstyrelsen	94
6.4 Bra samarbete inom Svenskt Friluftsliv.....	95
6.4.1 Bättre samverkan med fler myndigheter önskas	95
7 Svenska folkets friluftsvanor	97
7.1 Allemansrätten.....	98
7.1.1 Allemansrätten är viktig för friluftslivet	98
7.1.2 Kunskapen om allemansrätten är hög	99
7.2 Utövande av friluftaktiviteter.....	101
7.2.1 Alltjämt fler ute i naturen under helger och längre ledigheter	101
7.2.2 Små ändringar om friluftaktiviteter på fritiden.....	105
7.2.3 Urbana miljöer och skogen är de mest besökta naturmiljöerna.....	108
7.2.4 En majoritet har nära från bostaden till sitt närmaste friluftsområde.....	109
7.3 Hinder för utövande av friluftaktiviteter	112
7.3.1 Främst tre skäl till att aktiviteter inte utförts tillräckligt ofta.....	113
7.3.2 Buller och nedskräpning stör mest	114
7.4 Friluftslivets betydelse.....	115
8 Friluftslivet och pandemin	117
8.1 Svenskarnas friluftsvanor under pandemin.....	118
8.1.1. Tätortsnära natur är viktig för att utöva olika aktiviteter.....	118
8.1.2 Pandemin har lett till förändrade friluftsvanor	119
8.1.3 Flera skäl förklarar ändrade friluftsvanor.....	120
8.1.4 De nya vanorna kommer att bestå efter pandemin	121
8.2 Kommunernas friluftslivsarbete under pandemin.....	122
8.2.1 Fler besökare i natur- och friluftsområdena under pandemin.....	122
8.2.2 Fler besökare i den tätortsnära naturen under pandemin	123
8.2.3 Troligen fler förstagångsbesökare under pandemin	124
8.2.4 Fler besökare har hittat nya områden under pandemin.....	125
8.2.5 Behovet av kunskapsåtgärder ökar särskilt i de största kommunerna	126
8.2.6 Det ökade besöksstrycket upplevs som positivt.....	128
8.2.7 Nedskräpning och parkeringsproblem har ökat under pandemin.....	128

8.2.8	Vissa kommuners förvaltnings- och tillsynskostnader ökade under pandemin	132
8.2.9	Få kommuner beslutade om extrapengar till friluftsliv under pandemin.....	134
8.2.10	De flesta kommuner har medel för bidrag till lokala friluftsförbund.....	135
8.2.11	Få kommuner har ansökt om LONA-bidrag på grund av extra insatser till följd av pandemin	136
8.3	Länsstyrelsers friluftslivsarbete under pandemin	136
8.3.1	Länsstyrelserna noterar också ett ökat besöksstryck.....	136
8.3.2	Det ökade besöksstrycket ger vissa problem	137
8.3.3	Åtgärder har vidtagits för att lösa de uppkomna problemen	139
8.3.4	Pandemin minskade länsstyrelsernas möjlighet att arbeta med friluftslivsmålen	140
8.4	Friluftsförbundsarbete under pandemin.....	141
8.4.1	Antalet medlemmar i friluftsförbunden har ökat.....	141
8.4.2	Pandemin har påverkat friluftsförbundens ekonomier negativt.....	142
8.4.3	Pandemin och restriktionerna har bakbundit friluftsförbunden	145
9	Ett rikt friluftsliv i skolan.....	149
9.1	Friluftslivsmålet i skolan utvecklas negativt	150
9.2	Några myndigheter om den negativa utvecklingen	150
9.2.1	Skolverket anser att det finns flera förklaringar till målets negativa utveckling	151
9.2.2	Skolinspektionen delar Skolverkets problembeskrivning	152
9.2.3	Andra myndigheter betonar bristen på tätortsnära natur	153
9.2.4	Länsstyrelsernas syn på målet	154
9.2.5	En forskares förklaring till målets negativa utveckling.....	156
9.3	Skolinspektionens granskning av ämnet idrott och hälsa i grundskolan pekade på vissa brister	158
9.4	Delade meningar om vilken myndighet som ska ansvara för friluftslivsmålet i skolan	160
9.4.1	Vissa aktörer anser att målansvaret bör förändras.....	162
9.5	Farhåga att friluftslivet försvagas i grundskolans nya läro- och kursplaner	164
9.5.1	Vissa aktörer delar denna farhåga	167
9.6	Antalet friluftsdagar i grundskolan har sannolikt minskat.....	169
9.6.1	Sloppet av obligatoriska friluftsdagar har försämrat elevernas kunskap om friluftsliv	170
9.7	Friluftsförbundens arbete med målet	173
9.7.1	Några exempel på verksamhetsprojekt som riktar sig mot skolan	174
10	Iakttagelser och bedömningar	177
	Referenser	183
<i>Bilagor</i>		
	Enkät om svenskarnas friluftsvanor bland befolkningen 2021 – Vilka friluftsvanor har du, och har pandemin påverkat dessa?	190
	Undersökning om friluftsvanor bland befolkningen 2021: Teknisk rapport – En beskrivning av genomförande och metoder	202
	Enkät till kommuner om friluftslivspolitikerna i kommunen 2021	215
	Inkomna svar på enkäterna till kommunerna utifrån kommunstorlek och fjällkommuner.....	220

Organisationer som fått bidrag under perioden 2010–2021	221
Skolverkets kommentarer till kursplanen för idrott och hälsa i grundskolan	222

Sammanfattning

Riksdagen antog i november 2010 mål för friluftslivspolitiken (prop. 2009/10:238, bet. 2010/11:KrU3, rskr. 2010/11:37–38). Målet för friluftslivspolitiken är att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet till naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö.

Regeringen beslutade om tio mål för friluftslivspolitikens genomförande i december 2012. Utgångspunkten för friluftsmålen är att utveckla och genomföra åtgärder för att förutsättningarna för friluftslivsutövandet ska förbättras. De olika målen har olika ingångar i detta övergripande syfte.

Kulturutskottet beslutade i slutet av 2020 att inleda en uppföljning av det mål för friluftspolitiken som riksdagen har beslutat och de tio mätbara mål som har redovisats till riksdagen. Våren 2021 beslutades att uppföljningen skulle inriktas mot fyra av de mätbara målen, nämligen Allemansrätten, Tillgång till natur för friluftsliv, Attraktiv tätortsnära natur och Ett rikt friluftsliv i skolan.

Uppföljningen inriktas på att beskriva och analysera följande:

- Friluftslivspolitiken och hur den uppfattas av olika aktörer. Detta område omfattar dels hur målen är formulerade och om de är tillräckligt klara och därmed uppföljningsbara, dels samverkan och samarbetet mellan de olika aktörerna som arbetar med friluftslivsmålen.
- Friluftsvanor bland befolkningen och om vanorna har förändrats under perioden 2018–2021.
- Friluftslivspolitiken och coronapandemin, dels svenskarnas friluftslivsvanor under coronapandemin, dels hur pandemin har påverkat kommunerna, länsstyrelserna och friluftorganisationerna.
- Ett rikt friluftsliv i skolan belyses specifikt eftersom det är det enda friluftsmålet som uppvisade en negativ utveckling vid Naturvårdsverkets senaste uppföljning av målen.

Som ett stöd i arbetet med uppföljningen genomfördes två enkätundersökningar i början av hösten 2021. En enkät hade syftet att fånga upp hur svenskarnas friluftslivsvanor har förändrats över tid. Svenskarnas friluftslivsvanor har kartlagts vid tre tidigare tillfällen och genom att återanvända vissa av frågorna går det att följa eventuella förändringar i friluftslivsutövandet över tid. Statistiska centralbyrån genomförde denna enkätundersökning på uppdrag av Riksdagsförvaltningen.

En annan enkät skickades till samtliga kommuner i landet. Arbetet med enkäten stod utvärderings- och forskningssekretariatet för. Syftet var att undersöka friluftslivspolitiken i kommunerna och framför allt vilka förändringar som har uppstått i kommunerna till följd av pandemin.

Totalt gjordes knappt 30 intervjuer med representanter från berörda myndigheter, t.ex. Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten och Skolverket, länsstyrelser, Svenskt Friluftsliv och några av medlemsorganisationerna.

Iakttagelser och bedömningar

Allmänt

Inledningsvis önskar kulturutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp (nedan gruppen) betona betydelsen av dels riksdagens fastställda mål för friluftslivspolitikerna, dels de tio fastställda mätbara målen för friluftslivspolitikerna. Gruppen konstaterar att det finns ett starkt stöd för den svenska friluftslivspolitikerna bland myndigheter och friluftslivsorganisationer. Målen är viktiga då de underlättar det praktiska arbetet med att genomföra friluftslivspolitikerna för myndigheter, och även på regional och kommunal nivå.

Kommunernas nyckelroll för friluftslivet

Enligt gruppen har samtliga svenska kommuner en nyckelroll när det gäller att bevara och utveckla förutsättningarna för friluftslivet. Samtidigt vill gruppen betona att den är medveten om att förutsättningarna för utövandet av friluftslivet skiljer sig påfallande över landets kommuner. Även Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är en viktig aktör i arbetet när det gäller att genomföra friluftslivspolitikerna.

Överlappande mål och otydliga målpreciseringar

Det råder en samstämmighet bland berörda myndigheter, inklusive länsstyrelserna, och friluftslivsorganisationerna att de friluftspolitiska målen fyller en viktig funktion. Målen är en viktig förutsättning för arbetet med att genomföra friluftslivspolitikerna. Samtidigt bekräftar uppföljningen bilden att de brister som Naturvårdsverket identifierade i de två tidigare uppföljningarna av målen för friluftslivspolitikerna kvarstår. Målen, inklusive målpreciseringarna, upplevs som alltför oprecisa och delvis överlappande.

Andra problem är att det saknas en s.k. basnivå att utgå från när man ska följa upp målen och att dessa inte heller är tidssatta. För att regeringen ska kunna bedöma måluppfyllelsen behöver fler bedömningsgrunder bli kvantifierade och tidssatta. Det vore också önskvärt att det är tydligt vilket utgångsläge man ska mäta mot. Enligt gruppen är det viktigt att målen för friluftslivspolitikerna så långt som det är möjligt går att mäta, men också att dessa mätningar fokuserar på relevanta förhållanden.

Tätare uppföljningar är en fördel

I uppföljningen framkom att man kan ifrågasätta om det är tillräckligt att det enbart görs en nationell uppföljning av friluftslivsmålen vart fjärde år. Av den anledningen välkomnar utskottet att regeringen i slutet av mars 2022 har förtydligt Naturvårdsverkets instruktion. Enligt instruktionen ska verket vartannat år redovisa en samlad uppföljning av de friluftslivsmål som regeringen fastställt och vart fjärde år lämna förslag i syfte att målen ska nås.

Statistiken behöver förbättras

Vid Naturvårdsverkets senaste uppföljning av friluftslivspolitikerna 2019 bedömdes tre av tio mål som oklara på grund av otillräckliga data. Utan tillgång till statistik går det inte med säkerhet att uttala sig om målen och hur de utvecklas över tid. Gruppen anser att statistiken främst kan förbättras via statistikansvariga myndigheter och därför är det regeringens uppgift att initiera ett utvecklingsarbete hos dessa. En annan brist hos statistiken är att det inte har funnits någon dialog mellan Naturvårdsverket och regeringen om att etablera en nollmätning mot vilken målen kan följas upp.

Myndigheters samarbete och styrningen av dessa kan förbättras

Av uppföljningen framgår det att flera av myndigheterna skulle kunna samarbeta och arbeta mer aktivt när det gäller genomförandet av friluftslivspolitikerna, såväl internt som externt. Det är inte minst viktigt att skolmyndigheterna blir aktivare när det gäller arbetet med målet Ett rikt friluftsliv i skolan. Enligt gruppen tyder mycket på att det skulle kunna finnas flera fördelar med att tydliggöra myndigheternas arbete med de friluftspolitiska målen i t.ex. instruktioner och/eller regleringsbrev. Sådana explicita styrsignaler skulle även förmedla en tydlig signal att myndigheterna ska prioritera arbetet med målen.

Svenska folkets friluftsvanor vad gäller utförandet är i huvudsak oförändrade men de påverkades av pandemin och dess restriktioner

Som framgått ovan har Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av Riksdagsförvaltningen gjort en enkätundersökning med syftet att fånga upp hur svenskarnas friluftslivsvanor har förändrats över tid. Enkätundersökningen visar att vanorna har förändrats i relativt begränsad utsträckning i jämförelse med motsvarande undersökning 2018. Till exempel vistas fler svenskar alltså utom i naturen under helger och längre ledigheter jämfört med på vardagar. Vidare dominerar det s.k. enkla friluftslivet fortfarande, t.ex. promenader, vistelser utom i skog och mark, bad, trädgårdsarbete och cykling. Funktionsnedsättning är genomgående ett hinder för att genomföra många friluftaktiviteter. Den tätortsnära naturen har stor betydelse för svenskarnas utomvistelse under fritiden, men även skogen är viktig. Det framgår också av uppföljningen att den pågående pandemin och de restriktioner som tidvis har varit i kraft har påverkat möjligheten att utöva olika friluftaktiviteter.

Buller och nedskräpning stör mest

Uppföljningen visar att buller och nedskräpning upplevs orsaka mest besvär för friluftslivsutövare. Samtidigt kan konstateras att dessa båda problem har minskat i omfattning jämfört med 2018 års undersökning.

Försämrad tillgänglighet

Enligt SCB:s enkätundersökning anser svenskarna att tillgängligheten har försämrats sedan 2018. Det är troligt att den försämrade tillgängligheten beror på pandemin samt dess restriktioner. Andelen som upplever att de inte har kunnat utöva olika friluftaktiviteter i önskvärd utsträckning har minskat något sedan 2018. Tre skäl till att aktiviteter inte har kunnat utföras tillräckligt ofta uppges dominera, nämligen tid, tillgång till lämpliga platser/områden och någon att utöva aktiviteter med. Slutligen visar enkätundersökningen att svenskarna anser att allemansrätten är viktig för deras friluftaktiviteter och att den är värd att försvara.

Den tätortsnära naturen var viktig under pandemin

SCB:s enkätundersökning visar också att nästan en tredjedel av svenskarna har ändrat sina friluftsvanor på grund av pandemin. En majoritet av de svarande uppger att de vistas i naturen oftare jämfört med tidigare. Nästan två tredjedelar av de svarande uppger att de framför allt har besökt naturområden i sitt omedelbara närområde under coronapandemin. Även här bekräftas bilden att de förändrade förutsättningarna att utöva olika friluftaktiviteter har påverkat personer med funktionsnedsättning mer negativt jämfört med personer utan funktionsnedsättning. En positiv bild är att två tredjedelar av de svarande uppger att de tror att deras nya vanor kommer att fortsätta efter pandemin.

Kommuners verksamhet och kostnader påverkades av pandemin

Svenskarnas förändrade friluftsvanor bekräftas i enkäten som skickades till Sveriges samtliga kommuner. Nästan fyra femtedelar av kommunerna uppger att det under pandemin har varit en stor ökning av antalet besökare i kommunens natur- och friluftsområden, t.ex. naturreservat och leder, inklusive en ökning av antalet förstagångsbesökare. Det har orsakat lokala problem i form av främst nedskräpning och parkeringsproblem trots kommunernas vidtagna åtgärder för att fördela besökarna till nya områden. De intervjuade friluftslivsamordnarna vid länsstyrelserna bekräftar denna bild.

Till följd av det ökade besökstrycket har kommunernas förvaltnings- och tillsynskostnader ökat under pandemin, men utan motsvarande ökning av budgeten för dessa kostnader.

Friluftorganisationerna under pandemin

Uppföljningen visar att friluftorganisationerna har spelat en viktig roll under pandemin. Antalet medlemmar har ökat i många friluftorganisationer och de har åtminstone i viss utsträckning kunnat tillgodose svenskarnas efterfrågan på olika friluftaktiviteter. Pandemin har inneburit en stor negativ ekonomisk påverkan för delar av friluftorganisationerna, och förstärkningen av anslaget 13:3 Stöd till friluftorganisationer med 50 miljoner kronor 2022 framstår som viktigt.

Åtgärder för bättre friluftsliv i skolan är viktiga

I Naturvårdsverkets uppföljning 2019 var det enbart målet Ett rikt friluftsliv i skolan som uppvisade en negativ utveckling. Ett problem som är tydligt i denna uppföljning är den svaga styrningen när det gäller målet för friluftslivet i skolan. Gruppen anser att det är viktigt att åtgärder vidtas för att vända den negativa utvecklingen. Det är problematiskt att Naturvårdsverket och inte skolmyndigheterna ansvarar för målet då verket inte har någon väglednings- eller tillsynsrätt när det gäller skolan. En annan brist är att skolmyndigheterna, dvs. Skolverket och Skolinspektionen, inte har uppdrag i vare sig myndighetsinstruktion eller regleringsbrev som gäller arbete med friluftslivet i skolan eller krav på samverkan med andra myndigheter i frågan. Även kommunernas och andra myndigheters (t.ex. Boverket) arbete för att skapa förutsättningar för att bedriva friluftslivsaktiviteter i skolans regi är viktiga, inte minst när det gäller tillgång till tätortsnära natur.

Av uppföljningen framgår det att några myndigheter, t.ex. Naturvårdsverket och Skolinspektionen, och också andra aktörer, inte minst friluftsförbund och skolorganisationerna, befäror att friluftslivet kommer att försvagas i grundskolans nya läro- och kursplaner som träder i kraft hösten 2022. Det finns t.ex. en farhåga att allemansrättens ställning kommer att försvagas i ämnet idrott och hälsa. Samtidigt menar Skolverket att oinsatta organisationer har fått ett slags tolkningsföreträde när det gäller läroplanens genomförande. På grund av osäkerheten i denna fråga är det viktigt att Skolverket i samråd med andra myndigheter och aktörer följer upp om friluftslivets ställning förändras till följd av grundskolans nya läro- och kursplaner.

De intervjuade aktörerna är ense om att antalet friluftsdagar i grundskolan sannolikt har minskat. Av uppföljningen framgår det emellertid att det saknas robust kunskap i frågan. Av den anledningen vore det önskvärt att en lämplig myndighet ges i uppdrag att följa upp denna fråga, dvs. om det finns skillnader mellan skolor geografiskt eller mellan skolor i tätort respektive glesbygd.

Oro för exploateringstryck i tätorterna

Gruppen vill även lyfta fram den tätortsnära naturens betydelse. Det finns en oro att exploateringstryck riskerar att skapa problem vad gäller tillgången till tätortsnära natur, inte minst i de större städerna i Sverige. Bristen på statistik gör det dessutom svårt att följa hur exploateringstrycket utvecklas. Gruppen välkomnar därför att Naturvårdsverket för närvarande leder ett utvecklingsprojekt för att förbättra statistiken om tätortsnära natur och utveckla ett verktyg för kommuner att följa tillgången till natur i tätorter samt förändringar över tid.

Statsbidraget till friluftsförbund fördelas på ett bra sätt

Av uppföljningen framgår det att Svenskt Friluftslivs fördelning av statsbidrag till friluftsförbund fungerar på ett bra sätt, inte minst eftersom man prioriterar satsningar för att uppfylla de tio friluftspolitiska målen samt grupper

som är underrepresenterade inom friluftslivet. Uppföljnings- och utvärderingsgruppen noterar att att regeringens ambition är att den förstärkning av anslaget Stöd till friluftorganisationer som nämns ovan ska permanentas.

1 Inledning

1.1 Utskottets arbete med uppföljning och utvärdering

Av 4 kap. 8 § regeringsformen framgår att varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde. Den här uppföljningen är en del av kulturutskottets arbete med denna uppgift.

1.2 Bakgrund

Riksdagen antog i november 2010 propositionen *Framtidens friluftsliv* mål (prop. 2009/10:238, bet. 2010/11:KrU3, rskr. 2010/11:37–38). Målet för friluftslivspolitikerna är att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet till naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö.

Regeringen beslutade om tio mål för friluftslivspolitikens genomförande i december 2012. Utgångspunkten för friluftsmålen är att utveckla och bedriva åtgärder för att förutsättningarna för friluftslivsutövandet ska förbättras. De olika målen har olika ingångar i detta övergripande syfte.

Som framgår av Naturvårdsverkets uppföljningar utvecklas de olika målen i olika riktning. Målen första uppföljning skedde 2015 och den andra 2019. Vissa av målen uppvisar en positiv riktning, andra mål en neutral eller oklar riktning och ett mål en negativ riktning. Målen och deras utvecklingsriktning är i den senaste uppföljningen visar följande:

- Mål 1 Tillgänglig natur för alla – positiv
- Mål 2 Starkt engagemang och samverkan – positiv
- Mål 3 Allemansrätten – neutral
- Mål 4 Tillgång till natur för friluftsliv – oklar
- Mål 5 Attraktiv tätortsnära natur – oklar
- Mål 6 Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling – oklar
- Mål 7 Skyddade områden som resurs för friluftslivet – positiv
- Mål 8 Ett rikt friluftsliv i skolan – negativ
- Mål 9 Friluftsliv för god folkhälsa – neutral
- Mål 10 God kunskap om friluftsliv – neutral

Det faktum att det alltså finns vissa oklarheter när det gäller vissa av de mätbara målen som regeringen beslutade om för snart tio år sedan motiverar att gå vidare med en mer detaljerad och systematisk uppföljning av några av dessa mål för friluftslivspolitikerna.

Det saknas aktuella nationella data om svenskarnas friluftslivsvanor, men det finns enligt Naturvårdsverket ett stort intresse hos myndigheter och orga-

nisationer när det gäller data om hur friluftslivet har förändrats under pandemin.¹ De uppgifter och studier som har genomförts bygger således inte på befolkningsstudier, utan resultat och slutsatser gäller endast regionalt.

Målet Ett rikt friluftsliv i skolan är det som bedöms ha en utveckling i negativ riktning. I Naturvårdsverkets rapport från 2019 diskuteras ett antal punkter som behöver följas upp.² Naturvårdsverket konstaterar bl.a. att det inte finns någon aktuell, nationell uppföljning av natur, utevistelse och friluftsliv i skolan.

Friluftsliv kan utövas mer eller mindre organiserat, dvs. som en aktiv medlem i en friluftorganisation eller på egen hand. Enligt Svenskt Friluftsliv är målet att fler människor ska ha möjlighet att utöva ett aktivt friluftsliv, i dag och i framtiden. Ingen systematisk uppföljning har gjorts av hur friluftorganisationerna har påverkats av pandemin.

Naturvårdsverket har gjort enkätundersökningar om svenskarnas friluftsvanor vid tre tillfällen, 2007, 2014 och 2018. Enligt Naturvårdsverket har motiven till att vara ute i naturen förändrats. Trycket på naturen har också ökat i takt med att befolkningen har vuxit och fått mer fritid. På grund av att de flesta bor i städer och tätorter har det inneburit ett ökat tryck på den tätortsnära naturen.³

I och med den pågående coronapandemin har svenskarnas resvanor förändrats och det har i olika sammanhang i medierna framkommit att allt fler vistas ute i naturen.

Som konstateras i en forskningsrapport från Mistra Sport & Outdoors ändrades förutsättningarna för en normal vardag för att minska virusspridningen i Sverige ganska abrupt våren 2020.⁴ Då coronapandemin på allvar började ta fart i mars 2020 resulterade det i stora förändringar i samt konsekvenser för friluftslivet och dess utveckling. Människor rekommenderades att inte förflytta sig utanför sin region, och rekommendationen var att om möjligt jobba hemifrån och att inte umgås i sällskap utöver sin egen sociala krets. Detta innebar sammantaget att förutsättningarna för att utöva ett aktivt friluftsliv ändrades väsentligt på kort tid för alla medborgare och, inte minst, friluftsföreningar och organisationer runt om i landet.

Naturvårdsverket gjorde efter sommaren 2020 en mindre enkät som riktades till länsstyrelser, förvaltare och olika organisationer för att få en uppfattning om vad de upplevt med anledning av pandemin.⁵ Enkäten skickades inte ut till kommunerna och det saknas enligt Naturvårdsverket uppgifter om hur kommunerna upplever att coronapandemin har påverkat deras arbete med friluftslivsfrågor, inte minst när det gäller tätortsnära områden.

¹ Naturvårdsverket planerar att skicka ut en enkät om friluftsliv under 2022 inför uppföljningen av friluftsmålen 2023.

² Naturvårdsverket (2019b) *Uppföljning av målen för friluftslivspolitikerna 2019*.

³ <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Allemansratten/En-forutsattning-for-friluftslivet/>.

⁴ Hansen A.S., Falla Arce J. & Lindberg I. (2021) *Friluftslivet under coronapandemin – Karlläggning av friluftsvanor och vistelse i naturen under coronapandemin i Västra Götaland*, Mistra Sport & Outdoors, rapport 2021:1.

⁵ <https://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Naturen-extra-viktig-under-pandemin/>.

1.3 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

1.3.1 Syfte och frågeställningar

Den 1 december 2020 beslutade kulturutskottet att genomföra en uppföljning och utvärdering på området friluftsliv (§ 7 i utskottets protokoll 2020/21:12). Utgångspunkten för arbetet var det riksdagsbundna målet för friluftslivspolitikerna och de tio mätbara mål som har redovisats till riksdagen.

En förstudie med förslag på inriktning för en uppföljning togs fram i dialog med utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp (nedan gruppen) i början av 2021 och den 11 mars 2021 beslutade gruppen om huvudstudiens inriktning i linje med det förslag som presenterades i förstudien.

Under arbetets gång tillkom information som innebar att syfte och frågeställningar förändrades i begränsad utsträckning och att punkten A tillkom efter förstudien. Gruppen tillstyrkte dessa ändringar vid ett möte den 13 januari 2022.

Inriktningen är att fyra av friluftslivspolitikens tio mål ska följas upp särskilt. Två av målen, Tillgång till natur för friluftsliv och Attraktiv tätortsnära natur, bedöms vara intressanta eftersom utvecklingsriktningen är oklar. Ett av målen, Ett rikt friluftsliv i skolan, bedöms vara intressant eftersom det har en negativ utvecklingsriktning. Slutligen ingår målet Allemansrätten, eftersom det är en grundförutsättning för friluftslivet och friluftslivspolitikerna. Målet utgör en väsentlig del av kunskapsaspekterna kring friluftslivet. Uppföljningen inriktas på att beskriva och analysera följande:

A Friluftslivspolitikerna och hur den uppfattas av olika aktörer

- Hur fungerar målen för friluftslivspolitikerna i praktiken för olika aktörer som arbetar med målen?
- Är målen tillräckligt klara och därmed uppföljningsbara?
- Hur fungerar samverkan och samarbetet mellan de olika aktörerna som arbetar med friluftslivsmålen?

B Friluftsvanor bland befolkningen

- Hur har friluftsvanorna bland befolkningen förändrats? I vilken utsträckning har vanorna förändrats under perioden 2018–2021? Exempel på frågor: Hur ofta vistas man ute i naturen och vilka är de huvudsakliga aktiviteterna som man ägnar sig åt? Hur har kunskapen om allemansrätten förändrats? I vilken utsträckning utövas friluftslivsaktiviteter i bostadens närhet?

C Friluftslivspolitikerna och coronapandemin

C1 Svenskarnas friluftslivsvanor under coronapandemin

- Hur har utövandet av friluftsliv och vistelser i naturen förändrats under coronapandemin i Sverige?

C2 Kommunerna och länsstyrelserna och coronapandemin

- Hur har coronapandemin påverkat kommunerna när det gäller kommuninvånarnas utövande av friluftsvksamhet och kommunernas arbete med friluftslivsfrågor?
- Hur har pandemin påverkat länsstyrelsernas arbete med friluftslivsfrågor?

C3 Friluftorganisationerna och coronapandemin

- Hur har coronapandemin påverkat friluftorganisationerna?

D Ett rikt friluftsliv i skolan

- Vilka huvudsakliga skäl bedöms ligga bakom den negativa utvecklingen av målet Ett rikt friluftsliv i skolan?
- Varför har friluftsliv och utevistelse inte en stark ställning i realiteten trots att det finns ett starkt stöd i styrdokumentet?

Enligt Svenskt Friluftsliv är friluftorganisationernas arbete för att ta ut barn, ungdomar och vuxna i alla samhällsgrupper i naturen viktigt för folkhälsan. Av återredovisningarna för hur anslaget till friluftorganisationer har fördelats framgick det att en stor andel av verksamhetsbidragen gick till de tio friluftslivspolitiska målen samt barn och ungdomar.

Ett annat syfte är att undersöka hur stor andel av verksamhetsbidraget som gick till åtgärder som riktades mot Ett rikt friluftsliv i skolan.

- Vilka friluftorganisationer och aktiviteter har beviljats verksamhetsbidrag?
- Hur har andelen verksamhetsbidrag som gick till detta mål förändrats under perioden 2010–2020?

1.3.2 Avgränsningar

I ett fall där målet bedöms ha en oklar utveckling gjordes bedömningen att det finns skäl att avstå från ytterligare uppföljning; det gäller Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling. Skälen till det var främst att det arbete som pågår inom Regeringskansliet⁶ om en sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring delvis tangerar samma mål. Ett annat skäl var vikten av att uppföljningen håller sig inom ramen för kulturutskottets beredningsområde och det faktum att det förekommer gränsdragningsaspekter gentemot näringsutskottet.

Under 2021 genomfördes projektet Friluftslivets år 2021, vilket är ett samarbetsprojekt mellan olika organisationer. Friluftslivets år 2021 hade som syfte att lyfta friluftslivet, att få många nya människor att vara ute och att visa upp

⁶ I sitt slutbetänkande (SOU 2017:95) föreslog utredningen Sveriges besöksnäring olika åtgärder för en sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring. Betänkandet har remitterats och remissvaren publicerades i januari 2018. Enligt besked från tjänstemän vid Näringsdepartementet (telefonsamtal, 2020-12-18) hade beredningen av utredningens förslag försenats på grund av covid-19-pandemin, men arbete pågår alljämt. Enligt departementet bedrivs arbetet utifrån friluftslivsområdets riksdagsbundna mål och särskilt delmålet för hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling.

alla de värden som friluftslivet har. Målet var att 10 procent av Sveriges befolkning skulle vara ute mer under 2021 än tidigare. Projektet leddes av Svenskt Friluftsliv med stöd av Naturvårdsverket som finansierade och bidrog med kunskap i projektet. En utvärdering av Friluftslivets år 2021 kommer att göras under 2022. Av den anledningen så berörs Friluftslivets år 2021 i begränsad utsträckning i denna uppföljning.

1.4 Genomförande

Uppföljningen har genomförts av kulturutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp (nedan gruppen). Underlaget har sammanställts av riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat i samråd med kulturutskottets kansli. Arbetsgruppen har löpande följt arbetet och lämnat synpunkter på uppföljningens inriktning och upplägg. I arbetet med uppföljningen har en kombination av kvalitativ och kvantitativ metod tillämpats.

Dokument och statistik

Uppföljningen omfattar en genomgång av publicerat material i form av t.ex. statistik, riksdagstryck, utredningar och rapporter från relevanta myndigheter och organisationer.

Enkät om friluftsvanor bland befolkningen

Riksdagsförvaltningen har gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att göra en enkätundersökning med syfte att fånga upp hur svenskarnas friluftslivsvanor har förändrats över tid.

Svenskarnas friluftsvanor har kartlagts vid tre tidigare tillfällen, 2007, 2014 och 2018.⁷ Genom att replikera vissa av frågorna går det att följa eventuella förändringar i friluftsutövandet över tid.

Enkäten om friluftsvanor bland befolkningen 2021 består av totalt 31 frågor.⁸ 22 av dessa frågor ställdes i den senaste undersökningen 2018,⁹ inklusive sju bakgrundsfrågor om t.ex. civilstånd, familjeförhållanden och boendeort, och en fritextsvarsfråga. Enkäten kompletterades med sex specifika frågor om friluftslivsvanor under pandemin (fråga 15–20) och tre nya bakgrundsvariabelfrågor (fråga 21–23). Enkätundersökningen om friluftsvanor bland

⁷ Se Naturvårdsverket (2019a) *Friluftsliv 2018 – Nationell undersökning av svenska folkets friluftsvanor*. Naturvårdsverket. Rapporten togs fram av Fredman P., Ankre R-M. & Chekalina T. vid Mittuniversitetet på uppdrag av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket (2015a) *Friluftsliv 2014 – Nationell undersökning om svenska folkets friluftsvanor*, rapport 6691. Naturvårdsverket. Rapporten togs fram av Fredman P. & Hedblom M. vid Mittuniversitetet respektive SLU på uppdrag av Naturvårdsverket. För dokumentation från undersökningen 2007, se webbsidan www.friluftsforskning.se och i Naturvårdsverket (2013) *Friluftsliv i förändring – Resultat från ett forskningsprogram Slutrapport*. Rapporten togs fram av Fredman P., Stenseke M., Sandell K. & Mossing A. på uppdrag av Naturvårdsverket. För att se närmare på friluftslivets förändring över tid jämfördes ett urval av frågorna i undersökningen 2018 med motsvarande frågor som ställdes i en postenkät genomförd inom forskningsprogrammet Friluftsliv i förändring 2007.

⁸ Se bilaga 1.

⁹ Se Naturvårdsverket (2019a).

befolkningen 2021 skickades till ca 21 000 personer i åldern 16 år och äldre. Enkäten skickades som en kombinerad webb- och postenkätundersökning till ca 1 000 personer per län. Totalt svarade 6 549 personer, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 31 procent.

I samråd med Naturvårdsverket har svarsalternativen för vissa av frågorna ändrats. Antalet svarsalternativ ligger emellertid fast, vilket möjliggör en jämförelse mellan de olika undersökningarna. I Naturvårdsverkets enkätundersökning användes t.ex. följande skala: helt oenig, delvis oenig, varken oenig eller enig, delvis enig, helt enig och vet inte. I enkäten som skickades ut 2021 användes i stället följande skala: i mycket låg grad, i låg grad, i varken låg eller hög grad, i hög grad, i mycket hög grad och vet inte. Även ålderskategorierna är inte helt jämförbara.

Vad som är en acceptabel svarsfrekvens varierar beroende på olika faktorer, t.ex. vilken målgrupp enkäten riktar sig till samt hur många frågor enkäten innehåller. Enkätundersökningen om svenskarnas friluftsliv 2018 genomfördes på ett motsvarande sätt i form av en postal enkätundersökning och riktades till 21 000 personer bosatta i Sverige. Totalt besvarade 7 702 personer enkäten, vilket motsvarade en svarsfrekvens på 36,8 procent. Svarsfrekvensen sjönk alltså med ca 6 procentenheter mellan de två senaste undersökningarna om svenskarnas friluftsliv. Enligt SCB var svarsprocenten för fem till tio år sedan ofta väsentligt högre för motsvarande typer av enkäter. Andelen som besvarade enkäten i 2021 års undersökning ligger alltså i nivå med andra, motsvarande, undersökningar.

Givet den relativt sett låga svarsprocenten bör således en viss försiktighet iaktas när det gäller tolkningen av resultaten.¹⁰

Enkät om friluftslivspolitiken i kommunerna

En enkät skickades i början av september 2021 till samtliga kommuner i landet. Arbetet med att ta fram och administrera utskicket av enkäten gjordes av utvärderings- och forskningssekretariat. En initial dialog fördes med Naturvårdsverket om det fanns relevanta obesvarade områden som en enkät skulle kunna täcka in. Enkäterna skickades till kommunernas eller regionernas huvudadresser, dvs. till registrator eller kontaktcenter, med hänvisningen att den skulle vidarebefordras till tjänsteperson med ansvar för friluftslivsfrågor inom kultur och fritidsförvaltningen eller motsvarande. Syftet med enkäten var att undersöka friluftslivspolitiken i kommunerna. För att öka svarsfrekvensen var enkäterna slutna publikationer, och det går inte att koppla ett svar till en unik kommun. Sammanlagt skickades tre påminnelser.

Frågorna i enkäterna fokuserar på vilka förändringar som har uppstått i kommunen till följd av pandemin, t.ex. när det gäller besöksstryck i natur- och friluftsområden, informationsinsatser och budgetsatsningar.¹¹ Resultatet av

¹⁰ SCB, mejl, 2021-12-13. Se bilaga 2 för SCB:s tekniska rapport som innehåller en beskrivning av undersökningens genomförande och metoder.

¹¹ Se bilaga 3 för kommunenkäten.

enkätundersökningen redovisas i ett kapitel i den här rapporten där friluftslivet och coronapandemin diskuteras.

Enkäten besvarades av 216 kommuner, vilket motsvarar en svarsprocent på 74,5 procent. Bedömningen är att det är en relativt hög svarsprocent och att det därför inte finns någon risk för s.k. bortfallsfel i form av uteblivna svar.

Enkätsvaren har delats upp utifrån två bakgrundsvariabler, dels fem kategorier utifrån kommunstorlek, dels om kommunerna var fjällkommuner eller inte. Uppgifterna om antal kommuninvånare har hämtats från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och var de som gällde per den 31 december 2020.

Genom att jämföra andelen svarande i varje kommuntyp (med detta avses här kommunstorlek, t.ex. kommuner med färre invånare än 15 000) med andelen av samma kommuntyp för samtliga kommuner i landet kunde en bortfallsanalys genomföras. Svarsfrekvensen är något lägre för kommuner med färre än 15 000 invånare, medan svarsfrekvensen är högre för kommuner med fler invånare. Den andra bakgrundsvariabeln var om kommunerna var fjällkommuner eller inte. Något färre fjällkommuner (2 stycken) besvarade enkäten jämfört med ett utfall i nivå med svarsfrekvensen för enkäten som helhet. Bedömningen är att det inte finns någon systematisk skevhet i bortfallet.¹²

När det gäller svarsfrekvensen för varje enskild fråga var respondenterna tvungna att besvara alla frågor. Om de var osäkra kunde de välja något av svarsalternativen Vet ej/Kan inte bedöma.

Kommunenkenäten riktades till *samtliga* kommuner i landet och utgör således en totalpopulationsundersökning. Av den anledningen finns inga urvals- eller täckningsfel.

Två andra statistiska felkällor som kan uppträda vid statistisk behandling är mät- och bearbetningsfel. Mätfel kan bero på att fel person svarar på frågorna eller att en intervjuare ställer ledande frågor eller skriver ned svaren felaktigt. Det kan också bero på felformulerade frågor. Bearbetningsfel kan uppstå när uppgifter kodats eller registrerats fel. Den sammantagna bedömningen är att de eventuella mät- och bearbetningsfel som kan finnas i enkäterna är av mindre omfattning och att enkätens resultat inte behöver ifrågasättas. Slutsatsen gäller också om man beaktar de inkomna fritextkommentarerna från enskilda kommuner (se nedan).

Trots den förhållandevis höga svarsprocenten på enkäten gäller att siffrorna bör tolkas försiktigt. Det gäller inte minst när svaren analyseras utifrån bakgrundsvariabeln *fjällkommun*.

Kommunerna hade möjlighet att lämna kompletterande synpunkter eller s.k. fritextkommentarer till frågorna. Denna möjlighet nyttjade ett fyrtiotal kommuner. En handfull kommuner (8 av totalt 41) antyder tänkbara mätfelskällor. Några kommentarer gäller att frågorna var svåra att besvara och att svaren till viss del bygger på antaganden. Till exempel menar en kommun att många frågor inte är relevanta för en liten inlandskommun. Två kommuner tar upp att de inte har en organisation som möjliggör ett samlat svar på frågorna. Enkäten borde därför ha skickats till fler förvaltningar inom kommunerna för

¹² Se bilaga 4 för en bortfallsanalys när det gäller bakgrundsvariablerna kommunstorlek och om det var fjällkommuner eller inte.

att få en bättre bild av hur pandemin har påverkat. Slutligen menar två kommuner att det är svårt att bedöma vilka satsningar som görs till följd av pandemin, eller vilka som hade blivit av ändå, t.ex. på grund av friluftslivets år. Den sammantagna bedömningen är att de eventuella mätfelen är små. De kompletterande synpunkterna har lämnats av kommuner i alla kommunstorlekar och det finns ingen tendens att en specifik kommunkategori har lämnat fler synpunkter som antyder eventuella mätfel.

Möten och intervjuer

Inom ramen för uppföljningen har aktörer intervjuats (t.o.m. november 2021). Syftet med intervjuerna har varit att få en fördjupad kunskap om svensk friluftslivspolitik, med fokus på de fyra mål som nämns ovan. Intervjuerna var semistrukturerade, dvs. frågorna var förberedda men intervjuerna formades till viss del utifrån de intervjuades svar.

Intervjuer gjordes med några av de myndigheter som bedömdes vara mest intressanta med tanke på de fyra friluftslivsmål som ska följas upp särskilt. De intervjuade myndigheterna var Boverket, Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Skolverket och Skolinspektionen.

Svenskt Friluftsliv är en paraplyorganisation för friluftorganisationer i Sverige och företräder sammanlagt 27 organisationer. Intervjuer gjordes med Svenskt Friluftsliv, men också med 8 medlemsorganisationer. Intervjuer gjordes också med Naturskoleföreningen och Naturskyddsföreningen eftersom de tar emot verksamhetsbidrag (en del av statsbidraget till friluftslivets organisationer) som fördelas av Svenskt Friluftsliv. Därutöver intervjuades också en central forskare som har arbetat mycket med skolan och mål 8 Ett rikt friluftsliv i skolan.

Totalt har också åtta friluftssamordnare vid länsstyrelserna intervjuats i uppföljningen. Urvalet gjordes med hjälp av Naturvårdsverket. Två parametrar avgjorde vilka friluftssamordnare som skulle intervjuas, dels att det blev en geografisk spridning, dels att samordnare hade arbetat med friluftslivsfrågor under några år.

Friluftsförbundet ställde 2021 dels några frågor om naturreservaten till friluftssamordnare hos länsstyrelserna, dels några frågor om länsstyrelsernas arbete med friluftsmålen. Frågorna om naturreservaten besvarades av 10 av friluftssamordnarna, medan frågorna om friluftsmålen besvarades av 12 friluftssamordnare. En jämförelse med svaren som framkom vid intervjuerna med friluftssamordnarna görs när så bedöms vara lämpligt.¹³

Studieöversikt om friluftsliv

Riksdagsbiblioteket (RB) har gjort en informationssökning på friluftslivsområdet i olika databaser med publicerad forskning och andra studier. Se bilaga 2 för de sökord och sökordskombinationer som avgränsade sökningen.

¹³ Friluftsförbundet, mejl, 2021-04-26.

Tidsperioden för översikten avgränsades till tiden 2013–2021 och 2014–2021, beroende på databas. Vidare gjordes sökningarna brett och därefter genomfördes manuella genomgångar av träfflistor eller delar av träfflistor för att säkerställa att intressanta artiklar inte filterades bort. Ett urval av publikationer som ansetts relevanta för frågan har gjorts efter läsning av titel och abstract eller keywords. Urvalet har gjorts generöst, vilket innebär att det i vissa fall kanske inte direkt berör friluftsmålen i politiken utan snarare en aspekt av friluftslivet, såsom utveckling av friluftslivet.

Endast de relevanta artiklarna har sedan använts i denna uppföljning.

Faktagranskning

Ett utkast till denna rapport (förutom kapitlet med iakttagelser och bedömningar) har faktagranskats av de myndigheter och organisationer som lämnat information och synpunkter till uppföljningen.

1.5 Disposition

I kapitel 2 redogörs för friluftslivets aktörer och hur friluftslivet utövas, dels organiserat, dels oorganiserat.

Kapitel 3 beskriver målen för den svenska friluftslivspolitikerna, med fokus på Allemansrätten, Tillgång till natur för friluftsliv och Attraktiv tätortsnära natur.

Kapitel 4 redogör för förordningen om statsbidrag till friluftslivsorganisationer och hur stödet har fördelats till friluftslivsorganisationerna.

I kapitel 5 redovisas hur de olika aktörerna, dvs. ansvariga myndigheter, länsstyrelser och friluftslivsorganisationer, uppfattar hur målen fungerar i praktiken.

Kapitel 6 redogör för hur de olika aktörerna samarbetar med varandra när det gäller genomförandet av friluftslivspolitikerna.

Därefter redovisas i kapitel 7 en nationell enkätundersökning över svenskarnas friluftsliv år 2021.

I kapitel 8 redogörs för hur pandemin har påverkat friluftslivspolitikerna, dels hur svenskarnas beteende har förändrats, dels hur olika aktörer upplever att pandemin har påverkat arbetet med friluftslivspolitikerna och/eller deras verksamhet.

Därefter redovisas i kapitel 9 målet Ett rikt friluftsliv i skolan. I kapitlet förs en diskussion om olika förklaringar som de berörda aktörerna anser förklarar målets negativa utveckling.

I det avslutande kapitel 10 redogörs för uppföljningens iakttagelser och bedömningar.

2 Friluftslivets aktörer

Sammanfattning

Friluftsliv är ett samlingsbegrepp för fritidsaktiviteter som genomförs utomhus i natur- och kulturlandskapet. Begreppet inkluderar såväl organiserad som oorganiserad verksamhet. Det organiserade friluftslivet utövas i föreningsform eller som naturturism. Grundförutsättningarna för friluftslivet är att det finns tillgång till natur, att den är tillgänglig på olika sätt (bl.a. genom allemansrätten) och att den har en viss kvalitet. Föreningarna bidrar till att göra friluftslivet tillgängligt genom att arrangera verksamhet i naturen. Svenskt Friluftsliv och deras medlemsorganisationer är en central aktör, men det finns andra organisationer, t.ex. Svenska Naturskyddsföreningen och Naturturismföretagen.

Det faktiska friluftslivet utövas antingen oorganiserat, dvs. man är ute i naturen på egen hand, eller organiserat, dvs. man är ute i naturen tillsammans med en grupp, en förening eller ett företag. I det oorganiserade friluftslivet är det personliga engagemanget hos privatpersoner för friluftsliv i natur- och kulturlandskapet en stark drivkraft.

Därutöver finns det olika aktörer som påverkar förutsättningarna för friluftslivet på olika sätt, nationellt, regional eller lokalt.

Till exempel skapar centrala myndigheter förutsättningar för friluftslivet. Några av dessa myndigheter är också ansvariga för friluftsmålen, t.ex. Naturvårdsverket och Folkhälsomyndigheten. Andra viktiga aktörer är länsstyrelserna och kommunerna.

Dialog och samverkan mellan aktörer och intressen, t.ex. myndighetssamverkan och olika nätverk som arbetar med friluftslivsfrågor, är vanligt förekommande, då friluftsliv är en komplex fråga och rör många olika frågeställningar.

Friluftsliv är ett allmänt intresse som spänner över flera politikområden, och friluftsmålen berör flera olika myndigheter.

Nedan redogörs för de olika aktörer som på olika sätt arbetar med det svenska friluftslivet.

2.1 Det organiserade friluftslivet

Olika aktörer bidrar till att skapa grundförutsättningarna för friluftsliv, vilka är tillgång till natur, tillgänglighet och kvalitet, genom sin verksamhet. Tillgång till natur skapas genom planering, skydd och hållbart brukande av natur. Tillgänglighet skapas genom upprätthållande av allemansrätten, skötsel och fysisk tillgänglighet (leder, vindskydd, parkering, transporter, skyltning m.m.) samt genom information på olika sätt (före, under och efter ett besök) och kunskap om natur. Slutligen skapas kvalitet genom skötsel och brukande.

Det organiserade friluftslivet innebär att man är ute i naturen tillsammans med en grupp, en förening eller ett företag. Enligt Naturvårdsverket är Svenskt

Friluftsliv med sina medlemsorganisationer en central aktör när det gäller det organiserade friluftslivet, men det finns också andra organisationer som arbetar med friluftsliv som inte är medlemmar där, t.ex. Svenska Naturskyddsföreningen och Naturturismföretagen. Naturvårdsverket menar att också olika föreningar som bedriver verksamhet och skapar förutsättningar för sin verksamhet som ligger utanför allemansrätten, som regleras av annan lagstiftning och som många människor ser som en del av friluftslivet som t.ex. föreningar för jakt, fiske, skoter och båtliv, ingår i det organiserade friluftslivet.¹⁴

En annan viktig aktör för friluftslivet är skolan, som kan ses som en del av det organiserade friluftslivet när friluftsliv bedrivs i skolans regi. Skolan är också en viktig aktör för det oorganiserade friluftslivet eftersom den skapar förutsättningar genom kunskap så att människor kan bedriva friluftsliv på egen hand efter skolan.¹⁵

Sedan 2013 har Naturskyddsföreningen tillsammans med Naturskoleföreningen och Sportfiskarna utbildat över 3 000 pedagoger runt om i Sverige om friluftsliv i skolan. Fortbildningen om mer friluftsliv i skolan är kostnadsfri och utgår från Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 11).¹⁶

Naturskoleföreningen samlar Sveriges ca 90 naturskolor i Sverige.¹⁷

Regeringen beslutade 2018 som ett resultat av regeringsuppdraget Mer rörelse i skolan att utöka den garanterade undervisningstiden i idrott och hälsa med 100 timmar i grundskolan. Skolverket har föreslagit att även specialskolan bör få 100 timmar mer idrott och hälsa. Inom uppdraget har Skolverket också lämnat förslag om ändringar i läroplanen för att möjliggöra för mer rörelse för alla elever under skoldagen. Naturvårdsverket konstaterar att de utökade 100 timmarna i idrott och hälsa öppnar upp för möjligheter till mer friluftsliv och natur- och utevistelse.¹⁸

2.1.1 Svenska friluftorganisationer

Svenskt Friluftsliv är en paraplyorganisation för friluftorganisationer i Sverige och företräder sammanlagt 27 organisationer med ca 1,6 miljoner medlemmar i närmare 7 000 lokala och regionala klubbar.¹⁹ Svenskt Friluftsliv fördelar enligt förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftorganisationer ut bidrag till ideella friluftorganisationer som bedriver verksamhet för att främja långsiktigt hållbart friluftsliv. Anslaget som fördelades under 2021 uppgick till närmare 48 miljoner kronor.

Enligt Svenskt Friluftsliv utgör organisationen och dess medlemmar en stor andel av det organiserade friluftslivet i Sverige. Det finns ett antal organisationer som inte är medlemmar som snarare kan klassificeras som renodlade idrotts- eller miljöorganisationer, t.ex. Svenska Seglarförbundet. Samtidigt är

¹⁴ Naturvårdsverket, mejl, 2021-01-15.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ <https://www.naturskyddsforeningen.se/skola/mer-friluftsliv-i-skolan>.

¹⁷ <https://www.naturskola.se/>.

¹⁸ Naturvårdsverket (2019b).

¹⁹ <https://svensktfriluftsliv.se/medlemsorganisationer/>.

uppdelningen inte entydig, och flera av Svenskt Friluftslivs organisationer, t.ex. Svenska Skridskoförbundet och Svenska Klätterförbundet, är också medlemmar i Riksidrottsförbundet. Det saknas uppgifter om det totala antalet unika personer som via organisationerna utövar någon form av friluftaktivitet. Många personer är medlem i flera av organisationerna, vilket innebär att antalet unika personer är lägre än det totala antalet medlemmar i organisationerna. Samtidigt erbjuder organisationerna både enskilt medlemskap och familjemedlemskap, vilket innebär att antalet unika personer underskattas.²⁰ Tabell 1 visar antalet medlemmar i Svenskt Friluftslivs medlemsorganisationer som beviljades statsbidrag 2020.

Svenskt Friluftsliv uppger att av de större friluftorganisationerna är det enbart Sverok som inte är medlem i Svenskt Friluftsliv. Sverok är en ideell organisation som samlar den svenska spelhobbyn. Organisationen är en av Sveriges största ungdomsförbund och år 2021 var 55 000 medlemmar i 1 700 föreningar över hela landet. Andra organisationer som inte är medlemmar i Svenskt Friluftsliv är t.ex. Sveriges Speleologförbund och Sveriges sportdykarförbund (SSDF).²¹ Sveriges Speleologförbund har ca 650 medlemmar²² och organiserar personer som är intresserade av grottforskning, från ren nöjeskrypning till seriös forskning inom området. SSDF har ca 8 000 medlemmar i ca 180 lokala föreningar.²³

Tabell 1 Medlemsorganisationer i Svenskt Friluftsliv*

Medlemsorganisationer	Antal medlemmar
Svenska Kennelklubben	280 400
Svenska Turistföreningen	257 800
Svenska Båtunionen	180 100
Svenska Jägareförbundet	153 900
Friluftsförbundet	108 400
Svenska Orienteringsförbundet	87 000
Scouterna	75 300
Sportfiskarna	65 900
Svenska Brukshundklubben	58 400
Svenska Livräddningssällskapet	47 500
Svenska Kryssarklubben	40 700
Svenska Kanotförbundet	24 200
Sveriges Ornitologiska förening, Bird Life Sverige	16 600
Svenska Klätterförbundet	14 500
Riksförbundet Sveriges 4 H	9 200
Förbundet Skog och Ungdom	7 900
Svenska Islandshästförbundet	7 200
Cykelförbundet	5 200
Svenska Frisksportförbundet	4 500

²⁰ Svenskt Friluftsliv, telefonintervju, 2021-01-13.

²¹ <https://sverok.se/om-sverok/> och Svenskt Friluftsliv, telefonintervju, 2021-01-13.

²² Antalet medlemmar avser 2016.

²³ <https://speleo.se/> och <https://www.ssdf.se/>.

Medlemsorganisationer	Antal medlemmar
Riksförbundet Hälsofrämjandet	2 300
Svenska Fjällklubben	1 600
Summa antal medlemmar	1 448 600

*Uppgift saknas för Korpen Svenska Motionsidrottsförbundet, Svenska Cykelsällskapet, Svenska Gång- och Vandrarförbundet, Svenska Skridskoförbundet och Svenska Folksportförbundet. Svenska Folksportförbundet består av 44 lokala folksportföreningar och kommuner.

Källa: Svenskt Friluftsliv (2021) Återredovisning av statsbidrag till friluftsförbund för 2021.

Av Naturvårdsverkets uppföljning av målen för friluftslivspolitiken 2019 framgår det att det ideella engagemanget minskar generellt i samhället. Antalet medlemmar i friluftsförbunden är i stort sett oförändrat sedan 2015. Naturvårdsverket framhåller att sett till det generella medlemsantalet i Sveriges ideella föreningar har friluftslivet lyckats bra. Till exempel har antalet medlemmar också ökat i flera friluftsförbund under den senaste fyraårsperioden, t.ex. inom Friluftsförbundet, Scouterna, Sportfiskarna och Svenska Klätterförbundet.²⁴ Av budgetpropositionen för 2021 framgår det att könsfördelningen bland medlemmarna 2020 var 46 procent kvinnor och 53 procent män. I styrelserna var 43 procent kvinnor och 57 procent män 2020.²⁵

2.2 Oorganiserat friluftsliv

Enligt propositionen *Framtidens friluftsliv* bedrivs friluftsliv till stora delar oorganiserat, och det personliga engagemanget för friluftsliv i natur- och kulturlandskapet utgör en stark drivkraft.²⁶ Fokus ligger på de enskilda individerna som är ute i naturen när det oorganiserade friluftslivet diskuteras.

Nationella enkätundersökningar om svenskarnas friluftsvanor

Naturvårdsverket har gjort enkätundersökningar om svenskarnas friluftsvanor vid tre tillfällen, 2007, 2014 och 2018. Enkätundersökningen 2018 visade bl.a. att i stort sett alla svenskar ägnar sig åt friluftsliv i någon form, även om utövandet varierar, dels utifrån sammanhanget men också utifrån olika friluftsförbund. Betydligt fler individer uppgav att de är ute i naturen på helger och framför allt under längre ledigheter än de som uppgav att de var ute på vardagar. Enkätundersökningen visade också att kvinnor är ute i naturen oftare än män. De vanligaste friluftsförbunden, sett till andelen utövare bland befolkningen, var promenader, vistelser ute i skog och mark, utomhusbad, trädgårdsarbete och cykling. I kapitel 7 jämförs resultaten från den senaste enkätundersökningen över svenskarnas friluftsliv och 2018 års enkätundersökning.

²⁴ Naturvårdsverket (2019b).

²⁵ Prop. 2020/21:1 utg.omr. 17.

²⁶ Prop. 2009/10:238 s. 16.

Andra enkätundersökningar

Fjällsäkerhetsrådet genomförde sommaren 2017 en enkätundersökning om besöksutvecklingen och trender i svenska fjällen.²⁷ Enkätundersökningen riktades till destinationsbolag, Svenska Turistföreningens fjällstationer samt Svenska Turistföreningens fjällnära vandrарhem och besvarades av sammanlagt 34 stycken. Syftet med enkätundersökningen var att få underlag för att beskriva utvecklingen för fjällturismen i Sverige med avseende på olika trender och aktiviteter. Enkätundersökningen visade bl.a. att fler än åtta av tio trodde på en ökning av antalet besökare jämfört med samma period året innan samt att nio av tio hade upplevt en positiv besöksutveckling under de senaste fem åren. Vidare menade ungefär hälften av respondenterna dels att antalet barnfamiljer hade ökat under de senaste fem åren, dels att gruppen unga killar och tjejer i åldern 18–30 år hade ökat under den senaste femårsperioden. Lika många uppgav att antalet pensionärer hade ökat under samma tidsperiod.

Statistik från Svenska Turistföreningen för sommaren 2019 visade att det hade varit besöksrekord på föreningens fjällanläggningar. Jämfört med sommaren 2018 ökade antalet besökare med 8 procent. Enligt Svenska Turistföreningen ökade antalet såväl svenska som utländska gäster, men besökarna stannade i genomsnitt färre dagar. Familjer och ungdomar var de grupper som ökade mest. Vidare uppger föreningen att färdiga paket sålde slut snabbt och att efterfrågan var störst på det man gjorde på egen hand utan guide.²⁸

Forskningsprogrammet Mistra Sport & Outdoors gjorde två studier 2020 och resultaten presenterades i början av februari 2021. Dessa undersökningar är inte nationella eller representativa för hela befolkningen.²⁹

Den första undersökningen kartlade friluftsvanor och vistelse i naturen under coronapandemin i Västra Götaland.³⁰ Enkätstudien riktades till alla medborgare i regionen från 16 år och uppåt och pågick från juli till oktober 2020. Data samlades in med den s.k. PPGIS-metoden, vilket är en vetenskaplig metod som samlar in rumsliga data, t.ex. platser för sport- och friluftaktiviteter, kombinerat med ett antal frågor kring de aktiviteter som kartläggs. Deltagarna kartlägger och svarar på detaljer om sina aktiviteter, oftast genom en webbplats. I detta fall begränsades studien till att studera aktiviteter i Västra Götaland. Lite fler än 700 personer svarade på kartläggningsdelen, medan 1 506 personer svarade på hela eller delar av enkäten.

Några slutsatser i rapporten:

- Den tätortsnära naturen har fått en viktig roll för utövandet av friluftsliv.
- Det har skett en kraftig ökning av besökare i populära naturområden och det finns en hög koncentration av besökare i dessa områden.

²⁷ Fjällsäkerhetsrådet (2017) *Besöksutveckling och trender i svenska fjällen – sammanställning av resultat från enkätundersökning juni 2017*. <https://www.fjallsakerhetsradet.se/globalassets/rapporter/sommarenkat-2017-14-augusti.pdf>. Enkäten genomfördes av Naturvårdsverkets fjällsäkerhetsråd i samarbete med Svenska Turistföreningen (STF).

²⁸ Svenska Turistföreningen, pressrelease 18 september 2019. <https://www.svenskatouristforeningen.se/om-stf/aktuellt/rekord-for-svemesterfjallen/>.

²⁹ Länken till enkätundersökningen har spridits på olika sätt, vilket innebär en risk att det framför allt är friluftslivsintresserade som besvarat enkäten och att resultaten inte speglar hela befolkningen.

³⁰ Hansen A.S., Falla Arce J. & Lindberg I. (2021).

- Nästan hälften av alla som har svarat uppger att friluftsvanorna har förändrats på grund av pandemin. Många svarade att de vistas i naturen oftare nu än tidigare.
- Människor uppger att de umgås mer och oftare med varandra ute i naturen.
- Många av deltagarna uppger att de kommer att fortsätta med sina nya friluftslivsvanor även efter att pandemin är slut.
- De största problemen enligt de svarande rör trängsel på stigar, spår och leder samt parkeringsplatser, mer skräp i naturen och för lite hänsyn till andra.

Den andra undersökningen gällde coronapandemins effekter på idrott, fysisk aktivitet och friluftsliv.³¹ Studien genomfördes i form av webbenkäter följt av semistrukturerade intervjuer. Totalt inkom 530 giltiga svar, varav 86 respondenter lämnade sin e-post och var villiga att ställa upp på en efterföljande intervju. Intervjuer genomfördes med 22 personer. Resultaten visade att idrott, fysisk aktivitet och friluftsliv har varit viktiga inslag i många människors liv sedan pandemin bröt ut. Många individer uppger att de har ägnat sig åt aktiviteter utomhus i högre utsträckning. När det gäller friluftslivet visade undersökningen att vistelser i naturen har ökat under covid-19-pandemin, på såväl vardagar som helger och längre ledigheter. Vidare framkommer att personer som uppger att de aldrig eller sällan var ute i naturen före pandemin i större utsträckning har ökat sina vistelser i naturen jämfört med de som var ute i naturen ofta före pandemin. Många uppger att de till följd av pandemin har börjat använda sina naturområden i närheten av bostaden. Ett annat problem var att de platser som de vanligtvis vistas på blivit alltför välbesökta under pandemin.

2.3 Andra aktörer som påverkar förutsättningarna för friluftslivet

Därutöver finns det olika aktörer som påverkar förutsättningarna för friluftslivet på olika sätt, nationellt, regional eller lokalt. Naturvårdsverket menar att för att utveckla förutsättningarna för ett bra friluftsliv behöver aktörernas arbete ske i dialog och samverkan. Samverkan sker inom t.ex. olika nätverk och projekt och varje aktör bidrar till friluftslivet på sitt sätt.³²

2.3.1 Myndigheter

Centrala myndigheter bidrar till att skapa förutsättningar för friluftslivet (fem av dessa är också ansvariga för friluftslivsmålen). Naturvårdsverket är den samordnande myndigheten för arbetet med friluftslivspolitik, dvs. verket

³¹ Anderson K., Fabri A., Fredman P., Hedenborg S., Jansson A., Karlén S. Radmann J. & Wolf-Watz D. (2021) *Idrotten och friluftslivet under coronapandemin – Resultat från två undersökningar om coronapandemins effekter på idrott, fysisk aktivitet och friluftsliv*, Mistra Sport & Outdoors, rapport 2021:2.

³² Där inget annat anges är informationen hämtad från Naturvårdsverkets webbplats. <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Friluftsliv/Vem-gor-vad/>.

rapporterar och samordnar uppföljningen av de tio målen till regeringen. Verket driver sedan ett antal år ett arbete för samverkan mellan myndigheter. De övriga myndigheterna lämnar underlag för denna rapportering. Samverkan består av tre delar: myndighetsmöte, nätverk för friluftsliv och tankesmedja för friluftsliv (se nedan).

Nedan redogörs kortfattat för Naturvårdsverkets uppdelning av vilka myndigheter som arbetar med friluftsliv och vad de gör.

Boverket

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering. Verket arbetar bl.a. med att utveckla modeller och vägledning för att säkra tillgången till bostadsnära och tätortsnära natur. Boverket har ansvar för plan- och bygglagen (PBL) där allmänna intressen som behov av områden för friluftsliv, grönområden och parker ska tillgodoses vid all planläggning.

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ge vägledning för dels beslut om användningen av mark- och vattenområden, dels hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.³³

Kategorierna för utvecklingsinriktning i en översiktsplan är bebyggelse, kommunikationer samt natur och friluftsliv. Utvecklingsinriktningen för natur och friluftsliv inbegriper viktiga funktioner och områden som är av värde för såväl rekreation och folkhälsa som för natur- och kulturmiljö, biologisk mångfald och flera andra ekosystemtjänster. Ett antal underkategorier identifieras för att beskriva utvecklingsinriktningen för natur och friluftsliv.³⁴

- Viktigt samband för natur och friluftsliv: kan knyta samman områden av värde för natur och friluftsliv såväl på land som i vatten
- Viktig funktion för natur och friluftsliv
- Sammanhängande område för natur och friluftsliv
- Annan utvecklingsinriktning för natur och friluftsliv.

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten är förvaltningsmyndighet för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag, hav och fiskeresurserna. Myndigheten ska arbeta för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås, inklusive mål för friluftslivet.

Enligt myndigheten är rekreation och friluftsliv ofta tätt sammankopplat med havet, sjön eller vattendraget. Myndigheten har finansierat en rapport som undersöker om rekreationsdata kan kopplas till vattenförekomster och om rekreationsvärden skulle kunna användas i förvaltningen av våra gemensamma

³³ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/>.

³⁴ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/op-modell/utvecklingsinriktning/natur-och-friluftsliv/>.

vatten. Enligt rapporten saknas mycket av de data som vore önskvärda för en kartläggning av rekreationsvärden, t.ex. nationellt täckande besöks- och aktivitetsstatistik.³⁵

Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för delaktighet arbetar med att främja tillgänglighet i samhället och för att öka delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Myndigheten samordnar funktionshinderspolitiken i Sverige.

När det gäller friluftslivsmålen anser myndigheten att det är positivt att det finns ett friluftslivsmål om tillgänglig natur för alla. Myndigheten konstaterar samtidigt att tillgänglighet och funktionshinderperspektiv bör finnas med i samtliga tio friluftslivsmål.³⁶

Jordbruksverket

Jordbruksverket är Sveriges förvaltningsmyndighet inom jordbruk, fiske och landsbygd. Verket arbetar för att främja en ökad och hållbar matproduktion och god djurvälstånd i hela Sverige och för att bidra till en levande landsbygd. I sitt arbete stöder verket verksamheter inom friluftsliv- och turistbranschen som är viktiga för bl.a. landsbygdsutveckling, matproduktion och hästföretagande.

Jordbruksverket har ett särskilt ansvar för att hjälpa Sverige att nå miljö- kvalitetsmålen, och verket är ansvarig myndighet för miljö- kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap. Målet handlar om att behålla jordbruksmarkens produktionsförmåga, att gynna odlingslandskapets natur- och kulturmiljöer och att landskapet ska vara attraktivt och tillgängligt för friluftsliv. Natur- och kulturlandskapet är en s.k. kollektiv nytta för turism och rekreation, och ett öppet och varierat odlingslandskap skapar mervärden för rekreation och friluftsliv.

Konsumentverket

Målet för konsumentpolitiken är ”väl fungerande konsumentmarknader och en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar konsumtion”. Konsumentverket arbetar tillsammans med flera andra myndigheter för att uppfylla det konsumentpolitiska målet.³⁷ När det gäller friluftslivsområdet arbetar verket bl.a. med information och tillsyn för att utveckla säkerheten för varor och tjänster som erbjuds inom friluftslivet samt natur- och äventyrsturism.

Naturhistoriska riksmuseet

Naturhistoriska riksmuseets uppdrag är bl.a. att främja intresset för växt- och djurvärlden samt människans biologi och naturmiljö.³⁸ Museet ska stimulera till debatt kring frågor om hur vi påverkar och använder oss av vår naturmiljö.

³⁵ <https://www.havochvatten.se/download/18.4b6151c116b836ca6986bcd/1561712170494/rapport-kartlaggning-av-rekreativ-varden-kopplade-till-vattenforekomster.pdf>.

³⁶ <https://www.mfd.se/vart-uppdrag/remissvar/uppfoljning-av-friluftslivsmalen-2019/>.

³⁷ <https://www.konsumentverket.se/om-konsumentverket/var-verksamhet/uppdrag-och-mal/>.

³⁸ <https://www.nrm.se/ommuseet/ommuseetochuppdraget/verksamhet.91.html>.

För att uppnå detta arbetar myndigheten aktivt, t.ex. via forskning, utställningar, programaktiviteter och vandringar i nationalstadsparken, för att bli en ledande källa till kunskap om naturen och dess utveckling. Därutöver erbjuder museet också fortbildning för lärare, pedagogledda visningar och ett stort urval lärarhandledningar via sin webb.

Naturvårdsverket

Friluftslivet ger oss hälsa, naturförståelse och regional utveckling. Naturvårdsverket samordnar på regeringens uppdrag myndigheters och organisationers arbete för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas på nationell nivå.

Naturvårdsverket ansvarar för att fördela anslaget Stöd till friluftsanslag till Svenskt Friluftsliv och återrapporterar varje år effekterna till regeringen. Till Naturvårdsverkets andra arbetsuppgifter hör att skydda och förvalta natur, vägleda länsstyrelser och kommuner i frågor som rör allemansrätt, strandskydd, fysisk planering, arbeta med naturturism i skyddade områden (nationalparker och naturreservat), fjälleder och fjällsäkerhet.

Naturvårdsverket finansierade ett sexårigt forskningsprogram kring friluftsliv och ett centrum för naturvägledning. Verket deltar bl.a. i Mistra Sport & Outdoors och arrangerar (tillsammans med andra aktörer) varje år Tanke- medjan för friluftsliv. Det digitala seminariet 2020, *Ett rikt friluftsliv*, handlade om hur friluftslivet bidrar till ekonomiska och sociala värden. I seminariet gavs exempel på projekt och verktyg för att visa på friluftslivets möjligheter att bidra till ekonomisk och social utveckling. Seminariet avslutades med att kora Sveriges friluftskommun 2020.³⁹ Teman andra år har t.ex. varit *Det hållbara samhället* (2019), *Med sikte på framtiden* (2019) och *Natur för barn och unga* (2018).⁴⁰

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet är den nationella kulturarvsmyndigheten. Myndigheten arbetar för att göra kulturarvet till en del av samhällsutvecklingen genom att ge förutsättningar för att kulturarvet bevaras, används och utvecklas. Ansvaret innefattar frågor som rör kulturlandskap, kulturmiljöer, kulturföremål och museer. När det gäller friluftsliv vill Riksantikvarieämbetet särskilt framhålla landskapet som ett levande arkiv som ger mening och sammanhang för friluftslivsutövare.

Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsens uppgift är att arbeta för att skogen sköts så att de skogspolitiska målen nås. Målen för produktion och miljö är jämställda. Skogen ska

³⁹ När det gäller tankesmedjan se: <https://www.naturvardsverket.se/Kalendarium/Dokumentation-fran-seminarier/Dokumentation-fran-Tankesmedja-for-friluftsliv-2020/>.

⁴⁰ <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Friluftsliv/Tankesmedjor/>.

brukas på ett hållbart sätt så att också framtida generationer kan ha nytta av den. Skogsstyrelsens vision är ”Skog till nytta för alla”.

Myndigheten arbetar för att landets skogar ska vårdas och brukas så att skogen ger en uthålligt god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras. Myndigheten arbetar också med att lyfta fram skogens värden för rekreation och friluftsliv. I den s.k. skogsskötselserien tas upp hur skogsskötseln kan anpassas till friluftsliv och rekreation.⁴¹

Skolverket

Skolverket är förvaltningsmyndighet med ansvar att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen så att alla barn och elever ska få en utbildning som är likvärdig och av god kvalitet i en trygg miljö. Enligt skolförordningen är det rektorn som avgör i vilken omfattning friluftsverksamhet ska bedrivas. Berörda pedagoger bedriver undervisning och friluftslivsverksamhet utomhus inom ramen för det som anges i förskolans och skolans styrdokument.

Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk (SFV) förvaltar över 3 000 statligt ägda fastigheter och en sjundedel av Sveriges mark. I uppdraget ingår att bevara byggnaderna och samtidigt anpassa och utveckla dem efter dagens behov och användning samt att vårda och utveckla de kultur- och naturvärden som verket förvaltar och göra värdena tillgängliga för allmänheten. Den mark som SFV förvaltar kan göras tillgänglig och utgöra en resurs för friluftslivet (vandring och rekreation) genom att verket samverkar med bl.a. länsstyrelser, kommuner och entreprenörer.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten är en nationell kunskapsmyndighet som arbetar för bättre folkhälsa. Det gör myndigheten genom att utveckla och stödja samhällets arbete med att främja hälsa, förebygga ohälsa och skydda mot hälsohot. I myndighetens uppdrag ingår att bidra till att uppnå det folkhälsopolitiska målet att skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Folkhälsomyndigheten ansvarar enligt myndighetens instruktion för friluftslivspolitikens mål 9 Friluftsliv för god folkhälsa.

Statistiska centralbyrån

Statistiska centralbyrån (SCB) svarar för officiell statistik och för annan statlig statistik. Myndigheten genomför varje år undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF/SILC), som omfattar ett tiotal ämnesområden. Fördjupade frågor om fritid, inklusive frågor om hur ofta man utövat olika typer av friluftsliv,

⁴¹ <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/mer-om-skog/skogsskotselserien/skogsskotselserien-15-skogsskotsel-for-friluftsliv-och-rekreation.pdf>.

ställs vart åttonde år. SCB producerar även statistik om markanvändning med hjälp av GIS-data (geografiska informationssystem) och inkvarteringsstatistik på uppdrag av Tillväxtverket.

Tillväxtverket

Tillväxtverket arbetar för att natur- och kulturturism ska bli en viktig del i lokal och regional utveckling. För att uppnå detta tar verket fram planering för naturturismen i Sverige samt genomför och följer upp arbetet med att utveckla naturturismen. Detta arbete genomförs i samråd med branschorganisationer och myndigheter med friluftsansvar.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor

Myndigheten arbetar för att öka ungdomars inflytande och välfärd och fördelar bidrag till och stöder metodutveckling inom ungas fritid och föreningsliv.

2.3.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet och har dessutom ett tillsynsansvar. Länsstyrelserna har sedan 2013 uppdraget att samordna och leda det regionala arbetet med att förverkliga regeringens friluftslivspolitik. Särskilda medel har inneburit att länsstyrelserna har kunnat anställa friluftslivsamordnare och i högre grad kunnat vägleda kommunerna. På länsstyrelserna finns det 21 tjänster som samordnare för friluftsliv (ibland är tjänsten uppdelad på fler personer), och därtill andra som arbetar med skydd och skötsel samt naturum. De har sina egna nätverk.

Länsstyrelserna ska säkerställa att de nationella mål som regeringen beslutat genomförs. När det gäller friluftslivsmålen ska länsstyrelserna verka för att målen får genomslag samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelserna har ett allmänt uppdrag att stimulera och främja friluftsliv vid bevakning av kommunal planering, bedömning av strandskyddsärenden, i samrådsärenden och överprövning av bygglovsansökningar enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Därutöver ska länsstyrelserna även verka för att miljömålsarbetet, inklusive arbetet med naturvård, fiskevård, kulturmiljövård, friluftsliv samt natur- och kulturturism samordnas med det regionala utvecklingsarbetet.

Enligt regleringsbrevet för 2021 ska länsstyrelserna redovisa resultatet av sin samordning och ledning av det regionala arbetet avseende bl.a. friluftsliv. Vidare ska länsstyrelserna samordna och leda det regionala arbetet med friluftslivspolitiken i samverkan med Skogsstyrelsen, kommunerna och andra berörda aktörer. Senast den 15 februari 2022 ska länsstyrelserna redovisa vilka åtgärder som har genomförts för att stärka arbetet med tätortsnära natur och för att målen för friluftslivspolitiken ska få ett ökat genomslag.⁴²

⁴² Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna, Fi2020/02647 m.fl.

2.3.3 Kommunerna

Kommunerna har flera viktiga roller för ett väl fungerande friluftsliv. För det första ansvarar de för fysisk planering inom kommunens gränser. För det andra är de markägare och ansvariga för allmän platsmark som kan vara en park eller natur. För det tredje fungerar de som samarbetspartner till andra aktörer som äger och sköter marken. De arbetar enligt Naturvårdsverket t.ex. för att göra naturen i kommunen tillgänglig, uppmuntrar invånarna att ta en aktiv del i friluftslivet, för en dialog med markägare samt stöttar föreningar och naturturismföretag som agerar i kommunen.

De flesta kommuner arbetar med friluftsliv på något sätt och de kan ingå i länsstyrelsernas nätverk för friluftsliv, liksom regionala och lokala föreningar. I många kommuner finns också friluftsråd där kommunen för dialog med sina lokala aktörer. Skolorna i kommunerna spelar också en viktig roll. De är en viktig aktör för det organiserade friluftslivet eftersom de tar med klasser ut i naturen under skoldagen. Samtidigt är de en viktig aktör även för det oorganiserade friluftslivet eftersom de skapar förutsättningar genom kunskap så att människor kan bedriva friluftsliv på egen hand efter skolan.⁴³

Varje år utses ”Sveriges friluftskommun” baserat på en årlig enkätundersökning om kommunernas arbete med friluftsliv. Frågorna rör planering för friluftsliv, information och samarbete om friluftsliv samt aktiviteter för friluftsliv. Priset delas ut av Naturvårdsverket i samarbete med Svenskt Friluftsliv och Sveriges Fritids- och Kulturchefs-förening.⁴⁴

Kommuner kan söka bidrag från Naturvårdsverket för lokala naturvårds-satsningar (LONA-bidrag). Bidraget ska stimulera kommuners och ideella föreningars långsiktiga naturvårdsengagemang. Kommunerna kan beviljas upp till 50 procent i bidrag för att genomföra projekt till nytta för naturvård, friluftsliv och folkhälsa. Endast kommuner kan söka LONA-bidrag, men projekt kan även initieras och drivas av lokala aktörer. Sedan starten 2004 har nästan samtliga kommuner fått bidrag från LONA. Naturvårdsverket fördelar årligen medel till länsstyrelserna, vilka beslutar om bidrag till kommunerna. Kommuner kan också söka bidrag för att skydda natur.⁴⁵

2.3.4 Övriga aktörer

Även andra aktörer arbetar med friluftsliv i olika former, t.ex. intresseorganisationer, stiftelser och nätverk. Exempel på intresseorganisationer är Föreningen Skogen, Håll Sverige Rent och Naturskyddsföreningen, och nationella nätverk är LRF och Naturum.

⁴³ Naturvårdsverket, mejl, 2021-01-15.

⁴⁴ <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Friluftsliv/Sveriges-friluftskommun/>.

⁴⁵ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Bidrag/Lokala-naturvardssatsningen/>.

2.3.5 Myndighetsmöte för friluftsliv

Flera myndigheter samlas en gång om året för att samordna arbetet med friluftsliv övergripande, hålla sig uppdaterade och lägga grunden för planeringen av Tankesmedjan för friluftsliv.⁴⁶ Deltagarna vid detta möte är följande:

- Boverket
- Folkhälsomyndigheten
- Havs- och vattenmyndigheten
- Jordbruksverket
- Konsumentverket
- länsstyrelserna
- Mittuniversitetet/ETOUR
- Myndigheten för delaktighet
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF)
- Miljödepartementet
- Naturhistoriska riksmuseet
- Naturvårdsverket
- Region Skåne
- Riksantikvarieämbetet
- Skogsstyrelsen
- Statens fastighetsverk
- Statistiska centralbyrån (SCB)
- Svenskt Friluftsliv
- Sveriges Fritids- och Kulturchefsörening
- Tillväxtverket.

2.3.6 Ett nätverk för friluftsliv

I nätverket för friluftsliv ingår myndigheter och organisationer som samordnar och utvecklar friluftslivsarbetet inom sitt område samt bidrar till uppföljningen av målen.⁴⁷ Nätverket bidrar och deltar också i arbetet med Tankesmedjan för friluftsliv. I detta nätverk deltar samma aktörer som vid myndighetsmötet (se avsnitt 2.3.5 ovan) med undantag av MUCF, Miljödepartementet, Naturhistoriska riksmuseet, Sveriges Fritids- och Kulturchefsörening och Tillväxtverket.

⁴⁶ <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Friluftsliv/Samordning-av-friluftslivet/>.

⁴⁷ Ibid.

3 Målen för den svenska friluftslivspolitik

Sammanfattning

Målet för friluftslivspolitik är att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet till naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö.

Svenskt Friluftsliv har delegerats ansvaret att fördela statsbidrag till friluftslivsorganisationer. Den ändrade ansvarsfördelningen trädde i kraft från och med bidragsåret 2011. Det har fastställts tio mätbara mål för friluftslivspolitik. Alla målen har tillhörande preciseringar som ska göra det lättare att följa upp målen.

Naturvårdsverket har gjort två uppföljningar av målen för friluftslivspolitik 2015 och 2019. Naturvårdsverket har det yttersta ansvaret för samordningen och rapporteringen av uppföljningen av friluftslivsmålen. Samtidigt är det respektive målansvarig myndighet som ansvarar för bedömningen av målets utvecklingsriktning. I den senaste uppföljningen av målen gjordes en utvecklingsriktning under de närmaste tre till fem åren för varje friluftsmål. Utvecklingsriktningen bedömdes som antingen positiv (3 mål), neutral (3 mål), negativ (1 mål) eller oklar (3 mål). Bedömningen för de mål som står i fokus i denna uppföljning var neutral för mål 3 Allemansrätten, oklar för mål 4 Tillgång till natur för friluftsliv och mål 5 Attraktiv tätortsnära natur samt negativ för mål 8 Ett rikt friluftsliv i skolan.

I både uppföljningarna framkom vissa brister när det gäller målen och de tillhörande preciseringarna, t.ex. att ett antal preciseringar var otydliga eller för breda för att de ska gå att följa upp utifrån en rimlig arbetsinsats, samt att det finns en del gränsdragningsproblem mellan de olika friluftslivsmålen. Många av de problem som identifierades 2015 fanns alltså kvar 2019. Ett annat problem är att det ofta saknas tillräckliga underlag i form av god statistik och data som är jämförbar över tid, vilket gör det svårt för de ansvariga myndigheterna att bedöma hur målen utvecklas.

3.1 Sveriges friluftslivspolitik

Svensk friluftslivspolitik bygger sedan ett decennium på ett riksdagsbundet mål med mätbara mål samt en delegering till Svenskt Friluftsliv att fördela statsbidrag till friluftslivsorganisationer i enlighet med en särskild lag.

3.1.1 Friluftslivspolitikens riksdagsbundna mål

Riksdagens mål för friluftslivspolitik fastställdes i november 2010 när den godkände regeringens förslag till mål (prop. 2009/10:238, bet. 2010/11:KrU3, rskr. 2010/11:37–38). Målet för friluftslivspolitik är att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är

en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet till naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö.⁴⁸ Enligt propositionen innebär målet att

- naturen är tillgänglig för alla
- personligt och ideellt engagemang står i centrum
- allemansrätten värnas
- det hållbara brukandet tar hänsyn till friluftslivets behov
- kommunernas ansvar för den tätortsnära naturen är starkt
- friluftslivet bidrar till landsbygdsutveckling och regional tillväxt
- skyddade områden är en tillgång för friluftslivet
- friluftslivet har en given roll i skolans arbete
- fysisk aktivitet och avkoppling stärker folkhälsan
- beslut om friluftsliv fattas med god kunskap.

Regeringen konstaterade att friluftslivet sträcker sig över flera politikområden. Naturvård, regional tillväxt, utbildning, forskning och jordbruk var några politikområden som angavs. Vidare nämndes även aspekter som folkhälsa, förebyggande hälsovård, samhällsplanering och kulturliv som centrala områden för friluftslivet.

Flera av miljökvalitetsmålen som riksdagen har beslutat (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377) har preciseringar och etappmål som rör friluftslivet. Dessa mål redovisas i Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.⁴⁹ Till exempel ska miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag värna förutsättningar för friluftsliv, medan miljökvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö ska ha en hög grad av ursprunglighet när det gäller upplevelsevärden.⁵⁰

3.1.2 Fördelning av statsbidrag till friluftsföreningar

Riksdagen antog en ny lag som innebär att uppgiften att fördela statsbidrag till friluftsföreningar delegeras till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv från och med bidragsåret 2011. Lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv trädde i kraft den 1 januari 2011.

Av förarbetena till lagen framgår att friluftsföreningarna vet bäst själva var statsbidraget ger bäst långsiktig effekt (se prop. 2009/10:238, s. 56). Tanken om att friluftslivets organisationer själva ska fördela bidraget angavs redan av den s.k. Friluftgruppen i rapporten Statens stöd till friluftsliv och främjande organisationer (Ds 1999:78). I rapporten hade samarbetsorganet Frisam (nuvarande Svenskt Friluftsliv) först prövats, men eftersom Frisam då befann sig i ett känsligt uppbyggnadsskede och saknade ett eget kansli föreslogs en annan lösning. Dessutom stod fortfarande ett stort antal friluftsföreningar och främjan-

⁴⁸ Prop. 2009/10:238 s. 10.

⁴⁹ Prop. 2020/21:1 utg.omr. 17.

⁵⁰ Prop. 2020/21:1 utg.omr. 20.

deorganisationer utanför Frisam vid det tillfället. I stället fick Naturvårdsverket uppdraget att tillsammans med ett friluftsråd fördela statsbidraget. Ledamöterna i rådet utsågs av regeringen. Efter en översyn 2008 upplöstes rådet, och Naturvårdsverket övertog fördelningen ensam. Regeringen gjorde i propositionen bedömningen att Svenskt Friluftsliv hade de förutsättningar som krävdes för att friluftslivets organisationer själva skulle kunna fördela statsbidraget.

Flertalet remissinstanser tillstyrkte eller hade inte något att invända mot förslaget. Några remissinstanser framförde kritik och menade att det riskerade att uppstå risk för jäv, t.ex. lojalitetskonflikter och kollegiala hänsyn, eftersom organisationen fördelar statsbidrag till sina egna medlemmar. Enligt regeringen borde Svenskt Friluftsliv se det som angeläget att utforma rutinerna för hur beslut fattas om fördelningen av statsbidrag så att det skapas och upprätthålls en legitimitet bland friluftorganisationerna. Till exempel skulle en referensgrupp med en bredare sammansättning kunna bereda beslutet om bidragstildelning.⁵¹

Kulturutskottet delade regeringens bedömning att organisationer i enlighet med principen om självständighet inte bör särbehandlas beroende på om de valt att tillhöra en paraplyorganisation eller inte. Enligt utskottet skulle det inte ställas upp något krav på medlemskap i Svenskt Friluftsliv för att få bidrag.⁵²

I förarbetena angavs dessutom att avsikten var att närmare reglera friluftslivets statsbidrag i en ny förordning (se nedan). En sådan förordnings utgångspunkter beskrevs vara att en organisation för att beviljas bidrag skulle ”vara självständig, demokratiskt uppbyggd och öppen för medlemskap. Organisationen ska dessutom vara riksomfattande med såväl lokalt som regionalt förankrad verksamhet och ska ha bedrivit verksamhet under viss tid före ansökan om bidrag.”⁵³

3.1.3 Riksdagsbeslutet

I samband med riksdagens godkännande av friluftslivspolitikens mål väcktes vissa följdmotioner med anledning av regeringens förslag. Kulturutskottet hade inget att invända mot det föreslagna målet men ansåg att det är alltför allmänt hållet och att det, som motionärerna framhöll, närmast var att se som visioner för friluftslivspolitikern. En konsekvens av detta var enligt utskottet att det blir svårt att följa upp effekterna av målet och att graderna av måluppfyllelse inte skulle kunna mätas den dag då friluftslivspolitikern skulle utvärderas. Ett enigt utskott ansåg därför att det föreslagna målet skulle kompletteras med ett antal mätbara mål och föreslog att riksdagen skulle rikta ett tillkännagivande till regeringen med denna innebörd. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

⁵¹ Prop. 2009/10:238 s. 54–57.

⁵² Bet. 2010/11:KrU3 s. 13.

⁵³ Prop. 2009/10:238 s. 57.

3.2 Sveriges tio friluftsmål

Med anledning av riksdagens ovannämnda tillkännagivande gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att efter samråd med berörda myndigheter ta fram ett förslag till sådana mätbara mål som kulturutskottet och riksdagen hade begärt. Verkets uppdrag redovisades till regeringen i mars 2012. I december 2012 redovisade regeringen i en skrivelse till riksdagen (skr. 2012/13:51) mål för friluftslivspolitikerna och för de satsningar som hade gjorts i syfte att utveckla dessa mål. I skrivelsen redogjordes även för regeringens syn på det framtida arbetet med utveckling och uppföljning av målen för friluftslivspolitikerna. Inga invändningar eller ytterligare tillkännagivanden beslutades med anledning av regeringens skrivelse, som lades till handlingarna. Samtliga motionsyrkanden om de mål som regeringen redovisat avstyrktes av kulturutskottet och avslogs av riksdagen (bet. 2012/13:KrU4, rskr. 2012/13:278).

Friluftslivspolitikens tio uppföljningsbara mål är således de som beskrevs i skrivelsen (se även avsnitt 1.2 ovan). Dessa mål handlar i princip om att utveckla och arbeta med åtgärder för att förbättra förutsättningarna för friluftslivsutövandet. Alla målen har olika ingångar till detta övergripande syfte.

3.2.1 Preciseringar av några av målen

Alla målen har preciseringar. Preciseringar för de målen som fokuseras på i denna uppföljning redovisas nedan:⁵⁴

Allemansrätten (ansvarig myndighet: Naturvårdsverket)

- De regler och den tillsyn som förtydligar allemansrätten tillämpas effektivt. Syftet är att allemansrätten ska vara fortsatt stark.
- Allmänhetens, markägares, föreningars, företags och myndigheters kunskap om allemansrätten och dess möjligheter och begränsningar är god.
- Dialog med bl.a. intresseorganisationer, markägare, företag och myndigheter om allemansrätten genomförs för att öka kunskapen, ge större förståelse och finna lösningsmodeller om intressekonflikter eller konflikter uppstår när det gäller allemansrättsrelaterade frågor.

Tillgång till natur för friluftsliv (ansvarig myndighet: Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen)

- Antalet områden av lokalt, regionalt och nationellt intresse för friluftsliv som är kända och kartlagda med värdebeskrivningar ökar.
- Andelen översiktsplaner som behandlar och visar tillgången till natur och kulturlandskap med olika upplevelsevärden i hela kommunen ökar och uppdateras kontinuerligt.
- Friluftslivets behov av tillgång till attraktiva natur- och kulturlandskap säkerställs genom hållbart brukande, fysisk planering och bevarande.

⁵⁴ Naturvårdsverket (2019b).

- Modeller för att lösa eventuella målkonflikter mellan olika intressen är etablerade.

Attraktiv tätortsnära natur (ansvarig myndighet: Boverket)

- Tillgången till sådant tätortsnära natur- och kulturlandskap som är attraktivt för friluftslivet ökar genom bevarande, utveckling och nyskapande.
- Närbarheten till och inom tätortsnära natur- och kulturlandskap ökar genom vägar, stigar, vandringsleder, cykelvägar, ridvägar och kollektivtrafik samt genom information om dessa möjligheter.
- Andelen av det tätortsnära natur- och kulturlandskapets kvaliteter och upplevelsevärden som är bevarade och utvecklas genom strategisk planering, förvaltning, dialog och skötsel ökar kontinuerligt.

Ett rikt friluftsliv i skolan (ansvarig myndighet: Naturvårdsverket)

Som preciseringar kan anges följande när det gäller barn och elever inom förskola, skola och fritidshem:

- De ska ges goda möjligheter till friluftsliv och utomhusvistelse.
- De ska få kunskaper om förutsättningar för en god miljö och hållbar utveckling.
- Hänsyn ska tas till individens förutsättningar och behov att få tillgång till ett rikt friluftsliv.

3.3 Naturvårdsverkets uppföljningar av målen

Sedan beslutet att införa övergripande mål för friluftslivspolitikerna och de tio mätbara målen har Naturvårdsverket gjort två uppföljningar, 2015 respektive 2019. Båda uppföljningarna har avgränsats på så sätt att myndigheten inte tagit ställning till vid vilken nivå målen anses vara uppfyllda och därmed inte heller grad av måluppfyllelse som nåtts och inte heller i vilken utsträckning de kan förväntas vara uppnådda till ett visst år.

Naturvårdsverket har det yttersta ansvaret för samordningen och rapporteringen av uppföljningen av friluftslivsmålen. Samtidigt var uppföljningarna ett resultat av ett nära samarbete mellan flera. Till exempel har Boverket gjort bedömningen av målen Tillgänglig natur för alla och Attraktiv tätortsnära natur. Det är respektive målansvarig myndighet som ansvarar för bedömningen av målets utvecklingsriktning. Övriga myndigheter med ansvar för friluftslivsmålen har haft möjlighet att lämna synpunkter.

I den senaste uppföljningen av målen för friluftslivspolitikerna 2019 gjordes en utvecklingsriktning under de närmaste tre till fem åren för varje friluftsmål utifrån de befintliga underlagen. Utvecklingsriktningen bedöms som antingen positiv, neutral, negativ eller oklar.⁵⁵

⁵⁵ Ibid.

Tabell 2 Utvecklingsriktningen för friluftslivsmålen 2015 respektive 2019

	2015	2019
Mål 1 Tillgänglig natur för alla	positiv	positiv
Mål 2 Starkt engagemang och samverkan	neutral	positiv
Mål 3 Allemansrätten	neutral	neutral
Mål 4 Tillgång till natur för friluftsliv	neutral	oklar
Mål 5 Attraktiv tätortsnära natur	neutral	oklar
Mål 6 Hållbar regional tillväxt och landsbygds- utveckling	neutral	oklar
Mål 7 Skyddade områden som resurs för friluftsliv	positiv	positiv
Mål 8 Ett rikt friluftsliv i skolan	oklar	negativ
Mål 9 Friluftsliv för god folkhälsa	oklar	neutral
Mål 10 God kunskap om friluftsliv	negativ	neutral

Vissa skillnader i målens utveckling kan observeras jämfört med uppföljningen 2015. För de mål som står i fokus i den här uppföljningen gjordes bedömningen att målet för Allemansrätten var densamma, dvs. neutral, medan utvecklingen var neutral för målen Tillgång till natur för friluftsliv och Attraktiv tätortsnära natur samt oklar för målet Ett rikt friluftsliv i skolan.⁵⁶

Naturvårdsverket konstaterade i den senaste uppföljningen att det trots många viktiga insatser fortfarande är långt ifrån en positiv bedömning av utvecklingsriktningen för friluftslivsmålen i sin helhet. Det beror delvis på en brist på kunskapsunderlag för att kunna göra bedömning, och i vissa fall brist på tillräckliga insatser för att hantera det som motverkar måluppfyllelsen.

I rapporten lyfter Naturvårdsverket fram ett antal insatser som bedöms vara särskilt viktiga för att fortsätta arbetet med att utveckla friluftslivspolitikerna i enlighet med målen. Förslagen är utan inbördes prioriteringsordning:

- Fortsatt satsning på den lokala naturvårdssatsningen (LONA).
- Länsstyrelsernas samordningsuppdrag att samordna och leda det regionala arbetet med friluftslivspolitikerna bör fortsätta.
- Fortsatt stöd till friluftslivsorganisationerna.
- Ökat skydd, skötsel och förvaltning av värdefull natur.
- Ta fram vägledning för skogens sociala värden, inklusive indikatorer för bedömning av när friluftslivets behov av tillgång till attraktiva natur- och kulturlandskap kan anses vara säkerställt.
- Friluftslivets år 2021.
- Ökad satsning på naturnära jobb.
- Översyn av socialavgiftslagen för att utreda om friluftslivsorganisationerna bör omfattas av undantaget på samma sätt som idrottsföreningar.
- Forskningsnod när det gäller kompetenscenter, koordinator eller förmedlare av specifik kunskap om friluftsliv.
- Utveckla kunskap och statistik om den tätortsnära naturen.

⁵⁶ Naturvårdsverket (2015c) *Friluftsliv för alla: Uppföljning av de tio målen för friluftslivspolitikerna*, rapport 6700.

- Regionala program för skydd av tätortsnära natur kring landets medelstora och stora städer.
- Effektiv hushållning med mark och vatten i samhällsplaneringen.

LONA är positivt för friluftssintresset

I Naturvårdsverkets rapport⁵⁷ utvärderas den lokala naturvårdssatsningen (LONA) som vid tidpunkten för utvärderingen hade pågått i över tio år. Majoriteten av kommunerna har fått bidrag. Därmed utgör LONA den största nationella satsningen hittills för ett ökat lokalt initiativtagande i arbetet med lokal naturvård och friluftsliv i linje med såväl regeringens intention som internationella åtaganden. Syftet att involvera fler lokala aktörer har nåtts genom att mer än hälften av kommunerna gjort detta i stor utsträckning eller helt och hållet i beviljade LONA-projekt. En övergripande slutsats är att LONA upplevs som en satsning med ett starkt underifrånperspektiv, där kommunernas initiativkraft i samspel med lokalsamhället driver projektens utformning. LONA:s bästa egenskap för lokal delaktighet är troligen enligt rapporten att kommunerna själva kan ta ansvar för utvecklingen av tätortsnära naturvård och friluftsliv. Utvärderingen visar att LONA haft en positiv inverkan på intresset för naturvård och friluftsliv hos kommunala politiker och i ännu större utsträckning hos allmänheten. Utvärderingen visar också att det finns ett stort upplevt behov av att skydda mer tätortsnära naturområden.

3.3.1 2015 års uppföljning

Den första uppföljningen av målen för friluftslivspolitikerna gjordes 2015.⁵⁸ Uppföljningen pekade på vissa brister när det gällde möjligheten att följa upp målen. Uppföljningen visade att det saknades rätt och/eller tillräcklig kunskap och data för att kunna följa upp vissa preciseringar. Vidare var ett fåtal preciseringar för otydliga eller breda för att de skulle gå att följa upp utifrån en rimlig arbetsinsats. Mer specifikt framgick det att 10 av de 39 målvisa preciseringarna helt eller delvis varit svåra att följa upp på grund av avsaknad av statistik och kunskap enligt de målansvariga myndigheterna.

Däruöver visade det sig också att det fanns en del gränsdragningsproblem mellan de enskilda friluftslivsmålen och att flera frågor har central betydelse för flera mål. Slutligen menade Naturvårdsverket att det också fanns en del överlapp med friluftslivsfrågor inom miljö kvalitetsmålen.

Nedan redogörs kortfattat för vilka svårigheter som identifierades när det gäller att följa upp de fyra målen som står i fokus i den här uppföljningen.

⁵⁷ Naturvårdsverket (2017) *Tio års erfarenheter med LONA – lokala naturvårdssatsningen: Intresse, deltagande och lärande inom naturvård och friluftsliv*. Rapporten togs fram av Eck-erberg K., Bjärstig T., Miljand M. och Mancheva I. vid Umeå universitet på uppdrag av Naturvårdsverket. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:naturvardsverket:diva-6916>.

⁵⁸ Naturvårdsverket (2015a).

Mål 3 Allemansrätten

Naturvårdsverket lyfte fram behovet av ett klarläggande av vilka kriterier som krävs av en anläggning för att denna ska anses upphäva allemansrätten, t.ex. införandet av nyttjandeavgift i anslutning till en anläggning, t.ex. för skidspår men också för vandringsleder och terrängcykelbanor. En betalanläggning innebär en inskränkning av allemansrätten och rättsläget är oklart.

Enligt Naturvårdsverket gick det relativt enkelt att mäta allmänhetens grundläggande kunskap om allemansrätten med hjälp av enkäter. Samtidigt menade verket att allemansrätten är en flexibel sedvanerätt och att det därför inte alltid finns ett givet svar på vad som är rätt eller fel, dvs. det beror på den aktuella situationen på platsen. Sådan kunskap är svårare att mäta eftersom det inte är enkelt att formulera en fråga eller att bedöma svaret i en teoretisk situation som i en enkätundersökning.

När det gäller precisering 1 som gäller regler och tillsyn så konstaterades att det är svårt att leda överträdelser av allemansrättens gränser till fällande domar. Utredningar av den här typen av brottslighet läggs ofta ned beroende på höga utredningskostnader, och straffvärdet för den här typen av brottslighet är lågt. Dessa problem har inneburit att tillsynen inte har blivit bättre sedan 2012.

Naturvårdsverket konstaterade att när det gällde precisering 2 om kunskap om allemansrätten fanns det inga specifika mätningar av markägares, föreningars eller företags kunskaper om allemansrätten. Samtidigt menade Naturvårdsverket att undersökningarna av allmänhetens grundläggande kunskaper om allemansrätten var gjorda av ett tvärsnitt av den svenska befolkningen och att ovan nämnda grupper därmed fanns med i dessa undersökningar. Ett problem är att det inte finns någon tillförlitlig statistik kring överträdelser av den lagstiftning som omger allemansrätten.

Mål 4 Tillgång till natur för friluftsliv

I uppföljningen av målet lyftes det bl.a. fram att kommuner, länsstyrelser och aktörer inom de areella näringarna behöver en kombination av ett bra stöd i form av kompetensutveckling och stödjande dokument. Naturvårdsverket lyfte också fram behovet av en tydligare vägledning av hur friluftsliv kan belysas i planering och att man följer upp hur man har tagit hänsyn till friluftslivets intressen samt att goda exempel sprids inom såväl det offentliga som inom näringarna.

Ett problem som lyftes fram är att konkurrensen om den tätortsnära marken är stor. Det skapar problem när det gäller precisering 1 och att antalet områden för friluftsliv med värdebeskrivningar ökar. Exploatering för boende och jobbskapande står ibland i konflikt med friluftslivets behov av attraktiva natur- och kulturlandskap.

Enligt precisering 2 ska andelen översiktsplaner som behandlar och visar tillgången till natur- och kulturlandskap med olika upplevelsevärden i hela kommunen öka och uppdateras kontinuerligt. Det fanns enligt Naturvårdsverket stora skillnader mellan olika kommuner och län i fråga om denna utveckling. Det gick därmed inte att fastslå en tydlig trend för utvecklingen.

Mål 5 Attraktiv tätortsnära natur

Det fanns flera indikationer på att den oskyddade tätortsnära naturen tas i anspråk för bebyggelse och markanvändning och att de gröna ytorna därmed minskade. Naturvårdsverket menade att det behövs bättre underlag för att kunna bedöma närbarheten till och kvaliteten inom tätortsnära naturområden. Ett problem förknippat med precisering 1 och tillgång till tätortsnära natur är att det saknades statistik som visade på förändringarna av grönyta mellan 2012 och 2015. Det saknades också underlag för att kunna bedöma hur precisering 2 om närbarhet hade utvecklats.

Mål 8 Ett rikt friluftsliv i skolan

Naturvårdsverket menade att det finns ett starkt stöd för friluftsliv i styrdokumenterna för förskola och skola men det finns ingen befintlig nationell uppföljning av friluftslivet i skolan. Detta problem hänger enligt Naturvårdsverket samman med att det inte fanns något uppdrag till en myndighet som har rådighet över målet.

Det gick enligt Naturvårdsverket inte att följa upp precisering 2 att barn och elever får kunskaper om förutsättningar för en god miljö och hållbar utveckling. Preciseringen ska genomsyra all undervisning i årskurserna 1–9. Ett problem är att det inte går att sätta generella likhetstecken mellan undervisning i friluftsliv och utevistelse och undervisning i miljö och hållbar utveckling. Naturvårdsverket menade att friluftsliv är en del i hållbar utveckling, men att preciseringen bör omformuleras för att göra kopplingen tydlig och för att göra den uppföljningsbar.

Även precisering 3 att hänsyn ska tas till individens förutsättningar och behov att få tillgång till ett rikt friluftsliv borde omformuleras för att tydliggöra kopplingen till friluftsliv och göras uppföljningsbar. Enligt Naturvårdsverket var preciseringen alltför bred och omfattade grundprinciper i svensk undervisning oavsett verksamhetsområde.

3.3.2 2019 års uppföljning

Den senaste uppföljningen av friluftslivsmålen gjordes 2019.⁵⁹ Uppföljningen genomfördes utifrån samma förutsättningar som den första uppföljningen, dvs. utifrån samma målsystem och samma preciseringar. Naturvårdsverket noterar att det därmed kvarstår utmaningar som påpekades i förra uppföljningen, t.ex. att ett antal preciseringar var otydliga eller för breda för att de ska gå att följa upp utifrån en rimlig arbetsinsats, samt att en del gränsdragningsproblem mellan de olika friluftslivsmålen kvarstår.

Fokus i rapporteringarna från de uppföljningsansvariga myndigheterna var vad som har hänt sedan 2015. Utgångspunkten i uppföljningen var befintlig dataförsörjning. Myndigheterna påpekade att det ofta saknas tillräckliga underlag i form av god statistik och data som är jämförbar över tid. Sådana data

⁵⁹ Naturvårdsverket (2019b).

är nödvändiga för att man ska kunna göra tillförlitliga bedömningar av hur arbetet med ett mål utvecklas.

Mål 3 Allemansrätten

När det gäller precisering 1 om regler och tillsyn menade Naturvårdsverket att det är svårt att hitta bra indikatorer för att mäta effektiviteten i de regelverk som är relevanta för allemansrätten och därtill för den tillsyn som i sammanhanget utövas av berörda myndigheter. Naturvårdsverket poängterade återigen det oklara rättsläge som gäller för betalningsanläggningar i naturen.

Precisering 2 om kunskapen om allemansrätten bedömdes fortfarande vara på hög nivå, men ett problem var att det är svårt att mäta effekterna av den praktiska tillämpningen av allemansrätten.

Slutligen när det gäller precisering 3 och dialog med bl.a. intresseorganisationer, markägare, företag och myndigheter om allemansrätten menade Naturvårdsverket att länsstyrelsernas pågående arbete med att samordna friluftslivet regionalt, där dialog och kompetensutveckling kring allemansrätten lyfts fram, var viktigt. Detta arbete hade precis inletts och kräver tid för att effekterna ska kunna mätas.

Mål 4 Tillgång till natur för friluftsliv

Enligt Naturvårdsverket försvårades möjligheten att följa upp målet av dels kunskapsbrist, dels oklara mål. Ett problem är att friluftslivsfrågorna får alltför låg prioritet inom markanvändning och samhällsplanering. Vidare saknades uppföljningsunderlag om motverkande processer som leder till förlust av friluftsmiljöer.

När det gäller precisering 1 som rör antalet områden som är av intresse för friluftsliv saknades statistik när det gäller hur många län och kommuner som arbetar med denna typ av kartläggning.

Naturvårdsverket konstaterade när det gäller precisering 2 (som rör att andelen översiktsplaner i kommunen ska öka) att knappt 60 procent av kommunerna hade en översiktsplan med ett avsnitt om friluftsliv eller ett planeringsunderlag om grön- eller blåstruktur för hela eller delar av kommunen. Uppgifter saknades i dessa översiktsplaner dels om tillgången till natur- och kulturlandskap med olika upplevelsevärden, dels om planeringsunderlagen behandlade just tillgång till natur för friluftsliv.

Det saknades tillräckligt med underlag för att kunna avgöra om hänsyn till friluftsliv i brukandet eller den fysiska planeringen (precisering 3) har genomgått några förändringar av betydelse sedan uppföljningen 2015. Det fanns enligt Naturvårdsverket oklarheter när det gäller lagstiftning och mål samt en komplex ansvarsfördelning, vilket medförde att friluftslivet ofta blir nedprioriterat.

Det finns modeller för konfliktlösning (precisering 4) men det saknades i stort underlag om hur vedertagna modellerna är och hur väl lämpade de är för att lösa målkonflikter.

Mål 5 Attraktiv tätortsnära natur

Det saknades tillräckligt bra underlag för att kunna följa upp förändringen i tillgången, tillgängligheten till och kvaliteter i den tätortsnära natur som finns. Det gick därmed enligt Naturvårdsverket inte att bedöma utvecklingen för målet.

När det gäller precisering 1 lyfte Naturvårdsverket fram dels risken att den oskyddade tätortsnära naturen tas i anspråk för bebyggelse och annan markanvändning, dels risken att de befintliga tätortsnära grönområdena utsätts för högre tryck till följd av den ökande befolkningen i många av tätorterna.

För precisering 2 och närheten till och inom tätortsnära områden konstaterade Naturvårdsverket att det saknas underlag för att se både hur tillgängliga de befintliga tätortsnära områdena är och förändringen över tid.

Naturvårdsverket menade att precisering 3 som tar upp kvaliteten hos det tätortsnära natur- och kulturlandskapet var otydlig och komplex. Preciseringen blir därmed svår att följa upp. Därtill saknades statistik och underlag kopplade till användningen av marken för att kunna bedöma tillståndet för den tätortsnära naturen i stort.

Mål 8 Ett rikt friluftsliv i skolan

Naturvårdsverket konstaterade att trots ett starkt stöd för natur och utevistelse samt friluftsliv i styrdokumentet och positiva insatser ses inga effekter i praktiken. Friluftsliv och utevistelse i skolan har inte en stark ställning i realiteten.

Naturvårdsverket konstaterade att det saknas aktuell, nationell uppföljning av natur, utevistelse och friluftsliv i skolan. Verket anförde vidare att en utvärdering av skolornas friluftsverksamhet är nödvändig samt att det behövs en uppföljning av utfallet av fler timmar i ämnet idrott och hälsa samt uppdraget om mer rörelse i skolan.

Ett annat problem som Naturvårdsverket uppmärksammade är att Statistiska centralbyråns kartläggning av skolgårdar och skolnära natur behöver uppdateras regelbundet samt utvidgas till att vara rikstäckande. En sådan uppdatering är viktig för att kunna ge en bild av tillgången samt visa på förändring över tid när det gäller tillgången till skolgårdar och skolnära natur.

Ett av skolans mål är att elever efter genomgången grundskola har kunskaper om förutsättningarna för en god miljö och hållbar utveckling (precisering 2). Denna precisering är enligt Naturvårdsverket svår att följa upp och kan därför förtydligas genom en koppling till friluftsliv.

Det går inte att följa upp precisering 3 att hänsyn ska tas till individens förutsättningar och behov att få tillgång till ett rikt friluftsliv. Naturvårdsverket ansåg att preciseringen är bred och omfattar grundprinciper i svensk undervisning oavsett verksamhetsområde. Av den anledningen borde preciseringen tydliggöra kopplingen till friluftsliv och göras uppföljningsbar, ansåg verket.

4 Stöd till friluftorganisationer

Sammanfattning

Sedan 2011 har Svenskt Friluftsliv fördelat statsbidraget till friluftslivets organisationer. Under senare år har anslaget legat på knappt 50 miljoner kronor.

Antalet friluftorganisationer som tilldelas organisations- och/eller verksamhetsbidrag ligger runt ett drygt tjugotal per år under perioden 2010–2021. Vilka organisationer som har tilldelats bidrag har förändrats i begränsad utsträckning under tidsperioden.

Fördelningen av statsbidraget har varierat men har under senare år legat på ungefär 50 procent till organisationsbidrag och 50 procent till verksamhetsbidrag.

Sedan 2016 har satsningar fokuserat mot de tio friluftslivspolitiska målen, men även andra inom friluftslivet underrepresenterade grupper som t.ex. barn och ungdomar och nyanlända gäller verksamhetsbidrag. Regeringen har genomgående i budgetpropositionen under de senaste åren gjort bedömningen att de verksamhetsbidrag som har beviljats har bidragit positivt till att uppnå målen för friluftslivspolitiken.

De fem största bidragsmottagarnas sammanlagda andel av organisationsbidraget ligger på ungefär samma nivå under hela tidsperioden. De beviljades ca 85 procent av det totala organisationsbidraget 2021. Den största enskilda mottagaren är Friluftslivsförbundet, som beviljas ca 35 procent av organisationsbidraget varje år. De fem största bidragsmottagarna av verksamhetsbidrag minskade till knappt 50 procent 2021. Sportfiskarna är den organisation som har beviljats mest i verksamhetsbidrag under tidsperioden. I slutet av perioden beviljades organisationen drygt 20 procent av det totala verksamhetsbidraget.

Statsbidragets andel av organisationernas totala intäkter hos de fem största bidragsmottagarna 2020 varierade kraftigt.

4.1 Statsbidrag till friluftorganisationer

Svenskt Friluftsliv har sedan bidragsåret 2011 fördelat statsbidraget till friluftslivets organisationer. Fördelningen görs i enlighet med lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv och förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftorganisationer.⁶⁰

Enligt 2 § ovannämnda förordning är syftet med statsbidraget att stödja att människor organiserar sig för vistelse i naturen med allemansrätten som grund samt att ge alla människor möjlighet att genom friluftsliv få naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om naturen och miljön. Med friluftsliv avses vistelse utomhus i natur- eller kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling.

⁶⁰ Anslagsposten 13:3 Stöd till friluftorganisationer i utgiftsområde 17 Kultur, medier och trossamfund.

Statsbidrag kan enligt 9 § förordningen lämnas antingen som organisationsbidrag (stöd i förhållande till medlemsantal och aktivitetsnivå) eller som verksamhetsbidrag (stöd för en specifik verksamhet eller särskild prövning, som är förenat med resultatkrav).

Statsbidrag till friluftorganisationer får enligt 4–6 §§ endast ges till organisationer som uppfyller ett antal förutsättningar. Ett krav som begränsar vilka organisationer som kan få bidrag är att de måste vara riksomfattande med ett lokalt eller regionalt förankrat föreningsliv i minst tio län eller bedriva en verksamhet som är av allmänt intresse för hela samhället och inte endast lokalt.

Organisationer som beviljas bidrag, dvs. organisations- och/eller verksamhetsbidrag, ska lämna in en ekonomisk redovisning av bidragsmedlen och redovisa vad bidraget har använts till (13 §). Enligt 14 § förordningen ska Svenskt Friluftsliv göra en samlad redovisning av organisationernas inlämnade underlag i sin årsredovisning. Av redovisningen ska det framgå vilka som har fått bidrag, med vilka belopp och för vilka ändamål.

Naturvårdsverket ska enligt 15 § förordningen varje år redovisa för regeringen hur bidraget har använts. Redogörelsen ska också innehålla en bedömning av i vilken utsträckning ändamålen med bidragen har nåtts samt, om det är möjligt, en bedömning av de samlade bidragens effekter i förhållande till syftet med bidragen.

I samband med att Svenskt Friluftsliv fick ansvaret för att fördela statsbidraget framfördes kritik, t.ex. från Statskontoret, främst med hänvisning till risken för jäv.⁶¹ För att minska denna risk har Svenskt Friluftsliv delegerat besluten till en fördelningskommitté bestående av fem ledamöter utsedda av, men oberoende från, Svenskt Friluftsliv. Kommittén fördelar statsbidraget utifrån förordningen. Till sin hjälp har kommittén personal från Svenskt Friluftslivs kansli.⁶²

Svenskt Friluftslivs styrelse ger ytterligare direktiv och förfinar de ramar som ska gälla för hur fördelningskommittén ska hantera de ansökningar som kommer in. Styrelsens uppgift har också varit att vägleda kommittén när det handlar om fördelningen mellan organisations- och verksamhetsbidrag. Organisationsbidragen är lite mer ”tillåtande”, eftersom dessa bidrag finansierar bidragsmottagarnas grundverksamheter. Verksamhetsbidragen är mer eller mindre projektbidrag, vilka visserligen kan vara mer eller mindre kortsiktiga.⁶³

4.2 Stödet till friluftorganisationer har ökat över tid

Under perioden 2010–2015 uppgick anslaget Stöd till friluftorganisationer till 27,8 miljoner kronor per år.⁶⁴ Anslaget ökade med över 70 procent till 47,8

⁶¹ Prop. 2009/10:238 s. 55.

⁶² Naturvårdsverket (2016) *Svenskt Friluftslivs fördelning av statsbidraget till friluftslivets organisationer* och <http://www.svensktfriluftsliv.se/>.

⁶³ Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21.

⁶⁴ Prop. 2010/11:1 s. 181, prop. 2011/12:1 s. 187, prop. 2012/13:1 s. 189, prop. 2013/14:1 s. 193 och prop. 2014/15:1 s. 198. Anslagsposten hette 13:4 Stöd till friluftorganisationer fram till budgetpropositionen 2018.

miljoner kronor fr.o.m. 2016.⁶⁵ Anslaget låg kvar på samma nivå under de tre därpå följande åren.⁶⁶

I enlighet med budgetpropositionen för 2020 tillkom en tillfällig ökning av anslaget med 3 miljoner kronor för planering av Friluftslivets år 2021. Anslaget uppgick till 50,8 miljoner kronor. Friluftslivets år ska lyfta friluftslivet och få fler människor att vara ute och visa upp alla de värden som friluftslivet har. Friluftslivets år är ett stort samarbetsprojekt mellan alla de organisationer och personer som vill delta.⁶⁷

Enligt budgetpropositionen för 2021 återgick anslagsnivån till nivån som gällde för 2019 under 2021. Anslaget 13:3 Stöd till friluftsförbund var 47,8 miljoner kronor i budgetpropositionen för 2021.⁶⁸

Svenskt Friluftsliv konstaterar att anslagsnivån inte har ändrats sedan 2015 samt att friluftslivet till skillnad från idrotten inte har fått något riktat stöd från staten under den pågående pandemin. Enligt Svenskt Friluftsliv befinner sig medlemsorganisationerna i en försämrad ekonomisk situation på grund av den pågående pandemin.⁶⁹

Regeringen föreslog en förstärkning av anslaget 50 miljoner kronor fr.o.m. 2022. Motiveringen var att regeringen bedömer att statsbidraget till friluftsförbund ger goda effekter för samhället och för folkhälsan.⁷⁰

4.3 Stödets fördelning 2010–2021

Nedan redogörs för hur anslaget till friluftsförbund har fördelats under perioden 2010–2021.⁷¹ De enskilda årens återredovisning skiljer sig något åt när det gäller utformning och vad som rapporteras. Ett par organisationer har bytt namn under perioden, vilket har gjort att de i sammanställningen har redovisats som olika organisationer.⁷² Svenskt Friluftsliv namnger redovisningarna efter redovisningsår men redovisar anslaget för föregående år. Därför redovisas 2020 års fördelning i redovisningen Svenskt Friluftsliv (2021) Återredovisning av statsbidrag till friluftsförbund 2021.

År 2010 var det sista året som Naturvårdsverket själva fördelade bidragen, och återredovisningen ser något annorlunda ut det året jämfört med de efterföljande årens rapporter.

⁶⁵ Prop. 2015/16:1 s. 207.

⁶⁶ Prop. 2016/17:1 s. 192, prop. 2017/18:1 s. 209 och prop. 2018/19:1 s. 162.

⁶⁷ Prop. 2019/20:1 utg.omr. 17 s. 192.

⁶⁸ Prop. 2020/21:1 utg.omr. 17 s. 180.

⁶⁹ Svenskt Friluftsliv (2020b) *Underlag – Det statliga anslaget som det ser ut idag till friluftslivet och skäl till att utöka statsanslaget – för att gynna friluftslivet och samhällsnyttan.*

⁷⁰ Prop. 2021/22:1 utg.omr. 17 s. 172.

⁷¹ Informationen har inhämtats från Naturvårdsverket (2011) Redovisning av hur 2010 års statsbidrag till friluftsförbund från Naturvårdsverket har använts, Svenskt Friluftslivs återredovisning av statsbidrag till friluftsförbund för perioden 2011–2020 och protokoll från Svenskt Friluftslivs fördelningskommittés möte den 14 januari 2021 om fördelningen av bidrag för 2021.

⁷² Den främsta anledningen till valet att redovisa på det sättet är att materialet inte tillåter en närmare granskning över huruvida det endast är ett namnbyte av samma organisation eller om det är en ny organisation med snarlik verksamhet med liknande namn: Svenska Scoutrådet fick bidrag från 2010–2012. Från och med 2013 får organisationen Scouterna bidrag. Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund fick bidrag 2010. Från och med 2011 får Sportfiskarna bidrag.

I Svenskt Friluftslivs återredovisningar beskrivs att arbetet med statsbidragsfördelningen utgår från förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftsförbund. Vidare har fördelningskommittén haft instruktioner från Svenskt Friluftslivs styrelse att förhålla sig till vid bedömningarna av ansökningarna. När kommittén fördelar bidraget ska förordningen följas tillsammans med eventuella avvägningar i aktuell budgetproposition och propositionen (prop. 2009/10:238). Dessutom får kommittén några områden som ska prioriteras inför varje år.

4.3.1 Stabilitet i vilka organisationer som har beviljats bidrag

Antalet organisationer som tilldelas bidrag under perioden varierar något. Antalet ligger runt ett drygt tjugotal organisationer per år under tidsperioden, med undantag för 2010 då en handfull färre organisationer tilldelades bidrag. Under 2021 tilldelades 24 organisationer bidrag, lika många organisationer som året innan. Några organisationer försvinner under åren medan andra tillkommer. Det finns även ett antal organisationer som endast vissa år tilldelas bidrag, men generellt sett är det samma organisationer som tilldelas bidrag för varje år. I bilaga 5 redogörs för vilka organisationer som har beviljats endera bidragsform under perioden 2010–2021.

Sett över hela tidsperioden är det 34 organisationer som fått ta del av statsbidraget. Fördelningarna per år varierar; den tydligaste variationen är mellan 2015 och 2016 då statsbidraget ökade med 20 miljoner kronor och det avspeglar sig i samtliga organisationers bidragsandel. Det finns även betydande skillnader i fördelningen inom varje år – beloppen spänner mellan ett tiotal tusen och miljonbelopp. Till exempel kan nämnas 2012 års fördelning där Friluftsförbundet fick 10 580 000 kronor medan Svenska Fjällklubben fick 12 000 kronor.

Beloppen skiljer sig inte nämnvärt från år till år utan ligger på ungefär samma nivå. När anslaget höjdes med 20 miljoner kronor från 2016 och framåt ökade bidragen till de enskilda organisationerna med näst intill en fördubbling av bidragen, vilket sedan har upprätthållits.

Av återredovisningarna framgår det t.ex. att Naturskoleföreningen inte har fått del av statsbidraget sedan 2013. Samtidigt framgår det av redovisningarna att föreningen ingår i projekt som drevs åren därefter av andra organisationer, t.ex. Naturskyddsföreningen och Sportfiskarna.

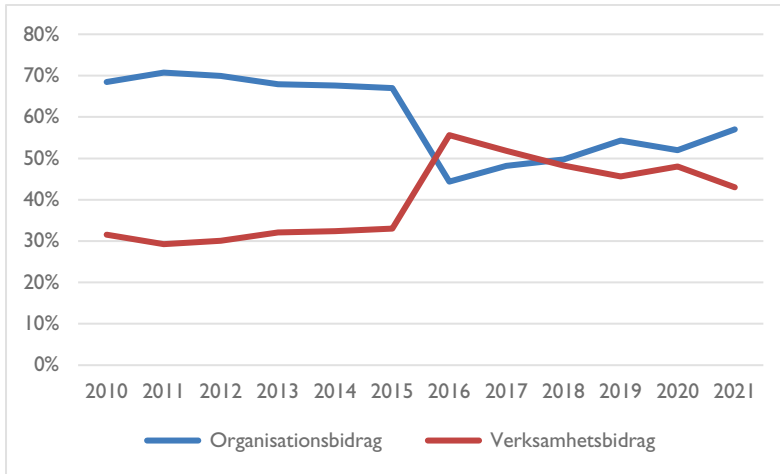
I återredovisningen av 2020 års bidrag så framgår det att fördelningen av anslaget överstiger det tillgängliga beloppet. Det beror på att ett antal organisationer var tvungna att på grund av den pågående pandemin skjuta sina verksamheter framåt i tiden. Svenskt Friluftsliv beviljade förlängd dispositionsrätt för delar av verksamhetsbidragen med förhoppningen att projekten kan återstarta så snart omständigheterna medger det.⁷³

⁷³ Svenskt Friluftsliv (2021) *Återredovisning av statsbidrag till friluftsförbund 2021*.

4.3.2 Fördelningen mellan verksamhets- och organisationsbidrag

Under det decennium som sammanställts har fördelningen mellan verksamhetsbidrag och organisationsbidrag varierat. Fram t.o.m. 2015 fördelades ungefär 70 procent till organisationsbidrag och 30 procent till verksamhetsbidrag. Från och med 2016 har fördelningen skiftat så att andelen verksamhetsbidrag har ökat. Fördelningen är nu ungefär lika mellan de olika bidragsformerna även om skillnaden mellan bidragsformerna ökade 2021. Diagrammet nedan visar fördelningen mellan de två bidragsformerna över tid.

Diagram 1 Fördelningen av de två bidragsformerna under 2010–2021



Källa: Svenskt Friluftslivs återredovisning av statsbidrag till friluftsförbund för de olika åren.

En konsekvens av den förändringen är att insynen i vad bidragen har använts till har ökat, eftersom det till verksamhetsbidragen kommer en redovisnings-skyldighet av hur medlen har använts, till skillnad från organisationsbidragen.

Av återredovisningarna framgår det inte explicit varför denna förändring har uppkommit, men en möjlig förklaringsfaktor är att det inför året 2016 inkom nästan dubbelt så många ansökningar om verksamhetsbidrag jämfört med tidigare år. Denna nivå har sedan bibehållits under de senare åren. Enligt återredovisningen av anslaget 2020 ska det totala belopp som utbetalas som organisationsbidrag uppgå till max 50 procent av totalbeloppet.⁷⁴ Beskrivningen är resultatet av ett arbete internt inom Svenskt Friluftsliv för att se över kriterierna för organisationsbidraget och tillämpas fr.o.m. budgetåret 2018.

Under 2020 fördelade Svenskt Friluftsliv statsbidraget till sammanlagt 24 organisationer; 5 fick organisationsbidrag, 8 fick verksamhetsbidrag och 11 fick båda bidragsformerna.

Svenskt Friluftsliv anger i återredovisningarna översökningsgraden för bidraget till friluftsförbund för respektive år. Översökningsgraden det första året Svenskt Friluftsliv ansvarade för bidragen, 2011, var nästan 100 procent, men den sjönk åren därefter. Av återredovisningen av det statsbidrag

⁷⁴ Ibid.

som betalades ut 2020 framgår det att översökningsgraden var nästan 50 procent. Översökningsgraden minskade till drygt 40 procent 2021.

4.3.3 Prioriteringsgrund

Sedan 2016 är det satsningar mot de tio friluftslivspolitiska målen och barn och unga i friluftslivet som har prioriterats, vilket ligger i linje med budgetpropositionerna från 2016 och 2017.

I enlighet med gällande förordning fick fördelningskommittén i sin instruktion i uppdrag att prioritera ansökningar vars huvudsakliga ändamål bidrar till eller främjar ett friluftsliv som är långsiktigt hållbart. Av återredovisningen när det gäller fördelningen av anslaget 2020 framgår det att man fortsätter att prioritera satsningar som strävade mot att uppfylla de 10 friluftspolitiska målen samt grupper som är underrepresenterade inom friluftslivet som t.ex. barn och ungdomar och nyanlända när det gäller verksamhetsbidrag.⁷⁵ Regeringen gör också bedömningen att de verksamhetsbidrag som har beviljats också har bidragit positivt till att uppnå de tio friluftslivsmålen.⁷⁶

Svenskt Friluftsliv har inte fått några signaler från regeringen eller i budgetpropositionen om att vissa specifika fritidspolitiska mål ska prioriteras när det gäller användningen av anslaget. Det är enligt Svenskt Friluftsliv inte helt oproblematiskt att friluftorganisationernas arbete sorterar under Miljödepartementet och Naturvårdsverket. Genom att friluftslivet får medel via Naturvårdsverket uppfattas det i alltför hög utsträckning som att friluftsförfrågorna är nära knutna till miljövärden. Enligt Svenskt Friluftsliv bör det årliga anslaget till friluftorganisationerna i stället utbetalas via Kammarkollegiet. Svenskt Friluftsliv anser att eftersom det politiska beslutet om medel till friluftslivet fattas i kulturutskottet vore det därför lämpligare att förfrågorna hanteras av kulturministern.⁷⁷

Enligt en medlem i Svenskt Friluftslivs styrelse vore det möjligt att förstärka kopplingen mellan anslaget och vissa specifika mål i framtiden, även om det skulle ta tid att åstadkomma en sådan förändring. Ett problem skulle kunna vara att en sådan öronmärkning av medel skulle kunna bidra till en förbättring av ett prioriterat mål, men att minskade resurser till projekt skulle riskera att leda till en negativ utveckling av andra mål. Anslaget är ett viktigt instrument, men sett för hela friluftslivspolitiken är betydelsen begränsad eftersom anslaget är begränsat.⁷⁸

Av de verksamhetsbidrag som utbetalades 2020 gick något mer än hälften (55 procent) till satsningar mot barn och ungdomar, knappt 30 procent till de tio friluftslivspolitiska målen och resterande 17 procent till satsningar mot nyanlända.⁷⁹

Enligt återredovisningen av 2019 års anslag gick 54 procent till satsningar mot barn och ungdomar, 25 procent till de tio friluftslivspolitiska målen och

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Prop. 2020/21:1 utg.omr. 17 s. 177.

⁷⁷ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

⁷⁸ Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21.

⁷⁹ Svenskt Friluftsliv (2021).

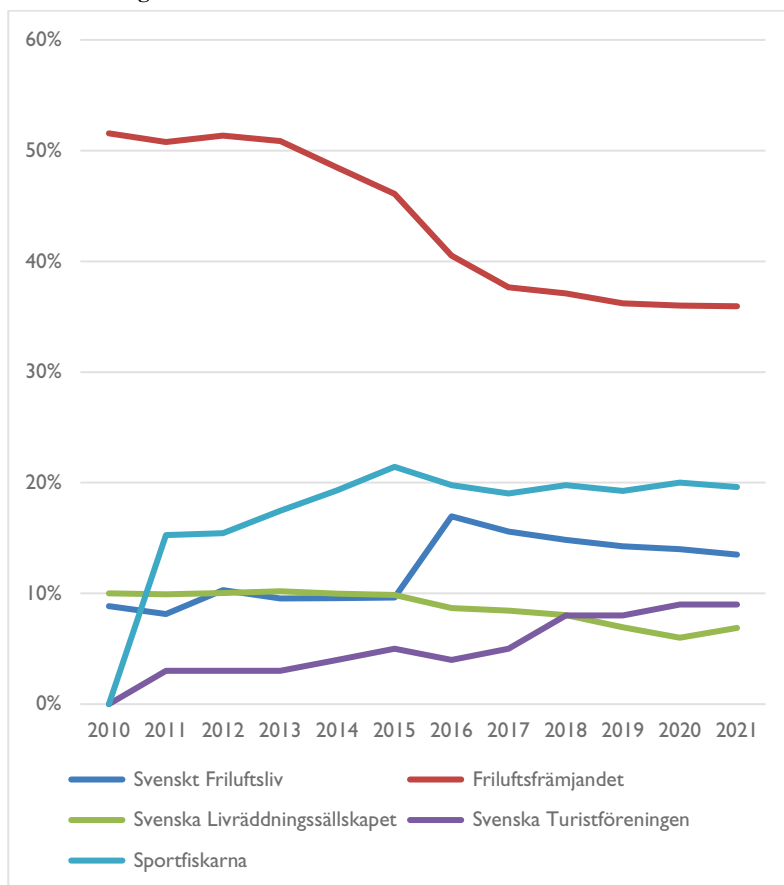
21 procent till satsningar mot nyanlända och integration. Av anslaget för 2018 gick 24 procent av bidragen till satsningar mot de tio friluftslivspolitiska målen, 33 procent till projekt mot nyanlända och integration och 43 procent till barn och ungdomar.⁸⁰

4.3.4 Största mottagare av bidrag

De fem största mottagarna av statsbidraget till friluftsgorganisationer analyseras nedan. Efter en sammanställning av samtliga mottagares bidrag under hela den undersökta perioden har sedan beräknats vilka fem organisationer som mottagit mest stöd. Dessa organisationer analyserades närmare och deras respektive andel av organisationsbidraget och verksamhetsbidraget separat per år har beräknats. I redovisningen ingår de medel som har avsatts för Svenskt Friluftslivs administration av de statliga medlen och för deras löpande verksamhet.

⁸⁰ Svenskt Friluftsliv (2019a) *Återredovisning av statsbidrag till friluftsgorganisationer 2019* och Svenskt Friluftsliv (2020a) *Återredovisning av statsbidrag till friluftsgorganisationer 2020*.

Diagram 2 De fem största bidragsmottagarnas andel av det totala organisationsbidraget



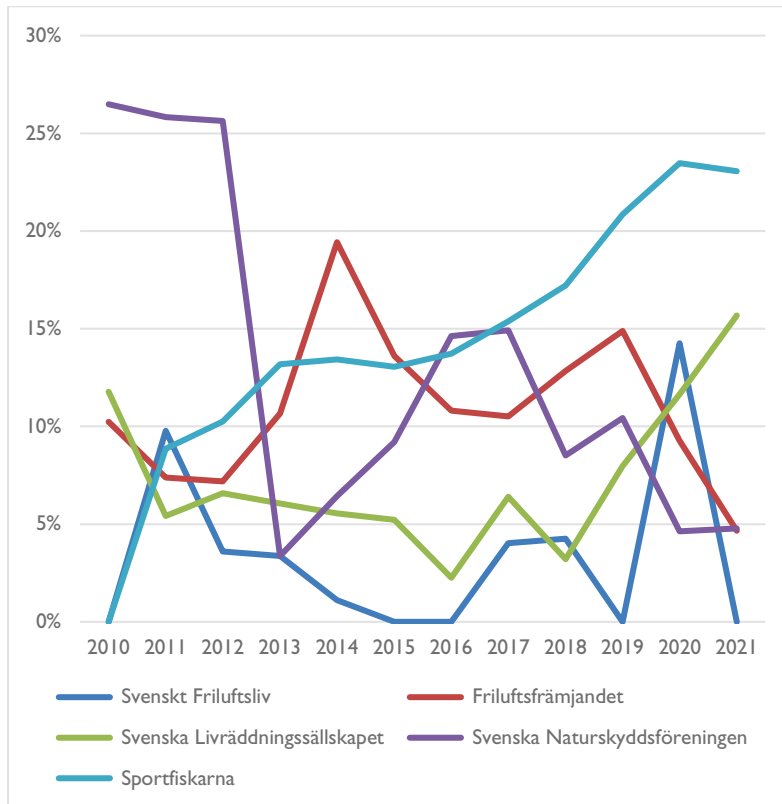
Diagrammet ovan illustrerar de fem största mottagarnas andel av totalt utbetalt organisationsbidrag under perioden 2010–2021. Som framgår av diagrammet har Friluftsrämjandet fått en stor andel av organisationsbidragen under hela perioden. I slutet av perioden beviljades organisationen ca 35 procent av det totala organisationsbidraget varje år.

De fem största bidragsmottagarnas sammanlagda andel av organisationsbidraget har minskat något under tidsperioden från precis över 90 procent till ca 85 procent. Det visar att ambitionen att minska snedfördelningen av organisationsbidragen inte har fått det genomslag som man önskade när man tog över fördelningen. Det återstår alltså att se om de nya kriterier som arbetats fram för organisationsbidraget kommer att få avsedd effekt. De nya riktlinjerna har använts sedan budgetåret 2018.

Diagrammet nedan visar de fem största mottagarnas andel av verksamhetsbidraget som betalats ut under perioden. Sett under hela perioden har Sportfiskarna varit den organisation som har beviljats mest i verksamhetsbidrag. Svenska Livräddningssällskapet har beviljats en ökad andel av det totala verksamhetsbidraget under de senaste åren. De fem största bidragsmottagarna

beviljades nästan hälften av det totala verksamhetsbidraget 2021. Andelen minskade från precis över 60 procent 2020.

Diagram 3 De fem största bidragsmottagarnas andel av det totala verksamhetsbidraget



Sammantaget visar analysen att fem av drygt 30 organisationer får en majoritet av statsbidraget. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att organisationsbidraget är baserat på medlemsantal, vilket delvis förklarar detta utfall. Av diagrammen ovan framgår det att prioriteringsordningen för de utbetalda bidragen ligger relativt konstant under hela perioden.⁸¹

⁸¹ När respektive organisations andel av bidragen analyseras är det viktigt att ta i beaktande att de rapporterade beloppen för vissa år skiljer sig något från vad som beskrivits kring de totala utbetalade bidragen. Enligt Svenskt Friluftsliv beror det på att beloppen i något fall har felrapporterats för en organisation, där bidraget "skrivits in på fel rad". För organisationsbidragen bör eventuella avvikelser vara skriv- eller summeringsfel då samtliga organisationer som tilldelats den delen rapporterat hela beloppet för varje år. När det gäller verksamhetsbidragen har några organisationer under åren beviljats efter ansökan, fått förlängd dispositionsrätt, vilket gör att det kan skilja något mellan de båda rapporterade beloppen (Svenskt Friluftsliv, mejl, 2021-02-02).

4.3.5 Statsbidragets andel av de totala intäkterna

Tabellen nedan visar statsbidragets andel av organisationens totala intäkter för de fem största bidragsmottagarna 2020.⁸² Andelen ger en indikation om hur stor betydelse statsbidraget har för respektive organisation.

Tabell 3 Statsbidragets andel av organisationernas totala intäkter 2020

Organisation	Andel
Svenskt Friluftsliv	91 %
Friluftsförbundet	34 %
Svenska Livräddningssällskapet	14 %
Svenska Naturskyddsföreningen	1 %
Sportfiskarna	16 %

Det kan konstateras att statsbidragets andel av organisationernas totala intäkter hos de fem analyserade medlemmarna i Svenskt Friluftsliv varierar kraftigt.

Statsbidraget är av stor betydelse för Svenskt Friluftsliv; bidraget står för 91 procent av organisationens intäkter 2020. För Svenska Naturskyddsföreningen är förhållandet det omvända och statsbidraget utgör endast 1 procent av organisationens intäkter. För övriga organisationer utgör statsbidraget 14–34 procent av respektive organisations intäkter för 2020.

Statsbidragets ekonomiska betydelse för organisationerna varierar, från mycket betydelsefullt till mindre betydelsefullt. Trots att statsbidraget ibland är förhållandevis litet i förhållande till medlemsorganisationernas årliga omsättning är det viktigt. Dels fungerar bidraget som ett kitt som håller samman medlemsorganisationerna, trots att de i realiteten skiljer sig åt i ganska så hög utsträckning, dels kan friluftorganisationerna satsa på områden eller initiera projekt som de annars inte hade haft resurser att genomföra.⁸³

Scouterna brukar återkommande ansöka om verksamhetsbidrag. Projekten är ofta framåtriktade, utforskande och med en inriktning som de lokala kårerna inte har resurserna att genomföra. Den röda tråden hos projekten har varit att öppna upp för nya grupper som normalt sett inte är medlemmar i scouterna.⁸⁴

Enligt Svenska Turistföreningen är organisationsbidraget betydelsefullt även om det endast utgör en mindre andel av vad koncernen omsätter. Bidraget har säkerställt att föreningen har kunnat satsa på nya områden, t.ex. demokratiutveckling i organisationen och utveckling av lokalavdelningarna, och säkerställt den digitala förmågan. Verksamhetsbidragen har främst använts för att utveckla ny verksamhet. Föreningen utvecklade materialet Allemansrättsskolan, som främst riktades till barn i mellanstadiet. Materialet används av lokal-

⁸² Siffrorna avser stödet till friluftorganisationer. Många friluftorganisationer får också andra statsbidrag, vilket innebär att samtliga statsbidrags andel av den totala omsättningen är högre.

⁸³ Svenska Jägareförbundet, Skypeintervju, 2021-05-04, och Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

⁸⁴ Scouterna, Skypeintervju, 2021-05-10.

avdelningarna så att de kan genomföra aktiviteter riktade mot barn och barnfamiljer, som information vid föreningens boenden och som undervisningsmaterial inom skolan.⁸⁵

4.4 Utvärdering av Svenskt Friluftslivs fördelning av statsbidraget

Naturvårdsverket gjorde 2016 en utvärdering av Svenskt Friluftslivs fördelning av statsbidraget till friluftslivets organisationer.⁸⁶ Naturvårdsverket konstaterade att de flesta verkar vara nöjda med hur Svenskt Friluftsliv sköter fördelningen av statsbidraget till de ideella friluftsföreningarna. Riktlinjer och principer om vem som bör och/eller får tilldelas statsbidrag har till viss del förändrats sedan Svenskt Friluftsliv tog över besluten. Enligt Naturvårdsverket har två mer kontroversiella förändringar gjorts. Svenskt Friluftslivs styrelse anser dels att fördelningskommittén ska prioritera de organisationer som har till huvudändamål att bedriva eller främja långsiktigt hållbart friluftsliv, dels att fördelningskommittén inte har mandat att bevilja organisationsbidrag till fler organisationer än de som tidigare åtnjöt organisationsbidrag.

Det första ställningstagandet om att organisationen måste ha friluftsliv som huvudändamål diskuterades redan under Friluftsrådets tid (upplöstes under 2009), även om Friluftsrådet i slutändan beslutade annorlunda. Samtidigt konstaterade Naturvårdsverket att de tidigare medlemmarna i Friluftsrådet inte hade något att invända mot Svenskt Friluftslivs ställningstagande.

När det gäller det andra ställningstagandet konstaterade Naturvårdsverket likaledes att flertalet respondenter, t.ex. regeringen, myndigheter, friluftsföreningar och andra intressenter, även hade förståelse för det andra beslutet och att ställningstagandet hade gjorts öppet och kommunicerats tydligt.

Det andra ställningstagandet var dock borttaget i riktlinjerna för 2016 då anslaget till friluftsföreningarna hade ökat. Svenskt Friluftsliv konstaterar också att det ställningstagandet inte längre gäller i och med att anslaget ökades.⁸⁷

Det framgår av Naturvårdsverkets utvärdering att ett flertal respondenter anser att det vore ändamålsenligt att ändra två aspekter av den nuvarande förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftslivets organisationer. Vissa organisationer har verksamheter och därmed organisationsbidrag riktade mot både idrott och friluftsliv. Enligt nuvarande regler får en organisation som beviljats ett statligt organisationsbidrag för en viss del av verksamheten inte söka ett annat organisationsbidrag, även om bidraget avser en annan del av verksamheten. Naturvårdsverket konstaterade att de flesta respondenter anser att det borde vara tillåtet att få två olika organisationsbidrag under förutsättning att de inte avser samma del av organisationen.

⁸⁵ Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21.

⁸⁶ Naturvårdsverket (2016).

⁸⁷ Svenskt Friluftsliv, mejl, 2020-12-21.

Enligt Svenskt Friluftsliv gäller denna begränsning fortfarande (9 § förordningen), dvs. bidrag ges som organisationsbidrag eller verksamhetsbidrag. Organisationsbidrag får dock inte ges till den som har fått ett annat statligt organisationsbidrag för samma bidragsår. Svenskt Friluftsliv har inte framfört någon synpunkt på detta i diskussioner med representanter för regeringen under de senaste åren.⁸⁸

Den andra önskade ändringen i förordningen handlar om att kunna tillåta en bredare grupp av organisationer att söka verksamhetsbidrag. Av uppföljningen framgår det att respondenterna anser att verksamhetsbidraget även borde vara avsett för verksamheter riktade mot att uppfylla de friluftslivspolitiska målen och inte begränsas till organisationer med en viss typ av struktur, vare sig organisatorisk eller geografisk.⁸⁹

Svenskt Friluftsliv konstaterar att förordningen inte har ändrats sedan den infördes och de känner inte heller till att någon ändring planeras.⁹⁰

Naturvårdsverket uppger att Svenskt Friluftsliv enligt förordningen har ett stort handlingsutrymme när det kommer till fördelningen av statsbidraget. De har en egen prioriteringsordning där de bl.a. prioriterar barn och unga samt integration. Bidraget är relativt begränsat och det är enligt Naturvårdsverket svårt att fördela bidraget till de olika friluftsmålen. Naturvårdsverket gör en uppföljning av hur pengarna används men endast på generell nivå. Naturvårdsverket för inte några diskussioner med Svenskt Friluftsliv om hur de väljer att fördela bidraget.⁹¹

Flera aktörer hanterar fördelningen av statsbidraget, från Miljödepartementet via Naturvårdsverket, Svenskt Friluftsliv, fördelningskommittén och slutligen till friluftorganisationerna. Styrelsen för Svenskt Friluftsliv är involverad i vissa delar av arbetet genom att exempelvis årligen sätta kriterier för fördelningen av anslaget. Styrelsen påverkar fördelningskommitténs arbete genom att tolka den inriktning som kommer med anslaget från regeringen och sedan göra bedömningar utifrån de fokusområden som styrelsen sätter för anslaget. Svenskt Friluftsliv säkerställer och kvalitetssäkrar även uppföljningen av hur anslaget har använts, vilken skickas till Miljödepartementet via Naturvårdsverket. Det är en balansgång när det gäller styrningen med kriterier och tilliten till organisationernas förmåga att utnyttja de finansiella medel som tilldelas på ett så bra sätt som möjligt. Enligt en tidigare styrelseledamot i Svenskt Friluftsliv så fungerar styrkedjan i stort sett bra och effektivt och man har uppnått en balans där styrningen varken är för stark eller för svag.⁹²

Enligt en tidigare ordförande i fördelningskommittén kan det skönjas en viss förutsägbarhet när det gäller fördelningen av statsbidraget. Det ligger i linje med fördelningskommitténs arbetsinriktning. Statsbidraget är en betydande del av vissa organisationers inkomst, och förutsägbarhet i fördelningen

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Naturvårdsverket poängterar att förordningens 4 § 5 alltid måste gälla, nämligen att organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering när det gäller organisationens verksamhet och syfte.

⁹⁰ Svenskt Friluftsliv, mejl, 2020-12-21.

⁹¹ Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14.

⁹² Friluftsförbundet, Skypeintervju, 2021-04-23. Generalsekreteraren i Friluftsförbundet är också tidigare styrelseledamot i Svenskt Friluftsliv.

underlättar föreningarnas arbete. Genom att förändringarna respektive år är begränsade tar det några år innan de minskade bidragen slår igenom och en förening har därmed tid att ställa om och anpassa verksamheten.⁹³

Alla de intervjuade anser att fördelningskommittén arbetar på ett bra och effektivt sätt, t.ex. genom snabb bidragshantering och en transparent process.⁹⁴

⁹³ Svenska Kennelklubben, Skypeintervju, 2021-04-28.

⁹⁴ Se t.ex. Scouterna, Skypeintervju, 2021-05-10, Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28, Svenska Brukshundklubben, Skypeintervju, 2021-04-29, Svenska Jägareförbundet, Skypeintervju, 2021-05-04 och Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21.

5 Det praktiska arbetet med friluftspolitiska mål

Sammanfattning

Det råder en samstämmighet bland berörda myndigheter, inklusive länsstyrelserna, och friluftorganisationerna att de friluftspolitiska målen fyller en viktig funktion. Målen är en viktig förutsättning för arbetet med att genomföra friluftslivspolitik. Det faktum att Sverige har en friluftslivspolitik som är bred lämnar spelrum för att samverka med olika aktörer

Naturvårdsverket och flera målansvariga myndigheter menar emellertid att det finns problem med alltför oprecisa och delvis överlappande mål, att det saknas en basnivå att utgå från när man ska följa upp målen samt att bedömningen av målutvecklingen försvåras av alltför komplexa och otydliga målpreciseringar.

Ett annat problem är bristen på uppföljningsbar statistik. Den primära statistikällan är den nationella uppföljningen av friluftslivsmålen, som görs vart fjärde år. Naturvårdsverket anser att tillgängliga mätinstrument och statistik inte räcker till för en fullgod uppföljning av målens utveckling. Flera andra myndigheter delar verkets uppfattning.

Eftersom målen varken är tidssatta eller utgår från en basnivå (s.k. nollmätning) fokuserar Naturvårdsverket på utvecklingsriktningen för målen. Verket anser att det vore önskvärt om det fanns mätbara friluftsmål med tillhörande etappmål. Enligt verket har det inte heller funnits någon dialog mellan Naturvårdsverket och regeringen om att etablera en nollmätning mot vilka målen kan följas upp. Naturvårdsverket har i egenskap av samordnande myndighet för uppföljningen av friluftslivspolitik framfört invändningar till regeringen vid två tillfällen, men dessa har inte lett till några korrigeringar av målen eller preciseringarna.

Länsstyrelsernas friluftssamordnare anser att mål och preciseringar kunde ha varit tydligare, en uppfattning som i princip delas av friluftorganisationer och en forskare. Flera friluftorganisationer beklagar särskilt att det saknas både en basnivå (se ovan) och ett slutmål för de friluftspolitiska målen. Dessa mål borde enligt Svenskt Friluftsliv ha lika stor tyngd som miljömålen.

De flesta länsstyrelser och friluftorganisationer är ense om att målen om allemansrätten, om tillgång till natur samt om attraktiv tätortsnära natur är bland de mest centrala målen för arbetet med friluftslivsfrågor.

5.1 Problemen kring friluftslivsmål och preciseringar kvarstår

Det råder en samstämmighet bland berörda myndigheter att de friluftspolitiska målen är viktiga och positiva för utvecklingen av friluftslivet. Mer specifikt menar myndigheterna att det är positivt att Sverige har en friluftslivspolitik som är bred och inte enbart en angelägenhet för naturvården. Genom att ha

målen så har det praktiska arbetet med friluftslivspolitiken också underlättats. Målen beskriver vad som är viktigt för friluftslivet och vilka faktorer som behöver säkerställas för att man ska få ett friluftsliv som gäller alla.⁹⁵

Naturvårdsverket har gjort två uppföljningar, 2015 respektive 2019, av målen för friluftslivspolitiken. I båda uppföljningarna riktades viss kritik mot målen och de tillhörande preciseringarna (se avsnitt 3.3). Frågan är om denna kritik kvarstår i dag?

Naturvårdsverket har en central roll eftersom verket är samordnande myndighet för uppföljningen av friluftslivspolitiken.⁹⁶ Enligt Naturvårdsverkets myndighetsinstruktion ska verket dels verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas, dels samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv och samverka med andra berörda i sådana frågor.⁹⁷

Regeringen beslutade om ett förtydligande i Naturvårdsverkets instruktion i mitten av mars 2022. Verket ska vartannat år redovisa en samlad uppföljning av de friluftslivsmål som regeringen fastställt och vart fjärde år lämna förslag i syfte att målen ska nås,⁹⁸

Naturvårdsverket tar upp två skrivelser som har författats efter verkets båda uppföljningar av friluftslivspolitiken. I skrivelserna efterfrågades förtydliganden om målpreciseringarna från regeringen. Av skrivelsen från 2015 framgår det att fyra av preciseringarna har varit för otydliga för att helt eller delvis kunna följas upp. Naturvårdsverket föreslår i skrivelsen att dessa ska ses över och ändras till kommande uppföljningar. Även vissa förändringsförslag framförs i skrivelsen om exempelvis målen om folkhälsa då målet fokuserar enbart på fysiska hälsoaspekter och inte täcker in psykiska hälsoaspekter.⁹⁹ I skrivelsen 2019 konstateras att vissa preciseringar av målen behöver förtydligas för att kunna vara uppföljningsbara.¹⁰⁰ Naturvårdsverket har haft relativt begränsad kontakt med regeringen när det gäller arbetet med friluftslivet. De invändningar om mål och preciseringar som Naturvårdsverket har framfört till regeringen har inte lett till några åtgärder.¹⁰¹

Naturvårdsverket anser att målen för friluftslivspolitiken är relativt oprecisa, t.ex. finns det inte något specifikt mål att utövandet av friluftslivsaktiviteter ska öka till ett fastställt slutdatum. Ett annat problem är att vissa mål är delvis överlappande, t.ex. målen om tillgänglig natur, tillgång till natur och tätortsnära natur. Betydande sakkunskap krävs för att förstå preciseringarnas innebörd och för att kunna följa upp dem. Enligt Naturvårdsverket fungerar de mer som ett sätt att ringa in vad respektive mål handlar om. Preciseringarna ska fungera som ett stöd i arbetet men täcker inte målen. Preciseringarna pekar alltså på vad regeringen tycker är viktigt när det gäller friluftslivspolitiken, och sedan får myndigheterna identifiera olika sätt att göra uppföljningar och skapa

⁹⁵ Bland annat Skypeintervjuer, gjorda med Boverket 2021-04-26, Folkhälsomyndigheten 2021-05-07, Naturvårdsverket 2021-04-14 och Skogsstyrelsen 2021-04-20.

⁹⁶ Det står inget i Naturvårdsverkets instruktion eller regleringsbrev att verket ska följa upp målen. Denna fråga tas enbart upp i regeringens skrivelse (skr. 2012/13:51).

⁹⁷ Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁹⁸ SFS 2022:187. Publicerad den 15 mars 2022.

⁹⁹ Naturvårdsverket (2015b) *Skrivelse – Uppföljning av de tio målen för friluftslivspolitiken*.

¹⁰⁰ Naturvårdsverket (2019c) *Skrivelse – Den andra uppföljningen av de tio målen för friluftslivspolitiken*.

¹⁰¹ Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14.

underlag med stöd utifrån det. Dessutom menar Naturvårdsverket att det kan förekomma skillnader i hur preciseringarna tolkas och används både mellan olika handläggare inom en och samma myndighet och mellan olika myndigheter. Enligt Naturvårdsverket kan preciseringarna främst betraktas som ett stöd vid en uppföljning, men samtidigt kan andra myndigheter tolka preciseringarna som mer bokstavligt uppföljningsbara.¹⁰²

Ett annat problem är att preciseringarna kan vara svåra att mäta. Det gäller t.ex. preciseringar tre i mål 4 Tillgång till natur för friluftsliv och mål 5 Attraktiv tätortsnära natur. När det gäller att andelen av det tätortsnära natur- och kulturlandskapets kvaliteter och upplevelsevärden ska öka kan man förvisso tala om var olika slags natur är belägna i Sverige. Dock finns det lite kunskap om vilken kvalitet som olika områden har. Det är inte heller klart vilken basnivå på naturen som man ska utgå från vid en uppföljning av målet. När det gäller att friluftslivets behov av tillgång till attraktiva natur- och kulturlandskap ska säkerställas genom hållbart brukande, fysisk planering och bevarande menar Naturvårdsverket att det är svårt att följa upp preciseringen. Detta beror enligt verket på att det saknas kunskap om vad som är friluftslivets behov. En annan komplicerande faktor är att kunskap om friluftsliv inte nödvändigtvis innebär att man agerar i enighet med denna kunskap. Naturvårdsverket exemplifierar med att kunskapen om allemansrätten är god men att många personer agerar på ett felaktigt sätt ute i naturen.¹⁰³ Även Skogsstyrelsen lyfter fram att den oklara utvecklingen för mål 4 Tillgång till natur för friluftsliv beror på att det saknas kunskap om naturens kvalitet, dvs. vad naturen kan användas till för aktiviteter.¹⁰⁴

De målsavärande myndigheterna har diskuterat målen och inte minst preciseringarna alltsedan de tillkom. Diskussionen har genomgående intensifierats i samband med de utvärderingar som har gjorts. Det handlar inte minst om att vissa preciseringar är svåra att följa upp, vilket gör målen svåra att följa upp. Det är enkelt att inledningsvis formulera konkretiseringar, men det är först efter ett antal år som eventuella brister och problem blir uppenbara.¹⁰⁵

I myndighetsinstruktionen framgår tydligt Skogsstyrelsens ansvar för att samordna arbetet med mål 4 Tillgång till natur för friluftsliv.¹⁰⁶ Enligt Skogsstyrelsen skulle uppdrag med fokus på målet i regleringsbrevet säkerställa en prioritering som skulle underlätta för myndigheten att arbeta med målet. Från Skogsstyrelsens sida har man uppfattat att det är Naturvårdsverket som i huvudsak har fört talan i frågan om förändring av målen. Skogsstyrelsen säger att den huvudsakliga kommunikationen går genom Naturvårdsverket vid diskussioner med departementen och att myndigheten därför inte för någon egen diskussion i dessa frågor. Ett problem är att mål 4 och mål 5 överlappar varandra. Ett annat problem med mål 4 Tillgång till natur för friluftsliv är att

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Skogsstyrelsen, Skypeintervju, 2021-04-20.

¹⁰⁵ Boverket, Skypeintervju, 2021-04-26, Folkhälsomyndigheten, Skypeintervju, 2021-05-07 och Skogsstyrelsen, Skypeintervju, 2021-04-20.

¹⁰⁶ Förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

preciseringarna i realiteten saknar betydelse. Den tredje preciseringen, ”Friluftslivets behov av tillgång till attraktiva natur- och kulturlandskap säkerställs genom hållbart brukande, fysisk planering och bevarande”, är helt avgörande i sammanhanget och de övriga två preciseringarna bidrar till preciseringen. Den tredje preciseringen är så pass bred och svår att kvantifiera jämfört med de två andra preciseringarna. Det är också den precisering som Skogsstyrelsen anser är deras primära ansvar, eftersom de två första preciseringarna huvudsakligen är Naturvårdsverkets ansvar. Ansvaret för den fjärde preciseringen delas mellan olika myndigheter och kommuner. Enligt Skogsstyrelsen saknas det underlag för att bedöma i vilken utsträckning som det finns modeller för att lösa målkonflikter mellan olika intressenter.¹⁰⁷

Folkhälsomyndigheten understryker att de friluftslivspolitiska målen inte kan ses isolerade, utan de hänger ihop. Ett problem är att tolkningen av begreppet friluftsliv ibland blir för snäv, med fokus på de storslagna naturupplevelserna och inte det vardagsnära friluftslivet. Enligt myndigheten är det viktigt att åtgärder vidtas för att sänka tröskeln för att få människor att bege sig ut i naturen. Den tätortsnära naturen får då en nyckelroll.¹⁰⁸

Enligt Folkhälsomyndigheten behöver såväl målen som preciseringarna ses över och det vore önskvärt med mål som är mät- och uppföljningsbara. Bedömningen av hur målen utvecklas görs av respektive myndighet. Det vore önskvärt med fastställda bedömningskriterier för att underlätta jämförelse mellan olika målsvariga myndigheters bedömningar. En konkretisering av målen och preciseringarna skulle kunna göras så att de blev mätbara och tidsbundna.¹⁰⁹

Boverket hänvisar till Naturvårdsverkets uppföljningar och de diskussioner som har förts om målens uppföljningsbarhet. Enligt Boverket är målen i sig relativt tydliga och det är lätt att förstå vad man ska sträva efter. Samtidigt går det inte att bortse från att det rör sig om övergripande mål. Uppföljningsbara mål ska dels kunna mätas, dels mäta rätt saker. Målen måste också kunna kommuniceras ut för att de ska spegla en vision av något slag. Boverket konstaterar att det faktum att myndigheterna samarbetade med att ta fram målformuleringar bidrog till den komplexa målstrukturen. De olika myndigheternas fokus skulle på olika sätt tas om hand i friluftslivsmålen och inte minst i de tillhörande preciseringarna. Enligt Boverket är det något som kan avspeglas i preciseringarna, t.ex. den tredje strecksatsen för det femte målet där många parametrar ingår. En annan kritik som Boverket lyfter fram är att varje mål följs upp var för sig. Det vore enligt verket bra om man försökte att ta ett helhetsgrepp på friluftslivsmålen, vilket man gör med miljömålsuppföljningarna. Det skulle innebära att alla aktörer fick en bättre bild över området samt underlätta samordning av och beslut om prioriterade åtgärder för att påverka utvecklingen av de olika målen. En förändring i en sådan riktning skulle kräva ett närmare samarbete mellan berörda myndigheter.¹¹⁰

¹⁰⁷ Skogsstyrelsen, Skypeintervju, 2021-04-20.

¹⁰⁸ Folkhälsomyndigheten, Skypeintervju, 2021-05-07.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Boverket, Skypeintervju, 2021-04-26.

Mål 5 Attraktiv tätortsnära natur är enligt Boverket ett problematiskt mål då myndigheten inte har tillräckligt precisa verktyg för att följa upp målet på ett bra sätt. Liksom Naturvårdsverket menar Boverket att målets tredje precisering är komplex och att den har visat sig svår att följa upp i praktiken. Även de första två preciseringarna till målet skulle tjäna på att kvantifieras för att kunna mätas ordentligt och följas upp över tid.¹¹¹

Problemen kvarstår när det gäller mål 8 Ett rikt friluftsliv i skolan. Naturvårdsverket menar att målet och de breda preciseringar gör att det blir svårt att följa upp.¹¹² Det har enligt Skolverket inte heller förts någon diskussion när det gäller behovet av förtydliganden eller förändringar av de preciseringar som tillhör målet. Enligt Skolverket har man inte heller lyft frågan och inte heller fört någon specifik diskussion med Utbildningsdepartementet om friluftslivsmålet för skolan. Problem när det gäller målets utveckling har förts vid myndighetsövergripande möten, t.ex. vid de nätverksträffar som organiseras om friluftslivet, samt i Skolverkets interna ämnesbevakningsgrupp för idrott och hälsa.¹¹³

5.2 Det saknas statistik för att följa upp friluftsmålen

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2006 i uppdrag av regeringen att ta fram ett förslag till program för statistik om friluftsliv. Enligt uppdraget skulle Naturvårdsverket efter samråd med berörda myndigheter, organisationer, frilufsorganisationer och andra intressenter utarbeta ett förslag till program för att ta fram relevant statistik om friluftsliv. Uppdraget redovisades den 1 juni 2008.¹¹⁴ I rapporten föreslogs ett program för att samla in och samordna statistik om friluftsliv. Enligt Naturvårdsverket har förslaget inte genomförts med undantag för den nationella översikten, som görs vart fjärde år.¹¹⁵ I sammanhanget kan nämnas att förslaget var att göra årligt återkommande översikter. Programförslaget innehöll t.ex. besökarundersökningar, både i skyddad natur – som naturreservat och nationalparker – och i kommunala områden som är tillgängliga för allmänheten genom allemansrätten. Andra förslag var studier om specifika målgrupper, som barn och ungdomar eller äldre människor, och deras friluftsvanor, studier om friluftslivets ekonomiska betydelse eller studier fokuserade på särskilda friluftaktiviteter. Av rapporten framgår det att avsaknaden av statistik kan få stora negativa konsekvenser.

Naturvårdsverket konstaterar att de mätinstrument och den statistik som finns tillgänglig i dag inte är tillräckligt för att på ett fullgott sätt kunna utvärdera friluftslivsmålen utveckling.¹¹⁶ Bedömningen i den senaste uppföljningen var också att tre av tio mål bedömdes som oklara på grund av otillräckliga data.¹¹⁷

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14.

¹¹³ Skolverket, Skypeintervju, 2021-04-15.

¹¹⁴ Naturvårdsverket (2009), *Statistikprogram för friluftslivet – ett förslag*, rapport 5975, juni 2009.

¹¹⁵ Naturvårdsverket, mejl, 2021-04-27.

¹¹⁶ Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14.

¹¹⁷ Naturvårdsverket, mejl, 2021-04-27.

Folkhälsomyndigheten, Boverket och Skogsstyrelsen delar uppfattningen att ett problem alltsedan målens tillkomst är att det saknas underlag och statistik för flera av målen. För att kunna följa upp målen på ett effektivt sätt krävs tillförlitlig, återkommande och representativ statistik.¹¹⁸ Enligt Folkhälsomyndigheten har de målansvariga myndigheterna också olika utgångspunkt kring vilken statistik som är möjlig att användas.¹¹⁹

Enligt Skogsstyrelsen lämnade SCB in resultatet av en kartläggning av grönstrukturen i landets samtliga tätorter där tillgång till grönområden undersöktes ganska snart efter Naturvårdsverkets senaste uppföljning.¹²⁰ Hade den varit tillgänglig tidigare hade eventuellt något kunnat sägas i uppföljningen om målet Tillgång till natur för friluftslivets utveckling. Det har inte gjorts någon bedömning av SCB:s underlag, dvs. om det går att göra någon bedömning av hur målet har utvecklats. En sådan bedömning kommer att göras först i samband med Naturvårdsverkets nästa stora uppföljning av friluftsmålen.¹²¹

Naturvårdsverket har tagit initiativ för att förbättra statistiken, t.ex. genom att synkronisera uppföljningen av friluftslivsmålen och miljömålen.¹²² I rapporten redovisas ett förslag till metoder, data, indikatorer och annat underlag som kan användas för uppföljning av friluftslivet i miljömålen och friluftslivsmålen. Syftet med förslaget var att utveckla en samlad och effektiv uppföljning av friluftslivet som ska fungera både för miljö kvalitetsmålen och för friluftslivsmålen. Rapporten ledde till utformningen av friluftsvaneenkäten. Vidare utgick rapporten från att verket bara fick använda befintliga data. För närvarande pågår diskussioner om hur myndigheterna ska kunna förbättra underlaget till nästa uppföljning.¹²³

Myndigheterna har tillsammans med länsstyrelsen sammanställt vilka behov av kunskap som finns för att följa upp målen, och friluftslivet generellt. En rapport med förslag på insatser beräknas vara färdig i slutet av första kvartalet 2022. Under 2022 kommer Naturvårdsverket att inom ramen för verkets ansvar samordna uppföljningen av friluftslivsmålen och arbeta vidare med frågan. Respektive målansvarig myndighet har också på egen hand bedrivit arbete för att ta fram underlag för respektive mål. Till exempel har Skogsstyrelsen tagit fram statistik om föryngringsavverkning i tätortsnära natur, och Naturvårdsverket har utrett möjligheterna att använda mobildata för att räkna hur många som rör sig i naturen.¹²⁴

¹¹⁸ Skypeintervju med Boverket 2021-04-26, Folkhälsomyndigheten 2021-05-07 och Skogsstyrelsen 2021-04-20.

¹¹⁹ Folkhälsomyndigheten, Skypeintervju, 2021-05-07.

¹²⁰ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/gronytor-i-och-omkring-tatorter/>.

¹²¹ Skogsstyrelsen, Skypeintervju, 2021-04-20.

¹²² Naturvårdsverket (2014) *Uppföljning av friluftsliv – Förslag till en samlad uppföljning av friluftsliv inom miljömålssystemet och friluftslivsmålen*, rapport 6480, april 2014.

¹²³ Naturvårdsverket, mejl, 2021-04-27.

¹²⁴ Naturvårdsverket, mejl 1, 2022-02-03.

Mål 4 Tillgång till natur för friluftsliv

Skogsstyrelsen arbetar med att ta fram statistik när det gäller tillgång till skog. Ambitionen är att inkludera skogens kvalitet i statistiken. Mål 4 och 5 överlappar varandra, så arbetet berör båda målen. Skogsstyrelsen samarbetar med både SCB, Boverket och Naturvårdsverket. Framöver kan även fler myndigheter komma att involveras i arbetet.¹²⁵ Under senhösten 2021 publicerade Skogsstyrelsen statistik för tätortsnära föryngringsavverkning. Skogsstyrelsens förhoppning är att under 2022 kunna utveckla ytterligare statistiska underlag. Dessa underlag kommer förhoppningsvis att vara ett första steg som sedan behöver vidareutvecklas för att också inkludera naturens kvalitet.¹²⁶

Mål 5 Attraktiv tätortsnära natur

Boverket har huvudansvaret för uppföljningen av mål 5 Attraktiv tätortsnära natur. Som framgick ovan bedöms målet ha en oklar riktning, delvis beroende på att det saknas en nollmätning att relatera uppföljningen till. Flera indikatorer pekar mot att det sker en positiv utveckling av tillgång till och tillgänglighet till den tätortsnära naturen. Det tas många initiativ som ökar tillgången till den tätortsnära naturen; t.ex. bildas det många nya naturreservat, och många LONA-projekt (Lokala Naturvårdsprojekt) genomförs i den tätortsnära naturen med upprustning av t.ex. leder, stigar och toaletter. Fler kommuner tar också fram grönpelaner och andra planeringsunderlag. Enligt Boverket är kommunernas vägledande översiktsplaner eller gröonstrukturplaner där tätortsnära natur kan pekas ut ett viktigt styrmedel. Enligt plan- och bygglagen (PBL) ska varje kommun ha en översiktsplan som omfattar hela kommunen.¹²⁷ Översiktsplanen ska vara vägledande för efterföljande planering, t.ex. detaljplanering. Gröonstrukturplaner är frivilliga planeringsunderlag som kommunen kan ta fram för att få mer fördjupade analyser inom området. En sådan gröonstrukturplan kan, men behöver inte, beslutas av kommunpolitiker. Innehållet i dessa planer kan ge inspel till hur gröonstrukturer ska utformas i detaljplaner. Cirka hälften av kommunerna har sådana dokument, men kvaliteten varierar och det varierar i vilken utsträckning dessa planer används.¹²⁸

Boverket har tillsammans med Naturvårdsverket publicerat en vägledning om varför och hur kommunen kan arbeta med grönpelaneringen och ta fram en grönpelan. Det strategiska dokumentet visar hur kommunen och andra aktörer kan bevara och utveckla grönstrukturen och dess ekosystemtjänster i städer, samhällen och landskapet som helhet.¹²⁹

Samtidigt ser Boverket och Skogsstyrelsen att det sker en förändring av markanvändningen i tätortsnära naturområden. Dessa områden är utsatta för ett högt bebyggelsestryck och exploatering av naturen, vilket påverkar till-

¹²⁵ Skogsstyrelsen, Skypeintervju, 2021-04-20.

¹²⁶ Skogsstyrelsen, mejl, 2022-02-11.

¹²⁷ 3 kap. 1–2 §§ PBL (2010:900).

¹²⁸ Boverket, Skypeintervju, 2021-04-26.

¹²⁹ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/gronplan/> och <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/samhallsplanering/gronplanering/>.

gången till den tätortsnära naturen negativt. Enligt Boverket saknas det emellertid statistik på nationell nivå som gör det möjligt att följa hur tillgången till sådana naturområden utvecklas över tid. Enligt myndigheterna är det endast en mindre andel av den tätortsnära naturen som har ett långsiktigt skydd. Det finns stora kommunala och regionala skillnader i landet i arbetet med naturen, vilket försvårar möjligheten att göra en nationell bedömning när det gäller tillgången till tätortsnära natur utifrån de preciseringar som finns. Vissa kommuner arbetar aktivt med att utveckla grönområden och skyddar naturen genom att bilda naturreservat medan andra kommuner inte har samma möjligheter och inte så mycket egen mark, resurser eller kunskap för att kunna arbeta på ett sådant sätt.¹³⁰

Vid bägge uppföljningarna av målet (2015 och 2019) fanns inte tillräckligt med tillgängliga data. SCB gör regelbundet statistiska undersökningar av tillgång till grönområden i städer och tätorter. Men metodiken utvecklas ständigt, vilket gör att statistiken inte är direkt jämförbar mellan åren. Dessutom är det långt mellan undersökningarna. Undersökningen från 2010 bygger på data från 2007 och omfattar bara de 33 största tätorterna i Sverige. Den undersökning som publicerades i december 2019, och som kom först efter det att Naturvårdsverkets uppföljning var slutförd, bygger på data från 2015 och omfattar alla tätorter. Om denna statistik hade funnits tillgänglig hade det varit enklare att uttala sig om målets utveckling. Boverket förklarar att ambitionen har varit att ta fram nationell statistik som rör målet Attraktiv tätortsnära natur, men Naturvårdsverket har tillsammans med SCB startat ett sådant arbete med fokus på attraktiv tätortsnära natur. Boverket, Folkhälsomyndigheten och Skogsstyrelsen sitter med i referensgruppen.¹³¹

Enligt Naturvårdsverket håller rapporten från SCB på att färdigställas. Rapporten består av flera delar och har flera syften. För det första vill man försöka ta fram bättre statistik som också tar med kvalitetsaspekter när det gäller den tätortsnära naturen. För det andra vill man försöka ta fram statistik som gör det möjligt att göra jämförelser mellan åren när det gäller förändringar i tillgång till tätortsnära natur. För det tredje vill man hitta ett verktyg som visar förändringen av tillgång och tryck över tid som kommunerna kan använda i sitt arbete. Statistiken förväntas enligt Naturvårdsverket kunna användas i uppföljning på framför allt lokal nivå, och verktyget ska kunna användas på lokal nivå för att följa förändringar över tid och planera för tillgång till natur i tätort.¹³²

Boverket har inte fått något specifikt regeringsuppdrag som rör framtagandet av statistik som rör tätortsnära natur, och verket har inte heller tilldelats resurser för ett sådant arbete. Boverket har via Naturvårdsverket (som representant i referensgruppen) framfört ett önskemål om att regeringen tilldelar resurser för att genomföra ett sådant arbete. För myndigheten är friluftslivsfrågorna ett viktigt arbete men samtidigt ett relativt litet arbetsområde jämfört med andra arbetsområden.¹³³

¹³⁰ Boverket, Skypeintervju, 2021-04-26 och Skogsstyrelsen, Skypeintervju, 2021-04-20.

¹³¹ Boverket, Skypeintervju, 2021-04-26.

¹³² Naturvårdsverket, mejl 2, 2022-02-03.

¹³³ Ibid.

5.3 Mätbara mål vore önskvärda men är svåra att ta fram

Naturvårdsverket har valt att fokusera på utvecklingsriktningen för målen. Anledningen till det är att det inte finns någon fastställd tidpunkt för när målen ska ha nåtts. Etappmålen i miljömålssystemet är enligt Naturvårdsverket mer konkreta jämfört med målen och preciseringarna som finns för friluftslivspolitiken. Naturvårdsverket anser att om målen och indikatorerna formulerades på rätt sätt skulle det kunna vara värdefullt med etappmål också för friluftslivspolitiken, även om det är svårt att genomföra för alla målen. Det stora problemet enligt Naturvårdsverket är att man behöver fastställa en basnivå för målen som förändringarna av målen sedan jämförs med över tid. Ett problem med att fastställa en basnivå är att de data som skulle vara aktuella ofta endast tas fram på kommunal nivå, dvs. det finns inga motsvarande nationella data. För att fastställa kvaliteten på naturen måste man göra markinventeringar kombinerat med intervjuer, vilket är en tidskrävande process, och alla kommuner gör inte sådana markinventeringar. Det är ett arbete som Naturvårdsverket uppmanar bl.a. kommunerna att göra för att ha underlag till sin fysiska planering och annat kommunalt friluftslivsarbete.¹³⁴

Även Boverket menar att det är svårt att följa upp målen och preciseringarna då det inte finns någon basnivå att utgå från. Till exempel saknas det kunskap om andelen tätortsnära natur, vilka kvaliteterna är och hur de ska värderas. Ett annat problem är att det inte är fastställt någon tydlig nivå när målen kan anses ha uppnåtts.¹³⁵ Skogsstyrelsen menar att kvantifierbara mål skulle underlätta arbetet med att bedöma utvecklingen och om ytterligare insatser krävs. En uppföljning utan tydligt angivna mål är problematisk då det komplicerar styrprocessen. I realiteten innebär det att det inte har gjorts något ställningstagande kring var arbetet befinner sig i förhållande till målen.¹³⁶

Enligt regeringens skrivelse om målen för friluftslivspolitiken¹³⁷ ska uppföljningen av politiken bygga i huvudsak på tillgängliga mätinstrument. Samtidigt ska uppföljningen kunna utvecklas till att bli mer ändamålsenlig och ge större stöd till friluftslivspolitiken. Regeringen betonar att en grundförutsättning för en lyckad uppföljning är en nollmätning. Enligt skrivelsen skulle regeringen se över frågan om hur relevanta underlag och statistik kan tas fram för att ge större stöd till friluftslivspolitiken.¹³⁸

Enligt Naturvårdsverket har det inte förts någon diskussion mellan verket och regeringen om att etablera en nollmätning mot vilka målen kan följas upp. En nollmätning diskuterades i samband med diskussionen om att ha en samlad uppföljning av friluftsliv inom miljömålssystemet och friluftslivsmålen. Resultaten blev som beskrevs ovan att man enades om att mäta friluftslivet genom en enkät och ha denna som bas i arbetet för att mäta just friluftslivets utveckling. Miljödepartementet har inte varit direkt involverat när det gäller

¹³⁴ Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14.

¹³⁵ Boverket, Skypeintervju, 2021-04-26.

¹³⁶ Skogsstyrelsen, Skypeintervju, 2021-04-20.

¹³⁷ Regeringens skrivelse (skr. 2012/13:41 s. 36–37) *Mål för friluftslivspolitiken*.

¹³⁸ *Ibid*, s. 36–37.

vilka data som ska tas fram för att mäta friluftslivet. Naturvårdsverket betonar att de har regelbundna avstämningar med Miljödepartementet om det pågående arbetet. Verket utesluter inte att frågan kommer att diskuteras i framtiden.¹³⁹

Däremot har de berörda myndigheterna diskuterat en nollmätning av själva friluftslivsutövandet – alltså det övergripande målet med arbetet. Resultatet av denna diskussion blev den enkät om svenskarnas friluftslivsvanor som Naturvårdsverket har låtit genomföra vid två tillfällen och som har modifierats vid ett tillfälle. Enligt Naturvårdsverket har emellertid inte alla myndigheter velat använda resultatet på grund av metodvalet och svarsfrekvensen.¹⁴⁰ Flera myndigheter har valt att använda enbart SCB:s data i uppföljningen av sitt eget mål och valt bort de mer fördjupade resultaten från Naturvårdsverkets enkät. Eftersom varje målansvarig myndighet själv beslutar om texten för sitt mål, och Naturvårdsverket för de inledande avsnitten, så har båda enkäterna ändå kommit med i undersökningen.¹⁴¹ Det har inte förekommit någon gemensam diskussion om nollmätning av respektive mål. Enligt Naturvårdsverket har flera målansvariga myndigheter arbetat med att ta fram basdata att mäta sitt mål från; dock har man utgått från att leta bland befintliga data och inte gjort nya basmätningar utifrån målet. Bristen på tillräckliga data har också framförts i uppföljningsrapporterna, dvs. att det saknas en hel del underlag för att kunna bedöma målens utveckling. Man har t.ex. framfört att det saknas uppdrag till myndigheterna att ta fram data/statistik, att målen/preciseringarna är så övergripande att det är svårt att veta vad man ska mäta eller att det saknas resurser och metoder för att följa upp målen i tillräcklig utsträckning.¹⁴²

Naturvårdsverket betonar att en annan viktig basmätning är SCB:s Undersökning av levnadsförhållandena (ULF) som görs varje år. Frågorna handlar bl.a. om fritid, sysselsättning, hälsa och boende. Numera är bara en fråga kopplad till friluftsliv. Från början var det ungefär ytterligare sex frågor.¹⁴³

5.4 Länsstyrelserna anser att målen och preciseringarna kunde ha varit tydligare

De intervjuade friluftssamordnarna är i stort sett ense om att målen och deras preciseringar är behäftade med vissa problem.

Per definition är friluftslivet en bred fråga som spänner över många områden. Länsstyrelsen i Kronobergs län menar att målen och deras preciseringar är relativt ändamålsenliga, även om länsstyrelsen inte arbetar lika mycket med alla målen. Det beror inte på brister i målen i sig utan snarare att det saknas styrmedel. Målen är breda och överlappar varandra i relativt hög utsträckning, vilket i sig kan skapa vissa problem när det gäller hur länsstyrelserna ska organisera sitt arbete och vilka aktiviteter som ska genomföras. Arbetet kompliceras ytterligare av det faktum att myndigheterna fokuserar på sina mål och

¹³⁹ Naturvårdsverket, mejl 3, 2022-02-03.

¹⁴⁰ Naturvårdsverket, mejl, 2021-04-27.

¹⁴¹ Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Naturvårdsverket, mejl 3, 2022-02-03.

det saknas en ”röd linje” för arbetet med de friluftspolitiska målen.¹⁴⁴ Friluftssamordnaren vid Länsstyrelsen i Gotlands län menar också att målen ofta överlappar varandra, vilket skapar problem med att arbeta enskilt med varje mål för sig. Att målen hänger samman gör det svårare att hantera arbetet konkret och förklara målen för andra.¹⁴⁵

Samordnaren vid Länsstyrelsen i Västerbottens län hänvisar till Naturvårdsverkets uppföljning av friluftslivspolitiken 2019 och slutsatsen att friluftslivsmålen är relativt oprecisa, dvs. att de inte är kvantifierbara. Det skulle underlätta om det var möjligt att bryta ned målen på mätbara – och därmed mer uppföljningsbara – delmål. Det påverkar enligt samordnaren i första hand möjligheterna till uppföljning på nationell nivå och kan indirekt påverka arbetet på regional nivå genom att försvaga stödet för satsningar på friluftsliv. Samtydligt understryker samordnaren att problemet är större för de myndigheter som ansvarar för de olika målen. Det är en stor brist att målen är formulerade på ett sådant sätt att de egentligen inte går att följa upp och att utvärdera.¹⁴⁶

Även Länsstyrelsen i Uppsala län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att en begränsning är att målen är svåra att följa upp, men samtidigt ger målen en god förståelse för vad friluftslivet är och en inriktning för arbetet som friluftssamordnare. Trots att friluftslivsmålen är breda så anser friluftslivssamordnarna vid länsstyrelserna att målens preciseringar underlättar i det långsiktiga arbetet med målen. Friluftssamordnaren vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att det har varit bra att målen är breda i sin beskrivning och precisering eftersom länsstyrelsen då inte blir alltför styrd i sitt arbete. Det finns olika förutsättningar för att arbeta med målen, och samordnaren anser att deras bredd lämnar spelrum för att samverka med olika aktörer.¹⁴⁷

Enligt friluftssamordnaren vid Länsstyrelsen i Norrbottens län ger friluftslivsmålen inte så mycket vägledning om vad man borde satsa på i länet specifikt och det är i stället upp till varje län att avgöra vad länet ska fokusera arbetet på. Friluftslivssamordnarnätverket som sammankallas av Naturvårdsverket ger jättebra stöd i arbetet med målen och skapar dialog mellan myndigheter och erfarenhetsutbyte med andra län. I Norrbotten finns det inte några uttalade mål regionalt eller från chefer och ledning på den egna länsstyrelsen om vad den ska fokusera på när det gäller friluftslivsmålen eller en samlad strategi för länsstyrelsens samlade arbete med natur för friluftsliv. Det blir därmed mycket upp till friluftssamordnaren att avgöra vad man ska fokusera på, och därför är det ofta svårt att få med andra i arbetet som i sina verksamhetsplaner naturligtvis gjort sina egna prioriteringar. Att friluftsmålen är breda ger möjligheter till regionala prioriteringar och anpassningar, vilket är positivt, men det finns enligt samordnaren behov av tydligare styrning framför allt på regional nivå så

¹⁴⁴ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18.

¹⁴⁵ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18.

¹⁴⁶ Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

¹⁴⁷ Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

att arbetet koordineras i högre utsträckning. Tydligare preciseringar av målen samt kvantifierbara mål skulle också underlätta arbetet.¹⁴⁸

Preciseringarna som finns nedskrivna tillsammans med målen hjälper enligt friluftssamordnaren vid Länsstyrelsen i Sörmlands län i viss mån till att förtydliga de förhållandevis vaga målen. Vissa mål har utförligare preciseringar än andra; exempelvis är preciseringarna för skolmålet fortfarande relativt otydliga. Samtidigt understryker samordnaren att friluftslivsmålen antagligen inte skulle gynnas av att preciseras med procentsatser, som t.ex. miljömålets formulering, eftersom friluftslivet ofta inte kan mätas. Fler, tydliga och konkreta preciseringar av varje friluftslivsmål skulle vara ett bra stöd.¹⁴⁹

Även friluftssamordnarna vid två andra länsstyrelser gör en jämförelse mellan friluftslivsmålen och miljömålen. Miljömålen är enligt Länsstyrelsen i Gotlands län mer precisa och har fått större genomslag jämfört med friluftslivsmålen. Friluftssamordnaren i länet har funderat över om det skulle vara ett bra arbetssätt för friluftslivsmålen att länsstyrelsen arbetar på ett liknande sätt som med miljömålen, men har i nuläget valt att anordna en friluftsgupp som arbetar med alla mål samtidigt. Det faktum att friluftslivsmålen är otydliga innebär enligt Länsstyrelsen vid Norrbottens län en utmaning eftersom otydligheten gör dem aningen svårare att ta till sig, till skillnad från exempelvis miljömålen.¹⁵⁰

5.5 Friluftorganisationer anser att målen är otydliga

Överlag anser många friluftorganisationer att de friluftspolitiska målen fyller en viktig funktion men att målens breda formuleringar försvarar utvärderingen av målpuppfyllelsen.¹⁵¹

Svenskt Friluftsliv menar att det saknas tydliga avgränsningar mellan flera av målen, dvs. det blir en fråga om när en fråga upphör att röra ett mål och övergår till att röra ett annat mål. Till exempel är målen Tillgång till natur för friluftsliv och Attraktiv tätortsnära natur till viss del överlappande. Svenskt Friluftsliv konstaterar att vid de två tillfällena då målen har utvärderats visade uppföljningarna att mycket arbete återstår innan målen har uppnåtts.¹⁵² Samtidigt understryker flera organisationer betydelsen av att det har fattats beslut om ett övergripande mål för hur friluftslivspolitikerna ska utvecklas.¹⁵³ Ett problem som organisationerna lyfter är att målen inte är tillräckligt precisa, vilket har lett till att är det svårt att utvärdera målen trots de preciseringar som finns i dag. Ett annat grundläggande problem som organisationerna lyfter fram är att det inte finns en basnivå mot vilken man kan följa utvecklingen över tid.

¹⁴⁸ Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

¹⁴⁹ Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14.

¹⁵⁰ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18 och Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

¹⁵¹ Friluftsförbundet, Skypeintervju, 2021-04-23, Naturskyddsföreningen, Skypeintervju, 2021-05-05, Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12 och Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

¹⁵² Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

¹⁵³ Friluftsförbundet, Skypeintervju, 2021-04-23 och Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

Dessutom är dagens mål inte tidssatta, vilket gör att organisationerna inte kan utvärdera om målen nås eller inte.¹⁵⁴

Svårigheterna med att följa upp målen indikerar att det krävs fler åtgärder och ytterligare arbete från de ansvariga myndigheterna när det gäller genomförandet av friluftslivspolitik. Det första steget var att klargöra målen och de tillhörande preciseringarna för målen, men för att utveckla politiken krävs det att man reviderar friluftslivspolitik och samtidigt konkretiserar målen.¹⁵⁵ För att konkretisera målen måste flera samhällsaktörer arbeta tillsammans, men det vore önskvärt att den politiska styrningen förtydligades.¹⁵⁶ Enligt Naturskyddsföreningen är det viktigt att det går att följa upp målen och att det finns resurser för att göra det, dvs. ta fram underlag kontinuerligt etc.¹⁵⁷ En sak som är viktig att titta på i utvärderingen är vilka insatser som görs från myndigheter och kommuner som motverkar måluppfyllelse. Naturskyddsföreningen anser t.ex. att preciseringarna 1, 2 och 4 är bra när det gäller målet Tillgång till natur för friluftsliv. När det gäller precisering 3 så behöver det tydliggöras vilka ”behoven av tillgång” är och vad ”tillräckligt attraktiv natur” innebär i praktiken. Skötseln och brukandet är avgörande för hur attraktiv en naturmiljö är för friluftslivet, precis som det står i Naturvårdsverkets utvärdering av målet.

Som framgick ovan ska uppföljningen av friluftslivsmålen i huvudsak bygga på tillgängliga mätinstrument.

Naturskyddsföreningen anser att ett stort problem när det gäller målen för friluftslivspolitik är att det saknas statistik och underlag för att kunna följa upp målen och utvecklingen över tid.¹⁵⁸ Ett område där det saknas statistik är tillgången till tätortsnära natur. Exploateringsstrycket i framför allt de större orterna innebär att den naturen riskerar att försvinna. Det är därför problematiskt att sådan statistik saknas.

Enligt Svenskt Friluftsliv satsade de berörda myndigheterna inledningsvis mycket tid och resurser på att arbeta med målen, inte minst de mål som de själva var ansvariga för.¹⁵⁹ Arbetet med friluftslivsfrågor har minskat i aktualitet, delvis beroende på att inga extra resurser har satsats på att genomföra friluftslivspolitik. En annan anledning till varför friluftslivsfrågorna inte står så högt på den politiska agendan är att det går alltför lång tid mellan uppföljningarna. Svenskt Friluftsliv anser att det skulle krävas en vitalisering av frågorna, t.ex. genom att utveckla och förtydliga målen och genom att följa upp området åtminstone vartannat år. Tätare återkommande uppföljningar skulle innebära att frågorna inte riskerar att falla i glömska.

¹⁵⁴ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

¹⁵⁵ Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28 och Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

¹⁵⁶ Friluftsförbundet, Skypeintervju, 2021-04-23.

¹⁵⁷ Naturskyddsföreningen, Skypeintervju, 2021-05-05.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

5.5.1 Kunskap om miljömål är bättre än friluftslivsmål

Utöver arbetet med fritidsaktiviteter handlar en stor del av flera föreningars arbete om praktiskt miljöarbete.¹⁶⁰ Sportfiskarnas praktiska och operativa verksamhet handlar exempelvis också om fiske- och vattenvård och praktiskt miljöarbete. Föreningen arbetar t.ex. med restaurering av våtmarker, river vandringshinder och skapar förutsättningar för att kunna utöva fritidsaktiviteten.¹⁶¹ Svenska Turistföreningen beskriver också hur miljömålen, och inte minst miljömålet Storslagen fjällmiljö, är centrala för den verksamhet som organisationen bedriver eftersom en stor del av verksamheten bedrivs i fjällmiljö.¹⁶²

Enligt Sportfiskarna finns en större acceptans och kunskap i samhället om miljö kvalitetsmålen än om friluftslivsmålen.¹⁶³ Sportfiskarna anser att detta också avspeglas i myndigheternas arbete, där avsevärt mer resurser läggs på miljömålen genomförande, inklusive de personella resurserna hos myndigheterna. Flera föreningar betonar friluftslivsmålen betydelse och lyfter fram att det vore bra om målen fick lika stor tyngd som miljömålen.¹⁶⁴ Föreningarna anser att styrkedjans utformning och funktionssätt måste förbättras och önskar att det fanns en större samsyn och samarbete mellan politikområdena. Svenska Turistföreningen menar att departement och berörda myndigheter måste förbättra sitt samarbete och sin samverkan och lyfter fram att det ideala vore om en aktör tog ett samlat ansvar för frågorna.¹⁶⁵ Svenskt Friluftsliv anser också att det ideala vore om frågorna hanterades i ett sekretariat, dvs. på ett liknande sätt som arbetet med miljömålen bedrivs i dag.¹⁶⁶

Enligt regeringens skrivelse Mål för friluftslivspolitikerna så var de föreslagna målen för friluftslivet en komplettering till de preciseringar om friluftslivet som finns i flera av miljö kvalitetsmålen.¹⁶⁷ Om friluftslivsmål och miljö kvalitetsmål överlappar varandra har enligt Svenskt Friluftsliv de myndigheter som har ansvar för att samordna uppföljningen av ett eller flera miljö kvalitetsmål eller ett eller flera friluftslivsmål ansvar för att samordna uppföljningen av en viss målsättning. Naturvårdsverket har ett stort ansvar när det gäller genomförandet av politiken. Det är en naturlig ansvarstilldelning, inte minst eftersom verket också har ett stort ansvar för miljö målsarbetet och ett ansvar för att samordna hela miljö målsuppföljningen.¹⁶⁸ Svenska Turistföreningen upplever att det inte finns samma tydlighet när det gäller styrningen och ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna.¹⁶⁹ Till exempel har det skapats

¹⁶⁰ Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28 och Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21.

¹⁶¹ Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28.

¹⁶² Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21.

¹⁶³ Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28.

¹⁶⁴ Naturskyddsföreningen, Skypeintervju, 2021-05-05, Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22, Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28 och Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21.

¹⁶⁵ Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21.

¹⁶⁶ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

¹⁶⁷ Regeringens skrivelse (skr. 2012/13:41 s. 36) Mål för friluftslivspolitikerna.

¹⁶⁸ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

¹⁶⁹ Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21.

en nationell dialoggrupp för att arbeta med allemansrätten och de problemområden som har uppkommit under senare år när det gäller t.ex. markägarfrågor.¹⁷⁰

5.6 En forskarröst om friluftslivsmålet för skolan

Enligt en professor i idrottsvetenskap med inriktning mot ämnet idrott och hälsa är preciseringarna som hör till målet Ett rikt friluftsliv i skolan relativt otydliga. Målen har utarbetats på en departementsövergripande eller en myndighetsövergripande nivå, och möjligheten att följa upp målen är relativt begränsad. Enligt professorn finns det en svag eller t.o.m. obefintlig koppling mellan preciseringarna och kursplanen. De kunskapskrav som finns fokuserar i alltför hög utsträckning på tekniker och inte mer generell kunskap och förståelse kring friluftslivets värden och kulturella uttryck samt samband mellan utevistelse, gröna miljöer och hälsa och välbefinnande, vilka kommer till uttryck i preciseringarna till målet.¹⁷¹

Det är t.ex. oklart om preciseringen att barn och elever ska ges goda möjligheter till friluftsliv och utomhusvistelse ska nås enbart inom ämnet idrott eller hälsa eller om det är en skolövergripande uppgift. Skolornas fokus när det gäller friluftsliv ligger i dag i alltför hög utsträckning på ämnet idrott och hälsa, och ämnesövergripande moment skulle kunna förekomma i mycket högre utsträckning.¹⁷²

Även preciseringen att hänsyn ska tas till individens förutsättningar och behov att få tillgång till ett rikt friluftsliv tas om hand på ett enligt professorn otillfredsställande sätt i dag. För att uppfylla denna precisering krävs mer än att enbart lära sig att orientera eller tillskansa sig elementära kunskaper om allemansrätten. Eleverna måste lära sig att relatera till och interagera med plats och miljö. Innehållet i kursplanen skulle kunna stärkas också i detta avseende, inte minst beroende på att vi i dag har en målorienterad skola med tydliga kunskapskrav.¹⁷³

5.7 De viktigaste friluftslivsmålen enligt länsstyrelserna

Eftersom friluftslivsmålen ofta överlappar varandra är det svårt att identifiera de viktigaste målen eller de mål som länsstyrelsen arbetar med mest.¹⁷⁴ Exempelvis beskriver Länsstyrelsen i Kronobergs län att arbetet med målen i stort

¹⁷⁰ Den nationella dialoggruppen för allemansrätten är en grupp bestående av Naturvårdsverket samt representanter för friluftsanslagstiftelser och mark/skogsägarorganisationer, bl.a. Svenskt Friluftsliv, STF, LRF och Sveaskog. I gruppen ingår även representanter från ett par länsstyrelser, dock inga andra myndigheter.

¹⁷¹ Lundvall S. professor i idrottsvetenskap, Skypeintervju, 2021-04-19.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

sett inbegriper alla mål eftersom de i hög utsträckning överlappar varandra.¹⁷⁵ Andra beskriver att arbetet med ett friluftslivsmål ofta innebär ett bidrag till övriga mål. Länsstyrelsen i Norrbottens län och Länsstyrelsen i Västerbottens län menar exempelvis att allt arbete bidrar till mål 9 Friluftsliv för god folkhälsa och mål 6 Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling.¹⁷⁶ Målen anses därför vara särskilt viktiga och överordnade i arbetet med friluftslivet.

En generell trend är att länsstyrelserna uppger hur vissa mål mer naturligt berörs av länsstyrelsens arbetsuppgifter. Södermanlands län anser exempelvis att länsstyrelsens möjligheter till inflytande varierar i förhållande till de olika målen. Mål 7 Skyddade områden är ett sådant mål som flera länsstyrelser lyfter fram som centralt i deras arbete, som till stor del handlar om att bilda och sköta naturreservat. Länsstyrelserna i fyra län anser att de har flest verktyg och därför störst möjlighet att göra konkreta insatser för de skyddade områden som länsstyrelsen förvaltar eller vägleder andra organisationer i deras förvaltning av naturområden.¹⁷⁷

5.7.1 Allemansrätten

De flesta länsstyrelser anser att mål 3 Allemansrätten är ett av de mest centrala målen för länsstyrelsens arbete med friluftslivsfrågor. Allemansrätten är alltid närvarande i länsstyrelsernas arbete, vilket innebär att målet inte alltid uppmärksammas som tema. I stället arbetar länsstyrelserna ofta kontinuerligt med att sprida information och kunskap om allemansrätten genom att exempelvis sprida information via foldrar, webbplatser och sociala medier, samt genom att svara på frågor via samtal och mejl.¹⁷⁸ Länsstyrelserna får in många frågor och en del ärenden om allemansrätten från allmänheten.¹⁷⁹ Det handlar exempelvis om mer allmänna frågor om vad som gäller i naturen, men också frågor från exempelvis markägare som vill reda ut konflikter.¹⁸⁰ En del länsstyrelser genomför också specifika kampanjer. Exempelvis har allemansrätten uppmärksamats speciellt under 2020 och 2021 bl.a. i samband med Friluftslivets år.¹⁸¹ Ett annat exempel är Länsstyrelsen i Gotlands län som årligen har en kampanj för att uppmärksamma och informera om allemansrätten.¹⁸²

Det finns en relativt ny utmaning i arbetet med allemansrätten som Länsstyrelsen i Jämtlands län beskriver.¹⁸³ Problematiken grundar sig i en rådande utveckling med ett ökat antal avstängda marker/platser av privatpersoner samt avgiftsuttag i samband med naturvistelser. Ökningen innebär att Länsstyrelsen

¹⁷⁵ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18.

¹⁷⁶ Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

¹⁷⁷ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14 och Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27.

¹⁷⁸ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12, Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

¹⁷⁹ Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14.

¹⁸⁰ Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

¹⁸¹ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18.

¹⁸² Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18.

¹⁸³ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10.

i Jämtlands län upplever att allemansrätten som den ser ut i dag är hotad. Länsstyrelsen anser att allemansrätten skulle behöva diskuteras på nationell nivå utifrån flera olika perspektiv – markägares, naturturismföretagares, myndigheters, föreningars etc. Exempelvis skulle kriterier för vad en anläggning är behöva tas fram, för att tydliggöra när avgifter på stabil juridisk grund kan tas ut för nyttjande. I dag är detta oklart enligt Länsstyrelsen. Det saknas vidare tillräcklig kännedom om hur kunskapsläget kring allemansrätten ser ut i dag och hur olika aktörer på bästa sätt ska genomföra och rikta sina insatser för att öka denna.

Länsstyrelsen i Gotlands län lyfter också fram hur det ökade trycket på naturen och allemansrättens ifrågasättande är en utmaning.¹⁸⁴ Ett område som angränsar till detta är problemen med terrängkörning som på Gotland tidvis är väldigt utbrett, vilket ökar risken för förstörda natur- och upplevelsevärden. Detta gör att markägare funderar på att spärra av vägarna, vilket skulle göra stränderna mindre åtkomliga än de är i dag.

5.7.2 Utmaningar och lösningar när det gäller attraktiv tätortsnära natur och tillgång till natur

Två mål som de flesta länsstyrelser lyfter fram som extra viktiga och där flera utmaningar lyfts fram är mål 4 Tillgång till natur och mål 5 Attraktiv tätortsnära natur.

Alla länsstyrelser har en handlingsplan för grön infrastruktur där det finns kartor med värdeetrakter för naturvård och friluftsliv. Handlingsplan för tätortsnära natur hade de tre storstadslänen efter ett regeringsuppdrag. Naturvårdsverket har föreslagit att alla län borde få i uppdrag att ta fram en handlingsplan/program för skydd av tätortsnära natur i samverkan med kommunerna så att det blir ett ökat skydd av den tätortsnära naturen.¹⁸⁵

Tillgång till naturområden är en förutsättning för friluftslivet och är särskilt viktigt i tätortsnära områden, där exploateringstrycket kan vara hårt.¹⁸⁶ Primärt handlar tätortsnära natur om naturområden av olika slag som ligger nära för att kunna utnyttjas i det vardagliga friluftslivet.¹⁸⁷ Det handlar alltså primärt om områden som ligger nära bostaden så att hindren är låga för att komma ut i naturen för att t.ex. jogga, promenera och cykla. Det handlar om att sänka tröskeln för att komma ut i och att uppleva naturen. Problemet med att den tätortsnära naturen byggs bort handlar inte alltid om en brist på natur. Länsstyrelserna i Jämtlands län och Norrbottens län lyfter båda fram risken att ta tillgängligheten för givet när tillgången till natur är stor. I ett bilburet län med långa avstånd blir det viktigt att värna om den tätortsnära naturen och lättillgängliga grönytor. Målen anses därför vara extra viktiga eftersom det finns en

¹⁸⁴ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18.

¹⁸⁵ Naturvårdsverket (2019b).

¹⁸⁶ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18.

¹⁸⁷ Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

tendens att ta friluftslivet och tillgång till natur för givet och i stället förtäta samhällen alltmer när kommunerna vill växa.¹⁸⁸

Flera länsstyrelser beskriver att en utmaning i arbetet med tätortsnära och tillgänglig natur är att den typen av natur ofta ligger utanför länsstyrelsernas kapacitet/arbetsområden och i stället faller på kommunerna. Länsstyrelsen har möjlighet att bilda naturreservat och på så vis skapa tillgänglig och tätortsnära natur, men det är enligt Länsstyrelsen i Uppsala län kommunerna som har störst möjlighet att skapa och skydda tätortsnära natur.¹⁸⁹ Flera länsstyrelser anser att de har större möjlighet att arbeta med målen i skyddade områden, vilket gör att länsstyrelsens roll handlar mer om att stötta, inspirera och sprida kunskap i områden där kommunerna styr arbetet naturen.¹⁹⁰ Kommunen reglerar användningen av mark- och vattenområden och bebyggelse genom översikts- och detaljplaner och områdesbestämmelser.¹⁹¹ Ansvar för att planlägga användningen av mark och vatten regleras via plan- och bygglagen (PBL). Områden ska planläggas med hänsyn till natur, kultur, miljö och klimat, samtidigt som kommunala och regionala förhållanden också behöver vägas in. Kommunen beskriver i översiktsplanen hur den fysiska miljön ska utvecklas på lång sikt, bl.a. när det gäller utvecklingen av mark- och vattenområden och användningen av mark och bebyggelse i hela kommunen. Översiktsplanen ska också ge vägledning i hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. När det gäller detaljplaner så är det kommunen som avgör om en sådan plan ska tas fram eller inte. PBL ställer dock i vissa fall krav på detaljplaneläggandet, inte minst det grundläggande kravet att marken ska vara lämplig för ändamålet.

Länsstyrelsen i Kronobergs län understryker betydelsen av dessa översikts- och detaljplaner.¹⁹² Kommuninvånarnas tillgång till natur, inklusive tätortsnära, regleras i praktiken via dessa planer. Länsstyrelsen kan t.ex. granska en detaljplan och kommentera om den anser att andelen och tillgången till grönytor är begränsad. Därutöver ska länsstyrelsen också tillhandahålla underlag samt vara rådgivande till kommunerna i fråga om allmänna intressen enligt PBL. Länsstyrelsens arbete med översikts- och detaljplaner innebär att man indirekt arbetar med flera av de friluftsmålen, inte minst tillgänglig natur för alla, tillgång till natur för friluftsliv, attraktiv tätortsnära natur.

Ett problem är enligt Länsstyrelsen i Västerbottens län att det saknas bra stöd i PBL eller andra lagar som hjälp för att säkerställa tillgången till tätortsnära natur.¹⁹³ Det finns skrivningar i PBL som rör tillgång till grönområden.¹⁹⁴

¹⁸⁸ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10 och Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

¹⁸⁹ Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27.

¹⁹⁰ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18 och Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14.

¹⁹¹ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

¹⁹⁴ Se PBL 2 kap. 3 och 7 §§. I de aktuella paragraferna regleras att planläggning ska ske bl.a. med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden för att främja en god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper och att hänsyn ska tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns lämpliga platser för lek, motion och annan utvistelse.

Detta kan innebära problem särskilt för mindre kommuner som har begränsade resurser att arbeta med friluftslivsfrågor, t.ex. en god förvaltning av en tätortsnära vandringsled, jämfört med andra tvingande uppdrag. Samtidigt understryker länsstyrelsen att många kommuner trots det försöker att arbeta med friluftslivsfrågor. Men länsstyrelsen understryker att eftersom den fysiska planeringen ger förutsättningar för hur friluftslivet kan utövas av kommuninvånarna så behövs bra beslutsunderlag så att man kan fatta bra och välunderbyggda beslut för att utveckla friluftslivet i en kommun.

En återkommande ingångsväg för länsstyrelserna är i stället att sprida information och forskning om vikten av tillgång till natur till stadsplanerare.¹⁹⁵ Flera länsstyrelser har en mängd planeringsunderlag.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har exempelvis en gemensam strategi för arbetet med skyddad natur där det finns ett extra fokus på tätortsnära natur. Länsstyrelsen i Kronobergs län beskriver att de arbetar mycket med frågor som rör tillgången till natur för friluftsliv, inklusive tätortsnära natur, inte minst i dialog inom nätverket och i samband med detaljplaneprocessen.¹⁹⁶ I Södermanlands län lyfts vikten av tätortsnära natur fram i länsstyrelsens handlingsplan där man understryker att det handlar om en folkhälsofråga.¹⁹⁷ Som följd har länsstyrelsen noterat en utveckling där fler kommuner i länet tar upp friluftsliv i sina översiktsplaner eller grönplaner. Exempelvis har en del kommuner sökt LONA-bidrag för arbete med att ta fram en friluftslivplan eller motsvarande, där tätortsnära natur ofta ingår som en folkhälsofråga. Ett alternativt tillvägagångssätt som lyfts fram av Länsstyrelsen i Uppsala län som det mest effektiva arbetet med friluftslivsmålen är att arbeta i specifika projekt.¹⁹⁸ Exempelvis hade länsstyrelsen tillsammans med regionen och kommunerna ett projekt om att utveckla besöksområden kopplade till Linné. I projektet inkluderades friluftsperspektivet i stället för att bara fokusera på turism.

Samtidigt beskriver vissa att en stor utmaning i arbetet med friluftslivsmålen är att nå ut till olika förvaltningar på kommunerna, bl.a. när det gäller fysisk planering, folkhälsa och skola.¹⁹⁹ Länsstyrelsen i Norrbottens län har uppfattningen att det inom samhällsplanering ofta saknas underlag och strategier för arbetet med friluftslivet på kommunerna. En lösning i Norrbottens län har varit att samarbeta internt och försöka nå ut via samhällsbyggarna på länsstyrelsen och deras samverkansforum med kommunerna, men det är oklart i vilken utsträckning friluftslivsmålen fått genomslag i den kommunala planeringen.

¹⁹⁵ Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

¹⁹⁶ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18.

¹⁹⁷ Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14.

¹⁹⁸ Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27.

¹⁹⁹ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18 och Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

5.8 De viktigaste friluftslivspolitiska målen enligt friluftorganisationerna

Friluftslivet är kanske det viktigaste verktyget för att bedriva verksamheten för många organisationer.²⁰⁰ Hur organisationerna arbetar med friluftslivsmålen beror till stor del på verksamhetens utformning. Överlag anger organisationerna att deras verksamhet främst berörs av de tre friluftspolitiska målen 3 Allemansrätten, 4 Tillgång till natur för friluftsliv och 5 Attraktiv tätortsnära natur, eftersom mycket av verksamheten utövas i skog och mark. Exempelvis berörs Svenska Brukshundklubbens²⁰¹ och Svenska Kennelklubbens²⁰² verksamheter till stor del av de tre nämnda målen eftersom mycket av organisationernas verksamhet när det gäller utbildningar, träningar, och prov- och tävlingsverksamhet utövas ute i naturen. Även Naturskoleföreningen betonar att alla naturtyper är viktiga för att kunna bedriva utomhuspedagogiken på ett varierat sätt.²⁰³ Undervisningen bedrivs både i naturreservat, den tätortsnära skogen, stadsparker, skolgårdar och kulturlandskapet. Av den anledningen är flera av de fritidsluftspolitiska målen relevanta för Naturskoleföreningens verksamhet, inte minst Ett rikt friluftsliv i skolan, Tillgång till natur för friluftsliv, Attraktiv tätortsnära natur och Allemansrätt.

Friluftslivsmålen hanteras olika beroende på vilken typ av verksamhet organisationerna bedriver och verksamhetens bredd. Detta kan leda till en upplevd otydlighet kring vilket politikområde som friluftslivsfrågorna hör hemma i.²⁰⁴ Friluftslivsfrågorna spänner över ett flertal politikområden, vilket innebär att styrprocessen blir mer komplicerad. En del organisationer anser att samordningen av friluftslivsfrågorna mellan de ansvariga departementen och myndigheterna kan förbättras.²⁰⁵ Även om tillkomsten av friluftslivsmålen var välkommen och innebar en förbättring jämfört med hur frågorna hanterades dessförinnan, anser Svenska Turistföreningen det välkommet att kulturutskottet har tagit initiativ till att genomföra en granskning av delar av den svenska friluftslivspolitiken. Det är många olika departement inblandade när det gäller friluftslivets frågor. Enligt Turistföreningen har friluftslivsfrågorna inte en naturlig hemvist, vilket innebär att frågorna inte alltid får den uppmärksamhet de förtjänar om man jämför med t.ex. idrotten.

5.8.1 Bristen på tätortsnära natur påverkar det vardagliga utövandet av friluftaktiviteter

Flertalet av friluftslivsmålen rör i större eller mindre utsträckning organisationernas verksamheter. Arenan för många föreningar är naturen med allemansrätten som grund – allemansrätten och tillgången till natur utgör två viktiga grundpelare för de flesta av organisationernas verksamheter. En fungerande allemansrätt är en förutsättning för många av de aktiviteter som föreningarna

²⁰⁰ Scouterna, Skypeintervju, 2021-05-10.

²⁰¹ Svenska Brukshundklubben, Skypeintervju, 2021-04-29.

²⁰² Svenska Kennelklubben, Skypeintervju, 2021-04-28.

²⁰³ Naturskoleföreningen, Skypeintervju, 2021-05-20.

²⁰⁴ Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21.

²⁰⁵ Svenska Jägareförbundet, Skypeintervju, 2021-05-04.

genomför i naturområden. Via allemansrätten får föreningarnas medlemmar en förståelse för naturen och kunskap om de rättigheter och skyldigheter som följer.²⁰⁶ Enligt Svenskt Friluftsliv kan allemansrätten sägas utgöra det friutrymme som blir kvar mellan dels de traditionella och lagstadgade skydden för markägarens ekonomiska intressen, skydd av naturvärden och hemfrid, dels de begränsningar som landskapets användning utgör.²⁰⁷

Friluftsliv förknippas ofta med besök i naturreservat och nationalparker, men föreningarna understryker betydelsen av den tätortsnära skogen för det vardagliga utövandet av verksamhetens aktiviteter.²⁰⁸ Tillgången till natur av mer regionalt, men också nationellt, intresse för friluftsliv är viktigt, t.ex. fjällen, men det går inte att bortse från att denna natur endast utgör en mindre andel av den natur som flertalet människor utnyttjar för friluftaktiviteter under ett år.²⁰⁹ Enligt Naturvårdsverket utövas en stor del av friluftslivet till vardags i det tätortsnära natur- och kulturlandskapet och 87 procent av Sveriges befolkning bor i tätorter.²¹⁰ Den tätortsnära naturen är inte minst viktig för det vardagliga besöket i naturen och för att fånga upp de personer som är ovana friluftsmänniskor. Tröskeln för att ta sig ut i naturen måste vara så låg som möjligt och samhällsplanering är därför en viktig fråga så att naturområden som har betydelse för många människor bibehålls.²¹¹

Förtätning av tätorter har inneburit att det kan uppstå brist på tätortsnära natur.²¹² Det är alltså ett problem som har ökat i omfattning, inte minst i de större städerna i Sverige där utövare i första hand utnyttjar den tätortsnära, eller t.o.m. den stadsnära miljön.²¹³ När den tätortsnära naturen byggs bort innebär det att många utövare ofta åker med bilen till närliggande lämpliga naturområden.²¹⁴ I storstadsområden finns det ibland möjlighet att nyttja allmänna transporter – men i mindre orter finns inte alltid den möjligheten.²¹⁵ Flera föreningar anser att en av de viktigaste frågorna när det gäller genomförande av friluftslivspolitikerna är att kommunerna skyddar den tätortsnära naturen i högre utsträckning, inte minst beroende på att städerna växer i stora delar av landet.²¹⁶ Som exempel lyfter Naturskyddsföreningen fram hur tätortsnära skog avverkas till förmån för vägar, bostäder och nya köpcentrum när tätorterna växer, och betonar vikten av ett starkt strandskydd och mer resurser till

²⁰⁶ Scouterna, Skypeintervju, 2021-05-10 och Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12.

²⁰⁷ Svenskt Friluftsliv (2014b) *Svenskt Friluftslivs inställning till allemansrätten*. <https://svensktfriluftsliv.se/wp-content/uploads/2015/03/Svenskt-Friluftsliv-och-Allemansratten-bilaga-5.pdf>.

²⁰⁸ Naturskyddsföreningen, Skypeintervju, 2021-05-05, Scouterna, Skypeintervju, 2021-05-10, Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28, Svenska Kennelklubben, Skypeintervju, 2021-04-28, Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12 och Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

²⁰⁹ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

²¹⁰ Naturskyddsföreningen, Skypeintervju, 2021-05-05.

²¹¹ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

²¹² Svenska Kennelklubben, Skypeintervju, 2021-04-28 och Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12.

²¹³ Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28.

²¹⁴ Svenska Kennelklubben, Skypeintervju, 2021-04-28.

²¹⁵ Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12.

²¹⁶ Naturskyddsföreningen, Skypeintervju, 2021-05-05, Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28, Svenska Kennelklubben, Skypeintervju, 2021-04-28, Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12 och Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

skydd, skötsel och förvaltning av natur i Sverige så att det finns tillgång till natur för friluftsliv.²¹⁷ Föreningarna anser därför att mer resurser borde satsas på att bevara och utöka den tätortsnära naturen.

²¹⁷ Naturskyddsföreningen, Skypeintervju, 2021-05-05.

6 Samverkan och ansvar i friluftslivspolitik

Sammanfattning

Representanter från myndigheter, inklusive länsstyrelser och Svenskt Friluftsliv arbetar bl.a. i ett nätverk med genomförandet av friluftslivspolitik. Nätverket fyller flera funktioner, t.ex. som kontaktnät, för att hålla varandra informerade om pågående friluftslivsarbeten och för att ta fram gemensamma kunskapsunderlag. Ibland bildar vissa myndigheter en mindre arbetsgrupp för en specifik fråga. Alla målsansvariga myndigheter ingår i nätverket. Flera myndigheter, inte minst Naturvårdsverket, anser dock att myndigheternas samverkan kan förbättras. Ett problem är att vissa myndigheter, t.ex. Skolverket, inte är lika delaktiga. En förklaring som lyfts fram av Naturvårdsverket är avsaknaden av tydliga styrsignaler i t.ex. myndigheters instruktioner eller regleringsbrev om att prioritera arbetet med de friluftspolitiska målen.

Därutöver samverkar myndigheter med regionala och lokala aktörer i arbetet med friluftslivet. Det finns dels ett nationellt nätverk (som leds av Naturvårdsverket) för länsstyrelsernas friluftssamordnare och myndigheter, dels ett nätverk där enbart friluftslivssamordnarna deltar, dels flera geografiskt indelade nätverk, dels tematiska arbetsgrupper. Förra året arbetade en sådan tematisk arbetsgrupp med flera länsstyrelser med genomförandet av Friluftslivets år. Nätverken innebär ett utbyte av regionala och lokala kunskaper, ett samarbete i nationella frågor, en viktig och enkel ingång till de målsansvariga myndigheterna. Flera myndigheter anser att kontakten mellan olika myndigheter kan förbättras.

Länsstyrelsernas viktigaste samverkanspart är kommunerna, främst eftersom de sistnämnda har ett s.k. planmonopol (dvs. att endast de kan besluta om detaljplanläggning ska ske och anta en detaljplan). Friluftslivspolitikens praktiska genomförande är beroende av tillgång till natur som i praktiken regleras i detaljplanerna. Regionerna är en annan viktig samverkanspart för flera av länsstyrelserna, inte minst då de arbetar med områden som t.ex. hälsa och vissa aspekter av fysisk planering som inte kommunerna ansvarar för.

Naturvårdsverket lyfter fram vikten av en regional strategi och har uppmanat länsstyrelserna att anta sådana strategier för friluftslivsmålsarbetet. Relativt få länsstyrelser har gjort detta, men flera planerar att göra det.

I stort sett alla intervjuade friluftslivsorganisationer anser att samarbetet inom Svenskt Friluftsliv fungerar väl, t.ex. för att utbyta erfarenheter. Många organisationer har också möten utanför de som ordnas av Svenskt Friluftsliv. Dock anser flera av friluftslivsorganisationerna att samverkan med och mellan myndigheter kan förbättras; t.ex. upplevs det som problematiskt att Skolverket inte utpekats som ansvarig i arbetet med friluftslivspolitik generellt och specifikt arbetet med målet om ett rikt friluftsliv i skolan. Andra utmaningar som organisationerna lyft fram är dels en delvis oklar politisk styrning – i vart fall för

civilsamhällets aktörer – om var friluftslivsfrågorna ligger, dels att starka myndigheter finns inom miljö- och hälsoområdena, men att motsvarande starka medparter saknas inom friluftsområdet.

6.1 Myndigheternas samverkan kan förbättras

Enligt Naturvårdsverket deltog myndigheter och representanter, t.ex. markägareorganisationer och det privata näringslivet, i olika arbetsgrupper vid framtagandet av de friluftspolitiska målen. Sedan målen antogs har arbetsgrupperna ersatts av ett myndighetsnätverk som består av representanter från olika myndigheter, Svenskt Friluftsliv och länsstyrelsen. Alla myndigheter med ansvar för något av målen ingår i nätverket.²¹⁸

Naturvårdsverket beskriver att arbetet inom nätverket fortgår i olika faser. Ofta används det till att hålla myndigheterna informerade om vad som är på gång och vilket arbete som kommer att utföras inom respektive myndighet. Nätverket används även som kontaktnät. Ett annat användningsområde är enligt Naturvårdsverket att nätverkets medlemmar skapar arbetsgrupper när det finns frågor som flera myndigheter tycker är prioriterade. En viktig del av nätverkets arbete är även att ta fram kunskapsunderlag. Genom nätverket sker ett samarbete och utbyte om kunskaper om exempelvis tätortsnära natur. Från Naturvårdsverkets sida ser man att nätverket har potential att utvecklas ytterligare framöver. Men en sådan utveckling beror på prioriteringar och ekonomi, styr signaler och liknande frågor. Inte minst styrningen i form av regleringsbrev och instruktioner är viktig.²¹⁹

Naturvårdsverket samverkar med en rad aktörer på regional och lokal nivå inom friluftslivsarbetet, t.ex. stiftelser, lärosäten, kommuner, markägareorganisationer och turistorganisationer. Det kan vara i olika projekt, dialogform, regeringsuppdrag eller löpande förvaltning av natur. Dialoggruppen inkluderar Lantbrukarnas Riksförbund, Länsstyrelsen Skåne/Västerbotten, Naturvårdsverket, Sveaskog, Svenska Orienteringsförbundet, Svenska Turistföreningen, Svenskt Friluftsliv och Södra Skogsägarna. Till exempel har verket nyss startat upp en dialoggrupp för allemansrätten i syfte att öka samverkan mellan aktörer som arbetar med allemansrätten, där aktörerna utifrån olika perspektiv håller kunskapen om allemansrätten aktuell, genom omvärldsbevakning upptäcker eventuella utmaningar och på ett tidigt stadium diskuterar insatser som svarar mot dessa utmaningar. Utgångspunkten för dialoggruppens arbete är friluftslivspolitikerna i allmänhet och målet om allemansrätten i synnerhet. Naturvårdsverket har också tagit egna initiativ när det gäller arbetet med de friluftspolitiska målen. Ett exempel på ett sådant initiativ är genomförandet av friluftslivets år.²²⁰

Skogsstyrelsen lyfter fram vikten av samarbete när det gäller arbetet med de friluftspolitiska målen. Därigenom kan myndigheterna dels få återkoppling

²¹⁸ Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Ibid.

från andra myndigheter om sitt eget arbete, dels återkoppla till andra myndigheter om deras arbete. Enligt flera myndigheter har emellertid inte alla myndigheter varit lika delaktiga.²²¹ Det är enligt Skogsstyrelsen viktigt att de friluftspolitiska målen synliggörs i regleringsbrevet hos de myndigheter som förväntas arbeta med målen. Ett sådant synliggörande skickar en tydlig signal att myndigheterna ska prioritera arbetet med målen.²²²

Folkhälsomyndigheten menar att det finns en problematik kring begreppet friluftsliv, dvs. myndigheterna har delvis olika målbilder när det gäller dess innebörd och att det råder en viss obalans mellan friluftsliv och naturvister.²²³

Samarbetet med Skolverket inom ramen för friluftslivsuppdraget är begränsat eftersom Skolverket inte är målsvarig myndighet. Det samarbete som förekommer rör främst andra frågor där betydelsen av utevistelse är centralt. Ett närmare samarbete hade varit önskvärt då det sannolikt skulle gynna flera friluftspolitiska mål.²²⁴ Även Naturvårdsverket delar uppfattningen att Skolverket kan medverka i arbetet med att utveckla friluftslivspolitiken, framför allt målet Ett rikt friluftsliv i skolan.²²⁵

Boverket anser att samverkan i nätverket fungerar bra när det gäller uppföljningsarbetet, inte minst då Naturvårdsverket är pådrivande i det arbetet. Nätverksträffarna innebär också en bra möjlighet att samordna och diskutera hur de olika myndigheterna arbetar med de olika målen. Boverket har mestadels samarbete med Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket eftersom målet Tillgång till natur för friluftsliv har många beröringspunkter till målet Attraktiv tätortsnära natur som Boverket ansvarar för. Verket samarbetar även med Folkhälsomyndigheten om friluftsmålet som handlar om folkhälsa. Boverket har inte arbetat så aktivt med målet Ett rikt friluftsliv i skolan, varken själva eller tillsammans med andra myndigheter. Ett problem när det gäller arbetet med det målet är förutom att Naturvårdsverket utpekats som ansvariga att Skolverket har varit mer inriktade på innehållet i läroplanen när det kommer till friluftsliv, medan Boverket har kompetens när det gäller den fysiska miljön runt skolan.²²⁶

Boverket lyfter även fram att det finns ett nätverk där även länsstyrelsernas friluftssamordnare deltar. Verket menar att det regionala/nationella nätverket är viktigt då det innebär att man får en bra överblick över vilket arbete som görs runt om i landet. Myndighetsnätverket och nätverket träffas två gånger om året.²²⁷

Skolverket anser att det är bra att de ingår i nätverket för de friluftspolitiska målen. Det är viktigt inte minst beroende på att myndigheter har olika uppdrag

²²¹ Skogsstyrelsen, Skypeintervju, 2021-04-20.

²²² Boverket, Skypeintervju, 2021-04-26, Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14, och Skogsstyrelsen, Skypeintervju, 2021-04-20.

²²³ Folkhälsomyndigheten, Skypeintervju, 2021-05-07.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14.

²²⁶ Boverket, Skypeintervju, 2021-04-26.

²²⁷ Ibid.

och att förförståelsen inom vilka ramar som olika myndigheter har rätt att agera kan vara hinder i arbetet.²²⁸

Skolinspektionen har i dag en begränsad samverkan med övriga myndigheter när det gäller friluftslivspolitiken och mål 8 Ett rikt friluftsliv i skolan. Myndigheten deltar inte i nätverket för friluftsliv. Den samverkan som har förekommit har varit med Skolverket, som också är Skolinspektionens huvudsakliga samarbetspartner när det gäller olika skolrelaterade frågor. Därutöver kan det också förekomma vissa kontakter med vissa externa aktörer, företrädesvis forskare som arbetar med friluftslivspolitiken i skolan.²²⁹

6.2 Länsstyrelserna har kontakter med många aktörer

Varje länsstyrelse har olika förutsättningar när det gäller hur de arbetar för att utveckla friluftslivet i länet.²³⁰ Förutsättningarna beror dels på länsstyrelsernas organisation, dels på hur arbetet bedrivs på kommunal nivå. Det innebär att samordningsuppdraget genomförs på olika sätt, och friluftslivssamordnarna är placerade vid olika enheter vid länsstyrelserna. Samordnarnas placering är något som flera lyfter fram som en fördel i uppdraget – när enhetens arbetsområden berör friluftslivsfrågor kan det exempelvis ge en bättre verksamhetsanknytning.²³¹ Flera samordnare är placerade vid Naturvårdsenheten eller Naturförvaltningsenheten som primärt arbetar med reservats- och fastighetsförvaltning, naturskötsel, naturum, naturskydd och naturvårdsärenden.²³² En annan vanligt förekommande enhet där det finns många bra verktyg för att arbeta med friluftsuppdraget är miljöstrategiska enheten eller naturmiljöenheten, som arbetar med tillsyn och prövning av verksamheter som kan påverka naturmiljön.²³³

Samtidigt kan en nackdel med de ovannämnda placeringarna vara att det försvårar samverkan mellan andra delar av den interna organisationen.²³⁴ En svårighet att arbeta som friluftssamordnare är att man blir ganska ensam i sin roll, och ibland upplever samordnarna att det är svårt att väcka engagemang inom andra verksamheter som har fullt upp med sina specifika frågor.²³⁵ En arbetsuppgift som för många samordnare har inneburit en direkt kontakt med

²²⁸ Skolverket, Skypeintervju, 2021-04-15.

²²⁹ Skolinspektionen, Skypeintervju, 2021-04-16.

²³⁰ Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²³¹ Skypeintervju, 2021-10-14. Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Södermanlands län och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²³² Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²³³ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10 och Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

²³⁴ Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²³⁵ Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

sökande som arbetar praktiskt med friluftslivsfrågor, oavsett placering på länsstyrelserna, är handläggningen av det s.k. LONA-bidraget (lokala naturvårds-satsningen).²³⁶

6.2.1 Nationella nätverksträffar

Det finns ett nationellt nätverk av myndigheter som sammankallas av Naturvårdsverket tre gånger per år.²³⁷ Nätverket består av representanter för länsstyrelserna, friluftslivsmålsansvariga myndigheter och andra myndigheter som berörs av friluftslivsarbetet. En gång per år träffas det s.k. Myndighetsmötet, som är samma nätverk men på chefsnivå. Pandemin har inneburit att mötena har hållits digitalt och mer frekvent, och representanter från andra myndigheter har kunnat delta. Exempelvis har Folkhälsomyndigheten, Boverket, Konsumentverket och Skogsstyrelsen deltagit vid vissa möten.²³⁸ Naturvårdsverket leder nätverket för Länsstyrelsernas friluftssamordnare som också träffas cirka tre gånger per år. Minst en av nätverksträffarna är gemensamt mellan länsstyrelserna och myndigheterna. Länsstyrelsernas friluftslivssamordnare organiserar även gemensamt regelbundna träffar cirka en gång i månaden för erfarenhetsbyte eller dialog kring något gemensamt ämne, ibland med externt inbjudna talare.²³⁹ Ibland hålls en presentation från en av länsstyrelsesamordnarna kring ett specifikt och aktuellt ämne med efterföljande diskussion och erfarenhetsutbyte.²⁴⁰

6.2.2 Geografiska nätverk tillför tematisk samverkan

Länsstyrelserna har även geografiskt uppdelade nätverksträffar där man träffas med jämna mellanrum, med undantag för tiden under pandemin då träffarna har gjort ett uppehåll. De sex nordligaste länen (Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland, Dalarna och Gävleborg) och de sydligaste länen (Skåne, Halland, Kronoberg, Jönköping, Blekinge och Västra Götaland) har t.ex. bildat egna arbetsgrupper.²⁴¹ Därutöver har de fyra nordligaste länsstyrelserna erfarenhetsutbyte med de tre nordligaste fylkena i Norge cirka en gång per år.

²³⁶ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14, Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²³⁷ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14, Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

²³⁸ Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27.

²³⁹ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

²⁴⁰ Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁴¹ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

Enligt samordnaren i Västerbottens län ligger Norge långt framme när det gäller frågor som rör landsbygdsutveckling och friluftslivsfrågor.²⁴² De nordligaste länen tar även fram material tillsammans (exempelvis inför Friluftslivets år och om allemansrätten) eftersom de har likartade förhållanden och utmaningar (exempelvis stora avstånd, glesbygd, fjällområden och rennäring).²⁴³

Länsstyrelsen i Gotlands län beskriver att det har varit svårt att få till mindre geografiska arbetsgrupper för Mellansverige men att det finns goda erfarenheter av att samlas tematiskt i stället, vilket t.ex. har skett under Friluftslivets år.²⁴⁴ Ett exempel på en tematisk grupp är friluftslivssamordnarna från Gotland, Västernorrland, Västerbotten och Hallands län som tillsammans skapade ett nätverk för att undersöka hur man bäst kan föra besöksstatistik i friluftslivsområden. Ett annat exempel är framtagandet av en regional skogsstrategi med Länsstyrelsen i Kronobergs län, Jönköpings län och Kalmar län och de tre respektive regionerna tillsammans med aktörer som t.ex. Jönköping University, LRF, Linnéuniversitetet, Skogsstyrelsen, Sveaskog och Södra.²⁴⁵ Strategin innehåller ett handlingsprogram, och friluftsliv är ett av områdena som ska fokuseras på. En friluftslivsfråga som diskuteras i strategin är arbetet med ledutveckling i syfte att förbättra ledernas status i Småland och utveckla samverkan över kommun- och länsgränserna. Inom skogsprogrammet arbetas det med regionala skogsstrategier och handlingsprogram i hela landet. Hur mycket friluftslivet är med i dessa varierar.

6.2.3 Samverkan mellan länsstyrelserna anses vara värdefullt

Alla nätverk bedöms vara av stort värde för arbetet med friluftslivsfrågor och som stöd för samordnarna i deras arbete, inte minst eftersom friluftslivssamordnarna ofta sitter som enskilda handläggare på länsstyrelserna.²⁴⁶ Nätverken innebär ett utbyte av regionala och lokala kunskaper likaväl som ett samarbete och en diskussion i nationella frågor.²⁴⁷ En annan viktig funktion är erfarenhetsutbyte mellan länsstyrelserna. Det är exempelvis vanligt att samordnarna kontaktar en kollega som de vet arbetar med eller har brottats med liknande problem.²⁴⁸ Exempelvis har samordnaren på länsstyrelsen i Västra Götalands län inför arbetet med att tillgängliggöra naturen via kollektivtrafiken kontaktat samordnaren på länsstyrelsen i Hallands län för erfarenhetsutbyte av deras arbete med samma typ av projekt.²⁴⁹

²⁴² Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁴³ Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁴⁴ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18.

²⁴⁵ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18.

²⁴⁶ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁴⁷ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10.

²⁴⁸ Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁴⁹ Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

Nätverken fungerar även som en viktig och enkel ingång till de myndigheter som är ansvariga för de olika friluftslivsmålen. Enligt Länsstyrelsen i Västerbottens län är myndigheternas regeringsuppdrag och arbete i hög utsträckning fokuserat på eget arbete och de kommunicerar inte aktivt i så stor utsträckning direkt med regionala organisationer som länsstyrelsen. Vid en av de årliga träffarna för friluftslivssamordnarna är myndighetsnätverket inbjudna. Denna form av direkt kontakt uppskattas av alla länsstyrelser.²⁵⁰ Även Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att nätverket innebär ett bra utbyte av regionala och lokala kunskaper, men att det finns en utvecklingspotential för hur de återkommande månatliga digitala mötena organiseras och styrs upp. Länsstyrelsen efterfrågar större tydlighet kring vilka sakfrågor som är mest aktuella liksom möjligen ett roterande ordförandeskap.²⁵¹

6.2.4 Samverkan med flera myndigheter kan förbättras

Naturvårdsverket är sammankallande för det nationella nätverket. Av den anledningen uppger alla länsstyrelser att det är den centrala myndighet som länsstyrelserna har mest och bäst kontakt med. Flera länsstyrelser anser att det huvudsakligen är Naturvårdsverket och Folkhälsomyndigheten som aktivt arbetar med friluftslivspolitiken, och att kontakterna med övriga myndigheter är sporadiska. Flera länsstyrelser uppger att kontakterna med övriga myndigheter i huvudsak är begränsade till nätverksträffarna.²⁵²

Samtidigt anser exempelvis Länsstyrelsen i Uppsala län att det nationella nätverket är tillräckligt för att fylla behovet av samverkan med sakmyndigheterna. Länsstyrelsen anser att det nationella nätverket underlättar direktkontakten med sakmyndigheterna när ett sådant behov uppstår. Även Länsstyrelsen i Gotlands län bedömer att det inte finns något större behov av att öka frekvensen av kontakten med andra myndigheter. Länsstyrelsen tillägger samtidigt att det eventuellt är något som kan komma att efterfrågas i framtiden.²⁵³

De flesta länsstyrelserna lyfter dock fram att de gärna skulle se ett större engagemang från övriga myndigheter än framför allt Naturvårdsverket och Folkhälsomyndigheten.²⁵⁴

Eftersom friluftssamordnarnas arbete är väldigt brett lyfter flera länsstyrelser fram att det vore fördelaktigt om sakmyndigheterna förmedlade information med koppling till friluftsmålsarbetet direkt till samordnarna, t.ex. genom ett nyhetsbrev. Ett exempel på hur ett sådant samarbete kan se ut är den samverkan med Folkhälsomyndigheten som flera länsstyrelser lyfter fram som

²⁵⁰ Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁵¹ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10.

²⁵² Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁵³ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18 och Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27.

²⁵⁴ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

positivt. Länsstyrelserna i Kronobergs län, Västerbottens län och Södermanlands län beskriver exempelvis hur Folkhälsomyndigheten återkommer snabbt och levererar material eller svarar på direkta frågor.²⁵⁵ Folkhälsomyndigheten stöttar även länsstyrelserna aktivt genom att regelbundet leverera underlag och rapporter som myndigheten bedömer vara relevanta för länsstyrelsens arbete med folkhälsofrågor kopplat till friluftsliv. Länsstyrelsen i Norrbotten län tillägger att Folkhälsomyndigheten borde vara en förebild för andra berörda myndigheter när det gäller arbetet med de friluftspolitiska målen.²⁵⁶

Flera länsstyrelser beskriver att de saknar en direktkontakt med Skolverket eller de som är ansvariga för skolverksamheten i kommunerna.²⁵⁷

Flera länsstyrelser beskriver en god samverkan med Skogsstyrelsen, särskilt i arbetet med regionala skogsstrategier och i arbetet med skogens sociala värden.²⁵⁸ Men Länsstyrelsen i Kronobergs län menar att Skogsstyrelsen hittills mest har varit aktiv vid nätverksmötena. Även Länsstyrelsen i Norrbottens län beskriver att det har varit en utmaning att få till ett samarbete med Skogsstyrelsen (som är särskilt utpekad i länsstyrelsens uppdrag i regleringsbrevet) på regional nivå, även om samverkan på nationell nivå har varit god.²⁵⁹ Länsstyrelsen upplever att det behövs ett förtydligande av vilka frågor som den och Skogsstyrelsen ska samarbeta om eftersom arbetet med ”skogens sociala värden” och dess koppling till friluftslivsmålen är alltför otydligt.

Länsstyrelserna i Kronobergs län och i Västerbottens län beskriver att de till viss del samverkar med Boverket, men att dessa kontakter framför allt sker via länsstyrelsernas gemensamma nätverk som administreras av Naturvårdsverket. Det finns också vissa upparbetade kontakter mellan länsstyrelsens handläggare som arbetar med översikts- och detaljplaner och Boverket.²⁶⁰ Länsstyrelsen i Norrbottens län beskriver att Boverket tar fram mycket bra material kopplat till fysisk planering och natur/friluftsliv, men att myndigheten har varit ganska anonym när det gäller samverkan.²⁶¹ Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att en förbättrad samverkan med Boverket om friluftslivsmålen skulle ha en positiv effekt. Exempelvis anser man att Boverket skulle kunna hjälpa till att ta fram informationsmaterial och sprida kunskap likt Folkhälsomyndigheten gör i dag för folkhälsofrågor kopplade till friluftslivet.²⁶²

²⁵⁵ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁵⁶ Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

²⁵⁷ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁵⁸ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

²⁵⁹ Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

²⁶⁰ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁶¹ Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

²⁶² Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

6.2.5 Kommunsamverkan är viktig men skiljer sig åt

Länsstyrelsernas viktigaste samverkanspart är kommunerna. En viktig anledning är att kommunerna ofta är den primära ingången till andra aktörer eftersom de har kontakter med lokala organisationer, föreningar osv. Arbetet med kommunerna bedrivs främst gentemot tjänstemän som exempelvis kommunekologer, stadsplanerare, turismkoordinatorer och personer som arbetar med kultur- och fritidsfrågor.²⁶³ Länsstyrelsen i Västerbottens län beskriver hur arbetet med kommunerna i första hand handlar om att skapa arenor för samverkan och kunskapsutbyte mellan kommuner och med andra aktörer inom friluftsliv.²⁶⁴ Länsstyrelsen understryker att kommunerna är de viktigaste aktörerna för fysisk planering eftersom de har s.k. planmonopol, vilket innebär att det bara är kommunen som har befogenhet att bestämma om detaljplanläggning ska ske och att anta en detaljplan. Därför är länsstyrelsens roll i första hand att tillhandahålla underlag samt bistå med kunskap och vägledning. Andra beskriver också hur samverkan gentemot kommunerna främst handlar om att tillgodose med strategiska dokument och forskning och goda exempel på hur kommunerna kan arbeta med friluftslivsmålen och att det främsta forumet för samverkan är nätverksträffar.²⁶⁵

Samtidigt finns det skillnader i hur länsstyrelserna arbetar med de olika kommunerna. En avgörande faktor som flera länsstyrelser pekar på som skäl till skillnader i samverkan är kommunernas storlek.²⁶⁶ I de mindre kommunerna förefaller bilden vara att det ofta är en person som arbetar med många frågor, och däribland friluftslivsfrågor ur ett bredare perspektiv, vilket ofta gör det lättare för länsstyrelsen att få kontakt och hålla sig informerad.²⁶⁷ De större kommunerna har ofta mer resurser och det är i stället flera personer från olika områden som samarbetar med friluftslivsfrågor eller i vissa fall en anställd friluftslivsstrateg på kommunen.²⁶⁸ De större kommunerna har därför fördelen att kunna arbeta mycket bredare och med större expertkompetens än vad mindre kommuner kan göra.²⁶⁹ En nackdel är att det då kan genomföras en stor mängd projekt men att det kan saknas en kontakt mellan förvaltningarna på kommunen, vilket försvårar arbetet med att hålla sig uppdaterad om vad som sker i kommunerna. Det problemet kan i vissa fall lösas med en friluftslivsstrateg på

²⁶³ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

²⁶⁴ Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁶⁵ Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

²⁶⁶ Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14, Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

²⁶⁷ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14, Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

²⁶⁸ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14 och Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27.

²⁶⁹ Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

kommunen.²⁷⁰ Samtidigt finns liknande utmaningar för samverkan på mindre kommuner då arbetet kan bli beroende av att kontakten med ett fåtal tjänstemän fungerar bra. Länsstyrelsen i Gotlands län beskriver en svårighet som har uppstått i samverkan med kommunen och regionen som följd av att det saknas något som för tjänstemännen på kommunen och regionen samman.²⁷¹ Gotlands län är unikt på så vis att det är Sveriges minsta län med endast en geografiskt identisk kommun och region, så när samarbetet mellan kommunen, regionen och länsstyrelsen inte fungerar blir problemet extra tydligt.

Regionen är en annan viktig aktör som de flesta länsstyrelser samverkar med, inte minst eftersom regionen arbetar med områden som t.ex. hälsa och vissa aspekter av fysisk planering som inte kommunerna ansvarar för.²⁷² Här belyser dock flera länsstyrelser svårigheter i samverkan som följd av brist i kommunikationen.²⁷³ För att lösa kommunikationsproblem har flera länsstyrelser försökt hitta en väg in genom gemensamma projekt såsom friluftsliv på recept eller formuleringen av en gemensam skogsstrategi.²⁷⁴ I Norrbotten upplever man att pandemin har bidragit till att projekt som ”Naturaktivitet på recept” har rönt stort intresse regionalt. Friluftslivets år 2021 har också inneburit nya vägar in – exempelvis har länsstyrelserna i de fyra nordligaste länen tillsammans med regionerna tagit fram en broschyr om att äta hälsosam kost ute.²⁷⁵

En stor del av regionens arbete med olika friluftslivsfrågor görs inom ramen för länets besöksnäring.²⁷⁶ I det sammanhanget är det vanligt att regionen samverkar med s.k. destinationsbolag.²⁷⁷ Trots att denna samverkan lyfts fram som positiv för friluftslivet över lag, understryker Länsstyrelsen i Kronobergs län att när fokuset ligger på turism, särskilt utländska turister och svenska besökare från andra delar av landet, kan konsekvensen bli att verksamheten inte är representerad i hela länet och invånarna inom länet åsidosätts.²⁷⁸

Även Länsstyrelsen i Jämtlands län beskriver hur det ibland är en utmaning att jobba med förutsättningar för ett rikt friluftsliv för de lokala invånarna och inte bara fokusera på att tillgängliggöra för den inresande besökaren. Länsstyrelsen anser att det finns en viss obalans och ofta bristfälliga kommunikationer för invånarna i glesbygden där det kan vara svårt att ta sig någonstans utan bil,

²⁷⁰ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

²⁷¹ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18.

²⁷² Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁷³ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10 och Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18.

²⁷⁴ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10 och Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18.

²⁷⁵ ”Naturaktivitet på recept” är ett samarbete mellan Länsstyrelsen i Norrbotten, Region Norrbotten och fyra pilotkommuner i länet. Målet är att ta fram digitala kartor till promenadstigar och rogivande platser som bl.a. kan användas av patienter som föreskrivs fysisk aktivitet på recept. <https://www.lansstyrelsen.se/norrboten/om-oss/nyheter-och-press/nyheter--norrboten/2021-04-12-natur-pa-recept.html>.

²⁷⁶ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁷⁷ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁷⁸ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18.

ett problem som inte är vanligt förekommande i turistområdena där det ofta finns större resurser.²⁷⁹

Därutöver förekommer, om än i begränsad utsträckning, kontakter med kommersiella aktörer. Av tidsmässiga skäl är det relativt svårt att ha regelbundna kontakter med dessa aktörer. De flesta länsstyrelser har därför kontakt med destinationsbolagen, mindre företag och föreningar genom olika friluftslivsnätverk. Ofta överlappar deltagarna i de olika nätverken varandra.²⁸⁰

En utmaning i arbetet med friluftslivsmålen som lyfts fram i intervjuerna är när det finns en brist på engagemang i länet. Samverkan fungerar ofta mycket bättre om kommunerna har en lång friluftslivstradition och ett starkt engagemang än om kommunerna inte har den traditionen och förutsättningar.²⁸¹ Förutom skillnader i grad av engagemang bland kommunerna finns det också exempel där hela länet lider av en brist på engagemang, som i Gotlands län där samordnaren menar att det traditionella friluftslivstänket till viss del saknas. En av länsstyrelsens huvuduppgifter har därför varit att inspirera till engagemang i hela länet och skapa en infrastruktur för friluftslivet. Vikten av att väcka intresse ute hos kommunerna och regionerna är något som understryks av andra som menar att det inte är givande att ”jaga” de som inte uppvisar något intresse för friluftslivsfrågorna.²⁸²

6.3 Länsstyrelsernas strategier

Naturvårdsverket har observerat vikten av en regional strategi och har därför uppmuntrat landets länsstyrelser att ta fram regionala handlingsplaner för arbetet med friluftslivsmålen.²⁸³ Länsstyrelsen i Södermanlands län och i Västra Götalands län är två länsstyrelser som har tagit fram regionala handlingsplaner.²⁸⁴ Länsstyrelsen i Södermanlands län lyfter fram den regionala handlingsplanen som ett bra sätt att prioritera i arbetet med de breda friluftslivsmålen och att komma igång med samverkan med andra aktörer i arbetet med friluftslivsmålen. Handlingsplanen togs fram tvärsektorielt på länsstyrelsen med handläggare från berörda sakområden och aktörerna från friluftslivsnätverket. Även Länsstyrelsen i Västra Götalands län understryker att processen i framtagandet av handlingsplanen, som tog ungefär två år, hade ett egenvärde eftersom den skapade delaktighet för de involverade aktörerna. Till våren kommer Länsstyrelsen i Västra Götaland att åka ut till kommunerna för att hålla dialogen om handlingsplanen levande med tjänstepersoner och politiker.

²⁷⁹ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10.

²⁸⁰ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14, Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁸¹ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10.

²⁸² Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

²⁸³ Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

²⁸⁴ Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14.

6.3.1 Fler länsstyrelser planerar en regional strategi

Trots att sex av åtta intervjuade länsstyrelser inte har någon regional handlingsplan är det något som flera länsstyrelser uppger att de antingen håller på att utveckla, planerar att utveckla inom kort eller hoppas på att utveckla i framtiden.²⁸⁵ De planerade handlingsplanerna har syftet att ringa in befintlig verksamhet och hitta nya vägar framåt för en högre uppfyllnad av friluftslivsmålen.²⁸⁶ I handlingsplanerna kommer länsstyrelserna att identifiera vad som ska prioriteras framöver och formulera riktlinjer för hur samarbetet och samverkan ska se ut mellan de olika aktörerna samt vilka frågor som ska prioriteras givet de förutsättningar som finns för friluftsliv i länet.²⁸⁷ För att identifiera prioriteringsområden har exempelvis Jämtlands län gjort en typ av behovsanalys.²⁸⁸ I Länsstyrelsen i Kronobergs län kommer kunskap om allemansrätten och olika frågor som gäller markägare, t.ex. samverkansformer mellan markägare och övriga aktörer, att preliminärt uppmärksammas i handlingsplanen. Länsstyrelsen i Jämtlands län kommer även att fokusera på samexistens då de har noterat att det förekommer många intressekonflikter i frågor om naturvård, friluftsliv (inklusive besöksnäring/naturturism) och rennäring. Där har länsstyrelsen noterat att trycket på områdena har ökat i takt med att intresset för friluftslivet i länet har ökat.

Länsstyrelsen i Jämtlands län beskriver att det finns ett behov från kommunerna att göra friluftslivsfrågorna mer kända och skapa mer tyngd i frågorna. Enligt länsstyrelsen kan friluftslivet i Jämtland ibland ”förminska” och ses som något av en lyxfråga, vilket innebär att samhällsnyttan och den ekonomiska nyttan ofta faller bort i diskussionerna. Uppfattningen är att politikerna inte fullt ut känner till friluftslivets olika fördelar och samhällsvinster. Tjänstemännen i kommunerna har därför betonat betydelsen av argument för att arbeta med friluftslivsmålen. Kommunerna vill att det i strategin, utöver tydliggörandet av argumenten för friluftslivsmålsarbetet, också lyfts fram den befintliga verksamheten inom bl.a. samhällsplaneringen, skolverksamheten och äldreomsorgen.

6.3.2 Kostsamt och tidskrävande att utveckla en regional strategi

Flera länsstyrelser uppger att kostnad och tid är hinder i utvecklingen av en regional strategi. För att kunna utveckla en handlingsplan har exempelvis Länsstyrelsen i Jämtlands län anställt ytterligare en friluftssamordnare som huvudsakligen arbetar med framtagandet av deras nya regionala strategi. Länsstyrelsen i Norrbottens län beskriver att det finns ett intresse för att ta fram en regional strategi och handlingsplan åtminstone för länsstyrelsens arbete, men

²⁸⁵ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18 och Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

²⁸⁶ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10.

²⁸⁷ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10 och Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18.

²⁸⁸ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10.

att det saknas tillräckligt med stöd och resurser. I och med att länsstyrelsen inte har något tydligt uppdrag att ta fram strategier för arbetet med friluftslivsmålen regionalt är det svårt att få berörda delar av organisationen att avsätta tid för strategiarbete och det saknas även resurser för detta inom andra verksamhetsområden.²⁸⁹ Länsstyrelsen i Uppsala län beskriver att anledningen till att de inte har tagit fram en regional strategi är att det inte har funnits ett tillräckligt stort behov utifrån den tid och de resurser som skulle krävas.²⁹⁰ Även Länsstyrelsen i Västerbottens län beskriver att det är ett tidskrävande arbete att utarbeta och förankra förslag till en regional strategi, varför de har valt att inte göra det.²⁹¹ I stället har länsstyrelsen valt att anpassa insatserna efter de lokala förutsättningarna.

Länsstyrelsen i Kronobergs län har inte heller någon regional strategi för arbetet med de tio friluftslivsmålen.²⁹² Anledningen till att en strategi inte har tagits fram är att många frågor och problemställningar har identifierats i de båda nätverken. Representanterna från länsstyrelsens interna nätverk för friluftslivsfrågor har också varit aktiva i det externa nätverket. De problem och prioriteringar som har identifierats internt inom länsstyrelsen och i det externa nätverket har därför i hög utsträckning hanterats och lösts till nästa möte. Viktig information, frågeställningar och goda exempel har fyllt agendan årligen.

6.3.3 Ett alternativ är en intern strategi för länsstyrelsen

Länsstyrelsen i Uppsala län har ingen regional strategi som gäller för hela arbetet i länet, regionen, och kommunerna.²⁹³ I stället har länsstyrelsen ett internt prioriteringsdokument från 2017 som är en riktlinje för länsstyrelsens arbete med friluftslivsmålen/friluftsuppdraget som togs fram med återkoppling från kommunerna. Prioriteringsdokumentet används som en riktlinje inför länsstyrelsens årliga detaljplanering av fokus för årets arbete. Länsstyrelsen anser att det är bra att ha något typ av styrdokument för att arbeta med friluftsuppdraget som annars är väldigt brett. Prioriteringsdokumentet innehåller förslag på olika åtgärder som skulle kunna vara aktuella. Enligt samordnaren är förslagen ganska breda. De fem fokusområdena i dokumentet är samordning, tillgänglighet, öka kunskap om allemansrätten, skapa attraktiv friluftsmiljö för besöksnäringen samt förutsättningar för friluftsliv i skyddad natur.

Länsstyrelsen i Gotlands län har inte heller någon gemensam strategi för regionen, men de har en intern strategi för länsstyrelsen.²⁹⁴ Tidigare fokuserade den interna strategin mer på skyddade områden, men en ny bredare intern strategi togs fram under 2021. Enligt strategin ska ”Länsstyrelsen verka för ett inkluderande hållbart friluftsliv som inspirerar till upplevelser i Gotlands rika natur- och kulturlandskap.”²⁹⁵ Länsstyrelsen har valt att fokusera på tillgänglighet för alla i natur- och kulturområden som förvaltas av länsstyrelsen, att

²⁸⁹ Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

²⁹⁰ Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27.

²⁹¹ Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

²⁹² Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18.

²⁹³ Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27.

²⁹⁴ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18.

²⁹⁵ Länsstyrelsen Gotlands län (2021) Friluftsliv för alla.

kommunicera friluftslivets värden, samverkan och lokal delaktighet, uppföljning av friluftsliv samt infrastruktur för friluftslivet.

6.4 Bra samarbete inom Svenskt Friluftsliv

I princip alla intervjuade friluftslivsorganisationer menar att det interna samarbetet inom Svenskt Friluftsliv fungerar väl. Svenskt Friluftsliv delar denna uppfattning men menar samtidigt att samarbetet går att utveckla ytterligare. Flera lyfter fram nätverksträffarna på ledningsnivå där man träffas några gånger per år och utbyter erfarenheter kring specifika teman. Dessa nätverksträffar har inte minst varit viktiga under 2020 och 2021 då man har diskuterat hur olika organisationer har hanterat problem som har uppstått till följd av pandemin. En viktig fråga som man enligt Svenska Turistföreningen har diskuterat är hur ska man organisera smittsäkra aktiviteter. Många av friluftslivsorganisationerna har också regelbundna möten utöver de möten som organiseras via Svenskt Friluftslivs verksamhet. Scouterna och Sportfiskarna lyfter fram att dels genomförs gemensamma projekt och aktiviteter, dels fungerar organisationen som ett nätverk där man kan utbyta erfarenheter med varandra. Enligt Svenska Brukshundklubben har medlemsorganisationerna inom Svenskt Friluftsliv olika inriktningar, vilket påverkar möjligheten att sätta upp gemensamma mål. Trots denna begränsning upplever man att samarbetet fungerar bra. Även Svenska Jägareförbundet lyfter fram att medlemsorganisationerna å ena sidan är väldigt lika varandra, genom intresset för naturen, men å andra sidan väldigt olika varandra sett till vilken/vilka aktiviteter som utgör kärnverksamheten. Det finns både renodlade friluftslivsorganisationer och friluftsliv- och idrottsorganisationer. Det finns också en mix mellan Svenskt Friluftslivs medlemmar när det gäller i vilken utsträckning verksamheten bygger på affärsverksamhet. Genom att organisera sig via Svenskt Friluftsliv är det enklare att arbeta för och med friluftspolitiska frågor. De enskilda organisationerna skulle inte få samma genomslag för sina frågor om de skulle arbeta ensamma.²⁹⁶

6.4.1 Bättre samverkan med fler myndigheter önskas

Friluftslivsfrågorna och de tillhörande målen rör ett flertal myndigheter.²⁹⁷ Flera organisationer anser att det finns ett utrymme för en tydligare och förbättrad samverkan med och mellan flera myndigheter. En negativ konsekvens av att flera myndigheter har ett delat ansvar för flera av målen som organisationerna lyfter är att alla myndigheter som berörs av målen inte är tillräckligt involverade i arbetet med att konkretisera och utveckla friluftslivspolitiken.²⁹⁸

²⁹⁶ Scouterna, 2021-05-10, Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28, Svenska Brukshundklubben, Skypeintervju, 2021-04-29, Svenska Jägareförbundet, Skypeintervju, 2021-05-04, Svenska Kennelklubben, Skypeintervju, 2021-04-28, Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21 och Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

²⁹⁷ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

²⁹⁸ Friluftslivfrämjandet, Skypeintervju, 2021-04-23, Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12 och Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

Ett problem med den politiska styrningen är att det till viss del är oklart, åtminstone för aktörerna inom civilsamhället, var friluftslivsfrågorna ligger.²⁹⁹ Eftersom friluftslivet rör flera politikområden anser Friluftsförbundet att ett förtydligande på såväl politisk nivå som myndighetsnivå om ansvarsfördelningen vore önskvärd. Ett problem är att det finns starka myndigheter inom miljöområdet och hälsoområdet, nämligen Naturvårdsverket och Folkhälsomyndigheten, men motsvarande starka motparter saknas inom friluftsområdet. Enligt Friluftsförbundet har det sannolikt bidragit till att friluftsfrågorna inte har fått den uppmärksamhet som de förtjänar. Ett annat exempel är Skolverket där flera menar att det är olyckligt att Skolverket inte har ett utpekat ansvar för att arbeta med friluftslivspolitik generellt och specifikt målet Ett rikt friluftsliv i skolan.³⁰⁰

Vissa av de intervjuade friluftsförbunden har regelbundna kontakter med berörda myndigheter.³⁰¹ Kontakterna och samarbetet sker dels på ledningsnivå, dels lokalt när det gäller att planera och genomföra olika gemensamma aktiviteter. Få av förbunden uppger att de har kontakter med länsstyrelserna. De huvudsakliga kontakterna med myndigheterna går via Svenskt Friluftsliv, men också vid gemensamma möten.

Samtidigt är det få av de intervjuade friluftsförbunden som efterfrågar mer regelbundna kontakter med de myndigheter som ansvarar för friluftslivsmålen. Ett undantag är Friluftsförbundet som uppger att det har varit svårt att upprätthålla ett bra samarbete med Folkhälsomyndigheten under pandemin. Friluftslivets betydelse har ökat under pandemin i och med de restriktioner som har funnits för föreningsverksamhet. Det hade varit önskvärt om samarbetet snarare hade intensifierats eftersom Friluftsförbundet arbetar med folkhälsofrågor. Folkhälsomyndigheten har i alltför hög utsträckning fokuserat på idrotten och kulturen, och friluftslivet har kommit på mellanhand.³⁰²

²⁹⁹ Friluftsförbundet, Skypeintervju, 2021-04-23.

³⁰⁰ Friluftsförbundet, Skypeintervju, 2021-04-23, Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12 och Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

³⁰¹ Friluftsförbundet, Skypeintervju, 2021-04-23, Svenska Brukshundklubben, Skypeintervju, 2021-04-29, Svenska Kennelklubben, Skypeintervju, 2021-04-28 och Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21.

³⁰² Friluftsförbundet, Skypeintervju, 2021-04-23.

7 Svenska folkets friluftsvanor

Sammanfattning

Nedan sammanfattas den enkätundersökning som Statistiska centralbyrån (SCB) genomförde hösten 2021 i syfte att fånga upp svenskarnas friluftslivsvanor och eventuella ändringar under pandemin. Enkätfrågorna utformades i allt väsentligt efter Naturvårdsverkets motsvarande undersökning 2018. Ett fåtal skillnader mellan 2018 och 2021 kan påvisas.

Av SCB-enkäten framgår att svenskarna anser att allemansrätten är viktig för deras friluftaktiviteter och att den är värd att försvara. Kunskapen om allemansrätten är hög (om än sämre på frågor om kastspöfisket i de fem största sjöarna). Betydligt fler är ute i naturen på helger och under längre ledigheter än på vardagar. Skillnader finns mellan äldre personer (ofta ute) och särskilt de yngsta personerna (sällan ute) i hur ofta de är i naturen, särskilt under helger och vardagar. Under längre ledigheter försvinner dessa skillnader. Små eller inga förändringar har skett i vilka friluftaktiviteter som utövas oftast utomhus på fritiden. Det s.k. enkla friluftslivet dominerar, t.ex. promenader, vistelser ute i skog och mark, bad, trädgårdsarbete och cykling. Bland svenskarnas tio vanligaste aktiviteter som utövades ”minst en gång” under de senaste 12 månaderna har endast en ny aktivitet kommit in på listan sedan 2018: Att vandra på vandringsleder i låglandsterräng. Även för mycket frekventa aktiviteter (”mer än 60 gånger” under senaste året) dominerar det relativt enkla friluftslivet.

Genomgående visar enkätsvaren att funktionsnedsättning är ett hinder för de flesta friluftaktiviteter.

De tre mest besökta naturområdena vid utevistelser på fritiden är bebyggda områden, skog samt sjöar och vattendrag. Även parker och stora öppna grönytor är välbesökta områden. Den tätortsnära naturen är alltså viktig när det gäller svenskarnas utevistelse under fritiden. De flesta har nära (mindre än en kilometer) från bostaden till sitt närmaste friluftsområde. En hög andel besöker relativt ofta naturområdet närmast bostaden. 80 procent tar sig till sitt närmaste naturområde till fots. Ungefär lika många (ca 25 procent) tar endera bilen eller cykeln. Den begränsade andel som använder kollektiva färdmedel har minskat lite jämfört med 2018.

Cirka 45 procent uppgav att det var någon (några) aktivitet(er) som de inte utövades i önskad utsträckning under de senaste 12 månaderna. Även om andelen inte är låg innebar den en minskning med ca 9 procentenheter jämfört med 2018. Många skäl till detta angavs, men de tre vanligaste var avsaknad av tid (53 procent), saknar tillgång till lämpliga platser/områden (42 procent) och avsaknad av någon att utöva den/dem med (37 procent). SCB-enkäten överensstämmer i stort med Naturvårdsverkets undersökning från 2018 med en stor skillnad: Då angav nästan tre fjärdedelar att de saknade tid, dvs. en skillnad på ca 20 procent.

Framför allt buller och nedskräpning bidrar till negativa upplevelser för personer som vistas i naturen. Jämfört med 2018 års undersökning verkar dock dessa problem ha minskat (buller med 20 procentenheter och nedskräpning med 13 procentenheter). Andra företeelser som bidrar till negativa upplevelser för friluftsutövarna är andra friluftsutövare och skogsbruk (i dessa frågor har dock de upplevda problemen ökat sedan 2018 med knappt 10 procent vardera).

Cirka 40 procent svarar att möjligheterna till friluftsliv i hög grad eller i mycket hög grad påverkade valet av bostadsort. Cirka 70 procent uppger att de i hög grad eller i mycket hög grad känner sig trygga när de vistas ute i naturen. Den sistnämnda andelen gällde även i vilken utsträckning som utomhusvistelser gör svenskarnas vardag mer meningsfull. En negativ trend är att andelen svenskar som svarar att de i hög grad eller i mycket hög grad anser att tillgängligheten under senare år har blivit bättre har nästan halverats från ca 30 procent 2018 till ca 16 procent 2021.

Nedan redovisas resultaten från den nationella enkätundersökningen över svenskarnas friluftsvanor 2021. Fokus för redovisningen är dels att redovisa status för friluftslivet i Sverige 2021, dels att visa på förändringar sedan 2018.

7.1 Allemansrätten

Det av riksdagen fastställda övergripande målet för friluftslivspolitikerna (prop. 2009/10:238, bet. 2010/11:KrU3, rskr. 2010/11:37-38) är att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Vidare betonar det övergripande målet att ”alla människor ska ha möjlighet till naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö”. På sin webbplats³⁰³ skriver Naturvårdsverket bl.a. att allemansrätten är en viktig förutsättning, som stöder möjligheterna och tydliggör skyldigheterna för människors vistelse i naturen.

7.1.1 Allemansrätten är viktig för friluftslivet

Inga stora skillnader kan observeras i jämförelse med undersökningen om svenskarnas friluftsvanor 2018 då drygt två tredjedelar uppgav att allemansrätten är viktig för deras utomhusaktiviteter (delvis enig och helt enig). En något lägre andel, tre fjärdedelar, menade att allemansrätten är viktig att försvara (delvis enig och helt enig). Det förekom inte heller i undersökningen 2018 några speciella skillnader i svaren på de två frågorna om kön och bostadsort. En relativt stor skillnad i svaren kunde observeras när det gäller födelseland.³⁰⁴ Endast 65 procent av de som är födda utanför Europa instämde helt eller delvis i påståendet att ”allemansrätten är viktig att försvara”, i jämförelse med 88 procent av de som är födda i Europa. När det gäller frågan om

³⁰³ <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/friluftsliv/>.

³⁰⁴ I undersökningen 2021 jämförs emellertid enbart födelseland i Sverige respektive ej i Sverige.

huruvida allemansrätten är viktig för de svarandes utomhusaktiviteter instämde 61 procent helt eller delvis i påståendet bland de som är födda utanför Europa, i jämförelse med 72 procent av de som är födda inom Europa.

På frågan om allemansrätten är viktig för de svarandes friluftaktiviteter svarade två tredjedelar i hög grad eller i mycket hög grad. På en annan fråga om huruvida svarspersonerna ansåg att allemansrätten är värd att försvara svarade 85 procent att så är fallet (i hög grad, i mycket hög grad). Det finns inga signifikanta skillnader för de två frågorna ovan när det gäller i princip alla bakgrundsvariablerna. På en av dessa bakgrundsvariabler finns en viss skillnad för ett av delsvaren på frågan om man anser att allemansrätten är värd att försvara: Andelen utrikesfödda personer svarar i lägre omfattning (ca 47 procent) ”i mycket hög grad” på frågan jämfört med personer födda i Sverige (68 procent). Dock präglas svaren från undergruppen utrikesfödda av höga osäkerhetsintervall, inte minst på grund av SCB-enkätens låga svarsfrekvens.

När det gäller alla svarande finns inga större skillnader jämfört med Naturvårdsverkets undersökning om svenskarnas friluftsvanor från 2018 då drygt två tredjedelar uppgav att allemansrätten är viktig för deras utomhusaktiviteter (delvis enig och helt enig) och tre fjärdedelar ansåg att allemansrätten är viktig att försvara (delvis enig och helt enig). Inte heller 2018 års undersökning hade några skillnader på svaren när det gäller kön och bostadsort. Naturvårdsverkets undersökning från 2018 hade andra definitioner på bakgrundsvariablerna, varför några direkta jämförelser inte låter sig göras. Man kan bara kort nämna att denna äldre undersökning visade på större skillnader i både vikten av att försvara allemansrätten och rättens betydelse för respondenternas utomhusaktiviteter mellan personer som var födda inom Europa (eller som hade minst en förälder född inom Europa) och personer födda utanför Europa (eller som hade minst en förälder född utanför Europa). De förstnämnda personerna svarade i högre utsträckning att allemansrätten var viktig att försvara och var mer betydelsefull för utomhusaktiviteter än de sistnämnda. Även om skillnaderna var signifikanta hade svaren på en av frågorna ett lägre signifikansvärde.³⁰⁵

7.1.2 Kunskapen om allemansrätten är hög

Liksom i 2018 års undersökning ställdes inom ramen för denna uppföljning tre ”kunskapsfrågor” i SCB-enkäten om allemansrätten samt en fråga om det fria fisket med handredskap i Sveriges fem stora insjöar. De allra flesta (85 procent) svarade rätt på frågorna om allemansrätten. Kunskapen om det fria fisket med handredskap var emellertid sämre (bara drygt 40 procent svarade rätt på den frågan). En jämförelse med svaren 2018 visar i princip inga förändringar när det gäller kunskapen om allemansrätten, varken till det bättre eller till det sämre.

Även för dessa tre kunskapsfrågor har det undersökts om det finns statistiskt signifikanta skillnader i kunskapen om allemansrätten mellan olika grupper. Inga sådana skillnader förekommer beroende på kön, civilstånd eller funktionsnedsättning. Endast enstaka sådana skillnader förekommer beroende på

³⁰⁵ Bilaga 3.2 *Allemansrätten* till Naturvårdsverket (2019a).

boendeort. Till exempel har personer boende i landsbygd med under 5 000 invånare lite bättre kunskap om reglerna för bär- och svampplockning än boende i städer med fler än 100 000 invånare (men skillnaden är inte särskilt stor).

Något fler män (ca 47 procent) än kvinnor (ca 37 procent) svarar rätt på påståendet att du får fritt fiska med kastspö (handredskap) i Sveriges fem största sjöar. De personer som svarade på enkäten och som hade tillgång till lantställe svarade något bättre på kunskapsfrågorna om främst var man får tälta utan lov men även om fiskereglerna (även här var skillnaderna små).

Personer med tillgång med bil svarade rätt på påståendet att du får plocka bär och svamp i skogen utan att fråga markägaren om lov (sant) i högre utsträckning än personer som inte har tillgång till bil (ca 89 procent jämfört med ca 76 procent). Personer med bil svarade också i ungefär samma utsträckning bättre på frågan att man utan att fråga kan fälla enstaka större träd i någon annans skog för eget bruk jämfört med personer utan bil. Även i frågan om var man får tälta fanns det statistiskt säkerställda men små skillnader i (bättre) kunskap hos personer med tillgång till bil. På dessa tre kunskapsfrågor svarade genomgående något fler personer utan bil att de inte visste svaret jämfört med personer med tillgång med bil.

Av svaren framgår också att för vissa av frågorna verkar kunskapen om allemansrätten öka med stigande ålder. Men skillnaden är statistiskt signifikant endast i vissa åldersgrupper och då främst för frågan om bär- och svampplockning (men även för frågan om fällning av enstaka större träd). De signifikanta skillnaderna i dessa två frågor gäller i princip de två yttersta åldersgrupperna, dvs. mellan personer i 16–29 års ålder (lägst kunskapsnivå) och åldersgruppen 65 år eller äldre (högst kunskapsnivå). På en annan av frågorna – om fritt fiske – är det dock tvärtom; där finns större kunskap hos de yngsta svarande (16–29 år) där ca 50 procent av gruppen svarade rätt på frågan, jämfört med bara ca 38 procent i gruppen 65 år eller äldre.

En signifikant skillnad på kunskapsnivån hos personer som har eller inte har hemmaboende barn under 16 år finns bara i ett fall, nämligen på frågan om man får plocka bär och svamp i skogen utan att fråga markägaren om lov. Där har svarande utan hemmaboende barn under 16 år något bättre kunskaper.

Personer som är födda i Sverige har genomgående bättre kunskaper om allemansrätten – i vart fall när man mäter denna genom de här aktuella fyra kunskapsfrågorna – jämfört med utrikesfödda personer. Genomgående svarar även fler utrikesfödda personer ”vet ej” på kunskapsfrågorna än personer födda i Sverige. För de personer som väl svarade på enkätfrågorna är kunskapsskillnaderna som störst på frågan om var man får tälta. I denna fråga svarade ca 89 procent av personerna födda i Sverige och bara ca 65 procent av utrikesfödda rätt. Även i frågan om huruvida man får plocka bär och svamp i skogen utan att fråga markägaren om lov var skillnaderna mellan utrikesfödda (ca 71 procent) och de födda i Sverige (ca 92 procent) stora. De två andra kunskapsfrågorna – om fällning av enstaka större träd samt om rätten att fritt fiska – präglades även av signifikanta men relativt mindre kunskapsskillnader i samma riktning.

Sämre kunskaper bland fjällturisterna om allemansrätten

Naturvårdsverkets Fjällsäkerhetsråd har i samarbete med Svenska Turistförbundet under de senaste åren studerat utvecklingen för fjällturismen i Sverige i Sommarfjällenkäten.³⁰⁶ Enkäten 2021 var den första enkäten som ställde frågor kring allemansrätten. Av enkäten framgår att det finns en bred samsyn bland respondenterna om att det har blivit viktigare att informera fjällbesökare om allemansrätten jämfört med för fem år sedan. Över hälften bedömer att respekten för allemansrätten har försämrats bland besökarna jämfört med för fem år sedan, och 36 procent bedömer att fjällbesökarna har mindre kunskap om allemansrätten än för fem år sedan. Närmare tre fjärdedelar instämmer helt eller delvis i påståendet att de genomför eller planerar att genomföra särskilda informationsinsatser riktade till gäster/besökare om allemansrätten. En majoritet av respondenterna har informerat/utbildat internt om allemansrätten. Den vanligaste insatsen var att dela information (44 procent), följt av att genomföra möten för att diskutera allemansrätten (24 procent). Två av tio svarade att de inte genomfört informations- eller utbildningsinsatser internt de senaste två åren.

7.2 Utövande av friluftaktiviteter

Många svenskar ägnar sig åt friluftsliv. Frågan är hur utövandet varierar utifrån olika variabler och om det har skett någon förändring av friluftsvanorna över tid?

7.2.1 Alltjämt fler ute i naturen under helger och längre ledigheter

I enkätundersökningen om svenskarnas friluftsvanor 2018 konstaterade Naturvårdsverket att vad som är natur inte specificerades närmare i enkäten och de svarande fick därför göra en bedömning utifrån sin egen tolkning av begreppet. Frågan om ungefär hur ofta som respondenterna är ute i naturen bedömdes ligga relativt nära innebörden i definitionen av friluftsliv och den användes därför som en generell indikator på utövande.³⁰⁷ Frågan användes på samma sätt i enkäten 2021.

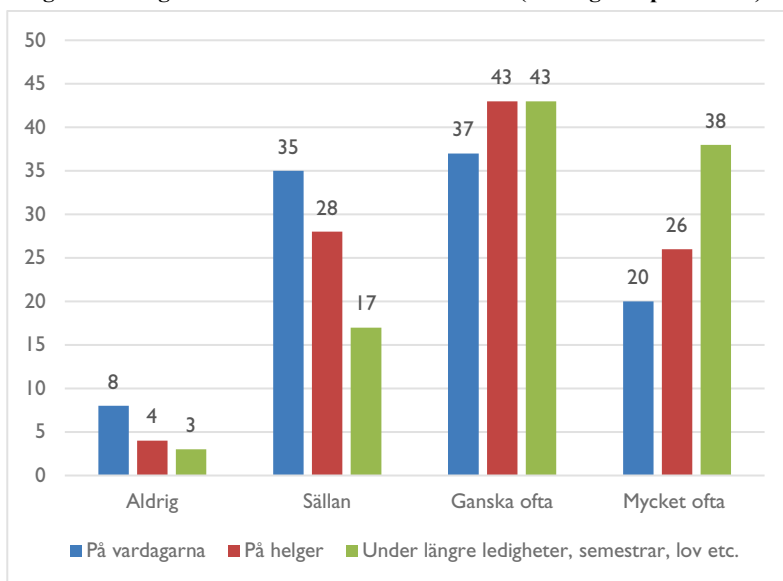
Av diagrammet nedan framkommer att betydligt fler svarar att de är ute i naturen under framför allt längre ledigheter, men också på helger jämfört med på vardagar. Cirka 80 procent uppger att de är ute i naturen ganska ofta eller mycket ofta i samband med längre ledigheter. Motsvarande siffra är ca 69 procent på helgerna och ca 57 procent på vardagarna.

³⁰⁶ Sommarfjällenkäten 2016–2021 som är underlag för denna sammanfattning finns tillgängliga på Fjällsäkerhetsrådets hemsida: <https://www.fjallsakerhetsradet.se/om-oss/rapporter/?more=true>. Utvecklingen har studerats med en årlig webbenkät som undersöker respondenternas upplevelse av besöksutvecklingen på deras verksamhet. Enkäten riktas till destinationsbolag, STF:s fjällstationer samt STF:s fjällnära vandrarhem. Antalet aktörer som fått enkäten anges inte och svarsfrekvensen har varierat mellan åren. Antalet respondenter har legat runt 30 i genomsnitt.

³⁰⁷ Naturvårdsverket (2019a).

Små förändringar i friluftsvanorna har skett jämfört med 2018 års undersökning. Det finns statistiskt säkerställda men mycket små skillnader som visar att svenskarna vistas ute i naturen mer på vardagarna.³⁰⁸

Diagram 4 Ungefär hur ofta är du ute i naturen? (samtliga respondenter)



Ovan framgick det att svenskarna oftare är ute i naturen under helger och längre ledigheter än på vardagar. Nedan analyseras hur utövandet varierar mellan olika grupper i detta avseende.

inga statistiskt signifikanta skillnader finns när det gäller kön och etnicitet.

En högre andel bland personer som har en funktionsnedsättning svarar att de aldrig eller sällan (ca 17 procent) är ute i naturen i samband med längre ledigheter i jämförelse med de som inte har en funktionsnedsättning (ca 35 procent).

Det finns statistiskt säkerställda skillnader mellan personer som har tillgång till bil och som uppger att de vistas mycket ofta ute i naturen på både vardagarna (ca 22 procent) och på helger (ca 28 procent) och de som saknar tillgång till bil (ca 13 procent respektive ca 16 procent).

Även för lantställe finns det statistiskt säkerställda men små skillnader när det gäller hur ofta man är ute i naturen på helger. En annan förväntad skillnad är att personer med tillgång till lantställe uppger att de vistas mycket ofta (ca 45 procent) ute i naturen i samband med längre ledigheter. Motsvarande siffra för de som saknar lantställe är ca 34 procent.

Boendeorten har en viss betydelse när det gäller vistelse ute i naturen på vardagarna. Cirka 72 procent av de boende i orter på landsbygden (under 5 000 invånare) uppger att de vistas ganska ofta eller mycket ofta ute i naturen på

³⁰⁸ Bilaga 1 *Nationell redovisning av enkätsvaren till Naturvårdsverket (2019a)*.

vardagar. Motsvarande siffra för boende i städer med mer än 50 000 invånare är ca 50 procent. Det är liknande resultat som framkom i undersökningen 2018.³⁰⁹

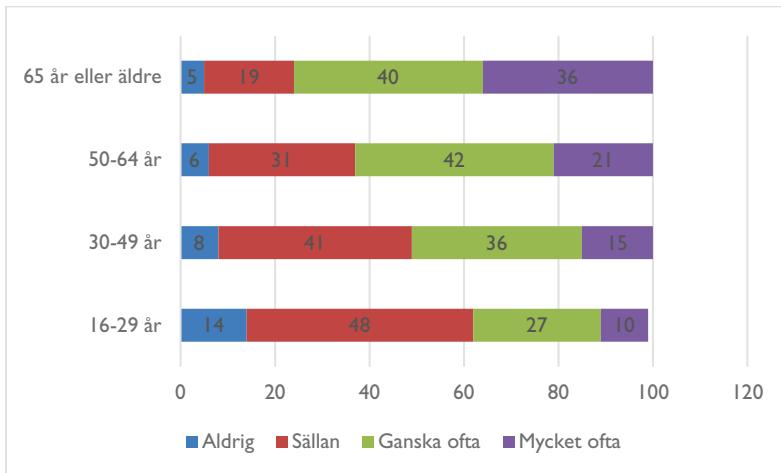
De som inte har hemmaboende barn under 16 år är i högre utsträckning mycket ofta (ca 23 procent) ute i naturen på vardagarna än de som har hemmaboende barn (ca 14 procent). Motsvarande siffror i undersökningen 2018 var ca 18 procent (inga hemmaboende barn) och ca 13 procent (hemmaboende barn).³¹⁰

Utevistelse på vardagar, helger och längre ledigheter utifrån ålder

Diagrammen nedan visar ungefär hur ofta som olika åldersgrupper är ute i naturen på vardagar, på helger och under längre ledigheter, semestrar, lov etc.

Liksom i undersökningen 2018 visar resultaten att ju äldre personen är, desto oftare är han eller hon ute i naturen på vardagarna. Det gäller framför allt gruppen som är 65 år eller äldre, där ca 36 procent uppger att de vistas mycket ofta ute i naturen. Motsvarande siffra för gruppen 16–29 år är ca 10 procent. Undersökningen 2018 visade ungefär samma resultat. En hög andel av alla svenskar är aldrig eller sällan ute i naturen på vardagarna. För åldersgruppen 16–29 år är siffran ca 62 procent, vilket ska jämföras med siffran ca 24 procent för gruppen 65 år eller äldre. Ingen noterbar förändring i friluftsvanor har skett i jämförelse med 2018 års undersökning.³¹¹

Diagram 5 Ungefär hur ofta är du ute i naturen på vardagar? Redovisat för olika åldersgrupper



Diagrammet nedan visar att fler personer i de två yngsta åldersgrupperna uppger att de aldrig eller sällan vistas ute i naturen på helger jämfört med övriga åldersgrupper. En jämförelse med undersökningen 2018 visar på små skillnader.³¹² Även på helger så gäller att åldern spelar roll när det gäller om en person vistas mycket ofta ute i naturen. En statistiskt signifikant skillnad finns mellan

³⁰⁹ Bilaga 3.4 *Ute i naturen – hur ofta?* till Naturvårdsverket (2019a).

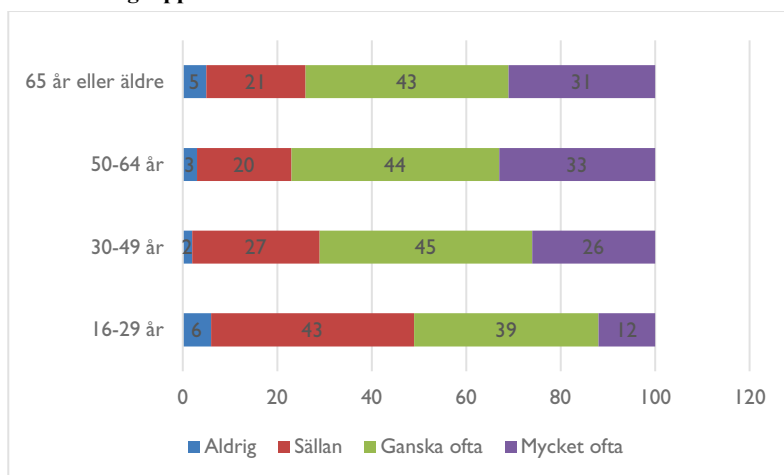
³¹⁰ Ibid.

³¹¹ Ibid.

³¹² Ibid.

personer i de två äldsta åldersgrupperna (ca 31–33 procent) och personer i den yngsta åldersgruppen (ca 12 procent).

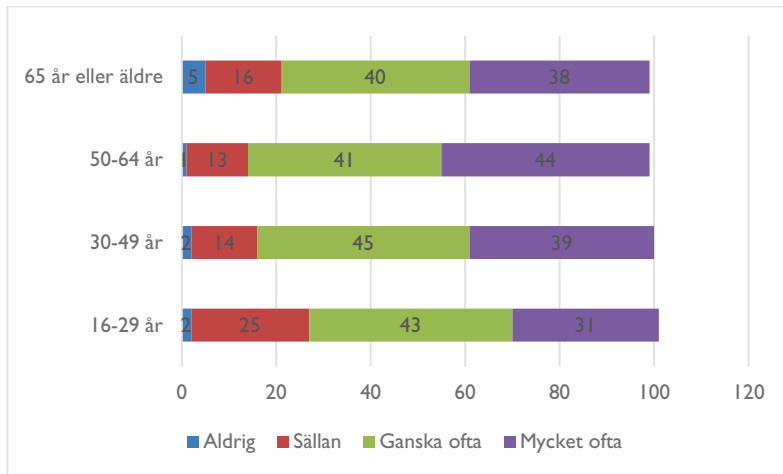
Diagram 6 Ungefär hur ofta är du ute i naturen på helger? Redovisat för olika åldersgrupper



När det gäller hur ofta man vistas ute i naturen under längre ledigheter så är det färre som uppger att de gör det aldrig eller sällan jämfört med på vardagarna och helger. Den största skillnaden i beteende gäller för personer i åldersgruppen 16–29 år, där väsentligt färre uppger dessa två svarsalternativen (ca 27 procent). Motsvarande siffra för utevistelse på vardagarna var ca 62 procent och på helger ca 49 procent. Sammanfattningsvis kan man säga att de relativt få statistiska skillnader mellan åldersgrupper som fanns i utevistelsevanor under vardagar och helger försvinner under längre ledigheter. Även här visar en jämförelse med undersökningen 2018 på små skillnader.³¹³

³¹³ Ibid.

Diagram 7 Ungefär hur ofta är du ute i naturen under längre ledigheter, semester, lov etc.? Redovisat för olika åldersgrupper



7.2.2 Små ändringar om friluftaktiviteter på fritiden

En fråga ställdes om vilka friluftaktiviteter (av totalt 48 aktiviteter) och med vilken frekvens som svenskarna utförde utomhus på fritiden under de senaste 12 månaderna. De fem svarsalternativen för frekvensen var ingen gång, 1–5 gånger, 6–20 gånger, 21–60 gånger och mer än 60 gånger.

I tabellen nedan redovisas liksom i undersökningen 2018 de tio aktiviteter som flest svenskar utövar ”minst en gång” under de senaste 12 månaderna.

Det s.k. enkla friluftslivet dominerar när det gäller svenskarnas friluftsutövande. De vanligast förekommande aktiviteterna är promenader, vistelser ute i skog och mark, bad, trädgårdsarbete och cykling. Inte minst nöjes- och motionspromenader och varit ute i skog och mark för att få en naturupplevelse är aktiviteter som många svenskar har gjort under det senaste året, mer än 90 procent. Vilka utomhusaktiviteter som lockar flest svenskar har förändrats i begränsad utsträckning under de senaste åren. En ny aktivitet har kommit in på listan jämfört med samma lista 2018, nämligen att vandra på vandringsleder i låglandsterräng. Som framgår av tabellen har aktiviteten picknick eller grillat i naturen ökat i rankningen. Det är sannolikt en effekt av den pågående pandemin (se avsnitt 8.1.2).³¹⁴

Tabell 4 De tio aktiviteter som flest svenskar utövade ”minst en gång” under de senaste 12 månaderna

	Minst en gång	Rankning 2018
Tagit nöjes- och motionspromenader	93 %	1
Varit ute i skog och mark för att få en naturupplevelse	91 %	2
Haft picknick eller grillat i naturen	79 %	6
Arbetat i trädgården	77 %	4
Badat utomhus i sjö/hav	75 %	3
Solbadat	73 %	5

³¹⁴ Bilaga 3.3 *De 10 mest populära aktiviteterna* till Naturvårdsverket (2019a).

	Minst en gång	Rankning 2018
Cyklad på vägar	60 %	7
Varit ute i skog och mark för att plocka bär	53 %	9
Varit ute i skog och mark för att plocka svamp	46 %	10
Vandrat på vandringsleder i låglandsterräng	44 %	–

Tabellen nedan visar de tio aktiviteter som flest människor utövar ”mer än 60 gånger” under 12 månader, dvs. de aktiviteter som har högst utövandefrekvens. Även för dessa aktiviteter dominerar det relativt enkla friluftslivet. Aktiviteter som har hög utövandefrekvens, men som utövas av färre individer, är promenad med hund och ägnat mig åt djurskötsel.

Majoriteten av aktiviteterna som utövas ”mer än 60 gånger” 2021 var också aktiviteter som hade högst utövandefrekvens vid undersökningen 2018. Undersökningen visar att tre nya aktiviteter som utövas mer än 60 gånger under de senaste 12 månaderna har tillkommit på listan, alla på plats 10, nämligen gått stavgång, studerat växter, djur och fågelskådat och vandrat på vandringsleder i låglandsterräng.³¹⁵

I Naturvårdsverkets undersökning 2018 framkom att åldern har betydelse för i vilken omfattning man utövar fritidsaktiviteter som innebär fysisk ansträngning, t.ex. cykling och jogging/terränglöpning.³¹⁶ Denna bild bekräftas i 2021 års undersökning där personer i de två yngsta åldersgrupperna joggar eller springer i terräng oftare i jämförelse med de två äldsta åldersgrupperna.

Det finns en signifikant skillnad i svaren för aktiviteten cyklad på vägar mellan de två yttersta åldersgrupperna, dvs. mellan personer i 16–29 års ålder (ca 28 procent ingen gång) och åldersgruppen 65 år eller äldre (ca 56 procent ingen gång). Däremot när det gäller aktiviteten vandrat på vandringsleder i låglandsterräng är det få och små skillnader i svaren beroende på ålder.

Tabell 5 De tio aktiviteter som flest svenskar utövade ”mer än 60 gånger” under de senaste 12 månaderna

	Mer än 60 gånger	Rankning 2018
Tagit nöjes- och motionspromenader	31 %	1
Varit ute i skog och mark för att få en naturupplevelse	23 %	2
Arbetat i trädgården	15 %	4
Cyklad på vägar	14 %	3
Promenerat med hund	13 %	5
Ägnat mig åt djurskötsel	7 %	9
Badat utomhus i sjö/hav	6 %	6
Solbadat	5 %	7
Joggat/terrängsprungit	5 %	8
Gått stavgång/Studerat växter, djur och fågelskådat/ Vandrat på vandringsleder i låglandsterräng	3 %	–

³¹⁵ 12 procent angav svarsalternativet Ägnat mig åt annan aktivitet. En analys av fritextsvaren visar att de huvudsakliga aktiviteterna är trädgårdsarbete och promenader, men också olika former av motionsaktiviteter utomhusgym, utomhusgymnastik, padel och fotboll.

³¹⁶ Bilaga 3.3 *De 10 mest populära aktiviteterna till Naturvårdsverket (2019a)*.

När det gäller de aktiviteter som flest svenskar har utövat ”minst en gång” under de senaste 12 månaderna har graden av deltagande för olika grupper analyserats närmare. Analysen fokuserar på de aktiviteter där aktiviteten har utövats ”minst en gång” för fler än 70 procent.

Kvinnor tar i något högre utsträckning än män nöjes- och motionspromenader ”mer än 60 gånger” under ett år (ca 36 procent jämfört med ca 26 procent).

Inga skillnader kan observeras för aktiviteten varit ute i skog och mark för att få en naturupplevelse när det gäller t.ex. kön och etnicitet. Däremot så är det betydligt vanligare att ju äldre man är, desto oftare är man ute i skog och mark. I åldersgrupperna 50–64 år och 65 år eller äldre är det ca 30 procent som gör denna aktiviteten ”mer än 60 gånger”; motsvarande siffror för grupperna 16–29 år och 30–49 år är ca 12 procent respektive ca 18 procent.

Enstaka signifikanta skillnader förekommer när det gäller om man har haft picknick eller grillat i naturen under de senaste 12 månaderna. Den största skillnaden var åldersrelaterad: Ca 38 procent äldre (65 år eller mer) uppgav att de inte hade haft picknick eller grillat i naturen, jämfört med t.ex. 13 respektive 11 procent för de yngsta (16–29 år) respektive näst yngsta (30–49 år) personerna. I övrigt förekom det att fler 30–49-åringar hade uppgett att de hade grillat/picknickat i naturen mellan 6 och 20 gånger under året jämfört med personer 65 år eller äldre. En annan stor skillnad var att ca 35 procent av de som hade en hindrande funktionsnedsättning inte någonsin hade grillat/picknickat ute i naturen under de senaste 12 månaderna, att jämföra med bara ca 18 procent för de som saknade en sådan funktionsnedsättning.

Personer med funktionsnedsättning uppger i högre uträkning att de inte har arbetat i trädgården någon gång under det senaste året (ca 32 procent jämfört med ca 21 procent). De som är 16–29 år uppger i lägre grad att de har arbetat i trädgården ”minst en gång” under de senaste 12 månaderna (ca 68 procent). Motsvarande siffra är ca 80 procent för de tre övriga åldersgrupperna.

När det gäller aktiviteten bad utomhus i sjö/hav finns betydande svarsskillnader utifrån ålder. Personer som är 16–29 år respektive 30–49 år uppger i betydligt högre grad (dvs. ca 62 respektive 53 procent) att de har badat utomhus i sjö/hav ”mellan 6 och 60 gånger” under de senaste 12 månaderna. Motsvarande siffra för gruppen 65 år eller äldre är ca 24 procent. En annan signifikant och stor skillnad är att många fler personer med en hindrande funktionsnedsättning (ca 51 procent) inte har badat i sjö/hav jämfört med personer utan en sådan funktionsnedsättning (ca 20 procent). Det finns även en signifikant men liten skillnad i fråga om utrikesfödda och personer födda Sverige (de förstnämnda har i lite större utsträckning aldrig badat i sjö eller hav under året).

Vissa statistiska skillnader finns mellan olika grupper för aktiviteten solbad. Fler män än kvinnor och fler personer med funktionsnedsättning uppger att de inte har solbadat någon gång under de senaste 12 månaderna. Skillnaden är ca 10 procent mellan män och kvinnor och ca 15 procent mellan personer med funktionsnedsättning och de som inte har det. Åldern har en mindre betydelse, förutom för gruppen 65 år eller äldre som i något högre utsträckning

svarar att de inte har solbadat över huvud taget. Skillnaden är ca 10 procent jämfört med övriga tre åldersgrupper. Samtidigt finns det en viss osäkerhet, vilken beror på den relativt låga svarsprocenten.

Svaren på frågorna visar att funktionsnedsättning är ett hinder för att genomföra många friluftaktiviteter. Personer med funktionsnedsättning uppger i högre utsträckning att de över huvud taget inte tar nöjes- och motionspromenader eller varit ute i skog och natur för att få en naturupplevelse. Andelen som svarar ingen gång är ca 20 procent för bägge aktiviteterna, jämfört med ca 5 procent för personer som inte har någon funktionsnedsättning. Samma resultat framkommer när det gäller andelen personer som haft picknick eller grillat i naturen. Väsentligt fler personer med funktionsnedsättning svarar att de inte har gjort denna aktivitet under det senaste året (ca 35 procent jämfört med ca 18 procent). Hälften av personerna som har någon funktionsnedsättning svarar att de inte har badat utomhus i sjö/hav någon gång under de senaste 12 månaderna. Motsvarande siffra för personer utan funktionsnedsättning är ca 20 procent. Utövandefrekvensen är också högre för personer som inte har funktionsnedsättning som ett hinder för att vistas ute i naturen, för alla aktiviteter som nämns ovan.

Personer som inte har tillgång till vare sig lantställe eller bil uppger i högre utsträckning att de inte har utövat någon av de sex aktiviteterna någon gång under det gångna året. Felmarginalen varierar relativt mycket mellan de olika aktiviteterna. Det finns en statistiskt säkerställd skillnad för de två bakgrundsvariablerna för tre av aktiviteterna haft picknick eller grillat i trädgården, arbetat i trädgården och badat utomhus i sjö/hav.

Även personer som inte har barn under 16 år hemmaboende svarar i högre utsträckning att de inte har utövat aktiviteterna någon gång under de senaste 12 månaderna. Bakgrundsvariabeln är statistiskt signifikant för samma tre aktiviteter som i avsnittet ovan.

7.2.3 Urbana miljöer och skogen är de mest besökta naturmiljöerna

Vistelser i olika naturmiljöer studeras genom att de svarande fick besvara frågan hur ofta de under senaste 12 månaderna har vistats i ett antal olika naturmiljöer på fritiden för välbefinnande och naturupplevelser i Sverige. Enligt Naturvårdsverket har denna fråga också koppling till miljö kvalitetsmålen.³¹⁷

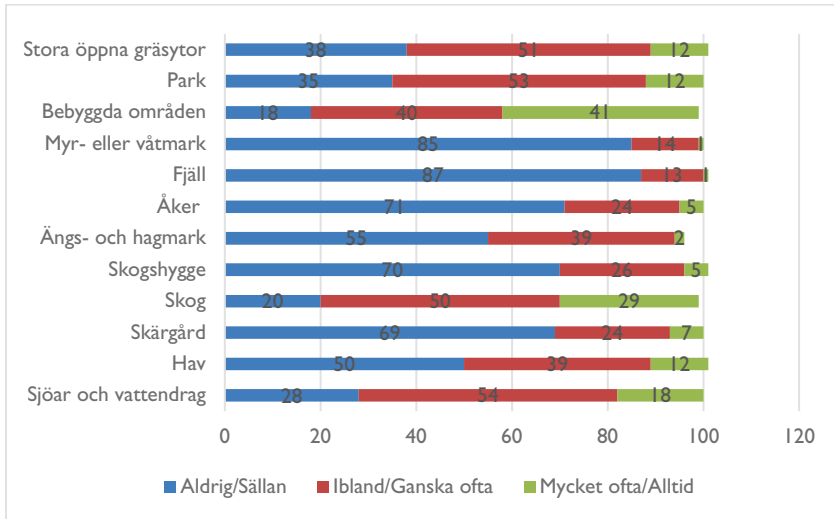
Diagrammet nedan visar att de tre mest besökta områdena är bebyggda områden, skog samt sjöar och vattendrag. Inte minst bebyggda områden är viktigt när det gäller svenskarnas utevistelse under fritiden. Cirka 40 procent av de svarande uppger att de vistas mycket ofta eller alltid i närheten av bebyggda områden. Motsvarande siffra för skog är ca 30 procent, medan siffran för sjöar och vattendrag är knappt 20 procent.

Utlandsfödda uppger i väsentligt högre utsträckning att de aldrig eller sällan vistas i bebyggda områden (ca 39 procent) än personer som är födda i Sverige (ca 13 procent).

³¹⁷ Naturvårdsverket (2019a).

Personer med funktionsnedsättning vistas mer sällan (aldrig eller sällan) i skog (ca 39 procent) samt vid sjöar och vattendrag (ca 47 procent) än personer utan funktionsnedsättning (ca 16 procent respektive ca 25 procent).

Diagram 8 Hur ofta under de senaste 12 månaderna har du vistats i följande naturmiljöer på din fritid? Tänk endast på naturmiljöer i Sverige.



Mycket små, eller i princip inga, förändringar har skett när det gäller svenskarnas val att besöka olika naturmiljöer om man jämför 2021 med 2018 års undersökning. I undersökningen av svenskarnas friluftsvanor 2018 slog Naturvårdsverkets fast att resultaten speglar att dagens friluftsliv är en urban företeelse, samtidigt som resultaten också återspeglar den stora förekomsten av skog i Sverige.³¹⁸ Undersökningen 2021 bekräftar denna bild. Den tätortsnära naturen är betydelsefull när det gäller utövandet av friluftsliv i Sverige.

7.2.4 En majoritet har nära från bostaden till sitt närmaste friluftsområde

Ovan konstaterades att den tätortsnära naturen är betydelsefull och att de mest välbesökta naturområdena också är urbana. Nedan redovisas svaren på frågorna som ställs med utgångspunkten för det naturområde som finns närmast respondentens bostad där olika friluftaktiviteter kan utföras.

Diagram 9 visar att nästan 70 procent har en kilometer eller mindre från sin bostad till det närmaste naturområdet. Ungefär hälften har mindre än 500 meter. Små förändringar har skett när det gäller denna fråga under åren 2018–2021.³¹⁹ Närmare hälften av de personer som bor på landsbygden har mindre än 100 meter till det närmaste friluftsområdet. Motsvarande siffra för boende i tätorter eller städer, oberoende av storlek, är ca 20 procent.

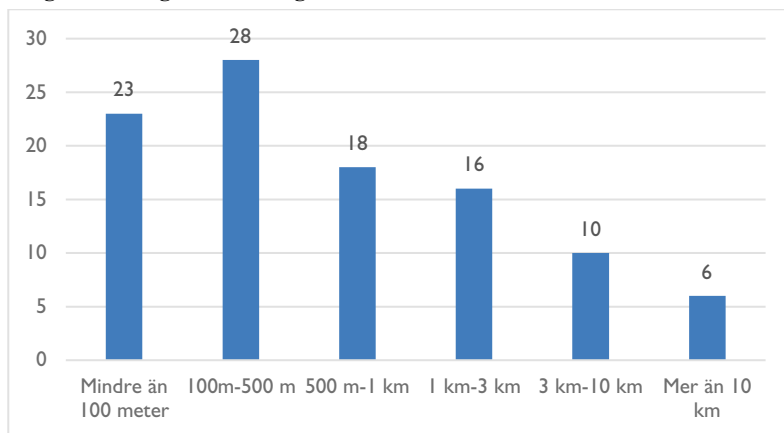
Närhet till grönområde är en av de viktigaste variablerna som avgör om människor kommer ut i naturen eller inte. Forskningen har enligt Boverket

³¹⁸ Ibid.

³¹⁹ Ibid.

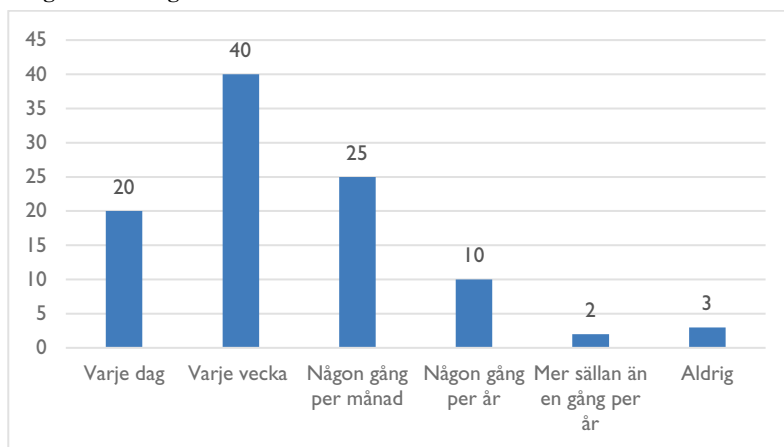
visat att 300 meter är det avstånd från bostaden, arbetsplatsen eller skolan som människor längst är beredda att gå till ett grönområde för att det ska besökas ofta.³²⁰ Ovanstående resultat bekräftar det resultatet, även om frågan fokuserar på enbart avståndet mellan bostaden och det närmaste naturområdet.

Diagram 9 Ungefär hur långt är det mellan din bostad och detta område?



Undersökningen visar också att en hög andel av de svarande uppger att de relativt frekvent besöker det naturområde som ligger närmast bostaden. Av diagrammet nedan framgår det att ca 60 procent besöker detta område varje vecka eller oftare.

Diagram 10 Ungefär hur ofta brukar du besöka ditt närmaste naturområde?



Det finns statistiskt säkerställda skillnader beroende på ålder. Frekventa besök, dvs. varje dag, görs i mycket högre utsträckning av personer som tillhör de två äldsta åldersgrupperna 50–64 år (ca 24 procent) respektive 65 år eller äldre (ca 30 procent). Motsvarande siffra är ca 10 procent för personer i åldern 16–29

³²⁰ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/naturen/valbefinnande/>.

år. Det finns också en statistiskt säkerställd skillnad mellan personer i den äldsta åldersgruppen och personer i åldern 30–49 år (ca 16 procent).

Även boende på landsbygden med under 5 000 invånare anger i betydligt högre utsträckning att de besöker sitt närmaste naturområde varje dag. Skillnaden är ca 20 procent jämfört med personer i tätorter eller städer.

I Naturvårdsverkets senaste undersökning analyserades relationen mellan besöksfrekvensen och hur länge ett genomsnittligt besök i området brukar vara. Motsvarande analys görs också i denna undersökning.

Tabell 6 Frekvens besök i naturområdet närmast bostaden där det är möjligt att under fritiden vistas för välbefinnande och naturupplevelser

Ungefär hur ofta brukar du besöka ditt närmaste naturområde?	Ungefär hur långt är det mellan din bostad och detta område?					
	Mindre än 100 meter	100 m–500 m	500 m–1 km	1 km–3 km	3 km–10 km	Mer än 10 km
Varje dag	54	30	9	5	2	1
Varje vecka	20	33	20	15	7	4
Någon gång per månad	12	22	22	21	15	8
Någon gång per år	11	18	15	27	17	12
Mer sällan än en gång per år	14	33	16	14	16	7
Aldrig	19	18	14	18	13	18

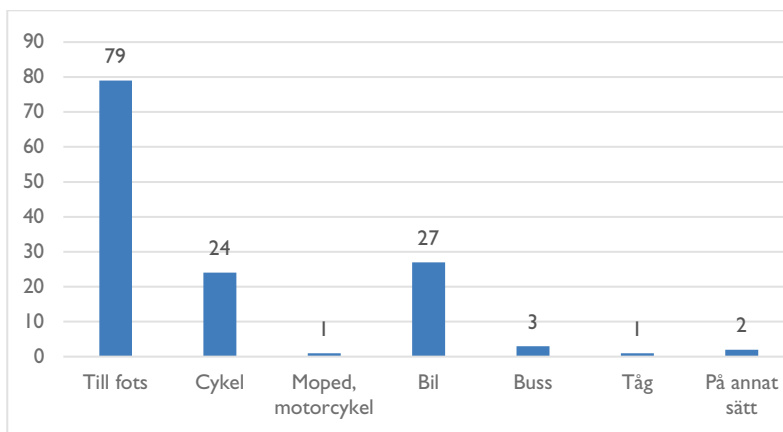
Som framgår av tabell 6 finns det tydliga samband mellan avståndet till området och hur ofta det besöks. Områden som ligger mindre än 100 meter från bostaden besöks varje dag av mer än hälften av respondenterna. Den dagliga besöksfrekvensen minskar till 5 procent eller mindre om avståndet ökar till 1 kilometer eller mer.

Diagrammet nedan visar på vilket sätt som man brukar ta sig till sitt närmaste naturområde. Att ta sig dit till fots dominerar (ca 79 procent). Ungefär lika många uppger att de endera tar bilen eller cyklar. Få personer är beroende av kollektiva färdmedel (buss eller tåg) för att transportera sig (ca 4 procent).

Enligt undersökningen 2018 så var det ca 74 procent som svarade att de gick till sitt närmaste friluftsområde.³²¹

³²¹ Naturvårdsverket (2019a).

**Diagram 11 På vilket sätt brukar du ta dig till ditt närmaste naturområde?
Flera svarsalternativ kan markeras.**



Det genomsnittliga besöket i det närmaste naturområdet, exklusive resor, brukar vara i en timme eller mindre för ungefär hälften (ca 56 procent) av respondenterna. Flertalet, mer än ca 90 procent, uppger att besöket varar 3 timmar eller kortare tid.

7.3 Hinder för utövande av friluftaktiviteter

Målet för friluftslivspolitikerna är att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Syftet med friluftslivspolitikerna kan alltså sägas vara att få fler personer att ägna sig åt friluftsliv.

Ungefär hälften av svenskarna uppger också att de i stor utsträckning respektive mycket stor utsträckning upplever trygghet (ca 56 procent), möjlighet till återhämtning (ca 54 procent), naturpräglad miljö (ca 48 procent) och ostördhet (ca 46 procent) när de vistas i naturen för välbefinnande och naturupplevelser.³²²

Samtidigt är det, vilket Naturvårdsverket poängterade i den förra undersökningen, viktigt att förstå och få mer kunskap om vilka hinder som finns när det gäller utövandet av friluftaktiviteter.³²³ En fråga som ställs i undersökningen är om det var någon eller några aktiviteter (se avsnittet med 48 aktiviteter ovan) som de svarande inte utövade i den utsträckning hon eller hon önskat under de senaste 12 månaderna. Knappt hälften (ca 45 procent) svarar ja på den frågan. I Naturvårdsverkets undersökning 2018 svarade ca 54 procent ja på frågan.³²⁴ Andelen som upplever att de inte har kunnat utöva olika friluftaktiviteter i önskvärd utsträckning har alltså minskat något mellan åren 2018 och 2021.

³²² Se enkätens fråga 6 När du varit utomhus i naturen under de senaste 12 månaderna, i vilken utsträckning brukar du uppleva följande? Andelen som svarade i stor utsträckning respektive i mycket stor utsträckning för de övriga sex svarsalternativen varierade mellan 9 och 33 procent.

³²³ Naturvårdsverket (2019a).

³²⁴ Ibid.

Det finns statistiskt säkerställda men små skillnader mellan personer som har tillgång till bil eller inte. Personer som saknar tillgång till bil svarar ja i högre utsträckning på frågan (ca 56 procent jämfört med ca 43 procent).

Åldern spelar en större betydelse för svaret på frågan. Ju yngre åldersgrupp, desto högre andel av de svarande svarar ja på frågan. I åldersgruppen 16–29 år svarar ca 64 procent ja på frågan, i gruppen 30–49 år är siffran ca 53 procent, i gruppen 50–64 år är siffran ca 34 procent och i gruppen 65 år eller äldre är siffran ca 28 procent. Samma resultat framkom i undersökningen 2018.³²⁵

7.3.1 Främst tre skäl till att aktiviteter inte utförts tillräckligt ofta

En fråga i enkäten gäller varför en person inte har kunnat ägna sig åt olika friluftsvanor i den utsträckning som han eller hon önskar. Tolv olika svarsalternativ skulle kommenteras. Tre av svarsalternativen dominerar, nämligen saknar tid (ca 53 procent), saknar tillgång till lämpliga platser/områden (ca 42 procent) och saknar någon att utöva den/dem med (ca 37 procent).

Samma tre svarsalternativ rankades högst också i undersökningen 2018. Den stora skillnaden är att nästan tre fjärdedelar angav att de saknade tid 2018, dvs. en skillnad på ca 20 procent. Drygt 10 procent fler angav också familjesituation som ett större hinder 2018 jämfört med 2021.³²⁶

En hög andel (ca 46 procent) anger också svarsalternativet annan orsak. En del av svaren kan sorteras in under de övriga svarsalternativen, t.ex. ekonomi, familjesituation, otrygghet och brist på tid. Bland fritextsvaren dominerar emellertid två orsaker, dels sjukdom och hälsa (ca 130 av drygt 250 fritextsvar), dels den pågående pandemin och de restriktioner som tidvis har varit i kraft (ca 50 av drygt 250 fritextsvar). Enligt de svarande har restriktionerna t.ex. inneburit inställda aktiviteter, träffar och uteblivna tävlingar.

Tabell 7 Varför kan du inte ägna dig åt denna/dessa aktiviteter i den utsträckning som du önskar?

	Ja	Nej	Vet inte
Kostar för mycket pengar	24	70	6
Alltför fysiskt krävande	19	76	5
Saknar tillgång till lämpliga platser/områden	42	55	3
Saknar någon att utöva den/dem med	37	59	4
Saknar kunskap/utbildning	22	74	5
Saknar utrustning	33	63	5
Saknar tid	53	43	4
Familjesituation	24	73	3
Saknar information om utbud och möjligheter	23	73	4
Känner mig otrygg	15	82	3
Saknar transportmöjligheter	20	77	4
Annan orsak	46	37	17

³²⁵ Ibid.

³²⁶ Bilaga 1 *Nationell redovisning av enkätsvaren till Naturvårdsverket (2019a)*.

De tre högst rankade svarsalternativen analyseras utifrån olika bakgrundsvariabler. Till stora delar överensstämmer resultaten i årets undersökning med Naturvårdsverket studie 2018.³²⁷

Tidsbrist upplevs framför allt som ett stort problem hos personer med funktionsnedsättning och hos alla åldersgrupper förutom de som är 65 år eller äldre. Över hälften (ca 57 procent) av personerna med funktionsnedsättning anger tid som ett problem, vilket ska jämföras med en fjärdedel av de som inte har någon funktionsnedsättning. I gruppen 65 år eller äldre är det endast ca 13 procent som saknar tid för att ägna sig åt olika friluftaktiviteter. I övriga åldersgrupper varierar siffran mellan ca 48 och 61 procent. Brist på tid upplevs som ett problem hos personer som har hemmaboende barn under 16 år. Närmare ca 70 procent svarar ja på frågan jämfört med ca 45 procent av personerna som inte har hemmaboende barn.

Det finns statistiskt säkerställda men små skillnader mellan utlandsfödda (ca 55 procent) och personer som är födda i Sverige (ca 38 procent) när det gäller att man saknar tillgång till lämpliga platser/områden. Även åldern är en signifikant bakgrundsvariabel. Över hälften (ca 56 procent) av personerna som tillhör gruppen 16–29 år anger avsaknad på platser jämfört med en fjärdedel av personerna som tillhör gruppen 65 år eller äldre. Har man tillgång till bil så upplevs tillgången till lämpliga platser/områden som ett mindre problem. Brist på platser för att ägna sig åt friluftaktiviteter är ett större problem för boende i städer med mer än 100 000 invånare. Skillnaden är ca 20 procent jämfört med boende på landsbygd med under 5 000 invånare.

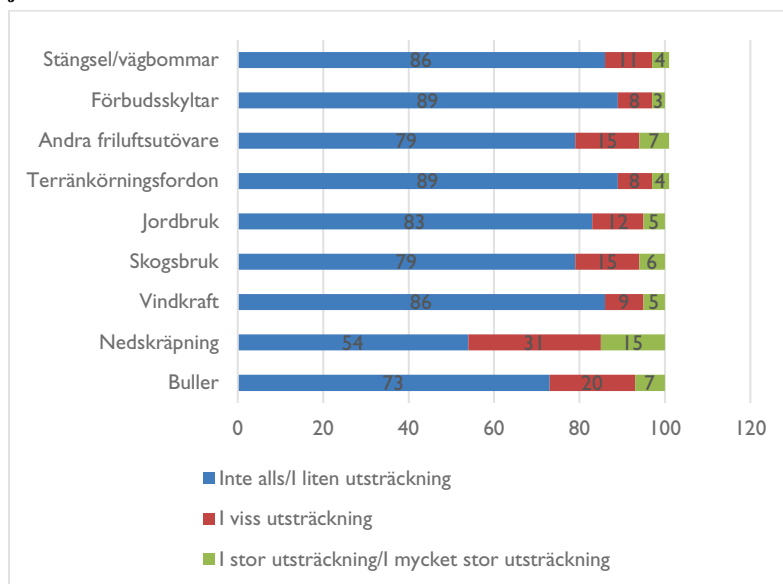
Det finns små statistiskt signifikanta skillnader beroende på ålder och etnicitet för svarsalternativet saknar någon att utöva den/dem med. Nästan hälften (ca 49 procent) av personerna i åldern 16–29 svarar ja på frågan. Motsvarande svarsprocent är knappt 30 procent för personer i de två äldsta åldersgrupperna. Personer som inte är födda i Sverige anser att man inte har någon att utöva friluftaktiviteter med är ett större problem än personer som är födda i Sverige (ca 51 procent jämfört med ca 34 procent). Slutligen så finns det en statistisk signifikans beroende på civilstånd. Tre femtedelar av de som är ensamstående svarar att de saknar någon att utöva friluftaktiviteter med. Motsvarande siffra för de som är gifta eller sambos är ca 25 procent.

7.3.2 Buller och nedskräpning stör mest

Av diagrammet nedan framgår i vilken utsträckning man brukar ha negativa upplevelser av olika orsaker.

³²⁷ Bilaga 3.1 *Hinder för att kunna utöva en eller flera fritidsaktiviteter i den utsträckning man önskar* till Naturvårdsverket (2019a).

Diagram 12 I vilken utsträckning brukar du ha negativa upplevelser av följande?



Liksom i undersökningen 2018 så framkommer att framför allt buller och nedskräpning bidrar till att skapa negativa upplevelser för personer som vistas ute i naturen. Nästan hälften (46 procent) svarar att nedskräpning orsakar negativa upplevelser i viss utsträckning, i stor utsträckning eller i mycket stor utsträckning. Motsvarande siffra för buller är 27 procent. Även andra friluftsutövare (22 procent) och skogsbruk (21 procent) gör att friluftsutövare har negativa upplevelser.

Det finns statistiskt säkerställda skillnader i svaren om man jämför med 2018 års undersökning.³²⁸ Nedskräpning och buller upplevdes vara ett problem hos ca 59 procent respektive ca 47 procent av respondenterna (delvis, i hög grad eller helt och hållet). Inte minst har negativa upplevelser till följd av buller minskat. De upplevda problemen till följd av andra friluftsutövare och skogsbruk har emellertid ökat något. I undersökningen 2018 angav drygt 20 procent att skogsbruk och andra friluftsutövare skapade negativa upplevelser delvis, i hög grad eller helt och hållet.

7.4 Friluftslivets betydelse

Andelen respondenter som uppger att de är medlem i någon friluftsansättning har inte förändrats under perioden 2018–2021, utan ligger kvar på 11 procent. I tabellen nedan visas svaret på några frågor om friluftslivets betydelse för svenskarna.³²⁹

³²⁸ I undersökningen 2018 användes en annan femgradig skala: inte alls, något, delvis, i hög grad och helt och hållet. Skillnaden i tolkningen av skalorna kan förklara de olika resultaten.

³²⁹ Se föregående fotnot. Se bilaga 1 *Nationell redovisning av svaren till Naturvårdsverket (2019a)* när det gäller jämförelsen mellan åren och bilaga 3.7 *Friluftslivets betydelse* till Naturvårdsverket (2019a).

Valet av bostadsort spelar en relativt stor betydelse. Av respondenterna svarar 40 procent i hög grad eller i mycket hög grad på den frågan. Vid 2018 års undersökning var ca 46 procent delvis eniga eller helt eniga med det påståendet.³³⁰

Drygt 70 procent anser att utomhusvistelse gör vardagen mer meningsfull. En lika hög andel (72 procent) uppger att de i hög grad eller i mycket hög grad känner sig trygga när de vistas ute i naturen. Motsvarande svar på frågan 2018 var 78 procent. Siffrorna på dessa två frågor är relativt stabila vid en jämförelse med 2018 års undersökning.

Den enda statistiskt säkerställda skillnaden gäller frågan om tillgänglighet. Andelen svenskar som svarar att de i hög grad eller i mycket hög grad anser att tillgängligheten under senare år har blivit bättre har minskat kraftigt under perioden 2018–2021. Mer specifikt har andelen minskat från 29 procent till 16 procent.

Slutligen svarar ca 90 procent att friluftsliv i hög grad eller i mycket hög grad är positivt för hälsan. Det är samma höga andel som i undersökningen 2018.

Tabell 8 Friluftslivets betydelse. I vilken utsträckning anser du att ...

	I mycket låg grad eller i låg grad	I varken låg eller hög grad	I hög grad eller i mycket hög grad	Vet inte
... möjligheterna till friluftsliv påverkat ditt val av bostadsort?	33	21	40	6
... utomhusvistelse gör din vardag mer meningsfull?	11	16	71	3
... du känner dig trygg när du vistas ute i naturen?	8	17	72	3
... naturens tillgänglighet under senare år har blivit bättre?	15	52	16	17
... friluftsliv är positivt för din hälsa?	3	5	89	3

8 Friluftslivet och pandemin

Sammanfattning

För att få bättre kunskap om svenskarnas friluftslivsvanor under coronapandemin gjordes under 2021 en SCB-enkät med specifika frågor om hur dessa vanor påverkats under pandemin. Nedan återges några av de viktigaste delarna ur svaren. För det första är den tätortsnära naturen viktig för att människor ska kunna utöva friluftaktiviteter. För det andra har pandemin lett till förändrade friluftsvanor. En majoritet uppger att de vistas i naturen oftare jämfört med tidigare. Relativt många svarar att de umgås mer med familj och vänner i naturen, att de är ute i naturen längre tid än tidigare samt att de söker upp nya områden. Flera skäl ligger bakom dessa ändrade vanor, främst att naturen har blivit ett ställe som upplevs som säkert och som kan ge återhämtning och energi. En majoritet tror att deras nya vanor kommer att fortsätta efter pandemin, t.ex. svarar två tredjedelar att de vill försöka komma ut i naturen oftare i framtiden.

En enkät skickades ut till samtliga kommuner hösten 2021 för att följa upp genomförandet av den svenska friluftslivspolitiken med fokus på vilka förändringar som har uppstått i kommunen till följd av pandemin.

Cirka 80 procent av de svarande kommunerna har upplevt en stor ökning av antalet besökare i kommunens natur- och friluftsområden (främst den tätortsnära naturen) under pandemin. Resterande kommuner har upplevt en liten ökning. Ca 85 procent av kommunerna upplever det ändrade besöksstrycket som positivt. Kommunernas bedömning är att besöksstrycket även troligen präglas till stor del av fler förstagångsbesökare samt att fler besökare tar sig till nya friluftsområden. Det stigande besöksstrycket ökade även enligt flera kommuner (och då särskilt de största storstadskommunerna) behovet av åtgärder för att öka kunskapen om naturen (t.ex. allemansrätten m.m.) hos besökarna.

Även om ett ökat besöksstryck har upplevts som positivt pekar kommunerna i sina enkätsvar på att vissa problem har ökat under pandemin, framför allt nedskräpning och parkering eller brist på parkering. Andra utmaningar med friluftslivsutövandet – som t.ex. olovlig eller oaktsam eldning eller skadegörelse – har endast ökat marginellt.

Cirka hälften av kommunerna uppger att deras förvaltnings- och tillsynskostnader för parker, friluftsområden m.m. ökade under 2020 och att dessa kostnader ökade mindre 2021. Cirka två tredjedelar av kommunerna fattade inte heller något beslut om extra resurser i tilläggsbudgeten för 2020 eller 2021 till friluftslivsinsatser med anledning av pandemin. Ca 80 procent av kommunerna har medel i den kommunala budgeten för bidrag till lokala ideella friluftslivsorganisationer. Få kommuner har ansökt om s.k. LONA-bidrag på grund av extra insatser till följd av pandemin.

Även länsstyrelserna noterade ett ökat besöksstryck under pandemin, som enligt dem orsakade vissa lokala problem i form av t.ex. nedskräpning, trängsel, slitage och parkeringsproblem. Samtidigt upplevs fler besökare i princip som positivt, då fler invånare i länet upptäckte den egna närbelägna naturen i och med pandemin. Pandemin minskade dock länsstyrelsernas möjlighet att arbeta med friluftslivsmålen.

Pandemin påverkade – och påverkar alltjämt – friluftorganisationerna på flera sätt, både som utmaningar (t.ex. negativ ekonomisk påverkan) och som möjligheter (t.ex. en ökad närvaro i naturen). Medlemsantalet i organisationerna har ökat och flera av dessa menar att medlemsökningen till stor del varit en s.k. pandemieffekt. Trots ökade medlemsintäkter har organisationernas totala intäkter minskat. Flera av organisationerna har fått ekonomin i balans genom olika åtgärder: besparingar, minskade kostnader på grund av utebliven verksamhet, tidsbegränsade coronastöd och ökade bidrag. Pandemins restriktioner har begränsat organisationernas utbud samtidigt som fler personer sökt sig till friluftorganisationernas aktiviteter. Restriktionerna gjorde det svårt att omhänderta denna tillströmning, dvs. i realiteten genom mindre grupper. Flera organisationer vittnar om att det oorganiserade friluftslivet ökade under pandemin, vilket orsakade problem i form av t.ex. trängsel och nedskräpning.

8.1 Svenskarnas friluftsvanor under pandemin

För att få bättre kunskap om svenskarnas friluftslivsvanor under coronapandemin ställdes i SCB-enkäten sex specifika frågor om hur utövandet av friluftsliv och vistelser i naturen har förändrats under coronapandemin.

8.1.1. Tätortsnära natur är viktig för att utöva olika aktiviteter

En inledande fråga ställdes om vilket naturområde man framför allt har besökt under coronapandemin. Tre fjärdedelar av de svarande uppger att de har förlitat sig på den tätortsnära naturen för att utöva olika aktiviteter. Av dessa uppger en stor majoritet (ca 4 av 5) att de har besökt de naturområden som finns i deras omedelbara närområde samt stadsparker, trädgårdar och kolonier runt om i staden/tätorten. Övriga svarade att de framför allt besökt naturområden nära staden (18 procent).³³¹ Endast få svarande (6 procent) uppgav att de besökt ett område långt från staden.³³²

Svaren på frågan bekräftar bilden att en stor del av friluftslivet till vardags utövas i det tätortsnära natur- och kulturlandskapet. Samma resultat framkommer i en studie från forskningsprogrammet Mistra Sport & Outdoors, dvs. att naturen i närområdet spelar en central betydelse för utövandet av friluftsliv. Enligt samma studie avtar utövandet med avståndet och det är därför viktigt med tillgång till rekreations- och friluftsområden inom rimligt avstånd.³³³

³³¹ Med ”nära staden” avses resor på mellan en halvtimme och upp till en timme med bil.

³³² Med ”långt från staden” avses resor på mer än en timme med bil.

³³³ Hansen A.S., Falla Arce J. & Lindberg I. (2021).

Betydelsen av utövandet av friluftaktiviteter har enligt Svenskt Friluftsliv dessutom sannolikt ökat med tanke på de restriktioner som tidvis har begränsat möjligheten att utöva olika aktiviteter inomhus liksom organiserade aktiviteter utomhus på grund av begränsat deltagarantal.³³⁴

Ålder är den enda signifikanta variationen på svaren till frågan om vilket naturområde som framför allt besöktes under pandemin. Äldre personer uppger att de i högre utsträckning besöker naturområden som finns i det omedelbara närområdet. Nästan tre fjärdedelar av de svarande i ålderskategorin 65 år eller äldre uppger det svarsalternativet jämfört med drygt hälften i ålderskategorin 16–29 år. Ingen skillnad förekommer mellan de olika ålderskategorierna när det gäller benägenheten att företa längre resor med bil.

Det finns även signifikanta skillnader i svaren beroende på boendeort. Dessa skillnader kan ses som självklara och exemplifieras nedan endast kort: Långt fler (82 procent) av boende i landsbygd med under 5 000 invånare besökte ett naturområde i den omedelbara närheten än boende i städer, särskilt boende i städer med över 100 000 invånare (45 procent). Det omvända gäller t.ex. för stadsparker, trädgårdar och kolonier runt om i staden som ca 25 procent av boende i stora städer besökte och där endast ca 2 procent av boende i landsbygden (med färre än 5 000 invånare) besökte.

Något fler personer med lantställe uppger att de i högre utsträckning besöker naturområden som ligger längre bort än mer än en timmes avstånd med bil. Slutligen kan konstateras relativt små regionala skillnader i svaren.

8.1.2 Pandemin har lett till förändrade friluftsvanor

På frågan om man tycker att friluftsvanorna har ändrats på grund av pandemin svarar en majoritet (65 procent) nej. En något högre andel (38 procent) av personerna som inte är födda i Sverige uppger att friluftsvanorna har ändrats. Motsvarande siffra för personer som är födda i Sverige är 27 procent. Kvinnor svarar i lite högre utsträckning än män att coronautvecklingen har lett till ändrade friluftsvanor. Även personer som har barn under 16 år hemmaboende svarar i lite högre utsträckning än de som inte har sådana barn att deras friluftsvanor ändrats på grund av pandemin.

Personer som bor i regioner med högre befolkningstäthet och/eller flera stora städer förefaller i något högre utsträckning ha fått sina friluftsvanor ändrade på grund av coronapandemin. Detta gäller särskilt boende i Stockholm (ca 38 procent). De personer vars friluftsvanor tycks ha förändrats minst på grund av pandemin bodde i främst Jämtland (ca 17 procent) men även i t.ex. Västernorrland (ca 20 procent) och Gotland (ca 22 procent).

Den enda statistiskt säkerställda skillnaden för personer med olika boendeort (t.ex. större städer, mindre städer och tätorter) är att boende på landsbygden med under 5 000 invånare tycks ha påverkats minst i sina friluftsvanor av pandemin jämfört med boende i städer som har fler invånare än 50 000 (och den

³³⁴ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-29 och <https://svensktfriluftsliv.se/nyheter/uppdatering-av-information-om-covid-19/>.

största skillnaden mellan de olika boendegrupperna finns till de som bodde i Stockholm).

En annan fråga var på vilket sätt friluftsvanorna har ändrats jämfört med tiden före coronapandemin. En majoritet (ca 58 procent) av de svarande uppger att de vistas i naturen oftare jämfört med tidigare. Det finns statistiskt säkerställda små skillnader som visar att personer som har tillgång till lantställe instämmer med det påståendet i något högre utsträckning jämfört med personer som inte har det. Av de svarande uppger ca 42 procent att de umgås mer med familj och kompisar i naturen. En dryg fjärdedel svarar att de är ute i naturen längre tid än tidigare (ca 26 procent) respektive att de söker upp nya områden (ca 27 procent). Kvinnor uppger i något högre utsträckning än män att man umgås mer med familj och kompisar (ca 49 procent jämfört med ca 35 procent).

Få av de svarande anger svarsalternativen att de vistas i naturen mer sällan jämfört med tidigare (ca 16 procent) respektive att de är ute i naturen kortare tid jämfört med tidigare (ca 10 procent).

Slutligen uppger ca 10 procent en annan orsak till det förändrade beteendet. Ingen systematik framkommer i fritextsvaren. De vanligaste motiveringarna som anges är sjukdom, försämrad hälsa, träning utomhus i stället för inomhus, och inga förändrade vanor på grund av pandemin.

De förändrade förutsättningarna att utöva olika friluftaktiviteter har påverkat personer med funktionsnedsättning negativt. Statistiskt säkerställda skillnader kan observeras för några av svarsalternativen. Ca 37 procent av personerna med funktionsnedsättning svarar att de vistas i naturen oftare än tidigare. Motsvarande siffra för personer utan funktionsnedsättning är ca 62 procent. En dryg fjärdedel (ca 28 procent) av personerna med funktionsnedsättning svarar att de umgås mer med familj och kompisar i naturen jämfört med ca 45 procent för personer utan funktionsnedsättning. Ungefär en dubbelt så hög andel i den först nämnda gruppen anger att de vistas mer sällan i naturen jämfört med tidigare (ca 31 procent jämfört med ca 14 procent för personer utan funktionsnedsättning). Personer med funktionsnedsättning söker också upp nya områden för att utöva olika friluftaktiviteter i mindre utsträckning (ca 15 procent) jämfört personer utan funktionsnedsättning (ca 30 procent).

Inga statistiskt säkerställda skillnader i förändrat beteende kan observeras när det gäller personer som har Sverige som födelse land respektive personer som inte är födda i Sverige.

Det finns en statistiskt säkerställd skillnad när det gäller att personer som har hemmaboende barn under 16 år i högre utsträckning umgås mer med familj och kompisar i naturen jämfört med de som inte har hemmaboende barn.

8.1.3 Flera skäl förklarar ändrade friluftsvanor

En fråga som ställdes gällde anledningen till att friluftsvanorna hade ändrats på grund av coronapandemin. De två vanligaste svaren är dels att naturen har blivit ett säkert ställe (47 procent), dels att naturen har blivit ett ställe att återhämta mig och få energi (42 procent). Tre andra svarsalternativ markerades ungefär lika mycket; jag vill bort från staden/hemmet (ca 29 procent), naturen

är det bästa sättet att umgås socialt med andra människor (ca 27 procent) och jag arbetar hemma i hög utsträckning och har därför bättre möjligheter att vistas i naturen (ca 27 procent). Ytterligare ca 16 procent uppger annan orsak. Inget enskilt skäl dominerar bland fritextsvaren, men återkommande svar är sjukdom, man har sommarhus och/eller närhet till naturen, rädsla för att bli smittad, man har hund och mindre socialt umgänge.

Inga statistiskt säkerställda skillnader kan påvisas beroende på kön eller födelse-land. Personer med funktionsnedsättning svarar i lägre utsträckning (ca 15 procent) att de vill bort från staden/hemmet. Motsvarande siffra för personer utan funktionsnedsättning är drygt 30 procent.

Personer boende i Stockholm anger hemarbete och bättre möjlighet till utvistelse (ca 43 procent) i betydligt större utsträckning än personer som bor i medelstora städer och andra tätorter. Siffran är knappt hälften för de tre minsta boendeorterna. Ungefär samma skillnad i svar finns mellan personer som har respektive inte har barn under 16 år hemmaboende, dvs. personer med hemmaboende barn svarar i högre utsträckning att hemarbete innebär bättre möjligheter att vistas i naturen.

Slutligen framkommer att det finns vissa skillnader i svaren beroende på ålder. Personer i de två yngsta ålderskategorierna uppger att de i högre utsträckning arbetar hemma och därmed lättare kommer ut i naturen, men också att de vill bort från staden/hemmet. En signifikant skillnad finns på svarsalternativet att naturen är ett säkert ställe med en liten risk att bli smittad för de två yttersta åldersgrupperna. Personer i den äldsta åldersgruppen svarar i lägre utsträckning att naturen har blivit ett ställe att återhämta sig jämfört med personer i grupperna 30–49 år och 50–64 år.

8.1.4 De nya vanorna kommer att bestå efter pandemin

En annan fråga är om personerna tror att deras nya vanor kommer att fortsätta efter pandemin. En majoritet (61 procent) svarar ja, 13 procent svarar nej och resterande 26 procent vet inte. Det finns en mindre statistiskt säkerställd skillnad för endast en av bakgrundsvariablerna. Av de personer som har en funktionsnedsättning svarar något färre ja på frågan jämfört med personer som inte har någon funktionsnedsättning.

Slutligen ställdes en avslutande fråga om aktiviteter under coronapandemin, nämligen vad du tror att dina nya vanor kommer att bli.³³⁵ Svarsalternativen varierar mellan 30 och 64 procent. Det svarsalternativet som flest svarande har angett är att jag vill försöka komma ut i naturen oftare.

Vid en närmare analys av svaren utifrån olika åldersgrupper framkommer en ganska homogen bild med undantag för personer i åldern 65 år eller äldre. Personer som tillhör denna åldersgrupp svarar nästan genomgående på de olika svarsalternativen i en lägre utsträckning. Speciellt svarsalternativet jag vill försöka komma ut i naturen oftare skiljer sig jämfört med svarande från de tre övriga åldersgrupperna.

³³⁵ Fråga 20 ställdes till de som svarade ja på den föregående frågan (fråga 19).

En statistiskt säkerställd skillnad i svaren förekommer mellan personer med respektive utan funktionsnedsättning och svarsalternativet jag vill fortsätta upptäcka nya områden (23 procent jämfört med 47 procent).

Personer som är änka, änklings eller efterlevande partner är mer negativt inställda till hur de tror att deras vanor kommer att se ut i framtiden. Speciellt svarsalternativen jag vill använda mer tid ute i naturen och jag vill fortsätta upptäcka nya områden har markerats i betydligt lägre utsträckning jämfört med övriga grupper. Personer som har barn under 16 år hemmaboende anger i högre utsträckning jag vill använda naturen mer till att umgås med familj och vänner jämfört med personer som inte har hemmaboende barn.

Därutöver fanns också svarsalternativet annan orsak som 2–6 procent av de som svarade markerade. De vanligaste fritextsvaren är hälsoskäl eller sjukdom.

8.2 Kommunernas friluftslivsarbete under pandemin

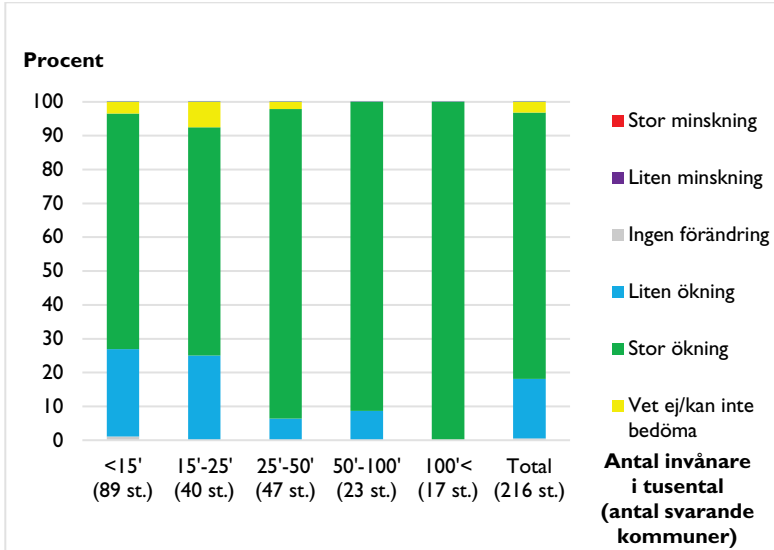
En enkät skickades ut till samtliga Sveriges kommuner hösten 2021 för att följa upp genomförandet av den svenska friluftslivspolitik. Enkäten fokuserar på vilka förändringar som har uppstått i kommunen till följd av pandemin, t.ex. när det gäller besöksstryck i natur- och friluftsområden, informationsinsatser och budgetsatsningar.

8.2.1 Fler besökare i natur- och friluftsområdena under pandemin

Hur uppfattar kommunerna att besöksstrycket har förändrats under pandemin?

Enligt enkäten till kommunerna framkommer en tydlig bild i diagrammet nedan när det gäller besöksantalet i kommunens natur- och friluftsområden. Av de svarande kommunerna anger nästan fyra femtedelar att det har skett en stor ökning av antalet besökare i kommunens natur- och friluftsområden, t.ex. naturreservat och leder. Drygt en femtedel (38 stycken) uppger en liten ökning av besöksantalet. Ingen av de svarande kommunerna uppger att antalet besökare har minskat jämfört med 2019.

Diagram 13 Har antalet besökare i kommunens natur- och friluftsområden förändrats?



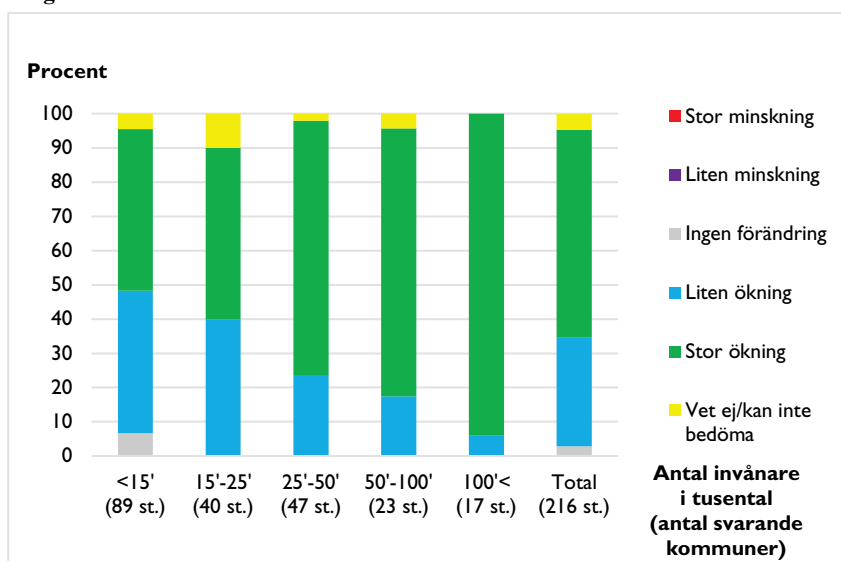
En tydlig skillnad framkommer om man tar hänsyn till kommunstorlek. I diagrammet ovan framgår en skillnad i svaren mellan de mindre och de större kommunkategorierna. I de två minsta kommungrupperna uppger ca 25 procent en liten ökning av besöksantalet. Motsvarande siffra är mindre än 10 procent för kommuner med 25 000–50 000 och 50 000–100 000 invånare. Alla kommuner med fler än 100 000 invånare uppger en stor ökning av antalet besökare i kommunens natur- och friluftsområden.

Några kommuner kommenterar i enkäten att besöksstrycket vid kommunens natur- och friluftsområden har ökat. Den samstämmiga bilden är att besöksstrycket har ökat, men att det har varit en positiv utveckling.

Åtta av de nio svarande fjällkommunerna, vilka alla tillhör de två minsta kommunkategorierna, uppger att det har varit en stor ökning i besöksantalet, medan en av fjällkommunerna svarar att de vet ej/kan ej bedöma besöksutvecklingen.

8.2.2 Fler besökare i den tätortsnära naturen under pandemin

En liknande bild uppkommer när det gäller besöksutvecklingen i kommunens tätortsnära natur, t.ex. parker och tätortsnära skog, under pandemin i jämförelse med 2019. Tre femtedelar (131 av 216) av de svarande kommunerna uppger en stor ökning av besöksantalet i kommunens tätortsnära natur. Cirka en tredjedel (69) av de svarande kommunerna bedömer att det skett en liten ökning av antalet besökare. Resterande svarar ingen förändring och vet ej/kan ej bedöma.

Diagram 14 Har antalet besökare i kommunens tätortsnära natur förändrats?

Liksom för antalet besökare i natur- och friluftsområden framkommer en tydlig bild. De större kommunerna svarar att de har haft en stor ökning i antalet besökare jämfört med de mindre kommunerna. För kommuner med fler än 100 000 invånare uppger mer än 90 procent en stor ökning i besöksantalet. Motsvarande uppgift för kommuner med 50 000–100 000 och 25 000–50 000 invånare är 78 procent respektive nästan 75 procent. Ungefär hälften av kommunerna i de två minsta kommunkategorierna uppger en stor ökning i antalet besökare i kommunens tätortsnära natur. Andelen kommuner som har uppgett en mindre ökning av besöksantalet är högre för de mindre kommunerna.

Resultatet av syns även i de intervjuer som genomförts. Till exempel har Boverket fått signaler från kommunerna om att det är stort besöksstryck på vissa områden, framför allt på de mest kända och klassiska besöksområdena. Enligt Boverket har den tätortsnära naturen fått en ökad betydelse under pandemin.³³⁶

Sex av de nio svarande fjällkommunerna uppger en stor ökning av besöksantalet, medan två uppger en liten ökning av besöksantalet. Av de kommuner som inte klassificeras som fjällkommuner svarar 60 procent en stor ökning av antalet besökare, dvs. en något lägre siffra jämfört kategorin fjällkommuner.

8.2.3 Troligen fler förstagångsbesökare under pandemin

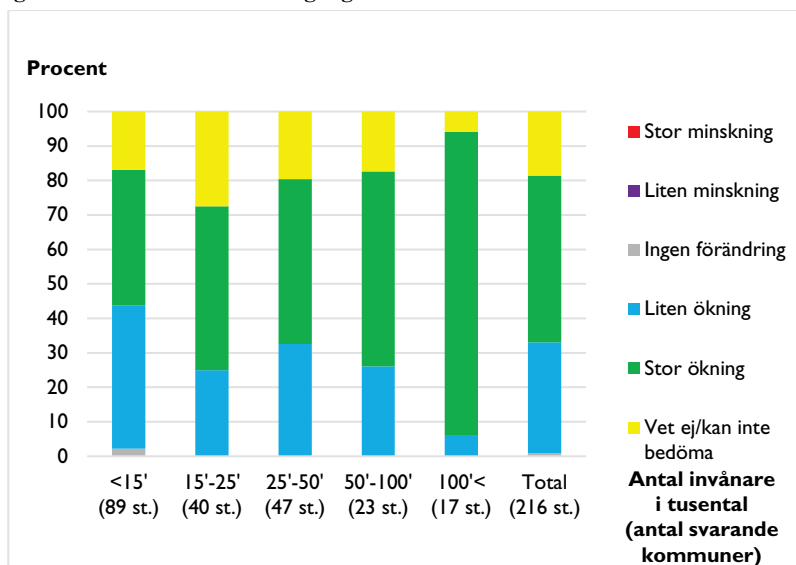
Av det ovan nämnda framgår att kommunerna har upplevt ett ökat besöksstryck när det gäller såväl natur- och friluftsområden som tätortsnära natur. Frågan är om detta upplevda ökade friluftslivsintresse även innebar att andelen förstagångsbesökare och/eller naturovana besökare har förändrats under pandemin?

³³⁶ Boverket, Skypeintervju, 2021-04-26.

Såvitt kommunerna själva kunde bedöma upplevde de flesta en ökning av antalet sådana besökare.

Nästan hälften av kommunerna (48 procent) säger att det har skett en stor ökning av andelen förstagångsbesökare/naturovana besökare under pandemin, medan nästan en tredjedel (32 procent) av kommunerna upplever en liten ökning av samma grupp. Dock är det noterbart att nästan en femtedel (ca 19 procent) av alla de svarande kommuner inte kunde svara på enkätfrågan eftersom de inte visste eller kunde bedöma. Det är alltså inte säkert att ökningen gällde alla kommuner (särskilt de mindre och medelstora kommunerna hade svårt att svara på frågan).

Diagram 15 Har andelen förstagångsbesökare förändrats?



Liksom för antalet besökare i natur- och friluftsområden så förefaller andelen förstagångsbesökare att korrelera med kommunstorlek. I kommuner med fler än 100 000 invånare uppper nästan 90 procent en stor ökning av andelen förstagångsbesökare. Motsvarande siffra för den minsta kommunkategori är knappt 40 procent, och för de tre övriga kommunkategorierna är siffran ca 50 procent.

Sex av nio svarande fjällkommuner uppper en liten eller en stor ökning av andelen förstagångsbesökare. Tre fjällkommuner uppper att de vet ej/kan inte bedöma.

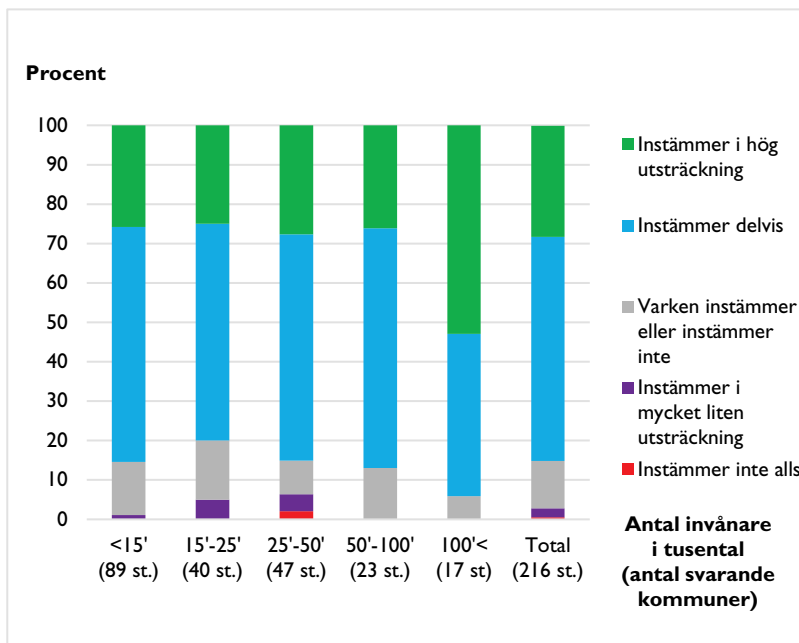
8.2.4 Fler besökare har hittat nya områden under pandemin

Som framgick ovan har besökstrycket i naturen ökat sedan coronapandemin slog till. För att minska på slitage och trängsel, liksom att möjliggöra nya upplevelser för friluftsvårdarna, lyfts ofta betydelsen av att sprida ut och hjälpa besökare att hitta till nya friluftsområden fram.

Mer än hälften (ca 57 procent) av kommunerna ”instämmer delvis” när det gäller påståendet att fler besökare besöker nya friluftsområden. Ytterligare nästan 30 procent ”instämmer i hög utsträckning” när det gäller samma påstående, medan lite mer än 10 procent väljer svaret ”varken instämmer eller instämmer inte”. En likartad svarsbild framkommer om kommunstorleken tas hänsyn till med undantag av kommuner med fler än 100 000 invånare. Mer än hälften (ca 53 procent) av dessa kommuner ”instämmer i hög utsträckning”. Av diagrammet nedan framgår det också att mycket få kommuner ”instämmer inte alls” eller ”instämmer i mycket liten utsträckning”.

Sju av de nio svarande fjällkommunerna instämmer delvis eller instämmer i hög utsträckning att besökare har upptäckt nya naturområden.

Diagram 16 Har fler besökare hittat till områden som tidigare inte var så välbesökta?



Några kommuner framför vikten av att fördela besöksstrycket, dvs. informera om områden som inte är så välbesökta, för att därigenom minska uppkomsten av olika problem som t.ex. trängsel och brist på parkeringsplatser. Trycket på den tätortsnära naturen var inte alls lika högt 2021, då folk kunde resa runt i Sverige på ett annat sätt.

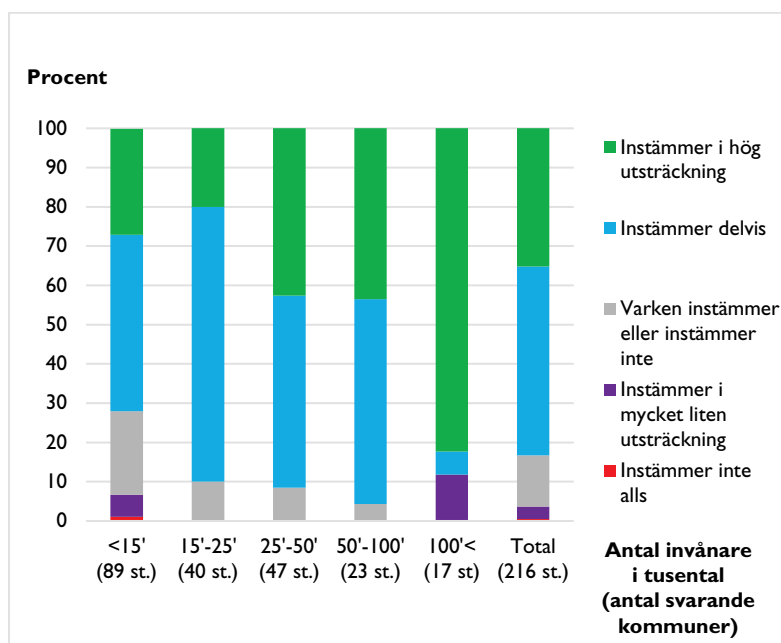
8.2.5 Behovet av kunskapsåtgärder ökar särskilt i de största kommunerna

Det ökade besöksstrycket som kommunerna upplever aktualiserar även frågan om det finns ett behov av att vidta åtgärder för att öka kunskapen om natur, allemansrätt, skyddade områden m.m. hos besökarna.

Kommunernas svar på denna fråga ger en relativt entydig bild, även om vi ser att det finns vissa variationer mellan de mindre och de största kommunerna. Nästan hälften (ca 48 procent) av alla svarande kommuner ”instämmer delvis” och drygt en tredjedel av dessa ”instämmer i hög utsträckning” (ca 35 procent) i den ovannämnda frågan. Slutligen svarar ca 13 procent av de totalt 216 kommunerna att de ”varken instämmer eller instämmer inte” i frågan. Endast 7 kommuner svarade att de ”instämmer i mycket liten utsträckning” och en enda kommun svarade ”instämmer inte alls”. Det tycks dock finnas skillnader i hur man såg på behoven av kunskapsåtgärder beroende på kommunstorleken. De allra flesta största kommunerna såg sådana behov. Bland de minsta – och i viss utsträckning även de mindre – kommunerna upplevde man såg dessa behov som mindre.

Vad gäller fjällkommunerna är det svårt att avgöra hur dessa förhåller sig till hela kommungruppen då endast 9 av 15 fjällkommuner svarade på enkäten. Det förefaller emellertid som sannolikt att dessa kommuners behov av att vidta åtgärder var i vart fall detsamma som hela kommungruppen – eller eventuellt något högre – då 4 av 9 av de svarande fjällkommunerna uppgav att de ”instämmer i hög utsträckning” i frågan.

Diagram 17 Har behovet att vidta åtgärder för att öka kunskapen hos besökare ökat?



Ett par kommuner menar att kunskapen om allemansrätten behöver spridas bredare. Det är ett hårt tryck på markägarefrågorna och friluftsliv. Av den anledningen behöver staten ta ett större ansvar och satsa pengar på att höja kunskapen om allemansrätt och friluftsliv. Många besökare, både lokalbesökare och utländska besökare, saknar kunskap och behöver mötas av naturvägledare som kan ge adekvat information på deras frågor. En kommun skriver att den

har omdisponerat resurserna under pandemin och satsat på ökad tillgänglighet och mer naturinformation.

8.2.6 Det ökade besöksstrycket upplevs som positivt

Kommunerna svarar att fler besökare har hittat ut i naturen under pandemin. En hög andel av kommunerna upplever det förändrade besöksstrycket i kommunens natur- och friluftsområden som positivt. Mer än 60 procent eller 135 svarande kommuner anger att det är mycket positivt, medan ca 25 procent eller 55 svarande kommuner anger att det är lite positivt. En mindre andel ser det förändrade besöksstrycket som varken negativt eller positivt (ca 4 procent) respektive som lite negativt (ca 3 procent). Inga större skillnader i svaren förekommer mellan de olika kommunkategorierna. När det gäller fjällkommunerna uppger åtta av de nio svarande att det har varit lite positivt eller mycket positivt. En kommun anger svarsalternativet vet ej/kan inte bedöma.

8.2.7 Nedskräpning och parkeringsproblem har ökat under pandemin

Ett ökat besöksstryck ställer nya och större krav när det gäller förvaltning av naturområdena och planering för friluftslivet. Frågan är om kommunerna upplever att fler besökare i natur- och friluftsområden har lett till några olägenheter? I tabellen redogörs för hur tolv olika företeelser har förändrats under pandemin (i jämförelse med 2019). De två högsta svarsvärdena för varje enskild företeelse är färgmarkerade. De inkomna svaren i tabellen 9 nedan redovisas endast som totalsiffror, dvs. ingen särredovisning görs nedbrutet på olika kommunstorlekar. Andelen inkomna svar där kommunen anser att de inte kan bedöma en fråga varierar relativt kraftigt mellan frågorna, från 6 procent till 39 procent, men medelvärdet är ca 18 procent.

Av enkätsvaren framkommer att kommunerna bedömer att problemen som gäller parkering eller brist på parkering är relativt stora. En knapp tredjedel av kommunerna svarar att det inte har skett någon förändring, en tredjedel svarar att det har skett en liten ökning och en knapp tredjedel en stor ökning av problem som rör parkering. I kommuner med fler än 100 000 invånare uppger två tredjedelar av kommunerna att det har skett en stor ökning när det gäller problem som förknippas med parkering. En tredjedel av kommunerna menar att problemet har ökat i en liten utsträckning. Det finns ingen entydig bild när det gäller fjällkommunerna.

Nästan tre fjärdedelar av kommunerna upplever en liten ökning (47 procent) eller en stor ökning (27 procent) av nedskräpningen. Den enda noterbara skillnaden mellan kommunerna är att drygt 70 procent av kommunerna med fler än 100 000 invånare uppger en stor ökning av nedskräpningen. Motsvarande siffra i kommuner med mindre än 15 000 invånare och med 15 000–25 000 invånare är 17 procent respektive 20 procent. Bland fjällkommunerna uppger 4 av de 9 svarande kommunerna en stor ökning av nedskräpningen.

När det gäller trängsel svarar en tredjedel av kommunerna att det inte har skett någon förändring. Drygt 40 procent av kommunerna svarar att det har

skett en liten ökning av problemet. Samtidigt framkommer en tydlig korrelation när hänsyn tas till kommunstorleken. Nästan hälften av kommunerna med fler än 100 000 invånare svarar att det har skett en liten ökning (ca 47 procent) respektive stor ökning (ca 47 procent) av problemet. Av kommunerna med 50 000–100 000 invånare svarar mer än fyra femtedelar (ca 83 procent) att det har skett en liten ökning av trängseln. Knappt 10 procent av kommunerna i den här kategorin menar att det har skett en stor ökning. För de övriga kommunstorlekarna dominerar svarsalternativen ingen förändring respektive liten ökning. Det framkommer ingen entydig bild när det gäller problemets omfattning i fjällkommunerna.

Två tredjedelar av kommunerna anser att det har skett en ökning av markslitaget (liten ökning 52 procent och stor ökning 16 procent). En femtedel av kommunerna menar att det inte har skett någon förändring. Markslitaget upplevs vara vanligare i de större kommunerna. I kommuner med fler än 100 000 invånare anser 35 procent att det har skett en stor ökning respektive 41 procent att det har skett en liten ökning av problemet. Samma siffror i kommuner med 50 000–100 000 invånare är 17 procent respektive 78 procent. Ingen entydig bild framkommer när det gäller problemets omfattning i fjällkommunerna.

Mer än 40 procent av kommunerna anser att skadegörelsen inte har förändrats. Ungefär lika många av kommunerna anser att det endera har skett en liten ökning (35 procent) eller en stor ökning av skadegörelsen (8 procent). Inga större skillnader förekommer jämfört med fjällkommunerna.

De upplevda problemen med dels konflikter mellan friluftsutövare, dels olovlig eller oaktsam eldning förefaller vara mindre problematiskt. Drygt 40 procent av kommunerna svarar att ingen förändring har skett för de två företeelserna under pandemin. Cirka 35 procent svarar att det har skett en liten ökning av problemen. Problem med både eldning och konflikter mellan friluftsutövare upplevs vara ett större problem i kommuner med fler än 100 000 invånare. Av dessa kommuner upplever ca 25 procent att det har skett en stor ökning av problemen. Inte heller för dessa två problem framkommer någon entydig bild när det gäller problemets omfattning i fjällkommunerna.

Av kommunerna svarar ca 40 procent att det har skett en ökning av dass-tömningar. Samtidigt är det 20 procent av kommunerna som inte kan bedöma frågan eller svarar att det inte har skett någon förändring.

Över hälften av kommunerna svarar att det har skett en ökning av vedåt-gången (stor ökning 32 procent och liten ökning 23 procent). En fjärdedel av kommunerna uppger att de inte vet eller kan bedöma frågan.

Ungefär hälften av kommunerna svarar att det inte har skett någon förändring av terrängkörning, olovlig uppsättning av skyltar/stängsel och incidenter mellan människa och betesdjur. Andelen kommuner som inte kan besvara frågan är dessutom hög för alla tre företeelserna.

Ett par kommuner kommenterar att det ökade besöksstrycket har orsakat vissa problem i samband med friluftslivsutövandet, t.ex. ökat slitage, parkering, nedskräpning, konflikter och okunnighet när det gäller regler vid användningen av motorfordon ute i naturen. Enligt en kommun skulle det behövas en

gemensam nationell skyltning och standard av både vandringsleder och mountainbikeleder, vilket skulle underlätta för både besökare och ledansvariga. En annan kommun menar att för att minska parkeringsproblemen är det viktigt att de som har möjlighet tar sig till naturområden med t.ex. cykel och kollektivtrafik i stället för att ta bilen.

Flera av de intervjuade myndigheterna som ansvarar för friluftslivsmålen menar att den pågående pandemin har orsakat vissa företrädesvis mindre problem. Boverket och Folkhälsomyndigheten menar att de problem som har uppstått till följd av att fler människor har sökt sig ut i naturen är måttliga sett i relation till de vinster som har uppkommit. Fysisk aktivitet inomhus har ersatts av motsvarande aktivitet utomhus, vilket har varit till gagn för folkhälsan.³³⁷

³³⁷ Boverket, Skypeintervju, 2021-04-26 och Folkhälsomyndigheten, Skypeintervju, 2021-05-07.

Tabell 9 Hur har följande företeelser förändrats i kommunerna under pandemin (procent)?

	Problem kring parkering/brist på parkering	Nedskräpning	Trängsel	Markslitage	Skadegörelse	Konflikter mellan olika friluftstövare	Olovlig eller oakt-sam eldning	Dasstö-mning	Terräng-körning	Vedåtgång	Olovlig uppsättning av skyltar/stängsel	Incidenter mellan människa och betesdjur
Stor minskning			0,5								0,5	
Liten minskning			0,9	0,9	0,9	0,5	0,5	0,5	1,4	0,5		0,5
Ingen förändring	30,2	17,1	34,3	20	42,1	42,6	38,1	28,4	47,4	18,6	52,3	50,9
Liten ökning	34	46,8	40,7	51,6	36	35,2	34,9	28,8	20,9	23,3	7,5	8,3
Stor ökning	30,2	27,3	13	16,3	7,5	6,5	7,4	21,4	6	31,6	1,9	0,9
Vet ej/kan inte bedöma	5,6	8,8	10,6	11,2	13,6	15,3	19,1	20,9	24,2	26	37,9	39,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

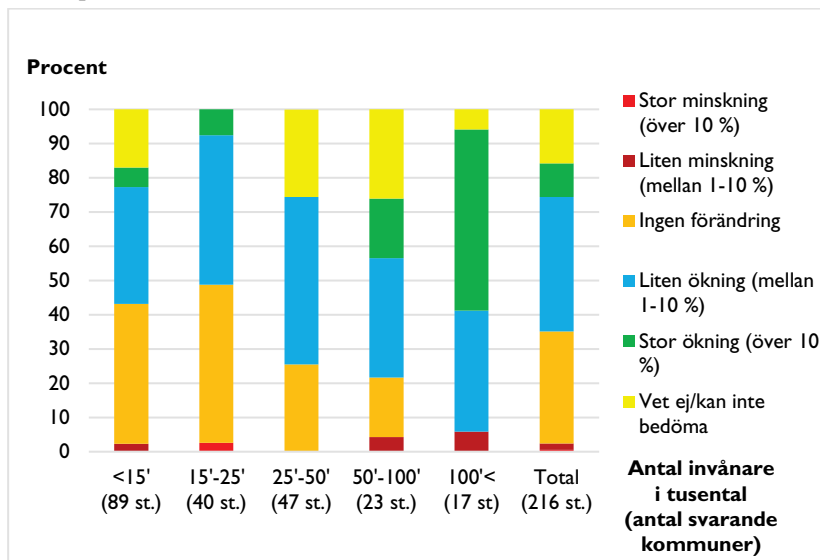
8.2.8 Vissa kommuners förvaltnings- och tillsynskostnader ökade under pandemin

Som framgick ovan (se avsnitten 8.2.1 och 8.2.2) har de allra flesta kommunerna upplevt att det skett en stor ökning i antalet besökare i både kommunernas natur- och friluftsområden och tätortsnära natur. En logisk följdfråga är hur kommunernas förvaltnings- och tillsynskostnader av bl.a. parker, friluftsområden, naturreservat och leder förändrades under verksamhetsåret 2020? Bilden som ges av kommunernas svar på enkäten är mångfacetterad och skiftar väsentligt mellan mindre och större kommuner. För de mellanstora kommungrupperna finns det även en inte obetydlig osäkerhet i svaren.

Om man ser till alla 214 svarande kommuner har de allra flesta kommuner antingen drabbats av en liten kostnadsökning (ca 39 procent) eller inga kostnadsförändringar (ca 33 procent) vad gäller sina förvaltnings- och tillsynskostnader. Cirka 10 procent av alla svarande kommuner hade dock stora kostnadsökningar. Som synes av diagrammet nedan finns stora skillnader i fördelningen beroende på kommunstorleken. De två grupperna av minst folkrikaste kommuner är de som mest sällan tycks ha drabbats av kostnadsökningar (och som har de högsta andelen av svaret ”ingen förändring”). Tvärtom tycks de två befolkningstätaste kommunerna oftast ha drabbats av stora kostnadsökningar. En försvårande – och eventuellt en smula uppseendeväckande – omständighet i sammanhanget är att så många som var fjärde kommun ur de två grupperna 25 000–50 000 respektive 50 000–100 000 svarade att de inte visste eller inte kunde bedöma förändringar i kommunens aktuella förvaltnings- och tillsynskostnader.

Vad gäller fjällkommunerna avviker de inte nämnvärt från hela kommungruppen.

Diagram 18 Hur förändrades kommunens förvaltnings- och tillsynskostnader av parker, friluftsområden, naturreservat och leder under 2020?



Av enkätsvaren framgår det att kommunernas budget för 2021 för förvaltnings- och tillsynskostnader som rör friluftsliv förändrades i mindre utsträckning jämfört med 2020. 122 av 216 svarande kommuner, motsvarande ca 57 procent, uppger svarsalternativet ”ingen förändring”. Cirka 23 procent av kommunerna svarade att det var en ”liten ökning” eller en ”stor ökning” av kommunens budget för 2021, varav flertalet (ca 19 procent) angav en liten ökning på mellan 1–10 procent.

I sammanhanget bör en anmärkningsvärd aspekt här lyftas fram som gäller de största kommunernas (dvs. med fler än 100 000 invånare) hantering av sina budgetar för 2021 års förvaltnings- och tillsynskostnader av t.ex. parker, friluftsområden, naturreservat och leder. Som framgår ovan uppgav en majoritet (ca 53 procent) av dessa kommuner att dessa förvaltnings- och tillsynskostnader hade ökat stort. Däremot framgår av enkätsvaren att de allra flesta av dessa kommuner (ca 59 procent) inför 2021 års budget inte förändrade sina budgetar för dessa kostnader och endast ett fåtal (4) beslutade om några ökning, varav de flesta små ökning (dvs. mellan 1–10 procent).

Kommunstorleken förefaller inte påverka kommunens budget för dessa kostnader. Inga av fjällkommunerna svarar att det har beslutats om en ökning av budgeten för förvaltnings- och tillsynskostnader som går till utövandet av friluftsliv 2021 jämfört med 2020. Två tredjedelar av fjällkommunerna uppger svarsalternativet ”ingen förändring” när det gäller hur budgeten har förändrats.

8.2.9 Få kommuner beslutade om extrapengar till friluftsliv under pandemin

I enkäten fick kommunerna också en fråga om huruvida kommunen beslutade om extra resurser i tilläggsbudgeten för 2020 till friluftsliv, t.ex. informationsinsatser i fråga om allemansrätten, skötsel av grönområden, leder m.m., med anledning av pandemin. Av svaren framgår att 146 av 216 svarande kommuner, vilket motsvarar ca 68 procent, inte hade fattat något sådant beslut. Ytterligare 19 kommuner (ca 9 procent) anser att frågan ej är relevant eller att ingen tilläggsbudget beslutades, medan 29 kommuner (ca 14 procent) hade fattat beslut om extra resurser i tilläggsbudgeten för 2020 till friluftsliv. Små skillnader i svaren framkommer om kommunstorleken beaktas. Den enda noterbara skillnaden är att endast ca 5 procent av kommunerna med färre än 15 000 invånare beslutade om en tilläggsbudget som innehöll extra resurser till friluftsliv.

En följdfråga i enkäten rörde om kommunen beslutade om extra resurser i budgeten för 2021 till friluftsliv med anledning av den pågående pandemin. Svaren skiljer sig endast åt i mindre utsträckning jämfört med frågan om extra resurser i tilläggsbudgeten för 2020. Inga skillnader förekommer mellan kommuner utifrån befolkningens storlek. 8 av 9 fjällkommuner uppger att kommunen inte beslutade om extra resurser i budgeten för 2021 till friluftsliv, medan 1 fjällkommun svarade ”vet ej/kan inte bedöma”.

Ett dussintal kommuner kommenterar på olika sätt i enkäten den kommunala budgeten för friluftslivsändamål. Några kommuner menar att friluftslivspolitikerna inte är en prioriterad verksamhet i budgeten. Enligt en av dessa kommuner innebär det att ökade kostnader som rör friluftsliv har hanterats inom befintlig budget. Två kommuner att det är svårt att öka budgeten på sådana här insatser eftersom kommunen måste klara sitt basuppdrag, dvs. friluftsliv är inte en lagstadgad kommunal verksamhet i förhållande till skola, vård och omsorg. Risken är att sparkraven slår hårt på verksamheten och det blir svårt att upprätthålla standard och tillgänglighet när det gäller friluftslivsaktiviteter för kommuninvånarna. En kommun menar att det stora problemet med anordningar för natur- och friluftsliv är att det alltid är brist på medel till bra förvaltning. Problemet är att det från politiskt håll gärna uppmanas till diverse aktiviteter för att stimulera till natur- och friluftsliv men det ska inte kosta något att förvalta stigar och leder. Någon kommun exemplifierar och menar att driftsbidrag för vandringsleder bör införas eftersom det är en stor kostnad för mindre kommuner.

Ett par kommuner ser inte samma problem när det gäller den kommunala budgeten för friluftslivsändamål. En kommun skriver att någon höjning av budgeten inte har efterfrågats från tjänstemannanivån. Det handlar om att prioritera rätt, eftersom det inte är självklart att utomhusaktiviteterna kostar mer pengar när brukarna väljer uteaktiviteter i stället för inomhusaktiviteter. En annan kommun uppger att det inte finns avsatta medel för friluftsliv i budgeten när resurser avsätts för detta i bygdemedel.³³⁸ Ett par kommuner kommenterar

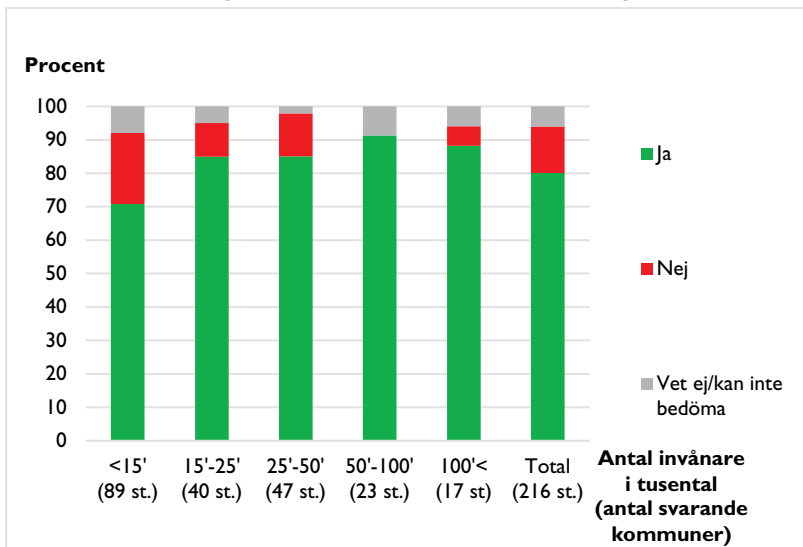
³³⁸ Bygdemedel är en ersättning till bygder som blivit berörda av utbyggnaden av vattenkraft. Föreningar och kommuner kan söka pengar till projekt och investeringar, t.ex. förbättring av idrottsanläggningar och markering och upprustning av stigar och leder.

friluftslivets år och menar att det har gjorts satsningar som har bidragit positivt till arbetet med friluftslivsfrågor.

8.2.10 De flesta kommuner har medel för bidrag till lokala friluftslivsorganisationer

En fråga i enkäten gällde om det finns medel i den kommunala budgeten för bidrag till lokala ideella friluftslivsorganisationer eller lokala friluftslvsföreningar. Av de kommuner som besvarade enkäten uppger 173 av 216, dvs. 80 procent, att det finns sådana bidrag. Nästan 14 procent av kommunerna svarade att det inte fanns sådana medel. Det förefaller av diagrammet nedan som om kommunstorleken är avgörande för om det finns kommunala bidrag till friluftslvsorganisationer och friluftslvsföreningen i den kommunala budgeten eller inte. De minsta kommunerna lämnar i högre utsträckning inte sådana bidrag. Mer än en femtedel (ca 21 procent) av kommunerna med mindre än 15 000 invånare svarar ”nej” på enkätfrågan. Av fjällkommunerna uppger tre av nio svarande kommuner att det inte finns specifika kommunala medel till friluftslvsorganisationer. Samtidigt är antalet svarande kommuner i denna specifika grupp litet och enskilda svar kan påverka svarsutfallet.

Diagram 19 Finns det medel i den kommunala budgeten för bidrag till lokala ideella friluftslvsorganisationer eller lokala friluftslvsföreningar?



En följdfråga om hur budgeten har förändrats för 2021 på grund av pandemin ställdes till de kommuner som lämnar bidrag till friluftslvsorganisationer eller lokala friluftslvsföreningar. Nästan två tredjedelar (64 procent) av de svarande kommunerna uppger att det inte har skett någon förändring av budgeten. Drygt 18 procent av kommunerna svarar att det har skett en ”liten ökning” eller en ”stor ökning” av budgeten. En analys av svarsutfallet utifrån kommunstorleken ger ingen entydig svarsbild. Ingen av fjällkommunerna uppger att det har skett en ökning av den kommunala budgeten för detta ändamål.

8.2.11 Få kommuner har ansökt om LONA-bidrag på grund av extra insatser till följd av pandemin

I enkäten ställdes frågan om kommunen ansökte om LONA-bidrag under 2020 på grund av extra insatser till följd av pandemin som den annars inte skulle ha ansökt om. Av enkäten framgår det att nästan två tredjedelar (ca 64 procent) av kommunerna valde att inte göra det, medan ca 15 procent valde att göra det. En dryg femtedel (ca 22 procent) av de kommuner som besvarade enkäten angav svarsalternativet (vet ej/kan inte bedöma). Valet att ansöka om LONA-bidrag korrelerar inte med befolkningsstorleken eller om det är fjällkommuner eller inte.

Cirka 5 kommuner kommenterar LONA-bidraget i enkäten. Den samstämmiga bilden är att bidraget är ett viktigt medfinansieringssystem som kommunerna ansöker om årligen. Bilden bekräftar också att pandemin egentligen inte har påverkat kommunernas intresse att söka fler LONA-projekt, utan intresset är fortsatt högt. En kommun menar att bidraget är positivt, men att det skulle behöva breddas för att kunna bidra till anläggningsfrågor, t.ex. leder, parkering, bryggor och vindskydd, i större utsträckning. Sådana anläggningar är förutsättningar för att friluftslivet ska fungera.

Avslutningsvis ställdes en fråga i enkäten om kommunen planerar att ansöka om LONA-bidrag vid utlysningen den 1 december 2021. Svaren är svårbedömda på grund av att nästan hälften (ca 47 procent) av de svarande kommunerna uppger att de ”vet ej/kan inte bedöma”. Av de resterande kommunerna uppger ca 20 procent att de kommer att ansöka om LONA-bidrag, medan lite mer än 30 procent uppger att de inte kommer att göra det.

8.3 Länsstyrelsernas friluftslivsarbete under pandemin

Nedan redogörs för hur länsstyrelserna har arbetat med friluftslivspolitiken under pandemin.

Länsstyrelserna spelar en viktig roll i genomförandet och i den lokala förankringen av friluftslivsarbetet. Denna roll har blivit ännu viktigare i och med att allt fler personer har sökt sig ut i naturen som en effekt av coronapandemin. Regeringen gav t.ex. länsstyrelserna i uppdrag att följa efterlevnaden av rekommendationer, riktlinjer och råd för inrikesresor och sommaraktiviteter.³³⁹

8.3.1 Länsstyrelserna noterar också ett ökat besöksstryck

Naturvårdsverket sammanställer varje år antalet besök i nationalparker och naturum, vilket ger en kompletterande bild av svenskarnas friluftsvanor. Enligt Naturvårdsverket har besöken i Sveriges nationalparker ökat de senaste åren. Antalet besökare uppgick till knappt 2,8 miljoner 2013. Antalet besökare hade ökat med över 300 000 till drygt 3,1 miljoner 2020.³⁴⁰

³³⁹ Regeringsbeslut S2020/05271/FS (delvis) S202006223/FS. Uppdraget avslutades den 15 oktober 2020.

³⁴⁰ <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/uppfoljningar/resultat-av-anslagen-for-vardefull-natur/besok-i-nationalparker>.

Denna bild bekräftas av alla de intervjuade friluftssamordnarna vid länsstyrelserna – pandemin har lett till ett ökat intresse hos länsinvånarna att utöva olika friluftslivsaktiviteter. Länsstyrelsen i Södermanlands län har noterat en besöksökning under pandemin ute i naturreservaten och friluftslivsområdena. Pandemin har enligt Länsstyrelsen i Västerbottens län lett till ett ökat intresse för friluftsliv. Sett ur länsstyrelsens perspektiv har pandemin inneburit att målen om friluftsliv för en god folkhälsa, tillgången till natur för friluftsliv och attraktiv tätortsnära natur har stärkts. Länsstyrelsen i Jämtlands län betonar att det mest positiva är att många fler har kommit ut i naturen, särskilt personer som annars kanske inte tar sig ut, som exempelvis barnfamiljer som tidigare kanske åkte till sportanläggningar eller utförde aktiviteter inomhus.³⁴¹

Det finns över 500 naturreservat i Västra Götalands län som till stor del förvaltas av Väst kuststiftelsen, förutom naturreservat i Skaraborg. Väst kuststiftelsen har undersökt friluftsvanorna under pandemin och funnit att fler är ut i naturen än tidigare.³⁴² Enligt Väst kuststiftelsen har pandemin lett till en stor besöksökning i både naturområden och på leder. Under 2020 flerdubblades besöksstrycket vid nästan samtliga naturområden som stiftelsen förvaltar, speciellt de storstadsnära.³⁴³

8.3.2 Det ökade besökstrycket ger vissa problem

Det ökade besökstrycket har skapat problem hos i princip alla intervjuade län. Enligt Länsstyrelsen i Gotlands län har det ökade besökstrycket lett till visst slitage men det har varit hanterbart med undantag för tre platser – Blå lagunen, Ekstakusten och Högklint. På alla dessa platser är det sedan tidigare väldigt mycket biltrafik och högt besökstryck. Pandemin har gjort att trycket blivit ännu större. Det ökade trycket har inneburit än större problem med felparkerade bilar och husbilar och ökad nedskräpning. Flera länsstyrelser, däribland, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län delar problembilden och menar att det har varit återkommande problem under framför allt 2020 med nedskräpning, slitage, trängsel och parkeringsproblematik vid populära besöksmål. Enligt friluftssamordnaren vid Länsstyrelsen i Södermanlands län har emellertid problemen varit måttliga och det beror sannolikt på att det har varit en någorlunda spridning av besökarna på olika besöksmål. Länsstyrelsen i Jämtlands län lyfter fram att det ökande antalet besökare i renbetesfjällen i vissa områden redan är och i andra riskerar att bli ett problem för rennäringen. I och med att det bara är några av länen (Dalarna, Jämtland, Västerbotten, Norrbotten) som hanterar rennärringsfrågor blir det specifika frågor för dessa län. Det finns samebyar som redan innan pandemin kände sig väldigt trängda

³⁴¹ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14, Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

³⁴² Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

³⁴³ Väst kuststiftelsen (2021) *Verksamhetsberättelse och årsredovisning 2020*.

på sina marker och som under pandemin har upplevt ytterligare trängsel. Samtidigt har dessa intressekrokar inneburit ett tillfälle att lyfta vikten av att ta hänsyn till rennärigen, fjällen och naturmiljöerna i stort.³⁴⁴

Enligt Länsstyrelsen i Västerbottens län innebär ett ökat besöksstryck och kanske delvis ovana eller helt nya besökare att fler friluftsutövare saknar tillräcklig kunskap om allemansrätten. Under 2020 uppstod vissa problem vid de platser där besöksstrycket ökade relativt mycket, inte minst de tätortsnära reservaten runt Umeå och Skellefteå och vissa platser i fjällen. Problem som uppstod var t.ex. nedskräpning, ökat slitage och trängsel, samt brist på parkeringsplatser. Samtidigt var det stora naturområden i länet där antalet besökare ökade måttligt eller inte alls.³⁴⁵

Samtidigt understryker friluftssamordnaren vid Länsstyrelsen i Kronobergs län att även om det har uppstått vissa problem i form av nedskräpning och brist på parkeringar så har digniteten på problemen inte varit så stora som i andra delar av landet, t.ex. Skåne och Jämtland. Sett ur länsstyrelsens perspektiv har det ökade besöksstrycket i princip enbart varit positivt. Fler invånare i länet har i och med pandemin upptäckt den egna närbelägna naturen.³⁴⁶

Samordnaren vid Länsstyrelsen i Norrbottens län presenterar en delvis anorlunda bild och menar att den märkbara besöksökningen inte har inneburit några större problem för naturförvaltningen, annat än att det har gått åt mer ved, enligt de uppgifter hon fått från de som arbetar med naturförvaltning på länsstyrelsen.³⁴⁷

Enkäter från Naturvårdsverket och Friluftsförbundet

Naturvårdsverket har gjort en enkätundersökning där de frågade länsstyrelser, naturum, friluftsförbund, turistföretag och ledförvaltare om hur de upplevde sommaren 2020. Undersökningen genomfördes under två veckor hösten 2020 och besvarades av sammanlagt 227 personer.³⁴⁸ Enligt undersökningen besökte rekordmånga den svenska naturen under sommaren. En majoritet av de som svarade uppgav att de upplevde en stor eller mycket stor ökning av antalet besökare i naturen. Vidare framkom det att antalet förstagångsbesökare också hade ökat. Det ökande antalet besökare har enligt de svarande inneburit ökade påfrestningar när fler besökare är ute samtidigt. Bland de problem som ökade mest under sommaren 2020 nämndes parkeringsproblem, nedskräpning och trängsel.

Friluftsförbundet ställde våren 2021 ett par frågor till länsstyrelsernas friluftssamordnare om naturreservaten med anledning av att den pågående pan-

³⁴⁴ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen, Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14, Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15/10-11.

³⁴⁵ Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

³⁴⁶ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18.

³⁴⁷ Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

³⁴⁸ <https://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Naturen-extra-viktig-under-pandemin/>.

demin hade ökat efterfrågan på friluftsliv i hela landet och att detta har inneburit ökat slitage, trängsel och nedskräpning.³⁴⁹ Motsvarande slutsatser framkom som i intervjuerna ovan.

Totalt 10 av länsstyrelsernas friluftssamordnare besvarade frågorna. Frågorna gällde hur stor andel av naturreservaten i länen som är anpassade för friluftsliv, t.ex. skyltning, tillgång till vindskydd, toaletter och eldstäder, och om besöken har lett till negativa konsekvenser på naturen. Svaren skiljer sig åt betydligt mellan regionerna, men mellan en tredjedel till hälften av naturreservaten bedöms vara mer anpassade för friluftsliv. En hög andel av naturreservaten har informationsskyltar, medan andelen med övrig infrastruktur är betydligt lägre.

När det gäller frågan om naturen har påverkats negativt på grund av det ökade besöksstrycket framkommer en något splittrad bild. I princip alla friluftssamordnarna menar att det i stort sett fungerar bra i de flesta reservaten även om det är fler personer som är ute nu som inte är vana friluftsmänniskor. Några av friluftssamordnarna menar att det har medfört fler incidenter i form av nedskräpning, lösa hundar och eldning på ej tillåten plats. Samtidigt är problemen i första hand koncentrerade till ett fåtal välkända och populära reservat.

8.3.3 Åtgärder har vidtagits för att lösa de uppkomna problemen

Pandemin innebar ett ökat intresse, och behovet av information om t.ex. naturreservaten och allemansrättsliga frågor ökade. Länsstyrelsen i Gotlands län noterade att den information som länsstyrelsen distribuerade mottogs väl och besökarna ökade på de platser som lyftes fram i informationen. Bland annat har pandemin inneburit många frågor kring hur man sprider information på bästa sätt. Det blev tydligt förra sommaren att Länsstyrelsen i Jämtlands län behövde komma ut med information med kort varsel, vilket innebar att länsstyrelsen fick styra om och ändra planer. Ute på fjället stängde länsstyrelsen t.ex. raststugor för att minska smittspridningen.³⁵⁰

Länsstyrelsen i Jämtlands län och Länsstyrelsen i Uppsala län menar att de positiva effekterna blev tydliga under sommaren 2021 där länsstyrelsen kunde se att informationen som länsstyrelsen och andra gått ut med mottogs på ett bra sätt. Nedskräpningen minskade och besökarna spred ut sig över fler platser. Det innebär en bekräftelse på att informationen faktiskt har en betydelse och innebär positiva effekter på beteende.³⁵¹

Samordnaren vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län noterar en skillnad i hur besöksstrycket hanterades under sommaren 2021, jämfört med sommaren året innan där det uppstod många problem med parkering och nedskräpning. Inför denna sommaren jobbade länsstyrelsen mycket med att förstärka parkeringar och distribuera information om andra mindre besökta naturområden.

³⁴⁹ Friluftsförbundet, mejl, 2021-04-26.

³⁵⁰ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18 och Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10.

³⁵¹ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10 och Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27.

Exempelvis satte länsstyrelsen upp skyltar med information om närliggande badplatser på parkeringsplatser som tenderade att bli fulla.³⁵²

Länsstyrelsen i Västerbottens län informerade om de mindre besökta naturområdena inför sommarsäsongen 2021 i syfte att sprida ut antalet besökare i länet och för att därmed också minska risken för uppkomsten av de problem som uppstod året innan. Enligt friluftssamordnaren har också de upplevda problemen minskat till följd av länsstyrelsens informations och kommunikationsarbete om både besöksplatser och allemansrätten.³⁵³ Även Länsstyrelsen i Södermanlands län lyfter fram betydelsen av att man har informerat mer om allemansrätten än tidigare via sociala medier och andra informationskanaler.³⁵⁴

8.3.4 Pandemin minskade länsstyrelsernas möjlighet att arbeta med friluftslivsmålen

Pandemin har påverkat länsstyrelsernas arbete med friluftslivsmålen på lite olika sätt. Huvudsakligen fick länsstyrelserna tänka om mycket kring det vanliga och planerade arbetet, exempelvis fick vissa möten och tankesmedjor ske digitalt i stället. Enligt både Länsstyrelsen i Kronobergs län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län har pandemin inte lett till någon omprioritering när det gäller arbetet med friluftslivsmålen. Den enda påtagliga förändringen är att arbets sättet har förändrats och många fysiska möten har skett digitalt. Ett problem enligt Länsstyrelsen i Kronobergs län är att avsaknaden av fysiska träffar, både internt inom länsstyrelsen och i det externa nätverket, innebar att tempot i arbetet med friluftsmålen inledningsvis gick ned. Kontakterna med kommunerna har emellertid enligt friluftssamordnaren upprätthållits på ett bra sätt under pandemin. Länsstyrelsen hade inlett ett arbete med kommunerna, t.ex. i den externa arbetsgruppen, under 2019 inför friluftslivets år som från början skulle genomföras 2020. Mycket av detta arbete handlade om aktiviteter som sedan var till gagn för det ökade antalet besökare som började söka sig ut i naturen i och med de nya friluftsvanorna som följde av pandemin 2020.³⁵⁵

Internt påverkades Länsstyrelsen i Gotlands län och Länsstyrelsen i Norrbottens län mycket av att en stor del av personalen fick lägga sina ursprungliga arbetsuppgifter åt sidan för att istället arbeta med pandemifrågor. Omdirigeringen av personal har inneburit att Länsstyrelsen i Gotlands län inte kunnat hålla någon högre ambitionsnivå vad gäller Friluftslivets år 2021. Länsstyrelsen i Jämtlands län hade exempelvis planerade samverkansaktiviteter med vissa kommuner där länsstyrelsen skulle guida i vissa naturreservat och genomföra en del arrangemang som fick ställas in.³⁵⁶

³⁵² Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

³⁵³ Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

³⁵⁴ Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14.

³⁵⁵ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

³⁵⁶ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10 och Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

Enligt friluftssamordnaren vid Länsstyrelsen i Uppsala län sammanföll pandemin med Friluftslivets år, vilket har försvårat uppskattningen av pandemins konsekvenser.³⁵⁷

8.4 Friluftorganisationers arbete under pandemin

Coronapandemin har haft en stor påverkan på friluftslivet och friluftorganisationerna. Enligt Svenskt Friluftsliv har pandemin inneburit både utmaningar och möjligheter, dels har pandemin lett till en ökad närvaro i naturen, dels har pandemin inneburit en stor negativ ekonomisk påverkan för friluftorganisationerna.³⁵⁸

Nedan redogörs för hur några friluftorganisationer uppfattar att pandemin har påverkat dels deras ekonomi, dels deras medlemsantal.

8.4.1 Antalet medlemmar i friluftorganisationerna har ökat

I början av april 2020 gick Svenska Turistföreningen ut med ett upprop för att informera om den ekonomiska krisen. Det bidrog till att ökningen av antalet medlemmar under 2020 var den högsta som har noterats under ett år i modern tid. Antalet medlemmar ökade från ca 242 000 till ca 258 000 från 2019 till 2020. Det motsvarar en ökning på mer än 6 procent. Enligt föreningen var medlemsökningen en ren ”coronaeffekt”, människor ville visa sitt stöd till organisationen när den ekonomiska krisen slog till.³⁵⁹

Även Friluftsrämjandets medlemsutveckling har utvecklats positivt under pandemin. År 2020 var antalet medlemmar i Friluftsrämjandet ungefär 108 000 efter att under året ha legat på en plattå, främst beroende på en dålig vinter och därmed sämre förutsättningar för skidverksamhet.³⁶⁰

Antalet medlemmar hos Sportfiskarna har ökat med ca 4 procent per år under den senaste femårsperioden. Ökningen fortsatte under 2020. Antalet medlemmar ökade med ca 4 procent mellan 2019 och 2020. Förbundet hade ca 66 000 medlemmar i slutet av 2020.³⁶¹

Antalet medlemmar i Svenska Brukshundklubben har också ökat, om än inte lika mycket, under pandemin. För att nyblivna hundägare ska få gå någon av klubbens kurser finns det ett krav på medlemskap i föreningen. Mer specifikt ökade antalet förbundsmedlemskap med mer än 5 procent och det totala antalet medlemskap ökade med nästan 3 procent. I slutet av 2020 hade Svenska Brukshundklubben nästan 71 000 medlemskap. Svenska Kennelklubben uppvisar en liknande medlemsutveckling. Under 2020 ökade antalet medlemmar med över 4 procent till ca 280 000 medlemmar. Medlemsökningen beror enligt båda klubbarna på det ökade antalet hundägare, en utveckling som

³⁵⁷ Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27.

³⁵⁸ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-29.

³⁵⁹ Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21 och Svenska Turistföreningen (2021) *Årsberättelse för 2020 med hållbarhetsrapport*.

³⁶⁰ Friluftsrämjandet, Skypeintervju, 2021-04-23 och Friluftsrämjandet (2021) *Finansiella rapporter 2020*.

³⁶¹ Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28 och Sportfiskarna (2021) *Årsredovisning 2020*.

blivit ännu starkare under pandemin. Samtidigt kvarstår enligt Svenska Kennelklubben frågan om alla nytillkomna medlemmar kommer att vara delaktiga i föreningsarbetet.³⁶²

Svenska Jägareförbundet hade nästan 154 000 medlemmar 2020, vilket var drygt 2 000 fler än året innan. Svenska Orienteringsförbundet uppger att antalet medlemmar ökade från drygt 85 000 till nästan 87 000 mellan 2019 och 2020. Enligt förbundet hade medlemstalet sannolikt ökat ännu mer om det inte vore för de begränsningar som har funnits under pandemin. Bägge föreningarna uppvisar en positiv medlemstillväxt även om pandemin inte har haft samma påverkan som för flera av de övriga föreningarna ovan.³⁶³

Antalet medlemmar i Scouterna har vuxit under en längre tid. Under 2020 ökade antalet medlemmar med 3 000 och föreningen hade då ca 75 000 medlemmar. Det beror dels på att antalet nya medlemmar har ökat, dels att färre medlemmar har lämnat verksamheten. Scouterna har till skillnad från verksamheter som har bedrivit sin verksamhet inomhus kunnat anpassa verksamheten utifrån de rekommenderade smittskyddsreglerna. Många lokala scoutkårer har för närvarande kö för att få bli medlemmar.³⁶⁴

8.4.2 Pandemin har påverkat friluftorganisationernas ekonomier negativt

Det totala intäkterna har minskat för de flesta friluftorganisationerna, trots att många av organisationerna har sett en ökning av medlemsintäkterna. Svenskt Friluftsliv anser att pandemin har inneburit stora ekonomiska påfrestningar på friluftorganisationerna.³⁶⁵

Pandemin har inneburit allvarliga konsekvenser för Svenska Turistföreningen. Med omedelbar verkan våren 2020 ställde föreningen in alla investeringar och inköp som inte var absolut verksamhetskritiska. Föreningen permitterade stora delar av personalen och man var dessutom tvungna att säga upp delar av de anställda. Till följd av pandemin minskade föreningens omsättning med ca 120 miljoner kronor under 2020 jämfört med året innan. För att hantera underskottet vidtog föreningen flera åtgärder, t.ex. ansökte man om omställningsstöd, permitteringsstöd och stöd för hyresnedsättning. Andra åtgärder var att man bad sina medlemmar om ekonomiskt stöd, men man har också lånat 50 miljoner kronor för att klara av likviditetsflödena. Den ekonomiska påverkan på respektive lokalavdelning är begränsad då aktiviteterna ska vara självfinansierande av lokalavdelningarna.³⁶⁶

³⁶² Svenska Brukshundklubben, Skypeintervju, 2021-04-29, Svenska Brukshundklubben (2021) *Verksamhetsberättelse för 2020*, Svenska Kennelklubben, Skypeintervju, 2021-04-28 och Svenska Kennelklubben (2021) *Verksamhetsberättelse 2019–2020*.

³⁶³ Svenska Jägareförbundet, Skypeintervju, 2021-05-04, Svenska Jägareförbundet (2021) *Verksamhetsberättelse och årsredovisning 2020* och Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12.

³⁶⁴ Scouterna, Skypeintervju, 2021-05-10.

³⁶⁵ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-29.

³⁶⁶ Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21 och Svenska Turistföreningen (2021).

I Naturvårdsverkets Fjällsäkerhetsråd och Svenska Turistföreningens enkät 2020 och 2021 för fjällturismen i Sverige framkommer av nästan samtliga respondenter att hela eller en ganska stor del av ökningen av fjällturister beror på coronavirusets effekter. Långsiktigt bedömer respondenterna att coronapandemin kommer att innebära fler besökare i fjällen under sommartid. Ett annat resultat från enkäterna är att det har skett en ökning av antalet ovana besökare jämfört med fem år tidigare.³⁶⁷

Friluftsförbundet beskriver att de, liksom många andra friluftsförbund, har en relativt begränsad ekonomi. Det fanns under stora delar av 2020 en stor oro för hur föreningen skulle klara sig ekonomiskt. Pandemin har påverkat ekonomin men föreningen har klarat av att hantera pandemin ekonomiskt relativt väl. Föreningen har kunnat utnyttja vissa av de tidsbegränsade coronastöden. De stora intäktskällorna, t.ex. medlemsintäkter, postkodlotteriet och statsbidrag, har varit stabila, samtidigt har föreningen kunnat spara pengar genom lägre inbetalningar av arbetsgivaravgifter och att viss verksamhet inte kunde genomföras som det var tänkt under 2020. Ett antal lokalavdelningar har fått en försämrad ekonomi på grund av minskade intäkter till följd av att de inte har kunnat genomföra planerade aktiviteter.³⁶⁸

Svenska Orienteringsförbundets intäkter minskade med drygt 10 miljoner kronor mellan 2019 och 2020. Under samma period minskade kostnaderna lika mycket. Ekonomin hamnade i balans till följd av kraftiga besparingar, minskade kostnader på grund av utebliven verksamhet, permitteringsstöd och ökat bidrag från Riksidrottsförbundet. I vilken utsträckning de lokala klubbarna har påverkats ekonomiskt av pandemin varierar kraftigt. Många mindre klubbar som framför allt arrangerar mindre tävlingar har i princip gått opåverkade ur krisen, samtidigt finns det större klubbar som har drabbats hårt ekonomiskt på grund av inställda tävlingar. Svenska Orienteringsförbundet beviljades kompensationsstöd för förbundets större evenemang som ställdes in under både 2020 och 2021.³⁶⁹

Sportfiskarnas omsättning har inte påverkats på grund av pandemin. Omsättningen för hela förbundets verksamhet ökade från 60 miljoner kronor 2019 till 68 miljoner kronor 2020. Huvuddelen av ökningen förklaras av ökad projektverksamhet inom området vatten- och fiskevård och i viss mån ökade intäkter från fiskekortsförsäljning och ökade medlemsintäkter. Den kortsiktiga effekten på verksamheten bedöms vara begränsad, inte minst på grund av det ökade intresset för friluftsliv, däribland fritidsfiske. Den stora risken, enligt Sportfiskarna, är den minskade aktiviteten på klubbnivå och om det kommer att ske en återgång till den nivå som var före pandemin. En annan risk är att föreningen är osäkra om de har klarat av att möta intresset hos de personer som börjar intressera sig för fritidsfiske.³⁷⁰

³⁶⁷ Sommarfjällenkäten 2016–2021 som är underlag för denna sammanfattning finns tillgängliga på Fjällsäkerhetsrådets hemsida: <https://www.fjallsakerhetsradet.se/om-oss/rapporter>.

³⁶⁸ Friluftsförbundet, Skypeintervju, 2021-04-23 och Friluftsförbundet (2021).

³⁶⁹ Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12 och Svenska Orienteringsförbundet (2021) *Årsredovisning 2020-01-01–2020-12-31*.

³⁷⁰ Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28.

Svenska Brukshundklubben menar att då de har lyckats behålla och också öka antalet medlemmar har pandemin endast påverkat ekonomin i begränsad utsträckning, åtminstone på central nivå. Omsättningen var trots framför allt uteblivna intäkter från tävlingar relativt oförändrad under 2020 jämfört med 2019. Klubbens kostnader var lägre än budgeterat, vilket innebar att föreningen på central nivå ekonomiskt sett klarat sig relativt bra ekonomiskt. De lokala klubbarna betalar inte något till förbundet förutom en central avgift per tävlingsstart och sedan tillfaller den större delen av medlemsavgiften förbundet. Det är oklart hur den exakta ekonomiska situationen ser ut för de lokala klubbarna och distrikten, eftersom de lokala klubbarna är enskilda juridiska personer. Inte minst har den uteblivna tävlingsverksamheten för enskilda klubbar sannolikt inneburit ett stort ekonomiskt avbräck. Svenska Brukshundklubben har i viss utsträckning stöttat de lokala föreningarna ekonomiskt, t.ex. genom att efterskänka försäkringsinbetalningar som de lokala klubbarna ska göra.³⁷¹

För att säkra Svenska Kennelklubbens ekonomiska ställning beslutades om kraftiga kostnadsbesparingar för att möta de minskade intäkter som all inställd verksamhet innebar. Besparingarna fortsatte även i början av 2021 då pandemin fortsatte att påverka verksamheten. Svenska Kennelklubbens bedömning är att den totala omsättningen minskade med omkring 100 miljoner kronor från knappt 300 miljoner kronor till 200 miljoner kronor under 2020. Centralt minskade omsättningen med 12 miljoner kronor till ca 116 miljoner kronor 2020. Enligt Svenska Kennelklubben har ingen lokal klubb ansökt om konkurs vilket de tolkar som att de lokala klubbarna tagit av sitt sparkapital för att få sin ekonomi att gå ihop. De lokala klubbarna har relativt få antal anställda och de fasta kostnaderna är förutom kostnader för klubbstuga eller föreningslokal vanligtvis små. Till exempel brukar klubbarna hyra mässhallar och andra lokaler när de arrangerar tävlingar och utställningar. De klubbar som drabbades hårdast var de som hade planerat att arrangera större evenemang där man inte kunde avboka hyreskontrakt eller andra avtal som man hade ingått. Den stora utmaningen blir enligt klubben att se i vilken takt verksamheten kan starta upp igen.³⁷²

Enligt Svenska Jägareförbundet påverkades ekonomin endast i begränsad utsträckning. Förbundets totala intäkter ökade till och med från ca 167 miljoner kronor 2019 till ca 175 miljoner kronor 2020, samtidigt som de totala kostnaderna minskade, framför allt på grund av inställda utbildningar och minskade utgifter för resor och andra fysiska träffar. Det innebar totalt sett att förbundets ekonomiska ställning stärktes under 2020.³⁷³

Scouternas totala intäkter minskade från ca 110 miljoner kronor till ca 72 miljoner kronor mellan 2019 och 2020. Primärt minskade intäkter från olika läger, arrangemang, försäljning, uthyrning samt sponsorsarbeten. Samtidigt fick Scouterna också extra statsbidrag. Kostnaderna minskade kraftigt, från ca 110 miljoner kronor till ca 69 miljoner kronor. I och med inställd och omställd

³⁷¹ Svenska Brukshundklubben, Skypeintervju, 2021-04-29 och Svenska Brukshundklubben (2021).

³⁷² Svenska Kennelklubben, Skypeintervju, 2021-04-28 och Svenska Kennelklubben (2021).

³⁷³ Svenska Jägareförbundet, Skypeintervju, 2021-05-04 och Svenska Jägareförbundet (2021).

verksamhet på nationell nivå har även kostnader uteblivit, men Scouterna valde också att inte tillsätta vakanser på riksnivå för att minska kostnaderna. De största ekonomiska problemen har uppstått hos de lokala scoutkåren. De direktanslutna kåren har tappat i genomsnitt 50 000 kronor i intäkter, främst beroende på minskade intäkter från olika arrangemang. Det motsvarar ungefär 25 procent av den årliga omsättningen.³⁷⁴

Ekonomiskt sett har Naturskyddsföreningen påverkats i begränsad utsträckning. De totala intäkterna minskade något under 2020 jämfört med 2019 framför allt beroende på att föreningen var tvungen att upphöra med viss verksamhet, t.ex. rekrytering av månadsgivare och medlemmar. I början av 2021 var det ungefär samma bild som för 2020, dvs. lägre intäkter från gåvor, men stabilt medlemsantal och i princip oförändrade intäkter.³⁷⁵

8.4.3 Pandemin och restriktionerna har bakbundit friluftorganisationerna

Svenskt Friluftsliv menar att friluftorganisationerna har varit bakbundna på grund av Folkhälsomyndighetens restriktioner, men understryker samtidigt att det var förståeligt varför restriktionerna infördes. Konsekvensen blev inställda större arrangemang och begränsade aktivitets- och utbildningsutbud. Av den anledningen äskade Svenskt Friluftsliv om ekonomiskt stöd för att kompensera för de minskade intäkterna, dvs. ett stöd som motsvarar coronastödet till idrotten, vilket inte vann gehör hos regeringen.³⁷⁶ Flera friluftorganisationer menar att det har blivit en obalans vid fördelningen av stöd och bidrag mellan friluftslivet och idrotten och att branschspecifikt coronastöd också borde ha införts för friluftslivet.^{377 378}

Ett stort problem för friluftorganisationerna är att de s.k. 70-plussarna utgör ryggraden i civilsamhället. Många funktionärer har försvunnit under pandemin, eftersom de av smittskyddsskäl inte har kunnat medverka vid olika aktiviteter. Samtidigt har efterfrågan på många av de aktiviteter som friluftorganisationerna erbjuder ökat. Det innebär alltså enligt Svenskt Friluftsliv att färre funktionärer ska ta hand om fler deltagare samtidigt som det ska ske på ett smittsäkert sätt, dvs. i realiteten mindre grupper. Av den anledningen

³⁷⁴ Scouterna, Skypeintervju, 2021-05-10 och Scouterna (2021) *Årsredovisning för Scouterna räkenskapsåret 2020-01-01–2020-12-31*.

³⁷⁵ Naturskyddsföreningen, Skypeintervju, 2021-05-05.

³⁷⁶ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-29.

³⁷⁷ Till exempel Friluftslivfrämjandet, Skypeintervju, 2021-04-23, Svenska Brukshundklubben, Skypeintervju, 2021-04-29, Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12 och Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21.

³⁷⁸ Flera av de intervjuade friluftorganisationerna, t.ex. Sportfiskarna (Skypeintervju, 2021-04-29) och Svenska Brukshundklubben (Skypeintervju, 2021-04-29), lyfter också fram att ideella föreningar inom idrott och friluftsliv inte behandlas likvärdigt när det kommer till beskattning och avgifter. Det finns ett undantag i § 19 i socialavgiftslagen (2000:980) där en ersättning till en idrottsutövare från en ideell förening som har till ändamål att främja idrott är avgiftsfri, om ersättningen från föreningen under året inte har uppgått till ett halvt prisbasbelopp. Se 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Prisbasbeloppet 2021 är 47 600 kronor. Enligt Svenskt Friluftsliv (Skypeintervju, 2021-04-22) är det i grund och botten ett motiverat undantag, men det skapar också en situation där likvärdiga aktiviteter inom andra sektorer behandlas olika. För all övrig ideell verksamhet gäller att det avgiftsfria beloppet är 999 kronor per person och år. Beloppsgränsen har inte justerats sedan 1990-talet. Det skapas en ojämlig konkurrenssituation mellan friluftslivet och idrottslivet.

har det oorganiserade friluftslivet vuxit, dvs. människor har på egen hand gett sig ut i naturen. Svenskt Friluftsliv betonar att det i grund och botten är bra, men problem kan uppstå om friluftsutövarna saknar kunskap om naturen och allemansrätten. Trängseln och nedskräpningen har också ökat under pandemin på många platser.³⁷⁹ Även Sportfiskarna och Svenska Brukshundklubben lyfter fram att verksamheten har påverkats negativt på grund av att de har en övervikt av äldre funktionärer som arbetar med t.ex. tävlingar.³⁸⁰

Pandemin och Folkhälsomyndighetens restriktioner har inneburit en stor minskning när det gäller antalet genomförda aktiviteter och arrangemang. Enligt Svenska Turistföreningen har man påverkats mer än de flesta andra friluftsföreningar eftersom föreningen bedriver en kommersiell verksamhet kopplad till boenden. Bokningarna försvann i stort sett under våren 2020. Under vintern 2020 fick föreningen stänga ned sina fjällstugor i förväg, vilket inte har hänt sedan andra världskriget. Även om bokningsläget förbättrades vintersäsongen 2021 innebar smittskyddsrestriktionerna att föreningen fick minska på kapaciteten vid sina boenden. Svenska Turistföreningen har 66 lokalavdelningar. Lokalavdelningarnas primära syfte är att planera och genomföra natur- och kulturaktiviteter lokalt. Aktiviteterna omfattar vandringar, resor till lokala turistattraktioner och kortare resor med övernattningar. Enligt föreningen fick i princip alla dessa aktiviteter ställas in under 2020 och delar av 2021. Ett mindre antal lokalavdelningar försökte att bedriva olika aktiviteter i enlighet med Folkhälsomyndighetens föreskrifter.³⁸¹

Tävlingssäsongen för orienteringslöpning hann knappt börja 2020 innan restriktionerna tvingade arrangörsföreningarna att ställa in, flytta eller ställa om till betydligt mindre arrangemang. Enligt förbundet har också den övriga verksamheten drabbats, t.ex. har planerade läger och utbildningar fått ställas in. Ett normalt år görs ungefär 300 000 starter i tävlingar som sker i Svenska Orienteringsförbundets regi. Antalet tävlingsstarter uppgick till ca 75 000 under 2020. Det organiserade friluftslivet har spelat en viktig roll under pandemin. Samtidigt menar Svenska Orienteringsförbundet att friluftsföreningarna kunde ha bidragit i en högre utsträckning. Konflikterna mellan markägare och oorganiserade besökare ute i naturen har ökat. Det har uppstått trängsel och ett ökat slitage på mark och vegetation i och med att människor har sökt sig till de mest populära naturområdena och nedskräpningen har ökat. Bristande kunskap om allemansrätten och de rättigheter och skyldigheter som ingår har bidragit till de uppkomna problemen.³⁸²

Pandemin innebar stora förändringar och omställningar för Svenska Brukshundklubben. Förbundsstyrelsen har sedan februari 2020 analyserat pandemi-situationen och nya beslut har fattats löpande för att följa de restriktioner och riktlinjer som utfärdats av myndigheterna. Den 31 mars 2020 beslutades att alla officiella tävlingar och prov ställdes in. Tävlingarna öppnades upp igen i

³⁷⁹ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-29.

³⁸⁰ Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28 och Svenska Brukshundklubben, Skypeintervju, 2021-04-29.

³⁸¹ Svenska Turistföreningen, Skypeintervju, 2021-04-21.

³⁸² Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12 och Svenska Orienteringsförbundet (2021).

juni 2021. Under den perioden organiserades i stort sett inte heller några fysiska konferenser eller möten i den centrala organisationen. Verksamheten på klubbnivå begränsades av restriktionerna under större delen av 2020, men också under de första månaderna 2021.³⁸³

Svenska Kennelklubben behövde ställa in 65 procent av verksamheten under 2020 då begränsningen att maximalt åtta personer fick delta vid olika arrangemang infördes. Konkret innebär det att tävlingar har ställts in medan utbildningsverksamhet som inte har kunnat genomföras digitalt har fått skjutas på framtiden. Det innebär att framför allt endast mycket små och lokala arrangemang kunde genomföras. Ett normalt år har organisationen 350 000 starter (en hund, en person under en dag motsvarar ett tävlingstillfälle) vid hundevenemang medan det minskade till 120 000 starter under 2020. Enligt föreningen var det under våren 2020 större problem med att möta det ökade intresset från nyblivna hundägare än det varit under våren 2021.³⁸⁴

Restriktionerna har begränsat Friluftsförbundet utbud av aktiviteter och ledarutbildningar. I de fall där det har varit oklart kring tolkningen av Folkhälsomyndighetens rekommendationer har föreningen konsekvent valt att tolka rekommendationerna strikt och därmed beslutat om hårdare begränsningar för verksamheterna. Ett problem är att Friluftsförbundet inte har kunnat möta den efterfrågan på friluftslivsverksamhet som har funnits, inte minst på lokal nivå. Många aktiviteter, främst de som riktar sig mot barn och unga, har långa köer, vilket är en förändring jämfört med tidigare. Trots detta problem har Friluftsförbundet lyckats organisera en förhållandevis hög andel av sina aktiviteter på lokal nivå. Det har varit möjligt genom att ledarna har fått dra ett tungt lass genom att aktiviteter genomfördes i smågrupper och en ledare t.ex. höll i en kurs på förmiddagen och en på eftermiddagen.³⁸⁵

Enligt Sportfiskarna har pandemin påverkat föreningen i begränsad utsträckning. En del av de aktiviteter som var planerade under 2020, men också i början av 2021, har fått ställas in eller genomföras på ett alternativt och smittsäkert sätt. Aktiviteter har t.ex. genomförts i mindre grupper. Den stora påverkan har varit på klubbnivå och deras möjlighet att planera och genomföra aktiviteter som t.ex. tävlingar. Eftersom grundskolan i de lägre årskurserna i princip har varit undantagna från smittskyddsrestriktionerna har projekten som riktats mot skolan inte påverkats i samma utsträckning. Ett normalår deltar ca 40 000 barn och unga per år i olika aktiviteter, dvs. både via skolan och på fritiden. Under 2020 deltog ca 32 000–33 000 i olika aktiviteter. Minskningen beror på att det delvis saknades ledare på klubbnivå.³⁸⁶

Svenska Jägareförbundet menar att ett relativt stort problem är att vissa delar av utbildningarna har fått strykas och det därför har uppstått en utbildningsskuld som förbundet dels centralt, dels lokalt, måste beta av under de närmaste åren. Samtidigt har kärnverksamheten, dvs. jakten, inte påverkats negativt. Det är snarare så att fler medlemmar har utnyttjat möjligheten att vara ute oftare i

³⁸³ Svenska Brukshundklubben, Skypeintervju, 2021-04-29 och Svenska Brukshundklubben (2021).

³⁸⁴ Svenska Kennelklubben, Skypeintervju, 2021-04-28.

³⁸⁵ Friluftsförbundet, Skypeintervju, 2021-04-23.

³⁸⁶ Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28.

naturen för att jaga. Förbundet upplever att de problem som har uppstått till följd av det ökade besöksstrycket, dvs. slitage och nedskräpning, hittills har varit av ganska liten betydelse.³⁸⁷

Scouternas verksamhet under 2020, men också delvis under början av 2021, präglades av pandemin och hanteringen av denna. All medverkan i större arrangemang ställdes in. En stor del av aktiviteterna fortsatte att genomföras lokalt, men samarrangemang tillsammans med kårer från andra orter upphörde helt under 2020. Denna begränsningen fortsatte att gälla också under årets första månader 2021. Scoutverksamheten upprätthölls, dels genom ett ökat inslag av digitala scoutmöten, dels genom att utomhusverksamhet blev normen för verksamheten. Läger med övernattnings ersattes i hög utsträckning med dagläger. Nedskräpningen i naturen har ökat i och med det ökade besöksstrycket ute i naturen under pandemin. Många kårer sysslar med skräpplockning och byggande av vindskydd som en återkommande aktivitet. Scoutledarutbildningarna påverkades kraftigt av pandemin och många kursomgångar ställdes in.³⁸⁸

Svenska Naturskyddsföreningen uppger att den stora påverkan har skett när det gäller fortbildning och utbildningsinsatser. Lokala restriktioner påverkade t.ex. kommunernas deltagande i projektet Mer friluftsliv i skolan. Signaler från Naturskyddsföreningens lokala kretsar är att det ökade besöksstrycket i naturen har lett till bl.a. ökat slitage och mer nedskräpning. Ett problem är att människor tenderar att besöka samma friluftsområden nära större städer och de mest populära nationalparkerna och naturreservaten. Enligt Naturskyddsföreningen kan också besökarnas bristande kunskap om allemansrätten ha bidragit till de problem som har uppstått. Det har varit fler ovana besökare med sämre kunskap om de skyldigheter som ingår i allemansrätten.³⁸⁹

³⁸⁷ Svenska Jägareförbundet, Skypeintervju, 2021-05-04.

³⁸⁸ Scouterna, Skypeintervju, 2021-05-10 och Scouterna (2021).

³⁸⁹ Naturskyddsföreningen, Skypeintervju, 2021-05-05.

9 Ett rikt friluftsliv i skolan

Sammanfattning

Vid den senaste uppföljningen – som genomfördes av Naturvårdsverket 2019 – var målet om ett rikt friluftsliv i skolan det enda som visade en negativ utveckling. Även Skolinspektionen har i sina granskningar funnit att andra aktiviteter har företrädare framför friluftslivsaktiviteter. Enligt de intervjuade myndigheterna finns flera förklaringar till målets negativa utveckling. Exempelvis nämns att Naturvårdsverket saknar väglednings- eller tillsynsrätt när det gäller skolan samt att Skolverket och Skolinspektionen saknar formella uppdrag som rör friluftslivsmålet för skolan i sina myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Andra utmaningar som nämns är bl.a. praktiska, didaktiska och schematekniska problem, skillnader i förutsättningar (t.ex. tillgång till tätortsnära natur nära skolor inte minst på grund av olika miljöer som tätort/glesbygder m.m.) eller skillnader i rektors resursprioriteringar till aktiviteter (t.ex. friluftsdagar). Andra förklaringar som bidrar till målets negativa utveckling är stora klasser, brist på personal och svårigheter att få till stånd ämnesövergripande samarbeten.

Flera länsstyrelser ser målet som svårarbetat då de saknar både kontaktväg in i skolverksamheten och styrmedel gentemot skolornas verksamhet. Från forskarhåll finns en osäkerhet om exakt vilka faktorer som förklarar den negativa utvecklingen av målet. Från forskarhåll pekar man på flera aspekter: Skolans målstyrningsreform 1994 innebar bl.a. en övergång till preciserade kunskapskrav inom idrott och hälsa samt att de obligatoriska friluftsdagarna försvann både i gymnasiet och grundskolan. Skolreformerna 2001 och 2011 ledde till ett fokus på tekniska krav och att upplevelsen av bl.a. naturen hamnade i skymundan. Friluftslivet har enligt professorn saknat – och saknar – starka företrädare inom lärarutbildningen och högre utbildning.

Naturvårdsverket, liksom flera myndigheter aktiva i friluftsmålsarbetet (inklusive länsstyrelserna), anser att Skolverket borde bli formellt ansvarig myndighet för friluftslivsmålet i skolan. Skolverket själva ser det inte som självklart att de kan ta ansvaret, bl.a. då friluftslivet endast utgör en mindre del av skolans uppdrag. Även Skolinspektionens roll med det aktuella friluftsmålet har diskuterats. Flera andra aktörer, t.ex. friluftorganisationer, delar synen att Skolverket borde ges ett formellt ansvar för målet.

Flera myndigheter befarar att friluftslivet ska försvagas i grundskolans nya läro- och kursplaner fr.o.m. höstterminen 2022. Skolverket anser å sin sida att oinsatta organisationer har fått ett slags tolkningsföreträdare av läroplanens genomförande. Svenskt Friluftsliv och flera av dess medlemsorganisationer delar farhågan att friluftslivet ska försvagas då det – enligt dem – finns oklarheter om allemansrättens och orienteringens ställning i ämnet idrott och hälsa. Svenska Idrottläraryrket pekar på att både förespråkare och kritiker har

funnits i diskussionen kring den nya läroplanen. Från forskarhåll betonas risken att lärare och elever fokuserar på betygsgrundande kunskapskrav, vilket ökar risken att friluftslivet inte ges tillräcklig plats i undervisningen.

I dag saknas det krav i grundskolornas läroplaner på att det ska vara ett visst antal friluftsdagar per år, och det saknas kunskap om hur många friluftsdagar som genomförs. Sannolikt har antalet friluftsdagar i grundskolan minskat.

Av Svenskt Friluftslivs återredovisningar för hur anslag till friluftsgenerationer fördelats framgår att antalet organisationer som fått bidrag för skolprojekt ökade under åren 2010–2020. Däremot ökade inte summan av projektkostnader i samma utsträckning. Andelen bidrag för skolprojekt ligger mellan 9 och 13 procent per år under tidsperioden.

9.1 Friluftslivsmålet i skolan utvecklas negativt

Som framgick i kapitel 3 var det endast ett av de tio friluftslivsmålen som visade en negativ utveckling i Naturvårdsverkets senaste uppföljning 2019, nämligen mål 8 Ett rikt friluftsliv i skolan. Målet uppvisade enligt Naturvårdsverkets uppföljning 2015 en oklar utveckling. En förklaring till målets negativa utveckling beror på svårigheterna att följa upp målets preciseringar. Det finns ett starkt stöd för friluftsliv i styrdokumentet för förskola och skola, men i realiteten har inte friluftsliv och utevistelse i skolan en stark ställning. Nedan redogörs för olika förklaringar som de berörda aktörerna anser förklarar målets negativa utveckling.

9.2 Några myndigheter om den negativa utvecklingen

Naturvårdsverket har inget uppdrag som rör friluftslivsmålen i regleringsbrevet för 2021.³⁹⁰ Däremot täcker Naturvårdsverkets instruktion in friluftslivsarbetet, och myndigheten ska dels verka för att bevara och utveckla friluftslivet, dels samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv och samverka med andra berörda i sådana frågor.³⁹¹

Enligt Naturvårdsverket finns flera orsaker till varför målet bedöms ha utvecklats ofördelaktigt. Naturvårdsverket anser att Skolverket bäst kan förklara målets negativa utveckling då de har expertkompetens och underlag om skolans resultat och behov. Enligt Naturvårdsverket har de begränsat mandat att arbeta med frågan eftersom de inte har några styrmedel som kopplar an mot skolornas verksamhet. Mer specifikt har alltså Naturvårdsverket inte någon väglednings- eller tillsyns rätt när det gäller skolan. Enligt Naturvårdsverket kan verket främst påverka skolorna genom sin vägledning när det gäller samhällsplaneringen, dvs. att det ska finnas tillgång till natur och friluftsområden

³⁹⁰ *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Naturvårdsverket*, M2020/02056 (delvis), M2020/02000, M2020/01479 m.fl. I regleringsbrevet fastställs villkoren för anslaget 13:3 Stöd till friluftsgenerationer och anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur, vilket delvis kan användas till kostnader för skötsel av skyddade områden, arbetevarande, friluftsliv m.m.

³⁹¹ Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

i närheten av skolorna, samt genom stöd till information om allemansrätten och friluftsliv i skolan genom LONA.³⁹²

Många lärare saknar enligt Naturvårdsverket tillräckliga kunskaper och kompetens för att undervisa i friluftsliv. Även bristen på bra kompetensutveckling lyfter Naturvårdsverket fram som en viktig anledning till varför målet uppvisar en negativ utveckling. Viktiga pusselbitar är enligt Naturvårdsverket både vilken fortbildning de nuvarande lärarna får och vilken kompetens blivande lärare får inom lärarutbildningen när det gäller utomhuspedagogik för att kunna planera friluftsmomenten inom idrott och hälsa på ett effektivt sätt. Därtill tillkommer säkerhetsmässiga aspekter som begränsar undervisningen i skolmiljö. Kraven på vilken kompetens som lärare behöver för att bedriva friluftsupervisning skiljer sig åt mellan en skola som är förlagd i en större tätort jämfört med en skola som är förlagd i en mindre ort. Det krävs tillgång till natur i närheten av skolan för att hinna ta ut en klass inom ramen för den ordinarie lektionstiden. Förutsättningarna att utöva och att undervisa i friluftsliv skiljer sig också åt mellan olika delar av Sverige. Enligt Naturvårdsverket är kunskapskraven styrande för lärarnas undervisning, speciellt för högstadiet blir det därför svårt med ämnesintegration då varje ämne har tydliga krav. Det kan innebära att rektorn t.ex. inte prioriterar genomförandet av friluftsdagar då det tar resurser i anspråk och inte minst tid från den ordinarie undervisningen. Andra förklaringar som bidrar till målets negativa utveckling är stora klasser och brist på personal.³⁹³

9.2.1 Skolverket anser att det finns flera förklaringar till målets negativa utveckling

Skolverket har inget uppdrag i sin myndighetsinstruktion som rör målet om friluftsliv i skolan. Regleringsbrevet för Skolverket innehåller inte heller några uppdrag eller villkor som rör friluftsliv eller samverkan med andra myndigheter för att arbeta med friluftslivsmålen.³⁹⁴ Inte heller Skolinspektionen har något krav i sin myndighetsinstruktion eller sitt regleringsbrev på att de ska arbeta med friluftslivsmålen och mer specifikt målet för friluftslivet i skolan.³⁹⁵

Skolverket arbetade tillsammans med Naturvårdsverket inför framtagandet av målet om ett rikt friluftsliv i skolan. Enligt Skolverket finns det, vilket också beskrevs ovan, ett starkt stöd för friluftsliv i styrdokumenterna för förskola och skola. Det gäller framför allt i kursplanen för idrott och hälsa. Skolverket understryker att flertalet, över 90 procent, av alla elever som lämnar grundskolan har godkänt i ämnet idrott och hälsa och alltså därmed uppfyller läroplanens

³⁹² Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14.

³⁹³ Ibid.

³⁹⁴ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk*, U2018/01224 (delvis), U2020/05328, U2020/06608 (delvis) m.fl.

³⁹⁵ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolinspektion*, U2020/00208, U2020/00923, U2020/02490 m.fl.

krav, där friluftslivet är en del. Friluftslivsmålet för skolan är enligt myndigheten komplext, vilket gör det svårt att följa upp. En granskning av hur undervisningen i friluftsliv bedrivs innebär att endast en mindre del av ämnet idrott och hälsa granskas. Begreppet friluftsliv återfinns enbart i läroplanen (för de obligatoriska skolformerna), i kursplanen för idrott och hälsa och i kapitlet om fritidshemmet. Frågan som enligt Skolverket behöver ställas är om undervisningen i friluftsliv också speglar den ute- och naturvistelse som sker i undervisningen i skolans resterande ämnen och i förskoleklassen, samt på raster och t.ex. temadagar. Det finns en uppenbar risk att man missar de aktiviteter som har bäring på friluftsliv som bedrivs i andra ämnen. Skolverket menar att det inte heller går att bortse ifrån statusskillnaden mellan de teoretiska ämnena och de praktisk-estetiska ämnena i samhället.³⁹⁶

Skolverket menar att det finns olika förklaringar till varför friluftsliv och utevistelse i skolan inte har en sådan stark ställning i realiteten. Det handlar om praktiska, didaktiska och schematekniska problem.

Det saknas förutsättningar i alla skolor för att inom ramen för undervisningen i idrott och hälsa planera och genomföra friluftslivsaktiviteter på ett kvalitativt sätt. Om dessa aktiviteter genomförs i ämnesövergripande samarbeten beror framför allt på skolornas och pedagogernas intresse för och kunskap om natur och utevistelse. Förutom de kunskapskrav som finns inskrivet i kursplanen för idrott och hälsa har den enskilda rektorn enligt skolförordningen ett stort ansvar när det gäller att besluta om vilken omfattning som friluftslivsverksamhet ska bedrivas och därmed vilka resurser som den enskilda skolan lägger på friluftslivsaktiviteter. För att skapa goda förutsättningar för friluftsliv i skolan behövs bl.a. kompetens hos lärare, stöd från skolledningen, natur att vistas i nära skolan, ämnesövergripande undervisning, tid och resurser.³⁹⁷

Ovanstående slutsatser framkom också i en webbenkät som lärare i idrott och hälsa frivilligt kunde söka sig till på Skolverkets webb i samband med revideringen av kursplanerna hösten 2018 och våren 2019. Av enkäten framkom att personella resurser, närhet till natur, schemaläggning och ämnesövergripande samarbeten spelar roll för i vilken utsträckning undervisning i friluftsliv och utevistelse kunde bedrivas.³⁹⁸

9.2.2 Skolinspektionen delar Skolverkets problembeskrivning

Det finns enligt Skolinspektionen flera faktorer som kan begränsa undervisningen i friluftsliv. En första faktor är skolhuvudmannens engagemang, vilket i förlängningen påverkar förutsättningarna för den enskilda idrottsläraren att anordna friluftslivsaktiviteter. Lärare i idrott och hälsa är relativt självständiga jämfört med lärare i andra ämnen och rektorn är ofta inte lika insatt i hur undervisningen i idrott och hälsa bedrivs jämfört med teoretiska ämnen. Rektorn har inte översynen om undervisningen genomförs fullt ut i enlighet med läroplanen. En andra faktor är att förutsättningarna skiljer sig åt mellan skolor som är

³⁹⁶ Skolverket, Skypeintervju, 2021-04-15.

³⁹⁷ Ibid.

³⁹⁸ Skolverket, mejl, 2021-05-03.

belägna i städer jämfört med landsbygdsskolor. Samtidigt poängterar Skolinspektionen att det kan förekomma skolor som har goda förutsättningar att bedriva friluftaktiviteter, t.ex. nära till skogsområden, men där så inte sker. Det finns också en geografisk dimension som kan förklara i vilken utsträckning som skolor genomför friluftaktiviteter. Skolor i norra Sverige kan ju på ett mycket enklare sätt genomföra olika friluftaktiviteter vintertid jämfört med skolor i södra Sverige.³⁹⁹

En tredje faktor är lärarnas kompetens. Lärarna är vana att bedriva merparten av undervisningen på ett strukturerat sätt inomhus jämfört med att anordna aktiviteter utomhus där den enskilda läraren inte är lika bekväm i sin yrkesroll. Det är dessutom mer tidskrävande att planera friluftaktiviteter jämfört med flertalet andra inomhusaktiviteter. Ytterligare faktorer är riskhantering, dvs. det upplevs som säkrare att bedriva undervisningen inomhus jämfört med att ha olika friluftaktiviteter eller att anordna friluftsdagar, och att det saknas resurser att anordna friluftaktiviteter. Slutligen pekar Skolinspektionen på att en bristande samverkan med andra ämnen, t.ex. biologi och hem- och konsumentkunskap, är en viktig förklaring till varför friluftaktiviteter inte genomförs i tillräckligt hög utsträckning. Det krävs mer tid än en 60 eller en 90 minuters lektion för att genomföra många friluftaktiviteter, t.ex. i form av schemabrytande dagar.⁴⁰⁰

Skolinspektionen menar att det moment som genomförs bäst och som tar mest utrymme när det gäller friluftslivsaktiviteter är orientering. En anledning kan vara att det är lättare att bedöma elevernas kunskaper när det gäller orientering jämfört med andra mer abstrakta kunskapskrav som rör friluftslivet.⁴⁰¹

9.2.3 Andra myndigheter betonar bristen på tätortsnära natur

Boverket pekar på att skolornas möjlighet att bedriva friluftaktiviteter påverkas av skolornas friytor. Problemet är att tillgången till friyta minskar.⁴⁰² SCB har på uppdrag av Boverket gjort en nationell kartläggning av grundskolornas friytor för de tre läsåren 2014/2015, 2015/2016 och 2016/2017. Av rapporten framgår det att det finns stora regionala skillnader i friytans genomsnittliga storlek, vilket tydligt kan kopplas till hur tätbebyggt ett område är och var skolan är lokaliserad. Skolor i större tätorter har generellt sett mindre friyta än skolor i mindre tätorter och utanför tätorter. Kartläggningen visar även att det finns skillnader mellan friskolor och kommunala skolor, där kommunala skolor generellt sett har större ytor än friskolor. SCB skriver i rapporten att Boverket anser att 30 kvadratmeter per barn i grundskolan är ett rimligt mått på friytan. Strax över 40 procent av samtliga grundskolelever i landet hade mindre än den rekommenderade friytan.⁴⁰³ Skolverket betonar att Boverkets arbete med målet Attraktiv tätortsnära natur är viktigt för arbetet med målet Ett rikt friluftsliv i skolan. Huruvida skolan ligger nära utomhusmiljöer där

³⁹⁹ Skolinspektionen, Skypeintervju, 2021-04-16.

⁴⁰⁰ Ibid.

⁴⁰¹ Ibid.

⁴⁰² Boverket, Skypeintervju, 2021-04-26.

⁴⁰³ Statistiska centralbyrån (2018) *Grundskolor och friytor – Nationell kartläggning och uppföljning av grundskoleelevers tillgång till friytor 2014–2017*.

friluftsaktiviteter kan bedrivas är en av de viktigaste faktorerna som påverkar i vilken omfattning som lärarna arbetar med målet.⁴⁰⁴ Boverket har också beställt en ny kartläggning av landets skolgårdar som ska vara klar i april 2022.⁴⁰⁵

Skogsstyrelsen menar att kommunerna har en viktig roll när det gäller skolornas tillgång till natur för utevistelse. Kommunerna kan påverka t.ex. via översiktsplanerna var skolorna förläggs och hur marken bebyggs i närheten av skolorna.⁴⁰⁶

Skogsstyrelsen medverkar i Skogen i Skolan som syftar till att öka skolelevens kunskap om skogen och dess många värden. Skogen i Skolan är ett nationellt samarbete mellan skolan och Sveriges skogliga intressenter (myndigheter, universitet, organisationer och näringslivet). Det pedagogiska materialet är kopplat till skolans läroplaner.⁴⁰⁷

En del av Skogen i Skolan där Skogsstyrelsen är involverad är riktad mot studenter vid lärarutbildningar för att göra studenterna trygga i att använda skogen som klassrum. Enligt Skogsstyrelsen är det ett viktigt arbete som många av lärarhögskolorna är intresserade av och som uppskattas av studenterna. På liknande sätt håller Skogsstyrelsen även kompetensutveckling i att använda skogen som klassrum för lärare. Skogsstyrelsen har även arbetat med att uppmuntra skolor till att bilda s.k. skolskogar, vilket innebär att skola och markägare gör en skriftlig överenskommelse. Någon aktuell statistik finns inte om skolskogar, men upplevelsen är att detta arbete har minskat något under de senaste åren. Skogsstyrelsen är även delaktig i olika typer av skogs dagar för lärare och elever. Det finns stora variationer i hur verksamheten bedrivs i olika delar av landet.⁴⁰⁸

Likaså Folkhälsomyndigheten lyfter fram att samhällsplaneringen och tillgången till tätortsnära natur är viktig för att skapa förutsättningar för Ett rikt i friluftsliv i skolan. Den tätortsnära naturen och skogen är viktiga arenor för skolorna när det gäller att planera och genomföra undervisning kring olika friluftsaktiviteter. Förtätning och minskade skolgårdsytor, inklusive grönområden i omedelbarhet närhet till skolorna, är en olycklig utveckling som arbetar mot flera av de friluftspolitiska målen och även folkhälsopolitiken.⁴⁰⁹

9.2.4 Länsstyrelsernas syn på målet

Att ge friluftslivet en given roll i skolan anses vara viktigt eftersom det är där som grunden för ett rikt friluftsliv läggs. Nationellt har målet en negativ utveckling, och länsstyrelserna beskriver att målet har varit svårt att arbeta med.⁴¹⁰ Flera länsstyrelser beskriver att de inte har hittat en kontaktväg in i

⁴⁰⁴ Skolverket, Skypeintervju, 2021-04-15.

⁴⁰⁵ Boverket (2021).

⁴⁰⁶ Skogsstyrelsen, Skypeintervju, 2021-04-20.

⁴⁰⁷ <https://www.skogeniskolan.se/>.

⁴⁰⁸ Skogsstyrelsen, Skypeintervju, 2021-04-20.

⁴⁰⁹ Folkhälsomyndigheten, Skypeintervju, 2021-05-07.

⁴¹⁰ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14, Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

skolverksamheten och att det finns en osäkerhet när det gäller på vilket sätt och vilken nivå som länsstyrelserna lämpligen ska ha kontakt med skolorna. Mer specifikt menar länsstyrelserna att det finns en svårighet att etablera kontakt med kommunernas skolförvaltning och en osäkerhet kring potentiella kontaktpersoner. Länsstyrelsen i Norrbottens län anser också att det är svårt att veta vad de kan bidra med som andra aktörer inte redan erbjuder. Som följd har dessa länsstyrelser inte arbetat så mycket med målet.⁴¹¹

Andra länsstyrelser, t.ex. Länsstyrelsen i Uppsala län och Länsstyrelsen i Västerbottens län, har valt att inte arbeta direkt mot skolorna i länet eftersom det är Skolverket som har huvudansvaret för de styrdokument, förordningar och allmänna råd som reglerar skolornas verksamhet. De har i stället valt att stötta projekt på lokal och regional nivå som på något sätt arbetar med natur- och friluftslivsfrågor i skolan. I detta sammanhang anses LONA-bidragen vara mycket viktiga medel för att genomföra satsningar.⁴¹²

En del länsstyrelser beskriver att kontakten med skolan försvåras av att det saknas resurser och riktlinjer i läroplanen och andra styrdokument, snarare än en brist på vilja och intressen. Efter kontakt med kommunrepresentanter i länets nätverk har t.ex. Länsstyrelsen i Kronobergs län fått bilden av att det saknas tid och resurser att göra mer riktade insatser som utflykter och friluftsdagar.⁴¹³

När länsstyrelserna beskriver att de har en god kontakt med skolorna handlar det till viss del om att länet har starka friluftslivstraditioner som underlättar arbetet med friluftslivet i skolan.⁴¹⁴ Enligt Länsstyrelsen i Jämtlands län är det är tämligt lätt att skapa kontakter med de berörda personerna i de kommuner där friluftslivet är aktivt och det finns redan stor kunskap hos många, vilket även genomsyrar skolverksamheten. Samtidigt är det också väldigt svårt att skapa kontakter i de kommuner där det idag inte sker ett aktivt friluftslivsarbete. En annan del som beskrivs är att en god kontakt ofta drivs av enskilda pedagogers intresse. För att inte längre förlita sig på enskilda pedagogers intresse har Länsstyrelsen i Gotlands län bestämt att börja från grunden genom att skapa kontakt med skolledningen så att friluftslivsmålet för skolan kan uppnås uppifrån i stället.⁴¹⁵

Ett annat problem när det gäller länsstyrelsernas arbete mot målet är att det saknas kunskap hos lärarna för att undervisa eleverna om friluftsliv eller att bedriva undervisning utomhus som kräver andra pedagogiska metoder än inne i klassrummet. Enligt Länsstyrelsen i Gotlands län handlar det till stor del om prioriteringar i vad pedagogerna ska lägga sin arbetstid på, där friluftslivet hittills många gånger bortprioriterats. Länsstyrelsen i Västra Götalands län lyfter att det finns en mängd material om hur friluftslivet i skolan kan uppnås från

⁴¹¹ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18 och Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12.

⁴¹² Länsstyrelsen i Uppsala län, Skypeintervju, 2021-10-27 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

⁴¹³ Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18 och Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14.

⁴¹⁴ Se t.ex. Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10.

⁴¹⁵ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Skypeintervju, 2021-10-14 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

pedagogernas sida varför länsstyrelsen fokuserat på att informera om de möjligheter som finns till hands för pedagogerna.⁴¹⁶ En annan utmaning som lyfts är att skolor inte alltid har tillgång till natur (delvis som följd av förtätning) och att det kan vara kostsamt och omständligt att ta skolklassen till naturen.⁴¹⁷

För att lösa dessa ovanstående utmaningar har en del länsstyrelser använt temadagar och specifika projekt. Länsstyrelsen i Västra Götaland organiserade exempelvis en temadag 2019 som fokuserade på friluftslivet i skolan där 67 pedagoger deltog. Temadagen riktade sig till länets pedagoger som erbjöds att gå en utbildning om vikten av friluftsliv i skolan och hur man som pedagog kan arbeta med ett rikt friluftsliv i skolan. Vid länsstyrelsens senaste regionala konferens informerade Skogsstyrelsen om hur pedagoger kan arbeta med naturen och vikten av skolskogar och skogsdungar. Ett exempel på specifika projekt i skolan är Länsstyrelsen i Norrbottens län som i samarbete med åtgärdsprogram för hotade arter startade satsningen ”skolans fågelbord” där skolor bjudits in att delta i fågelmatning och samtidigt hjälpa till att dokumentera vilka fåglar man observerar. Ett sextiotal skolor i länets samtliga kommuner och ca 2 000 barn berörs av satsningen – intresset var långt över förväntan. Länsstyrelsen tror att konceptet med att erbjuda skolor aktiviteter som de relativt enkelt kan implementera i verksamheten och som inte behöver vara särskilt tidskrävande är en framgångsfaktor och de tror också att det kan vara ett bra sätt att väcka intresse för natur och miljö bland både barn och pedagoger.⁴¹⁸

Länsstyrelsen i Västra Götalands län belyser vikten av att föra en dialog med både politiker och pedagoger. Länsstyrelsen riktar sig därför även till politiken eftersom det även där finns många möjligheter att arbeta med målet Ett rikt friluftsliv i skolan, men understryker att det går att göra mer på det området. Ett exempel på hur arbetet med politiker kan fungera är som under Friluftslivets år där politiker blev informerade om vikten av närhet till natur och hur friluftslivet kan fungera som en plattform för integration.⁴¹⁹

9.2.5 En forskares förklaring till målets negativa utveckling

Enligt professorn Lundvall i idrottsvetenskap vid Göteborgs universitet det inte med säkerhet att säga vilka faktorer som ligger bakom den negativa utvecklingen av målet Ett rikt friluftsliv i skolan. Enligt henne finns det flera förklaringsfaktorer som sannolikt har påverkat utvecklingen inte bara på kort sikt. Skolans styrdokument pekar på att friluftsliv är en viktig del av undervis-

⁴¹⁶ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

⁴¹⁷ Länsstyrelsen i Gotlands län, Skypeintervju, 2021-10-18, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

⁴¹⁸ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

⁴¹⁹ Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skypeintervju, 2021-10-15.

ningen. Skolinspektions undersökningar visar enligt Lundvall samtidigt att friluftsliv förekommer i liten utsträckning inom ämnet idrott och hälsa i grundskolan.⁴²⁰

När svensk skola övergick till en målstyrd skola 1994 betydde det att man lämnade de ämnesövergripande målen som skolan hade. Enligt Lundvall finns det fördelar med den målstyrda skolan, t.ex. blir det tydligt för eleverna vad de ska lära sig. Det uppstår också negativa konsekvenser i och med att fokus riskerar att ligga på läroplaner och kursplaner som anger målen. Färdigheter som social utveckling och förmåga till samarbete är inte specifikt utpekade mål. I praktiken innebär det att sådana kunskaper och färdigheter tilldelas ett mindre värde. Förhållningssätt till och värdering av friluftsliv som kunskapsområde hamnade i bakvattnet. Det går enligt henne att påstå att det blev en förstärkning av ett "idrottsifierat" friluftsliv i skolan. Till exempel ligger fokus på momentet orientering i stället för att hitta till en plats och undersöka olika miljöers påverkan på hälsa och välbefinnande.

I samband med denna reformen försvann också friluftsdagarna som ett obligatoriskt moment i undervisningen, både i gymnasieutbildningarna och i grundskolan. Ämnesövergripande aktiviteter i läroplanerna, t.ex. bildningsaspekter i relation till natur, rörelse och hälsa, försvann till förmån för preciserade kunskapskrav inom idrott och hälsa. Dessa kunskapskraven blev väldigt tekniska. De därpå följande reformerna 2001 och 2011 accentuerade utvecklingen att fokus alltmer kom att fokusera på tekniska krav, och upplevelsen av natur och fritid hamnar alltmer i skymundan. Enligt Lundvall handlar de tekniska kraven om att hitta rätt i känd eller okänd terräng, göra upp eld och bygga vindskydd. Tidigare i kunskapskrav fanns det krav på att eleverna skulle kunna planera för utomhusaktiviteter, men inget krav på att de faktiskt skulle genomföras. Det fanns alltså ett fokus på teoretiska och inte på praktiska färdigheter. I och med att friluftsdagarna försvann som ett obligatoriskt moment försvann också "sammanhanget" när det gällde undervisningen i friluftsliv, t.ex. upplevelsen av gröna miljöer och dess påverkan på människors hälsa och välbefinnande.

Enligt Lundvall är en annan förklaring till målets negativa utveckling att friluftslivet inte har haft tillräckligt starka företrädare inom lärarutbildningen och högre utbildning när det gäller vetenskapligt underbyggd kunskap och fördjupade ämneskunskaper. Friluftsliv finns på lärarutbildningar som omfattar studier i idrott och hälsa varmed friluftsliv bakas in under idrottsvetenskap som ämne/ämnesområde. Detta riskerar att friluftsliv trängs ut av kunskaper om föreningsidrott, och idrottens logiker kring kamp och tävling. Och det medför även att värden, kulturella traditioner, inkluderings- och exkluderingsfrågor inom friluftsliv inte alls blir belysta inom ramen för lärarutbildningen.

Lundvall anser att en annan förklaring är att lärarutbildningarna generellt inte har varit speciellt framgångsrika när det gäller att utbilda de blivande ämneslärarna i idrott och hälsa när det gäller delar av friluftslivsområdet. Det har funnits en kompetensbrist när det gäller hur man ska/kan bedriva tätortsnära

⁴²⁰ Lundvall S. professor i idrottsvetenskap, Skypeintervju, 2021-04-19. Hela avsnittet baseras på intervjun.

friluftsliv och vilka aktiviteter som kan tänkas ingå. I kursplanen för grundskolan står det friluftsliv och utevistelse, vilket öppnar upp för en bred tolkning när det gäller hur undervisningen kan bedrivas. Lärarutbildningarna har enligt henne i mycket högre utsträckning fokuserat på ”traditionellt” friluftsliv, med avancerat friluftsliv som kräver fördjupad kompetens av såväl färdigheter som utrustning samt där resor ingår. Exempel här är att lärarstuderande lär sig gå på fjällturer (sommar och vinter), paddla havskajak och långfärdsskridskoåkning. Men det innebär att idrottslärare generellt saknar tillräcklig kompetens i hur man ska genomföra undervisning i närfriluftsliv (tätortsnärafriluftsliv), t.ex. när man är hänvisad till en liten stadspark i närområdet. Tidsaspekten, dvs. man har en enkeltimme eller möjligtvis en dubbelimme till sitt förfogande, innebär också att friluftkundervisningen måste genomföras i det omedelbara närområdet. Det är snarare regel än undantag att det kräver en heldag för att kunna genomföra mer komplicerade friluftaktiviteter. I jämförelse med Norge finns ingen högre utbildning på högskolenivå i friluftsliv etablerad i Sverige.

En sista förklaring, eller påverkansfaktor, är också en relativt snabb omvandling av elevernas befintliga kunskaper och intresse för friluftsliv. Enligt henne finns fler utmaningar än lärares kompetens och/eller elevers ovana/intresse. I skolor med hög andel av elever med olika kulturell härkomst spelar också familjens inställning och kunskap om natur och utevistelse roll, vilket kan påverka lärares möjligheter att planera och genomföra vandringar, övernattningar etc.

9.3 Skolinspektionens granskning av ämnet idrott och hälsa i grundskolan pekade på vissa brister

Det är Skolinspektionen som har det primära ansvaret för att utvärdera ämnet idrott och hälsa. Vid granskningar tittar Skolinspektionen på årsplaneringar, samt intervjuar elever om vad de gjort under lektionstid. Skolinspektionen granskade 2018 på uppdrag från regeringen om elever i grundskolans årskurser 7–9 får en undervisning i ämnet idrott och hälsa av god kvalitet.⁴²¹ Granskningen som redovisades 2018 omfattade i vilken utsträckning undervisningen i idrott och hälsa planeras och bedrivs utifrån kursplanen och i vilken utsträckning undervisningen i idrott och hälsa genomförs med allmändidaktiska kvaliteter. Kvalitetsgranskningen gjordes dels i form av en bredare kartläggning av 100 grundskolor, dels i form av en närmare granskning av 22 skolor. I granskningsrapporten uttalade Skolinspektion sig om verksamheten i de granskade skolorna, det var alltså ingen nationell bild som gavs.

Skolinspektionens granskning visade att rörelse och bollsport, samt kondition och styrka tog mycket tid i anspråk jämfört med andra aktiviteter. Ungefär två tredjedelar av eleverna uppgav att de hade ägnat sig åt sådana aktiviteter

⁴²¹ Avsnitten nedan baseras på Skolinspektionen (2018) *Kvalitetsgranskning av ämnet idrott och hälsa i årskurs 7–9*.

vid den senaste lektionen i idrott och hälsa, medan 6 procent av eleverna uppgav att de hade hållit på med friluftsliv, orientering och skridskor.

Enligt granskningen gavs kunskapsområdet friluftsliv och utevistelse vid i stort sett samtliga besökta skolor ett mycket begränsat utrymme. Granskningen pekade på att en tredjedel av de besökta skolorna behövde förbättra hur olika friluftslivsaktiviteter kan planeras, organiseras och genomföras. Enligt intervjuade elever, lärare och rektorer vid dessa skolor omfattade undervisningen inte friluftslivsaktiviteter i tillräckligt stor utsträckning. Vid intervjuerna framförde lärare att de inte hade genomfört så mycket undervisning i friluftsliv som de hade velat. Myndigheten menade att innehåll kopplat till kunskapsområdena livsstil och hälsa samt friluftsliv och utevistelse behöver ges ett större utrymme i undervisningen.

Skolinspektionen noterade att det genomgående fanns ett tydligt samband mellan om innehållspunkten finns omnämnd i kunskapskravet och om det tas upp i undervisningen. Innehållspunkten rättigheter och skyldigheter i naturen enligt allemansrätten är en del som planeras in och genomförs i undervisningen överlag i god omfattning. Detsamma gäller för innehållspunkten badvett och säkerhet vid vatten vintertid. Det råder en högre osäkerhet vad som behandlas innehållsmässigt när det gäller innehållspunkten kulturella traditioner i samband med friluftsliv och utevistelse. Denna innehållspunkten finns inte uttryckligen med och beskriven i ett kunskapskrav.

Skolinspektionen har följt upp sina beslut och 21 beslut skickades till kommunala och enskilda huvudmän. Återkopplingen som myndigheten fick från huvudmännen var att de gjorde om sin planering utifrån granskningsresultatet, t.ex. åtgärder för att prioritera friluftslivsaktiviteter. Rapporten fick viss uppmärksamhet av t.ex. friluftslivsorganisationer och det faktum att friluftslivet var styvmoderligt behandlat i grundskolan refererades till i några debattartiklar.⁴²²

Svenska Idrottslärarföreningen menar att en brist med Skolinspektionens granskning är att det inte framgår om man tog hänsyn till läsårsplaneringen för ämnet idrott och hälsa. Vid inspektionstillfället får man en ögonblicksbild av hur undervisningen bedrivs och man får inte en helhetsbild av idrottslärares läsårsplanering, vilken har anpassats efter de förutsättningar som finns årtidsmässigt och geografiskt för att genomföra olika aktiviteter. Det är först då som man med en större säkerhet kan uttala sig om alla moment förekommer i tillräckligt hög utsträckning.⁴²³

Skolinspektionen har förutom ovan nämnda granskning 2018 även granskat grundskolans undervisning i idrott och hälsa vid två tidigare tillfällen. År 2010 gjordes en oanmäld tillsyn där 304 lektioner i idrott och hälsa i årskurserna 7–9 besöktes i syfte att få en allmän bild av hur ämnet gestaltade sig under en skoldag.⁴²⁴ Även denna granskning pekade på att lektionerna ofta hade ett ensidigt innehåll dominerat av bollspel och bollekar, medan friluftsliv och orientering förekom i liten utsträckning på de besökta lektionerna. Läsåret

⁴²² Skolinspektionen, Skypeintervju, 2021-04-16.

⁴²³ Svenska Idrottslärarföreningen, Skypeintervju, 2021-04-22.

⁴²⁴ Skolinspektionen (2010) *Mycket idrott och lite hälsa – Skolinspektionens rapport från den flygande tillsynen i idrott och hälsa*.

2011/12 genomfördes en efterföljande kvalitetsgranskning.⁴²⁵ I granskningen besöktes 36 skolor, och såväl intervjuer som lektionsobservationer genomfördes. Enligt granskningen fanns det endast en lös koppling mellan undervisningen i idrott och hälsa och kursplanen. Skolinspektionen menade att resultaten indikerade att lärare i ämnet behövde utveckla sitt arbetssätt med att om-sätta styrdokumentet i undervisningen och även behövde få tillgång till mer ämnesinriktad kompetensutveckling för att öka variationen och bredden i sin undervisning.

9.4 Delade meningar om vilken myndighet som ska ansvara för friluftslivsmålet i skolan

Ansvar att genomföra och följa upp friluftslivspolitiken är ett delat ansvar mellan ett stort antal myndigheter. När det gäller målet om ett rikt i friluftsliv i skolan står Naturvårdsverket som ansvarig för målet även om andra myndigheter, främst Skolverket, lämnar underlag till uppföljningsarbetet.

Naturvårdsverket anser att Skolverket borde vara ansvarig myndighet för friluftslivsmålet i skolan. Detta är också en synpunkt som verket har framfört vid flera tillfällen under de senaste åren till t.ex. Miljödepartementet, hittills utan reaktion.⁴²⁶ Redan i en skrivelse från 2015 framhöll Naturvårdsverket att det vore önskvärt om Skolverket fick uppdraget att vara målmyndighet enligt instruktion eller uppdrag för målet.⁴²⁷ Naturvårdsverket driver inte längre aktivt frågan när det gäller vilken myndighet som ska ha ansvaret för målet. Till exempel togs inte frågan upp i den senaste uppföljningen av målen för friluftslivspolitiken 2019.

Skolinspektionen delar Naturvårdsverkets uppfattning att Skolverket borde ges en tydligare och mer aktiv roll när det gäller ansvaret för målet Ett rikt friluftsliv i skolan. Arbetet med målet skulle underlättas om t.ex. Skolverket tog fram ett allmänt råd som rör hur friluftslivsundervisningen ska bedrivas.⁴²⁸ En diskussion om Skolverkets ansvar för friluftslivsmålet har också förekommit i bl.a. nätverksgruppen för friluftslivsmålen.⁴²⁹

När friluftslivsmålen initialt diskuterades fördes diskussioner mellan departementen om vilka myndigheter som skulle ansvara för respektive mål. I samband med den diskussionen menade Utbildningsdepartementet att ansvaret inte skulle ligga hos departementet eller hos någon av deras myndigheter. Naturvårdsverket fick ansvaret för målet, eftersom verket hade det övergripande ansvaret för hela friluftslivspolitiken. Samtidigt påtalar Naturvårdsverket att Skolverket i dag arbetar aktivt med målet på handläggnivå.⁴³⁰

Det har enligt Skolverket inte förekommit någon diskussion med Utbildningsdepartementet under senare tid när det gäller ansvarsfrågan för målet.

⁴²⁵ Skolinspektionen (2012). *Idrott och hälsa i grundskolan – Med lärandet i rörelse*. Hösten 2011 hade läroplanen Lgr 11 trätt i kraft.

⁴²⁶ Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14.

⁴²⁷ Naturvårdsverket (2015b).

⁴²⁸ Skolinspektionen, Skypeintervju, 2021-04-16.

⁴²⁹ Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14.

⁴³⁰ Ibid.

Skolverket anser att ansvaret för målet i slutändan handlar om juridiska frågor. Av den anledningen menar Skolverket att det inte är självklart att de kan ta det ansvaret. Myndigheten uppger att de t.ex. inte har mandat att säga att undervisningen i högre utsträckning bör bedrivas utomhus i naturen. Arbetet handlar mer om att inspirera skolorna genom att t.ex. skapa inspirationsmaterial kring hur man kan arbeta med mer rörelse under skoldagen.⁴³¹ Enligt Skolverket arbetar de aktivt med friluftslivet, främst normerande samtidigt som verket tar fram stödmaterial för att bidra till skolutveckling på de områden som man identifierar behöver utvecklas, t.ex. utomhusdidaktik riktad mot förskolan. Skolverket betonar att om de ska överta ansvaret för målet måste det tydligt regleras i lagstiftning eller i en förordning, samt att de inte har fått något specifikt regeringsuppdrag för att arbeta med och för att vidareutveckla arbetet för att nå målet Ett rikt friluftsliv i skolan.⁴³²

Friluftslivet ingår endast som en mindre del i skolans styrdokument. Skolverket betonar att friluftsliv är viktigt, men målet Ett rikt friluftsliv i skolan, liksom fysisk aktivitet, faller lite utanför ramen för Skolverkets uppdrag, om det inte handlar om något konkret utbildningsmål. Med ett bredare begrepp än just friluftsliv, som ett hållbarhetsperspektiv, skulle mer kunna göras, anser Skolverket. Skolverket uppger att de kan signalera till regeringen om de ser ett behov av att friluftsliv behöver prioriteras. Samtidigt skulle en sådan signal sannolikt gå obemärkt förbi då frågan enligt verket är liten i förhållande till andra frågor inom skolområdet.⁴³³

Regeringen beslutade i april 2020 att utse en särskild utredare som ska lämna förslag på åtgärder som främjar fysisk aktivitet (dir. 2020:40). Regeringen har bedömt att utredningen ska ha formen av en kommitté. Kommittén har lämnat två delrapporter. I den andra delrapporten, som kom 2022, lämnas fem förslag som långsiktigt främjar fysisk aktivitet, bl.a. förslag som ger barn ökade förutsättningar för rörelse.⁴³⁴ Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 mars 2023.

Även Skolinspektionens roll när det gäller arbetet med friluftsmålet har diskuterats. Naturvårdsverket föreslog i samband med uppföljningen 2015 att Skolinspektionen skulle få i uppdrag att följa upp friluftslivet i skolan.⁴³⁵ Skolinspektionen uppger att deras huvudsakliga arbete bedrivs på skolenhetsnivå och huvudmannanivå, dvs. i form av tillsyn och granskningar av skolor och skolhuvudmän. Det förekommer sällan att myndighetens granskning sker djupare av ett enskilt ämne om det inte finns risk för uppenbara brister eller att allvarliga problem har identifierats. Det är ovanligt att myndigheten kritiserar en enskild skola om mindre brister i ett ämne identifieras. Till exempel kan bedömningen vara att undervisningen i idrott och hälsa i stort bedrivs på ett

⁴³¹ Se t.ex. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/mer-rorelse-i-skolan> och <https://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/utomhusdidaktik--webbkurs>.

⁴³² Skolverket, Skypeintervju, 2021-04-15.

⁴³³ Ibid.

⁴³⁴ <https://framjafys.se/>.

⁴³⁵ Ibid.

korrekt sätt, även om det identifieras vissa tveksamheter när det gäller de krav som gäller för friluftslivet i ämnet.⁴³⁶

Enligt Skolinspektionen förekommer det relativt sällan att myndigheten får regeringsuppdrag. Det senaste uppdraget som rör målet Ett rikt friluftsliv i skolan fick myndigheten i regleringsbrevet för 2018. Uppdraget var att genomföra en kvalitetsgranskning av undervisningen i ämnet idrott och hälsa i grundskolan (se ovan). Uppdraget kopplade an till regeringens satsning på daglig rörelse i skolan, och frågan om kunskapskraven för friluftslivet var inte det primära fokuset.⁴³⁷

Naturvårdsverket anser att ett problem är att begreppet friluftsliv enbart förekommer i ett ämne – idrott och hälsa. För att följa upp friluftsliv i skolan skulle ansatsen behöva breddas för att också inkludera hela läroplanen, dvs. skolverksamhet som rör friluftsverksamhet som också förekommer i andra ämnen som t.ex. biologi och samhällskunskap. Även andra skolformer skulle behöva inkluderas i en sådan uppföljning, anser Naturvårdsverket.⁴³⁸

När det gäller uppföljningen av målet menar Skolverket att Skolinspektionen spelar en viktig roll i och med att de utför granskningar av om huvudmännen uppfyller de krav som specificeras i skollagen, förordningar, läroplaner, kursplaner och andra bestämmelser som verksamheterna är skyldiga att följa. Enligt Skolverket är emellertid kunskapsmålen ett komplext begrepp i ämnena. Det finns kunskapskrav och det finns centralt innehåll som eleverna ska lära sig och så finns det förmågor/långsiktiga mål som kopplas till centralt innehåll. Skolinspektion granskar huruvida den undervisning som bedrivs stämmer överens med de långsiktiga målen och det centrala innehållet och om den möjliggör för eleverna att nå kunskapskraven. Skolinspektionen kan granska de lagar och förordningar som finns, exempelvis läroplan med kursplaner och de föreskrifter som reglerar kunskapskraven. Skolverket menar att följden blir att Skolinspektionen är begränsad till att enbart granska ämnet idrott och hälsa och inte specifikt friluftslivet. Friluftslivet är ett komplext område att undervisa i, och den tid som området ges i förhållande till andra aktiviteter, t.ex. rörelseaktiviteter inomhus, innebär att en sådan granskning försvåras.⁴³⁹

9.4.1 Vissa aktörer anser att målansvaret bör förändras

Mot bakgrund av den negativa målutvecklingen anser flera organisationer att ytterligare åtgärder behöver vidtas, t.ex. vore det enligt dessa fördelaktigt om Skolverket hade det formella ansvaret för målet om ett rikt friluftsliv i skolan i stället för Naturvårdsverket.⁴⁴⁰

Svenskt Friluftsliv är kritiska till att det inte har tillförts mer resurser för att uppnå målen, inte minst skulle det krävas mer resurser för att arbeta med målet

⁴³⁶ Skolinspektionen, Skypeintervju, 2021-04-16.

⁴³⁷ Ibid.

⁴³⁸ Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14.

⁴³⁹ Skolverket, Skypeintervju, 2021-04-15.

⁴⁴⁰ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22, Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28. Naturskoleföreningen, Skypeintervju, 2021-05-20 och Friluftsförbundet, Skypeintervju, 2021-04-23.

Ett rikt friluftsliv i skolan. Det är enligt Svenskt Friluftsliv olyckligt att Skolverket inte har något utpekad formellt ansvar för att arbeta med målet, eftersom Naturvårdsverkets kompetens inte primärt ligger på att arbeta med skolfrågor. Det faktum att skolmyndigheterna saknar uppdrag som rör målet innebär att arbetet med målet haltar betänkligt. Enligt Svenskt Friluftsliv krävs det att en myndighet ges ett formellt ansvar för en fråga i endera instruktionen eller i regleringsbrevet för att den ska tas på fullt allvar, dvs. att tillräckliga resurser allokeras. Svenskt Friluftsliv har drivit frågan gentemot t.ex. Miljödepartementet men också gentemot politiker i riksdagen att Skolverket ska ges i uppdrag att konkret arbeta med friluftslivsmålen och framför allt målet Ett rikt friluftsliv i skolan.⁴⁴¹

Enligt Sportfiskarna går det inte att bortse ifrån att Skolverket ingår i styrkedjan i och med att de ansvarar för läroplanernas utformning. Det innebär att Skolverket per automatik har en viktig roll när det gäller målet om ett rikt friluftsliv i skolan. Sportfiskarna menar därför att Skolverket bör ges en tydligare roll när det gäller genomförandet av friluftslivspolitikerna och de åtgärder som ska och bör vidtas för att öka friluftslivets utrymme inom svensk skola. Den negativa utvecklingen för målet pekar på att ytterligare åtgärder behöver vidtas och Skolverket skulle kunna bistå och ansvara för delar av detta arbete. Genom att tydliggöra friluftslivets samhällsnytta, dvs. en kvantifiering av dess bidrag, skulle statusen öka och det skulle vara lättare att argumentera för ytterligare åtgärder i syfte att stärka genomförandet av politiken.⁴⁴²

Friluftsförbundet beskriver att de i dialog med pedagoger ofta informeras om att friluftsmomenten inte prioriteras i deras verksamheter.⁴⁴³ Friluftsförbundet menar att friluftslivets inslag i läroplanerna, vilka är Skolverkets ansvar, är relativt svaga. Det får till följd att Skolinspektionens granskningar av läroplanernas efterlevnad endast i mycket begränsad utsträckning omfattar moment som rör friluftslivet.

Även Naturskoleföreningen och Naturskyddsföreningen menar att Skolverket skulle kunna bidra på ett tydligare och mer aktivt sätt när det gäller arbetet med friluftsmålet som gäller skolan.⁴⁴⁴ Naturskoleföreningen betonar att skolledningarna och rektorerna har en nyckelroll när det gäller att förankra arbetet med friluftslivsfrågor i de olika skolämnena. Undervisningen i friluftsliv fungerar relativt bra i ämnet idrott och hälsa och utmaningen ligger i att inkludera friluftslivsfrågorna i de övriga skolämnena. Av den anledningen måste Skolverkets ansvar för målet och dess utveckling förtydligas.⁴⁴⁵

Länsstyrelserna uttrycker att det finns en önskan om att Skolverket skulle kunna vara mer involverade i arbetet med friluftslivsmålen, i synnerhet målet

⁴⁴¹ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

⁴⁴² Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28.

⁴⁴³ Friluftsförbundet, Skypeintervju, 2021-04-23.

⁴⁴⁴ Naturskyddsföreningen, Skypeintervju, 2021-05-05 och Naturskoleföreningen, Skypeintervju, 2021-05-20.

⁴⁴⁵ Naturskoleföreningen, Skypeintervju, 2021-05-20.

om ett rikt friluftsliv i skolan.⁴⁴⁶ Problematiken grundar sig i att det är Naturvårdsverket som ansvarar för målet i stället för Skolverket. Länsstyrelsen i Jämtlands län menar att om ansvaret istället vilade på Skolverket och/eller annan lämplig skolmyndighet skulle incitamentet att aktivt jobba mot friluftsmålen och i synnerhet skolmålet förbättras.⁴⁴⁷

Enligt professor Lundvall är ett problem när det gäller konkretisering av målet att den statliga styrningen har varit svag alltsedan målet antogs. Naturvårdsverket som är ansvarig myndighet för målet saknar styrmedel för att påverka hur undervisningen ska bedrivas i idrott och hälsa. Det faktum att Naturvårdsverket inte har en direkt koppling till skolorna innebär att det finns en uppenbar risk att det inte sker en uppföljning och återkoppling till skolhuvudmän (kommunerna) och skolorna. Det i sin tur riskerar enligt Lundvall att leda till att skolorna inte uppmärksammar friluftslivets roll inom ämnet idrott och hälsa i tillräcklig hög utsträckning.⁴⁴⁸

Ett annat problem enligt Lundvall är att myndigheterna inte arbetar på ett proaktivt sätt med målet. Av den anledningen borde regeringen på ett tydligare sätt signalera vikten av att åtgärder vidtas för att stärka friluftslivets roll inom skolan, t.ex. genom tydliga uppdrag i (skol)myndigheternas regleringsbrev. Inte minst borde Skolverket ges en mer framträdande roll i den här frågan. Även om det huvudsakliga ansvaret ligger kvar hos Naturvårdsverket borde Skolverkets roll för målet och målets utveckling förtydligas i myndighetens instruktion eller regleringsbrev. Även Skolinspektionen borde enligt Lundvall ges återkommande uppdrag att följa upp hur undervisningen i friluftslivsaktiviteter bedrivs inom idrott och hälsa. De tidigare genomförda granskningarna som Skolinspektionen har genomfört pekade enligt hennes mening på att det finns relativt stora brister i friluftslivsundervisningen.⁴⁴⁹

Slutligen menar professor Lundvall att ett annat problem är att uppföljningen av målet görs alltför infrekvent. Problemet är att målet delvis faller i glömska på grund av att intervallen mellan uppföljningarna är relativt långa. Det nuvarande upplägget innebär att myndigheterna gör punktinsatser när de arbetar med målet, men det finns brister när det gäller det systematiska arbetet. Ett systematiskt arbete skulle sannolikt leda till bättre resultat när det gäller möjligheten att vända den negativa utveckling som i dag finns för målet.⁴⁵⁰

9.5 Farhåga att friluftslivet försvagas i grundskolans nya läro- och kursplaner

Regeringen beslutade i augusti 2020 om reviderade kursplaner för grundskolan. Dessa var tänkta att börja gälla den 1 juli 2021, men med anledning av

⁴⁴⁶ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skypeintervju, 2021-10-12, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Skypeintervju, 2021-10-18 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skypeintervju, 2021-10-11.

⁴⁴⁷ Länsstyrelsen i Jämtlands län, Skypeintervju, 2021-11-10.

⁴⁴⁸ Lundvall S. professor i idrottsvetenskap, Skypeintervju, 2021-04-19.

⁴⁴⁹ Ibid.

⁴⁵⁰ Ibid.

pandemin flyttades tillämpningen av de reviderade kursplanerna fram till höstterminen 2022.⁴⁵¹

Läroplanen och kursplanerna styr utbildningen och undervisningen i grundskolan. Läroplanen anger skolans uppdrag, grundläggande värden samt övergripande mål och riktlinjer. Kursplanerna är en del av läroplanen och anger syfte, centralt innehåll och kunskapskrav. Mer specifikt styr syftet och det centrala innehållet undervisningen i varje ämne medan kunskapskraven står i fokus vid betygsättning. Det centrala innehållet är det obligatoriska innehållet i punktform och pekar på progression över stadierna. Kunskapskraven beskriver nivåskillnader i elevens kunskaper med utgångspunkt i syftet och det centrala innehållet.⁴⁵²

Enligt Skolverket är det kursplanerna för de obligatoriska skolformerna, grundskola, grundsärskola och specialskola som har reviderats och alltså inte läroplanens första delar. Läroplanen gäller övergripande för skolans alla ämnen, medan kursplanen är ämnesspecifik. Skillnaderna är enligt Skolverket relativt små mellan Lgr 11 och Lgr 22 för grundskolan. Läroplanen i idrott och hälsa bygger på tre centrala kunskapsområden, rörelse, hälsa och levnadsvanor samt friluftsliv och utevistelse.⁴⁵³

Skolverket menar att man kan tänka sig att en få in en skrivning under punkten om rektors ansvar. Då skulle Skolinspektionen kunna gå in och granska om och hur rektor tar sitt ansvar. I läroplanens första delar finns redan i dag skrivningar om miljöperspektiv och strävan efter att erbjuda alla elever daglig fysisk aktivitet samt att såväl de intellektuella som de praktiska, sinnliga och estetiska aspekterna ska uppmärksammas i skolarbetet. Enligt skolans uppdrag ska även hälso- och livsstilsfrågor uppmärksammas.⁴⁵⁴

Skolverket tillhandahåller ett kommentarmaterial vars avsikt är att ge en bredare och djupare förståelse för de skrivningar och ställningstaganden som finns i kursplanerna.⁴⁵⁵ Den största förändringen är att några kunskapsområden som tidigare varit kopplade till kunskapskrav har tagits bort, nämligen allemansrätt, orientering och dansundervisning. Kunskapskraven har gjorts mer generella. Enligt Skolverket är avsikten att undvika att lärare enbart tittar på kunskapskraven så att dessa blir styrande för undervisningens planering och genomförande i stället för kursplanernas syfte och centrala innehåll. Läraren använder sedan kunskapskraven inför att de skriver omdömen och sätter betyg för att stämna av vad eleven kan med utgångspunkt i den undervisning som har bedrivits utifrån kursplanens syfte och centrala innehåll.⁴⁵⁶

Lärare svarade på enkäter före revideringen och fick komma in med synpunkter på remissförslaget. Enligt Skolverket har de tagit fram förarbeten som

⁴⁵¹ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/02/de-nya-kursplanerna-borjar-galla-forst-infor-hostterminen-2022>.

⁴⁵² <https://www.skolverket.se>. Enligt Skolverket har kunskapskraven i alltför stor utsträckning styrt planering och genomförande av undervisning. Det är en trend som Skolverket vill vända genom att ge större tyngd åt syfte och centralt innehåll i kursplanerna och i praktiken lärares undervisning av detta innehåll.

⁴⁵³ Skolverket, Skypeintervju, 2021-04-15.

⁴⁵⁴ *Ibid.*

⁴⁵⁵ Se bilaga 6 för Skolverkets kommentarer till kursplanens syfte och långsiktiga mål till kursplanen för idrott och hälsa.

⁴⁵⁶ Skolverket, Skypeintervju, 2021-04-15.

stöder revideringens ställningstaganden. I idrott och hälsa var många lärare oroliga för att generellt formulerade kunskapskrav skulle göra det enklare för ”oengagerade kollegor” att inte följa riktlinjerna. Lärarna framförde också att kunskapskraven uppfattas som alltför styrande i kursplanen vid planering och genomförande av undervisningen. Enligt Skolverket är det många organisationer som inte är insatta i frågan som har fått tolkningsföreträdare kring hur tolkningen av läroplanen ska göras.⁴⁵⁷

Naturvårdsverket fick inte förslaget om den nya läroplanen på remiss. Verket har därefter haft kontakt med Skolverket angående läroplanen. Naturvårdsverket uppfattar, efter samtal med Skolverket, att skillnaderna mellan den nuvarande och den nya läroplanen är små. Alla kunskapskraven finns kvar i syftesbeskrivningen för ämnet idrott och hälsa. Skillnader finns när det gäller vilka kunskapskriterier som ska betygsättas. I princip kvarstår alla obligatoriska moment, även om de inte listas upp bland de specifika kunskapskriterierna. Naturvårdsverket är medvetet om den kritik som har framförts om att det finns en risk att lärarna kan komma att fokusera undervisningen på de moment som listas som explicita kunskapskrav. Naturvårdsverket betonar samtidigt när det gäller frågan om friluftslivets roll i den nya läroplanen att det är skolmyndigheterna som äger frågan och som har kompetensen i de olika sakfrågorna. Det behövs enligt verket kompetensutveckling för lärare när det gäller friluftsliv, inte minst kan det komma att behövas i och med den nya läroplanen.⁴⁵⁸

Skolinspektionen framför en liknande uppfattning. Enligt inspektionen är deras erfarenhet att lärarna tenderar att planera sin undervisning utifrån kunskapskraven, dvs. lärare planerar utifrån vad som ska bedömas snarare än det som ska utvecklas. Skolinspektionen menar att även om ramen ligger fast för ämnet riskerar otydligare och färre kunskapskrav att medföra att alla moment inte tas upp i undervisningen. Skolinspektionen menar att deras farhåga delvis bekräftas i granskningen som de genomförde 2018.⁴⁵⁹ En enkätfråga som togs upp i granskningen rörde vilka delar som lärarna främst utgick från vid planeringen av en kurs. Av de 208 lärare som besvarade frågan uppgav 18 procent (38 svar) att de utgick från syftet, 34 procent (71 svar) att de utgick från innehållet och 47 procent (99 svar) att de utgick från kunskapskraven.⁴⁶⁰

Skolverket uppger att de så småningom kommer att följa upp de nya kursplanerna. Det vore enligt Skolverket värdefullt om de tillsammans med andra skolmyndigheter får i uppdrag av regeringen att analysera förutsättningar för undervisning i de praktisk-estetiska skolämnena och därmed skickar en tydlig signal om att alla dessa ämnen innehåller viktig och bildande kunskap för elever. Det ska finnas goda förutsättningar för elever att lära sig det som är avsett oavsett ämne. Det ska inte handla om den miljö man måste befinna sig i för att lära sig det som står i styrdokumentet, eller schemat, eller att lärare behöver ha färre elever i en grupp när man t.ex. ska ut i skogen. De praktisk-estetiska

⁴⁵⁷ Ibid.

⁴⁵⁸ Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14.

⁴⁵⁹ Skolinspektionen, Skypeintervju, 2021-04-16.

⁴⁶⁰ Se Skolinspektionen (2018).

ämnena kostar mer ansträngning, mer pengar och mer personal m.m. för att hålla en god kvalitet.⁴⁶¹

9.5.1 Vissa aktörer delar denna farhåga

Svenskt Friluftsliv engagerade sig när Skolverket föreslog ändringar av läroplanen och vilka kunskapskrav som ska gälla för ämnet idrott och hälsa. Svenskt Friluftsliv betonar särskilt att kunskapskraven i årskurs 6 om allemansrätten i kursplanen för idrott och hälsa har tagits bort. Svenskt Friluftsliv kommenterade i en skrivelse till Skolverket delar av de föreslagna förändringarna av kursplaner, särskilt kursplanen i idrott och hälsa för grundskolan.⁴⁶² Fokus för detta arbete har rört vilken ställning som allemansrätten och orientering ska ha i ämnet.

Svenskt Friluftsliv konstaterar att förhållandevis mycket små förändringar har gjorts inom ämnets syfte och centrala innehåll i den nya kursplanen. Den stora skillnaden är att vissa av kunskapskraven när det gäller bl.a. förmåga att orientera och allemansrätten har tagits bort.⁴⁶³

Svenskt Friluftsliv befarar att det inte är tillräckligt att läroplanen innehåller övergripande mål och riktlinjer för friluftslivet. Det finns en farhåga att undervisningen om friluftsliv i ämnet idrott och hälsa tonas ned till förmån för andra idrottsaktiviteter. Risker är att läraren väljer att prioritera bort områden om de inte är tydligt angivna kunskapskrav. Betygsättningen styrs av kunskapskraven och kunskapskraven styr undervisningen. Dessutom är det svårare att planera och genomföra friluftslivsaktiviteter, t.ex. vara utomhus i en skog, jämfört med att bedriva undervisning inomhus med fokus på bollsport, rörelse och andra traditionella gymnastikinslag. Oavsett om den reviderade kursplanen inte leder till ett minskat fokus på friluftslivsaktiviteter kommer den inte heller att leda till en ökning av desamma. Givet att Skolinspektionens granskningar av ämnet idrott och hälsa pekar på att bl.a. friluftsliv tar för lite utrymme i undervisningen borde åtgärder vidtas så att friluftslivet prioriteras högre än i dag.⁴⁶⁴

Även enskilda medlemmar i Svenskt Friluftsliv framför kritik mot den nya läroplanen i idrott och hälsa för grundskolan. Till exempel menar Sportfiskarna och Svenska Orienteringsförbundet att inslaget av friluftsliv i ämnet idrott och hälsa riskerar att försvagas i den nya kursplanen. Det faktum att kunskapskraven försvinner när det gäller allemansrätten och kartkunskap/orientering är olyckligt och riskerar att försvaga elevernas kunskaper om friluftslivet.⁴⁶⁵ Naturskyddsföreningen lyfter fram styrdokumentens betydelse och menar att de kan vara styrande för vad som tas upp i undervisningen. Risker är att friluftslivet får en mer undanskymd roll i och med den nya läroplanen som träder i kraft höstterminen 2022.

⁴⁶¹ Ibid.

⁴⁶²Se Svenskt Friluftsliv (2019b) *Skrivelse till Skolverket med anledning av förslag på ändrade kunskapskrav vad gäller orientering och allemansrätt i grundskolans ämne Idrott och hälsa*, 2019-10-23.

⁴⁶³ Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

⁴⁶⁴ Ibid.

⁴⁶⁵ Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28 och Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12.

Det har inom Svenska Idrottslärarföreningen upplevts som att det finns två läger i diskussionen kring den förändrade läroplanen och de nya skrivningarna i kursplanen för ämnet idrott och hälsa. Det ena gruppen förespråkar att bedömningen ska ske utifrån ett helhetsperspektiv där syfte och centralt innehåll i läroplanen blir utgångspunkten för bedömningen. Den andra gruppen delar bedömningen att det centrala innehållet är en viktig utgångspunkt men de menar samtidigt att det finns en risk att bedömningen och betygsättningen av eleverna framför allt görs utifrån de kunskapskrav som finns i kursplanen för ämnet. Det faktum att kunskapskraven har förändrats och blivit ”bredare” innebär en risk att vissa områden, t.ex. friluftsliv, riskerar att få stå tillbaka i undervisningen då de kan vara mer resurskrävande och svårare att planera och genomföra. Det går enligt föreningen inte att bortse ifrån att genom att ha med olika moment som rör friluftslivet i kunskapskraven skickar det en tydlig signal till lärarna att ha med dessa moment i undervisningen.⁴⁶⁶

Enligt Svenska Idrottslärarföreningen saknar en förhållandevis stor andel av idrottslärarna i Sverige lärarlegitimation i ämnet idrott och hälsa.⁴⁶⁷ Föreningen anser att det därmed finns en risk att även om dessa lärare arbetar utifrån bästa förmåga riskerar undervisningen att bedrivas på ett sätt som inte fullt ut överensstämmer med läro- och kursplanen. Det är svårare för läraren att planera för friluftaktiviteter jämfört med mer traditionell idrottsundervisning. Bristande kunskap hos de lärare som inte är behöriga riskerar att påverka utvecklingen negativt när det gäller måluppfyllelsen för målet Ett rikt friluftsliv i skolan.⁴⁶⁸

Enligt professor Lundvall är skillnaderna mellan den nuvarande och den kommande kursplanen för grundskolan relativt små. Den största förändringen är att Skolverket har plockat bort kunskapsområden som tidigare har varit kopplade till kunskapskrav, nämligen allemansrätt, orientering och dans. En annan förändring är att fokus på fysisk hälsa har tonats ned och att vikten av fysisk, psykisk och social hälsa nu understryks. Syftesbeskrivningen i kursplanen är mycket bredare än de kunskapskrav som specificeras, vilket ställer stora krav på att läraren kan säkerställa ett urval av lärandeaktiviteter som ger eleverna möjligheter att utvecklas inom de olika kunskapsområdena, tex. i friluftsliv och utvistelse. Ytterligare ett problem är att både i den nuvarande och reviderade kursplanen som börjar gälla höstterminen 2022 saknas det en tydlig koppling till att eleven ska utveckla kunskaper om förutsättningar för en god miljö och hållbar utveckling i relation till ämnet idrott och hälsa. Det framgår alltså inte för lärarprofessionen att undervisning i friluftsliv, hälsa och hållbar utveckling hänger ihop. Lundvall anser att det finns kunskaper och kunskapsmål som skulle behöva skrivas in och tydliggöras i läroplanen. Det finns en omedvetenhet kring att nå målet Ett rikt friluftsliv i skolan. Om målet ska nås behöver lärare arbeta med god miljö och hållbar utveckling på ett mycket mer

⁴⁶⁶ Svenska Idrottslärarföreningen, Skypeintervju, 2021-04-22.

⁴⁶⁷ Under läsåret 2019–2020 hade 60 procent lärarlegitimation och behörighet i ämnet av de tjänstgörande lärarna. https://siris.skolverket.se/reports/rwservlet?cmdkey=common¬-geo=&p_verksamhetsar=2019&report=personal_amne3&p_lankod=&p_kom-munkod=&p_hman=&p_skolkod=&p_niva=A&p_amne=12&p_verksform=11&p_hman-kod=&p_kon=S.

⁴⁶⁸ Svenska Idrottslärarföreningen, Skypeintervju, 2021-04-22.

systematiskt sätt än i dag inom ämnet idrott och hälsa. Ett problem är också att lärare bedömer elevers kompetens i friluftsliv som betydligt lägre jämfört med andra områden, t.ex. bollspel, som är ett frekvent återkommande inslag i undervisningen.⁴⁶⁹

Det finns enligt Lundvall forskning som visar att lärare och elever fokuserar på de kunskapskrav som är betygsgrundande. Kunskapskraven kan alltså vara styrande för undervisning, bedömning och betygsättning. Det finns en fortsatt risk att friluftslivet inte tar mer plats i undervisningen. Skolinspektionens granskningar har ju pekat på att hälsa och friluftsliv borde få ta mer utrymme i undervisningen. Ett problem enligt professor Lundvall är att den reviderade kursplanen inte kommer att stötta lärarna i att fokusera på de ämnesområden som i dag får för lite utrymme i undervisningen. Den obalans som finns mellan å ena sidan bollspel och rörelse och å andra sidan friluftsliv riskerar att kvarstå.⁴⁷⁰

9.6 Antalet friluftsdagar i grundskolan har sannolikt minskat

I grundskolornas tidigare läroplaner, t.ex. Lgr 80, fanns det angivet att skolarbetet under ett visst antal dagar av läsåret skulle ske i form av friluftsverksamhet. Många bestämmelser om genomförandet av utbildningen, däribland om antalet dagar för friluftsverksamhet, togs bort i början av 1990-talet i samband med övergången till ett mål- och kunskapsrelaterat system och kommunaliseringen av skolan. Enligt Skolverkets rapport 2001 pekade flera undersökningar på att friluftslivsundervisningen hade minskat i omfattning sedan den nya läroplanen togs i bruk 1994.⁴⁷¹

Enligt 5 kap. 6 § skolförordningen (2011:185) bestämmer rektorn i vilken omfattning som det ska anordnas friluftsverksamhet som bedrivs under lärares ledning.

Skolverket har en ämnesbevakningsgrupp för idrott och hälsa och i den diskuteras friluftsliv frekvent. Verket har också en ständigt pågående dialog med Naturvårdsverket i dessa frågor. Det förs emellertid inte enligt Skolverket några specifika diskussioner om antalet friluftsdagar i skolan. I regeringsuppdraget Mer rörelse i skolan⁴⁷² föreslog Skolverket två ändringar i läroplanen för att stärka skrivningarna om daglig, hälsofrämjande fysisk aktivitet och rektorns ansvar för denna fråga, även om förslaget inte specifikt berörde friluftslivsaktiviteter. Regeringen har enligt Skolverket inte valt att gå vidare med dessa förslag.^{473 474}

⁴⁶⁹ Lundvall S. professor i idrottsvetenskap, Skypeintervju, 2021-04-19.

⁴⁷⁰ Ibid.

⁴⁷¹ Skolverket (2001) *Rapport om "Friluftsverksamheten i skolan"*.

⁴⁷² Skolverket (2018) *Redovisning av uppdrag mer rörelse i skolan*, dnr 2018:838.

⁴⁷³ Skolverket, Skypeintervju, 2021-04-15.

⁴⁷⁴ Det har inte gjorts någon systematisk uppföljning av reformen. Några examensarbeten har analyserat frågan med fokus på effekter på kommunal nivå eller intervjuer med lärare hur de upplever reformen. Några indikativa resultat är att lärarna uppger att tiden att planera och genomföra aktiviteter har förbättrats och att tempot har sänkts, dvs. möjligheterna att fördjupa sig har blivit bättre. Det saknas emellertid kunskap om huruvida friluftslivet har fått större

Skolverket lyfter även fram att det har skett en utökning av ämnet idrott och hälsa i grundskolan med 100 timmar.⁴⁷⁵ Enligt Skolverket har det inte gjorts någon uppföljning av den utökade timplanen, och det går därmed inte att säga vilka aktiviteter som har prioriterats, dvs. om en del av dessa timmar har använts för att genomföra friluftaktiviteter.⁴⁷⁶

Enligt Naturvårdsverket och Skolinspektionen finns det varken någon aktuell information om eller uppföljning av hur vanligt förekommande det är att skolor har friluftsdagar.⁴⁷⁷ Naturvårdsverket menar att det krävs mer stöd och resurser till skolorna för att möjliggöra detta. Friluftorganisationerna skulle kunna vara ett större stöd för att underlätta för skolhuvudmännen att ha friluftsdagar i skolan. Det är också rektor som har ett stort ansvar för friluftsdagar eftersom de beslutar för sin skola, och större stöd från rektor skulle underlätta för lärare.⁴⁷⁸

Enligt Skolinspektionen tangerar friluftsdagar också andra ämnen än idrott och hälsa. Ibland används dagar med friluftslignande innehåll för att inleda en termin, dvs. det primära syftet är då snarare socialt än ämnes- eller kunskapsmässigt. Enligt Skolinspektionen anser många lärare att det är relativt betungande att arrangera och styra upp en friluftsdag. Det är också oklart vilka aktiviteter som i en strikt mening ska anses vara friluftaktiviteter. Det är vanligt förekommande att elever kan välja mellan utomhusaktiviteter i skogen och andra aktiviteter som t.ex. bowling. En annan komplicerande faktor som sannolikt begränsar möjligheten att anordna friluftsdagar är om de medför kostnader för eleverna, t.ex. skidhyra. Om obligatoriska friluftsdagar skulle införas i grundskolan skulle ett sådant ska-krav samtidigt vara ett steg i motsatt riktning mot hur styrningen av skolan har utvecklats under en lång tid.⁴⁷⁹ Skogsstyrelsen betonar vikten av att unga kommer ut i naturen och att friluftsdagar är ett viktigt instrument för att lära sig att vara ute i naturen.⁴⁸⁰

9.6.1 Slopandet av obligatoriska friluftsdagar har försämrat elevernas kunskap om friluftsliv

Som framgick ovan saknas det kunskap om hur vanligt det är med friluftsdagar i skolan i dag. Enligt flera av de intervjuade aktörerna varierar antalet friluftsdagar kraftigt mellan skolorna, men det har skett en minskning jämfört med tidigare då det fanns inskrivet i läroplanen. Under 2000-talet har det aktualiserat frågan vem som ska ansvara för friluftsdagarna, eftersom det inte längre var inskrivet i idrottslärares tjänstefördelning eller tjänsteplaner. Svenskt Friluftsliv är kritiska till att man avskaffade de obligatoriska friluftsdagarna i sko-

ett större utrymme till följd av reformen (Lundvall S. professor i idrottsvetenskap, Skypeintervju, 2021-04-19).

⁴⁷⁵ Enligt den nya timplanen har 20 timmar fördelats till årskurs 4–6 och 80 timmar till årskurs 7–9. De elever som började årskurs 7 höstterminen 2019 började läsa efter den nya timplanen.

⁴⁷⁶ Skolverket, Skypeintervju, 2021-04-15.

⁴⁷⁷ Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14 och Skolinspektionen, Skypeintervju, 2021-04-16.

⁴⁷⁸ Naturvårdsverket, Skypeintervju, 2021-04-14.

⁴⁷⁹ Skolinspektionen, Skypeintervju, 2021-04-16.

⁴⁸⁰ Skogsstyrelsen, Skypeintervju, 2021-04-20.

lan. Uttrycket friluftsdagar finns inte kvar i skolförordningen eller gymnasieförordningen.⁴⁸¹ Det innebär en ökad risk för missuppfattning och otydlighet i fråga om ansvar, tjänsteplanering m.m. Det har inneburit en negativ inverkan på friluftslivets ställning i undervisningen, främst i ämnet idrott och hälsa men också i andra ämnen. Konsekvensen är att eleverna har fått sämre kunskaper om friluftslivet. Ett stort problem är att det kan vara svårt för en enskild idrottslärare att organisera en friluftsdag då det kräver ämnesövergripande samverkan med andra lärare om inte rektorn aktivt medverkar i processen. En sådan ämnesövergripande samverkan har blivit svårare i och med slopandet av de obligatoriska friluftsdagarna. Det är dessutom en styrka om friluftaktiviteter kan genomföras ämnesövergripande med andra ämnen, t.ex. historia och biologi. Ett annat problem som gör det svårare att genomföra friluftsdagar är den tid som går åt för att organisera aktiviteterna.⁴⁸²

Av den anledningen argumenterar Svenskt Friluftsliv för ett återinförande av obligatoriska friluftsdagar i undervisningen. Det bör då tydliggöras att friluftsdagarna ska fokusera på friluftaktiviteter och inte andra mer generella idrotts- och hälsoaktiviteter. Det fanns en tendens under 1980-talet att innehållet i friluftsdagarna alltmer kom att handla om sådana aktiviteter. Svenskt Friluftsliv anser att ett återinförande av friluftsdagarna i läroplanen skulle skapa en bättre plattform för att bedriva friluftundervisning.⁴⁸³

Professor Lundvall delar uppfattningen att friluftsdagarna successivt i stor utsträckning kom att handla om idrottsdagar med ett fokus på aktiviteter inom sport och idrott. Om man bedömer att friluftsdagarna är viktiga för att nå målen inom idrott och hälsa och för att nå målet Ett rikt friluftsliv i skolan, behöver man enligt henne skriva in det i läroplanen (i vilken kurs- och ämnesplanerna för idrott och hälsa ingår) och inte förlita sig på att rektorerna vid de enskilda skolorna ska ta ansvar för att ge lärare i uppdrag att genomföra friluftssamverkan. Otydligheten försvårar planeringen och påverkas av att friluftssamverkan tar resurser i anspråk och är beroende av tillgång till olika ramfaktorer.⁴⁸⁴

Även Svenska Idrottslärarföreningen anser att det vore önskvärt om det infördes ett minimiantal friluftsdagar för att säkerställa att sådana genomförs. Sådana friluftsdagar skulle helst organiseras ämnesövergripande för att därigenom öka elevernas intresse för såväl de olika skolämnena som för friluftsliv och i framtiden sitt välmående och hälsa. Föreningen anser att ett återinförande av obligatoriska friluftsdagar skulle vara en enkel åtgärd för att se till att planeringen i det enskilda ämnet sker utifrån syfte och centralt innehåll och inte baklänges genom kunskapskraven.⁴⁸⁵

Även andra intervjuade aktörer understryker vikten av att skolorna genomför traditionella friluftsdagar för att därigenom bättre nå läroplanens och kurs-

⁴⁸¹ Friluftssamverkan är inte avskaffad enligt skolförordningen.

⁴⁸² Lundvall S. professor i idrottsvetenskap, Skypeintervju, 2021-04-19, Svenska Idrottslärarföreningen, Skypeintervju, 2021-04-22 och Svenskt Friluftsliv, Skypeintervju, 2021-04-22.

⁴⁸³ Ibid.

⁴⁸⁴ Lundvall S. professor i idrottsvetenskap, Skypeintervju, 2021-04-19.

⁴⁸⁵ Svenska Idrottslärarföreningen, Skypeintervju, 2021-04-22.

planens mål när det gäller utevistelse och friluftsliv. Samtidigt upplever Sportfiskarna att de har lätt för att nå ut till skolorna och genomföra friluftsdagar i olika projekt. Kontakten mellan Sportfiskarna, föreningens klubbar och de enskilda skolorna sker ofta på individnivå och genom upparbetade kontakter med t.ex. klasslärare.⁴⁸⁶

Enligt Scouterna och Svenska Orienteringsförbundet är det ovanligt att enskilda skolor kontakter dem för att planera och genomföra friluftslivsaktiviteter. Det beror enligt de två föreningarna på bristande resurser men också på att många skolor sannolikt saknar kunskap om hur de ska genomföra traditionella friluftsdagar.⁴⁸⁷

Enligt Naturskoleföreningen har många i skolpersonalen, dvs. både lärare, fritidspedagoger och rektorer, en alltför försiktig hållning när det gäller ”risk kontra fara” och anordnandet av olika friluftslivsaktiviteter i skolans regi. Denna försiktiga hållning medför att skolorna avstår från att utnyttja naturen i undervisningen och i alltför liten utsträckning arrangerar traditionella friluftsdagar.

Samtidigt är det enligt Naturskoleföreningen mer värdefullt att kontinuerligt ha utomhuspedagogik och friluftslivsaktiviteter inom ramen för den ordinarie undervisningen än att arrangera 1–2 friluftsdagar per läsår. Eleverna lär sig mer genom att kontinuerligt fortbilda sig i olika frågor och kunskaper när det gäller friluftsliv än att koncentrerat arbeta med sådana frågor vid endast ett eller ett fåtal tillfällen, dvs. progressionen i elevernas kunskaper och förmågor bli bättre.⁴⁸⁸

Svenska Idrottslärarföreningen menar att den enskilt viktigaste förklaringen till varför målet Ett rikt friluftsliv i skolan har utvecklats negativt sannolikt är slopandet av de obligatoriska friluftsdagarna i skolan. Styrningen är enligt föreningen otillräcklig, och det faktum att den enskilda rektorn avgör omfattningen av antalet friluftsdagar har visat sig inte fungera i praktiken.⁴⁸⁹

Svenska Idrottslärarföreningen anser att om det genomförs friluftsdagar framför allt beror på om det finns individer i skolans organisation som driver frågan. En risk med att det inte längre finns ett minimikrav i läroplanen för antalet friluftsdagar är att de försvinner från lärsårsplaneringen om det inte finns drivande lärare eller rektorer. Det är ofta idrottslärare som får huvudansvaret för att arrangera friluftsdagar då momentet har flera beröringspunkter med vad som står inskrivet i läroplanen för ämnet idrott och hälsa. Svenska Idrottslärarföreningen betonar vikten av att även lärare i andra ämnen än idrott och hälsa är drivande för att anordna friluftsdagar då det kan påverka en rektors beslut när det gäller att öronmärka resurser för att planera och genomföra sådana dagar. En annan fördel är att det kan leda till ökat ämnesöverskridande samarbete mellan lärare.⁴⁹⁰

⁴⁸⁶ Lundvall S. professor i idrottsvetenskap, Skypeintervju, 2021-04-19, Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28 och Svenska Idrottslärarföreningen, Skypeintervju, 2021-04-22.

⁴⁸⁷ Scouterna, Skypeintervju, 2021-05-10 och Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12.

⁴⁸⁸ Naturskoleföreningen, Skypeintervju, 2021-05-20.

⁴⁸⁹ Svenska Idrottslärarföreningen, Skypeintervju, 2021-04-22.

⁴⁹⁰ Ibid.

Ett problem är att det är svårare att genomföra friluftsdagar i tätortsskolor än i en glesbygdsskola då det inte alltid är möjligt att utnyttja naturen som finns i närområdet, dvs. ofta den tätortsnära naturen. Det innebär att det blir mer tidskrävande och mer resurskrävande att genomföra olika friluftsförändringar. Ett annat problem är att förutsättningarna att anordna friluftsdagar skiljer sig åt mellan en skola belägen i norra eller södra Sverige, framför allt vintertid.⁴⁹¹

9.7 Friluftsförändringarnas arbete med målet

Enligt Svenskt Friluftsliv är friluftsförändringarnas arbete för att ta ut barn, ungdomar och vuxna i alla samhällsgrupper i naturen viktigt för folkhälsan. Av återredovisningarna för hur anslaget till friluftsförändringar har fördelats framgår det att en stor andel av verksamhetsbidragen har gått till de tio friluftslivspolitiska målen samt barn och ungdomar.

Hur stor andel av anslaget som riktats mot målet ett rikt friluftsliv i skolan har undersökts vid en genomgång av återredovisningarna för hur anslaget fördelats till friluftsförändringarna. Det är 16 förändringar som under perioden 2010–2020 har mottagit bidrag som riktar sig mot målet. Framst är det verksamhetsbidrag för olika projekt, men i några fall har även förändringsbidrag använts för detta ändamål.

Generellt kan sägas att över tidsperioden 2010–2020 ökar antalet förändringar som får bidrag för projekt mot skolan. 2010 fick tre förändringar verksamhetsbidrag för projekt gentemot skolan och 2020 var det ett tiotal förändringar som fick bidrag. Däremot ökar inte den totala summan av projektkostnader i samma utsträckning. Andelen av det totala statsbidraget som riktar sig till projekt i skolan ligger mellan 9 och 13 procent per år under perioden 2010–2019.⁴⁹² Statsbidraget höjdes med 20 miljoner från och med 2016 men andelen verksamhetsbidrag som gått till skolan samt barn och unga har inte ökat i samma utsträckning.

Några exempel på projekt som fått medel under det senaste året är Naturskyddsförbundets projekt ”Mer friluftsliv i skolan”, ”Skogshjältarna” från Friluftslivsförbundet, ”Klassdragnet” från Sportfiskarna, ”Säker paddling i skolan” från Svenska Kanotförbundet och ”Utbilda idrottslärare för klättring” från Svenska Klättrförbundet.⁴⁹³

Styrelsens prioritering har legat fast under de senaste åren för att skapa stabilitet i medelsfördelningen. Barn och unga har prioriterats oavsett om det gäller projekt som bedrivits i skolans regi eller projekt som har bedrivits utanför skoltid. En del av verksamhetsbidraget som har riktats mot barn och unga har gått till projekt som har rört undervisning i skolan, t.ex. utbildning av lärare.

⁴⁹¹ Lundvall S. professor i idrottsvetenskap, Skypeintervju, 2021-04-19 och Svenska Idrottslärares förbundet, Skypeintervju, 2021-04-22.

⁴⁹² I återredovisningarna från Svenskt Friluftsliv anges den totala kostnaden för varje projekt som erhållit verksamhetsbidrag. I en del fall har förändringar fått förlängd dispositionsrätt av medlen och i vissa fall gått in med egna medel för dessa projekt. För en så rättvisande bild som möjligt av hur mycket medel som gått till projekt riktade mot skolan har totalkostnaderna använts vid beräkningarna.

⁴⁹³ Svenskt Friluftsliv (2021).

Dessa projekt bedöms ha bidragit till målpuppfyllelsen av målet Ett rikt friluftsliv i skolan, trots att målet uppvisar en negativ utveckling i den senaste uppföljningen.⁴⁹⁴

9.7.1 Några exempel på verksamhetsprojekt som riktar sig mot skolan

Sportfiskarnas barn- och ungdomsverksamhet är en viktig del av föreningens verksamhet. Ungefär 40 000 barn engageras varje år i olika aktiviteter, varav relativt många av barnen kommer i kontakt med Sportfiskarna via skolan. Syftet är att stimulera fiske- och naturintresset. Kontakten med skolorna sker i stor utsträckning mellan lokalavdelningar och de enskilda skolorna.

Enligt Sportfiskarna utgör verksamhetsbidraget grunden för den barn- och ungdomsverksamhet som föreningen har genomfört under de senaste åren. Ungefär 3 miljoner kronor av bidraget riktas mot barn och unga, med fokus mot skolan men också fritids- och lovtid. En relativt stor andel av verksamhetsbidraget kan alltså direkt kopplas till målet Ett rikt friluftsliv i skolan. Sportfiskarna har sedan 2016 arbetat med Åtgärds paket främjande och integration för att få fler barn och unga i Sverige att fiska och att öka målgruppens kunskaper om fiske- och vattenvård. Målgrupp har framför allt varit barn och unga, i och utanför skolan, men också pedagoger i skol- och fritidsverksamhet. Det samlade åtgärds paket består av fem delprojekt och syftet är att avsevärt höja genomförandegraden av friluftsliv och fiske på skoltid, under lov och på fritiden. De fem delprojekten har varit Skolbäcken, Fiskelov, Katalysator för eningsliv och integration, Fiske i utpräglade stadsmiljöer samt Lokala fortbildningar. Alla projekt har skraddarsytt utifrån de skiftande smittskydds förutsättningarna som rådde under 2020. Pandemin har emellertid orsakat vissa problem och det har varit utmanande att få till lokala fortbildningar under rådande pandemi, med vissa inställda fortbildningar som följd.⁴⁹⁵

Skolbäcken är ett projekt som i första hand riktar sig till årskurs 1–6. Skolklasser bjuds med till ett närliggande vattendrag – en å, kustrensa, våtmark eller sjö – där eleverna tillsammans med Sportfiskarna utför praktisk vatten- och fiskevård. Projektet är utformat så att de övningar som eleverna möter under sin Skolbäcksdag kopplar an till skolans övergripande arbete med att belysa förutsättningarna för en god miljö och hållbar utveckling, såsom det förskrivs i Lgr 11. Kopplingen mellan Skolbäcken och grundskolans kursplaner är framför allt tydlig i de naturorienterande ämnena, och framför allt i biologi. Men även andra kursplaner anknyter till aktiviteterna i projektet, såväl samhällsorienterande ämnen som idrott och hälsa. Varje år deltar ca 9 000 elever inom ramen för Skolbäcken, I projektet får barnen dessutom lära sig grunderna i allemansrätten.⁴⁹⁶

Ett annat projekt som riktas mot skolbarn i grundskolan är Klassdraget. Sportfiskarna fick drygt 1,75 miljoner kronor i anslag under 2020 för projektet.

⁴⁹⁴Ibid.

⁴⁹⁵ Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28 och Svenskt Friluftsliv (2021).

⁴⁹⁶ Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28 och Sportfiskarna, *Skolbäcken – Ett inspirationskompendium*, internt material.

Konceptet innebär att en fiskeförening som är ansluten till förbundet tar med en skolklass på fiske och genomför en friluftsdag vid vattnet. Under en sådan dag får eleverna lära sig och informeras om allemansrätten, friluftssäkerhet och grunderna i ekologin i och vid vattnet. Enligt Sportfiskarna utgår man från skolans läroplansuppdag Lgr 11 och det är enligt förbundet möjligt att koppla Klassdraget till i princip alla kursplanerna i alla ämnena. Sportfiskarna bistår med utrustning och ett pedagogiskt inspirationsmaterial. Friluftsdagen genomförs sedan vid ett tillgängligt vatten där det praktiska fisket anpassas efter elevgruppens förutsättningar och där de pedagogiska övningarna vävs in under dagens gång. Målet för 2020 var att 16 000 barn och 600 skolklasser skulle delta i Klassdraget. Pandemin innebar att skolorna iakttog en ökad försiktighet när det gällde externa aktiviteter, och detta kombinerat med en historiskt mild vinter innebar att förbundet missade projektmålet. I slutet av november 2020 hade nästan 11 000 barn deltagit i projektet. Sportfiskarna uppger att fler än 120 000 elever har deltagit i Klassdraget sedan starten.⁴⁹⁷

Naturskyddsföreningen, Naturskoleföreningen och Sportfiskarna driver tillsammans projektet Mer friluftsliv i skolan. Svenska Naturskyddsföreningen är projektledare och de två övriga föreningarna har bidragit med utbildare till alla orter. Projektet har fått nästan 1 miljon kronor till de tre arrangörorganisationerna under 2020. Målgruppen är pedagoger i grundskolan samt fritidspedagoger som vill inkludera mer friluftsliv i undervisningen, antingen i specifika skolämnen eller under friluftsdagar. Projektet bygger på friluftaktiviteter och olika övningar under två heldagar kopplade till allemansrätt och etik, friluftssäkerhet, men också praktiska övningar som att t.ex. göra upp eld, att laga mat ute, att bygga vindskydd och att samarbeta i naturen. Fortbildningen utgår från Lgr 11 och syftet är primärt att skapa intresse hos barn för friluftsliv. Sedan starten 2013 har Naturskyddsföreningen, Naturskoleföreningen och Sportfiskarna utbildat nästan 3 000 pedagoger runt om i Sverige. Det stora intresset för fortbildningen pekar enligt Naturskyddsföreningen på att pedagogerna i grundskolan saknar kunskap och behöver inspiration och stöd för att med enkla medel skapa mer utevistelse i undervisningen. På grund av pandemin fick några planerade utbildningstillfällen ställas in.⁴⁹⁸

Svenska Orienteringsförbundet fick under 2020 ca 450 000 kronor i verksamhetsbidrag för projektet Lärarfortbildning i orientering. Initialt var planen att genomföra lärarfortbildningar och etablera kontakt med programansvariga och utbildare på högskolor och universitet som utbildar idrottslärare. Coronapandemin innebar att beslutet togs att ställa in samtliga lärarfortbildningar i orientering och kartkunskap. Projektet omformulerades och medlen användes i stället till att ta fram en elevplattform med digital undervisning i skolorientering. Den digitala elevplattformen lanserades i mitten av mars 2021. Lärarfortbildningen har nära kopplingar till läroplanen i drott och hälsa där det står att eleverna ska få positiva upplevelser av friluftsliv samt väckt intresse för fysisk aktivitet i natur. Projektet bidrar också till att lärarna och i slutändan eleverna

⁴⁹⁷ Sportfiskarna, Skypeintervju, 2021-04-28, Sportfiskarna, *Ta med din skolklass ut på en heldag med fiske och friluftsliv! Ett inspirationskompendium för KlassDraget, internt material* och Svenskt Friluftsliv (2021).

⁴⁹⁸ Naturskyddsföreningen, Skypeintervju, 2021-05-05.

får ökad kunskap om och hänsyn till allemansrätten, ökat intresse för orientering och kartkunskap och förändrad attityd till att vara i skog och mark. Flera tusen idrottslärare från 90 av Sveriges kommuner har genomgått utbildningen sedan starten 2011.⁴⁹⁹

Friluftsförbundet beviljades ca 1 miljon kronor av anslaget för 2020 att driva projektet Skogshjältarna, vilket är en verksamhet riktad mot grundskolan. Skogshjältarna är ett koncept där pedagogerna använder naturen som undervisningsresurs. Den pågående pandemin har påverkat projektet. Dels noterar Friluftsförbundet ett ökat intresse från pedagoger och huvudmän, dels har utbildningar tvingats skjutas på framtiden då restriktionerna har begränsat möjligheten att delta.⁵⁰⁰

Skogsmulle 2020 är ett annat projekt som Friluftsförbundet driver som riktar in sig mot barn och unga. Syftet med projektet är dels att öka barns och ungas samt vuxnas möjligheter till ett mer hälsosamt liv med mindre stillasittande, dels att bidra till en ökad förståelse för allemansrätten och att tillgängliggöra det nära och enkla friluftslivet som finns runt knuten. Målgruppen är yngre barn.⁵⁰¹

Naturskyddsföreningen och Naturskoleföreningen fick under perioden 2008–2013 medel till projektet Skogen som klassrum, vilket riktar sig till pedagoger i grundskolan.⁵⁰² Fortbildningen utgick från Lgr 11 och genomfördes under en eller två heldagar i ett lättillgängligt skogsområde. Fortbildningen bestod av praktiska utomhuspedagogiska övningar i skolans olika ämnen, i första hand svenska, engelska, matematik och NO kopplade till hållbar utveckling, skog och arter. Ett av kraven för att en skola skulle få gå kursen var att rektorn skulle delta under fortbildningen. Under perioden 2008–2018 gick över 6 000 pedagoger i över 150 kommuner i Sverige fortbildningen.⁵⁰³

Svenska Jägareförbundet erhöll tidigare verksamhetsbidrag för att utveckla studiematerial riktad till skolelever. Bidraget togs emot från 2017–2020 och uppgick till ca 300 000–400 000 kronor per år. Studiematerialet har enligt förbundet bidragit till att ge skoleleverna ökad kunskap om naturen och den svenska faunan.⁵⁰⁴

⁴⁹⁹ Svenska Orienteringsförbundet, Skypeintervju, 2021-05-12 och Svenskt Friluftsliv (2021).

⁵⁰⁰ Friluftsförbundet, Skypeintervju, 2021-04-23 och Svenskt Friluftsliv (2021).

⁵⁰¹ Svenskt Friluftsliv (2021).

⁵⁰² Marie Claire Cronstedts stiftelse finansierade projektet under åren 2014–2018.

⁵⁰³ Se också <https://www.naturskyddsföreningen.se/skola/skogen-som-klassrum>.

⁵⁰⁴ Svenska Jägareförbundet, Skypeintervju, 2021-05-04.

10 Iakttagelser och bedömningar

Allmänt

Kulturutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp betonar vikten av riksdagens mål för friluftslivspolitik, dvs. att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet samt att alla människor ska ha möjlighet till naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö. I Sverige har banden till naturen alltid varit starka och betydelsen av friluftslivet för det svenska samhället är stort. Målet är viktigt då det understryker betydelsen av att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv. Friluftslivspolitik har varit viktig inte minst under den pågående pandemin. En annan aspekt som gruppen önskar betona är värdet av de tio fastställda mätbara mål för friluftslivspolitik som alla har tillhörande preciseringar vars syfte är att göra det lättare att följa upp målen. Utan sådana mål finns risk för att det övergripande friluftslivspolitiska målet kan uppfattas som i det närmaste visionärt.

Det finns ett starkt stöd för den svenska friluftslivspolitik hos myndigheter, länsstyrelser och friluftslivsorganisationer. Gruppen vill understryka att målen underlättar det praktiska arbetet med friluftslivspolitikens genomförande för myndigheter, och även på regional och kommunal nivå. Samtidigt är gruppen medveten om att även dessa tio mål kan vidareutvecklas, vilket även klarlagts i denna uppföljning.

Nedan lämnar gruppen sina bedömningar och iakttagelser utifrån den genomförda uppföljningen.

Kommunernas nyckelroll för friluftslivet

En viktig och övergripande slutsats som gruppen dragit av uppföljningen är att samtliga svenska kommuner har en nyckelroll när det gäller att bevara och utveckla förutsättningarna för friluftslivet. I sammanhanget vill gruppen även betona att den är medveten om att förutsättningarna för utövandet av friluftslivet skiljer sig påfallande över landets kommuner. Gruppen vill lyfta fram att det årliga priset Sveriges friluftskommun kan inspirera och stimulera kommunernas arbete med friluftsliv. Även Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är en viktig aktör i arbetet när det gäller att genomföra friluftslivspolitik.

Överlappande mål och otydliga målpreciseringar

I de två uppföljningar som Naturvårdsverket genomförde 2015 och 2019 framkom vissa brister kring målen och deras preciseringar. De sistnämnda bedömdes som otydliga eller för breda för att kunna följas upp med en rimlig arbetsinsats. En annan aspekt var vissa gränsdragningsproblem mellan de olika friluftslivsmålen. Många av bristerna som verket identifierade 2015 fanns kvar 2019. Även inom ramen för denna uppföljning bekräftas bilden av att det är

problematiskt att målen är alltför oprecisa och delvis överlappande, då Naturvårdsverket och flera målansvariga myndigheter har pekat på dessa utmaningar. Andra bekymmer är att det saknas en s.k. basnivå (även benämnd nollmätning, se nedan) att utgå från när man ska följa upp målen och att dessa inte heller är tidssatta. Såväl Naturvårdsverket som flera friluftslivsorganisationer beklagar att en sådan basnivå saknas. Bedömningen av målutvecklingen försvåras också av alltför komplexa och otydliga målpreciseringar. Verket har t.ex. vid två tillfällen framfört invändningar till regeringen. För att möjliggöra för regeringen att göra bättre bedömningar av måluppfyllelsen behöver enligt gruppen fler bedömningsgrunder bli kvantifierade och tidssatta och det vore också önskvärt att det är tydligt från vilket utgångsläge man ska mäta (jfr ovan angående nollmätningen). Detta lyftes också fram i kulturutskottets uppföljning av regeringens resultatredovisning som genomfördes våren 2019 (se 2018/19:RFR8 s. 16–17).

Av de ovannämnda skälen borde en uppdatering av målen och preciseringarna övervägas i syfte att göra dessa mätbara, dvs. kvantifierbara, och tidsbundna. Det är viktigt att målen för friluftslivspolitikerna så långt som det är möjligt går att mäta, men också att dessa mätningar fokuserar på relevanta förhållanden. Miljömålssystemet, inklusive etappmålen, skulle kunna inspirera hur ett reviderat friluftsmålssystem skulle kunna se ut. Ett sådant översynsarbete skulle dock fordra att regeringen ger i uppdrag till berörda myndigheter att ta fram relevanta underlag och förslag på måluppdateringar och förtydliganden. Ett sådant arbete skulle även med fördel kunna utföras i samråd med friluftslivets övriga aktörer.

Tätare uppföljningar är en fördel

Så som denna uppföljning har visat kan man ifrågasätta om det är tillräckligt att det enbart görs en nationell uppföljning av friluftslivsmålen vart fjärde år. Tvärtom synes friluftspolitikens utveckling kunna underlättas och effektiviseras av att exempelvis ansvariga myndigheter genomför uppföljningar av målen med ett tätare intervall. En annan aspekt som skulle kunna övervägas är om ett sådant tätare intervall åtminstone inledningsvis enbart skulle gälla de delmål där utvecklingen är oklar eller negativ. Av den anledningen välkomnar gruppen att regeringen i slutet av mars 2022 förtydligade Naturvårdsverkets instruktion. Verket ska vartannat år redovisa en samlad uppföljning av de friluftslivsmål som regeringen fastställt och vart fjärde år lämna förslag i syfte att målen ska nås.

Statistiken behöver förbättras

Andra problem som försvårar en uppföljning av friluftslivspolitikerna är bristen på statistik inom vissa områden. Vid Naturvårdsverkets senaste uppföljning 2019 bedömdes tre av tio mål som oklara på grund av otillräckliga data. Av denna uppföljning framgår det att flera av de målansvariga myndigheterna, t.ex. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, arbetar med att ta fram statistik

som rör flera av målen. Det är en positiv utveckling men samtidigt är det viktigt att säkerställa att det finns statistik för samtliga friluftslivsmål så att de kan följas upp på ett fullgott sätt. Naturvårdsverket önskar att det fanns mätbara friluftsmål med tillhörande etappmål. Ett annat exempel på försämrad statistik är att SCB:s undersökning av levnadsförhållandena (ULF) numera endast innehåller en fråga om friluftslivet, jämfört med sju stycken tidigare.

Utän tillgång till statistik går det inte med säkerhet att uttala sig om målen och hur de utvecklas över tid. Flera av myndigheterna som arbetar med friluftslivspolitiken är också statistikansvariga för sina områden. Givet de brister som finns så finns det ett utvecklingsbehov för att komma till rätta med dessa. Även här skulle det kunna övervägas om ett sådant arbete skulle kunna fokusera på de delmål där utvecklingen är oklar eller negativ. Då en förbättring av statistiken främst kan uppnås via statistikansvariga myndigheter är det regeringens uppgift att initiera ett utvecklingsarbete hos dessa.

En annan svaghet som visat sig i fråga om statistiken är att det inte har funnits någon dialog mellan Naturvårdsverket och regeringen om att etablera en nollmätning mot vilken målen kan följas upp.

Myndigheters samarbete och styrningen av dessa kan förbättras

Av uppföljningen framgår det att flera av myndigheterna skulle kunna samarbeta och arbeta mer aktivt när det gäller genomförandet av friluftslivspolitiken, såväl internt som externt. Det är inte minst viktigt att skolmyndigheterna blir aktivare när det gäller arbetet med målet Ett rikt friluftsliv i skolan. Gruppen vill lyfta fram hur arbetet bedrivs inom miljö- och folkhälsopolitiken. Enligt gruppen skulle genomförandet av politiken på dessa båda områden kunna ses som en förebild för hur friluftslivspolitiken på sikt kan bedrivas. Mycket tyder på att det skulle kunna finnas flera fördelar av att myndigheternas arbete med de friluftspolitiska målen tydliggörs i t.ex. instruktioner och/eller regleringsbrev. Sådana explicita styrsignaler skulle även förmedla en tydlig signal att myndigheterna ska prioritera arbetet med målen.

Svenska folkets friluftsvanor vad gäller utförandet är i huvudsak oförändrade men de påverkades av pandemin och dess restriktioner

SCB har på uppdrag av Riksdagsförvaltningen gjort en enkätundersökning med syfte att fånga upp hur svenskarnas friluftsvanor har förändrats över tid. Enkätundersökningen visar att vanorna har förändrats i relativt begränsad utsträckning i jämförelse med motsvarande undersökning 2018. Fler svenskar vistas alltså ut i naturen under helger och längre ledigheter jämfört med på vardagar oaktat att svenskarna faktiskt var ute i naturen lite oftare på vardagarna jämfört med 2018. Det s.k. enkla friluftslivet dominerar fortfarande, t.ex. promenader, vistelser ute i skog och mark, bad, trädgårdsarbete och cykling. Dessvärre framgår det av svaren på frågorna att funktionsnedsättning genomgående är ett hinder för att genomföra många friluftaktiviteter.

Enkätundersökningen bekräftar den tätortsnära naturens betydelse för svenskarnas utevistelse under fritiden, men även skogen är viktig. En majoritet

av befolkningen har mindre än en kilometer från bostaden till sitt närmaste friluftsområde och besöker detta område varje vecka eller oftare.

Det framgår också av uppföljningen att den pågående pandemin och de restriktioner som tidvis har varit i kraft har påverkat möjligheten att utöva olika friluftaktiviteter.

Buller och nedskräpning stör mest

Uppföljningen visar att buller och nedskräpning upplevs orsaka mest besvär för friluftslivsutövare. Nästan hälften av svenskarna uppger i enkätundersökningen att nedskräpning orsakar negativa upplevelser i samband med friluftslivsutövandet. Samtidigt kan konstateras att dessa båda problem har minskat i omfattning jämfört med 2018 års undersökning.

Försämrade tillgänglighet

Av svaren följer även att svenskarna anser att tillgängligheten försämrats sedan 2018. Det är troligt att den försämrade tillgängligheten kan bero på pandemin och dess restriktioner (men att svenskarna ändå vistas mer ute i naturen).

Andelen som upplever att de inte har kunnat utöva olika friluftaktiviteter i önskvärd utsträckning har minskat något sedan 2018. Tre skäl till att aktiviteter inte har kunnat utföras tillräckligt ofta uppges dominera, nämligen tid, tillgång till lämpliga platser/områden och någon att utöva aktiviteten med.

Slutligen visar enkätundersökningen att svenskarna anser att allemansrätten är viktig för deras friluftaktiviteter och att den är värd att försvara. Svenskarna uppvisar också i kulturutskottets enkät en hög kunskap om allemansrätten, vilket även var fallet i Naturvårdsverkets senaste undersökning 2018. Noterbart är emellertid att fjällturisterna enligt den senaste s.k. Sommarfjällsenkäten (från 2021) uppvisar sämre kunskaper om allemansrätten jämfört med för fem år sedan.

Den tätortsnära naturen var viktig under pandemin

Av SCB:s enkätundersökning om svenskarnas friluftslivsvanor framgår det att nästan en tredjedel har ändrat sina friluftslivsvanor på grund av pandemin. En majoritet av dessa uppger att de vistas i naturen oftare jämfört med tidigare. Under pandemin har vistelse ute i naturen blivit viktig för att umgås mer med familj och kompisar. Nästan två tredjedelar av svenskarna uppger att de framför allt har besökt naturområden i deras omedelbara närområde under coronapandemin. Det går således inte att nog understryka den tätortsnära naturens betydelse när det gäller utövandet av friluftsliv. Även här bekräftas bilden att de förändrade förutsättningarna att utöva olika friluftaktiviteter har påverkat personer med funktionsnedsättning mer negativt jämfört med personer utan funktionsnedsättning. En positiv bild är att två tredjedelar av de svarande uppger att de tror att deras nya vanor kommer att fortsätta efter pandemin.

Kommuners verksamhet och kostnader påverkades av pandemin

Svenskarnas förändrade friluftsvanor bekräftas i enkäten som skickades till Sveriges samtliga kommuner. Nästan fyra femtedelar av kommunerna uppger att det under pandemin har varit en stor ökning av antalet besökare i kommunens natur- och friluftsområden, t.ex. naturreservat och leder, inklusive en ökning av antalet förstagångsbesökare. Det har orsakat lokala problem i form av främst nedskräpning och parkeringsproblem, trots att kommunerna vidtagit åtgärder för att fördela besökarna till nya områden. De intervjuade friluftslivs-samordnarna vid länsstyrelserna bekräftar ovanstående bild.

Till följd av det ökade besöksstrycket har kommunernas förvaltnings- och tillsynskostnader ökat under pandemin, men utan motsvarande ökning av budgeten för dessa kostnader.

Friluftorganisationerna har spelat en viktig roll under pandemin

Uppföljningen visar att friluftorganisationerna har spelat en viktig roll under pandemin. Antalet medlemmar har ökat i många friluftorganisationer och de har åtminstone i viss utsträckning kunnat tillgodose svenskarnas efterfrågan på olika friluftaktiviteter. Dessvärre har pandemin inneburit en stor negativ ekonomisk påverkan för delar av friluftorganisationerna. Förstärkningen av anslaget Stöd till friluftorganisationer med 50 miljoner kronor fr.o.m. 2022 framstår därför som viktigt.

Åtgärder för bättre friluftsliv i skolan är viktiga

I Naturvårdsverkets uppföljning 2019 var det enbart målet Ett rikt friluftsliv i skolan som uppvisade en negativ utveckling. Ett problem som är tydligt i uppföljningen är den svaga styrningen när det gäller målet för friluftslivet i skolan. Uppföljningen bekräftar bilden att det finns praktiska, didaktiska och schematekniska problem till målets negativa utveckling. Flera länsstyrelser anser att det är svårt att arbeta med målet beroende på att de inte hittar en kontaktväg in i skolverksamheten. Skolan spelar en viktig roll för barnens fortsatta friluftsvanor. Inte minst gäller det enligt gruppen kunskapen om naturen och att skola kan bidra till vanan att vistas ute i naturen. Av den anledningen är det viktigt att åtgärder vidtas för att vända den negativa utvecklingen.

Av uppföljningen framgår att flera aktörer anser att en viktig åtgärd vore att berörda skolmyndigheter tilldelas ett ansvar för friluftslivsmålet och dess utveckling av regeringen. Det är problematiskt att Naturvårdsverket ansvarar för målet då verket inte har någon väglednings- eller tillsynsrätt när det gäller skolan. Naturvårdsverket har också framfört till t.ex. Miljödepartementet vid flera tillfällen under de senaste åren att Skolverket bör vara ansvarig myndighet för friluftslivsmålet i skolan. Tillika är en annan brist att Skolverket, och också Skolinspektionen, inte har uppdrag i sin myndighetsinstruktion eller i regleringsbrevet som gäller arbete med friluftslivet i skolan eller krav på samverkan med andra myndigheter i frågan.

Även andra friluftslivsmål har betydelse när det gäller att skapa goda förutsättningar för friluftslivsaktiviteter i skolan, inte minst tillgång till tätortsnära natur. Ett problem är att förtätning och minskade skolgårdsytor, inklusive grönområden i omedelbar närhet till skolorna, skapar sämre förutsättningar för att bedriva friluftslivsaktiviteter i skolans regi. Av den anledningen är också kommunernas och andra myndigheters (t.ex. Boverket) arbete med detta mål centralt. Det behöver även betonas att påfallande stora skillnader råder bland kommunerna för utövandet av friluftslivet. Oaktat detta bedömer gruppen att kommunernas roll för att främja friluftslivet i skolan är central.

Av uppföljningen framgår det att några myndigheter, t.ex. Naturvårdsverket och Skolinspektionen, men också andra aktörer, inte minst friluftsförbund, befarar att friluftslivet kommer att försvagas i grundskolans nya läro- och kursplaner som träder i kraft till hösten i år. Det finns t.ex. en farhåga att allemansrättens ställning kommer att försvagas i ämnet idrott och hälsa. Samtidigt menar Skolverket att oinsatta organisationer har fått ett slags tolkningsföreträde när det gäller läroplanens genomförande. På grund av osäkerheten i denna fråga är det viktigt att Skolverket i samråd med andra myndigheter och aktörer följer upp om friluftslivets ställning förändras till följd av grundskolans nya läro- och kursplaner.

De intervjuade aktörerna är ense om att antalet friluftsdagar i grundskolan sannolikt har minskat. Av uppföljningen framgår det emellertid att det saknas robust kunskap i frågan. Av den anledningen vore det önskvärt att en lämplig myndighet ges i uppdrag att följa upp denna fråga, dvs. om det finns skillnader mellan skolor geografiskt eller mellan skolor i tätort respektive glesbygd.

Oro för exploateringstryck i tätorterna

Gruppen vill även lyfta fram den tätortsnära naturens betydelse. Av uppföljningen framgår det att flera aktörer, t.ex. länsstyrelserna och friluftsförbunden, lyfter fram betydelsen av friluftsmålen för allemansrätten, tillgång till natur och attraktiv tätortsnära natur. Det finns en oro att exploateringstryck riskerar att skapa problem vad gäller tillgången till tätortsnära natur, inte minst i de större städerna i Sverige. Bristen på statistik gör det dessutom svårt att följa utvecklingen på exploateringstrycket. Gruppen välkomnar därför att Naturvårdsverket för närvarande leder ett utvecklingsprojekt för att förbättra statistiken om tätortsnära natur och utveckla ett verktyg för kommuner att följa tillgången till natur i tätorter samt förändringar över tid.

Statsbidraget till friluftsförbund fördelas på ett bra sätt

Av uppföljningen framgår det att Svenskt Friluftslivs fördelning av statsbidrag till friluftsförbund fungerar på ett bra sätt, inte minst eftersom man prioriterar satsningar för att uppfylla de tio friluftspolitiska målen samt de grupper som är underrepresenterade inom friluftslivet. Gruppen noterar att regeringens ambition är att den ovannämnda förstärkningen av anslaget Stöd till friluftsförbund ska permanentas.

Referenser

Riksdagstryck

Betänkande 2009/10:MJU25 *Svenska miljömål*

Betänkande 2010/11:KrU3 *Framtidens friluftsliv*

Betänkande 2012/13:KrU4 *Mål för friluftslivspolitiken*

Proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål för ett effektivare miljöarbete.*

Proposition 2009/10:238 *Framtidens friluftsliv.*

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011 utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Proposition 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012 utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013 utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Proposition 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014 utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Proposition 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015 utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016 utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017 utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Proposition 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Proposition 2018/19:1 *Budgetpropositionen för 2019 utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Proposition 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020 utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Proposition 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021 utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Proposition 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022 utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Riksdagsskrivelse 2009/10:377.

Riksdagsskrivelse 2010/11:37.

Riksdagsskrivelse 2010/11:38.

Riksdagsskrivelse 2012/13:278.

Författningar

Regeringsformen

SFS (2000:980) *Socialavgiftslag*

SFS (2010:900) *Plan- och bygglag*

SFS (2009:1393) *Förordning med instruktion för Skogsstyrelsen*

SFS (2010:110) *Socialförsäkringsbalk*

SFS (2010:1539) *Lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter*

SFS (2010:2008) *Förordning om statsbidrag till friluftorganisationer*

SFS (2012:989) *Förordning med instruktion för Naturvårdsverket*

SFS (2015:1047) *Förordning med instruktion för Statens skolverk*

Övriga skriftliga referenser

Anderson K., Fabri A., Fredman P., Hedenborg S., Jansson A., Karlén S. Radmann J. & Wolf-Watz D. (2021) *Idrotten och friluftslivet under coronapandemin – Resultat från två undersökningar om coronapandemins effekter på idrott, fysisk aktivitet och friluftsliv*, Mistra Sport & Outdoors, rapport 2021:2.

Boverket (2021) *Plan för uppdatering av nationell kartläggning av skolgårdar 2021*, beteckning 257618/8994451.

Departementsserien, Ds 1999:78 *Statens stöd till friluftsliv och främjande*.

Fjällsäkerhetsrådet (2017) *Besöksutveckling och trender i svenska fjällen – sammanställning av resultat från enkätundersökning juni 2017*.

Fredman P., Stenseke M., Sandell K. & Mossing A. (2013) *Friluftsliv i förändring – Resultat från ett forskningsprogram Slutrapport*, rapport 6547, Naturvårdsverket.

Friluftsförbundet (2021) *Finansiella rapporter 2020*.

Hansen A.S., Falla Arce J. & Lindberg I. (2021) *Friluftslivet under coronapandemin – Kartläggning av friluftsvanor och vistelse i naturen under coronapandemin i Västra Götaland*, Mistra Sport & Outdoors, rapport 2021:1.

Länsstyrelsen Gotlands län (2021) *Friluftsliv för alla, Rapporter om natur och miljö*, rapport 2021:9.

Naturvårdsverket (2009) *Statistikprogram för friluftslivet – ett förslag*, rapport 5975, juni 2009.

Naturvårdsverket (2011) *Redovisning av hur 2010 års statsbidrag till friluftorganisationer från Naturvårdsverket har använts*, dnr 0918–11.

- Naturvårdsverket (2013) *Friluftsliv i förändring – Resultat från ett forskningsprogram Slutrapport*, rapport 6547, februari 2013.
- Naturvårdsverket (2014) *Uppföljning av friluftsliv – Förslag till en samlad uppföljning av friluftsliv inom miljömålssystemet och friluftslivsmålen*, rapport 6480, april 2014.
- Naturvårdsverket (2015a) *Friluftsliv 2014 – Nationell undersökning om svenska folkets friluftsvanor*, rapport 6691, oktober 2015.
- Naturvårdsverket (2015b) *Skrivelse – Uppföljning av de tio målen för friluftslivspolitikerna*, dnr NV-04272-14.
- Naturvårdsverket (2015c) *Friluftsliv för alla: Uppföljning av de tio målen för friluftslivspolitikerna*, rapport 6700, december 2015.
- Naturvårdsverket (2016) *Svenskt Friluftslivs fördelning av statsbidraget till friluftslivets organisationer*, rapport 6717, april 2016.
- Naturvårdsverket (2017) *Tio års erfarenheter med LONA – lokala naturvårdssatsningen: Intresse, deltagande och lärande inom naturvård och friluftsliv*, rapport 6748, mars 2017.
- Naturvårdsverket (2019a) *Friluftsliv 2018 – Nationell undersökning av svenska folkets friluftsvanor*, rapport 6887, april 2019 (inklusive bilaga 1 *Nationell redovisning av enkätsvaren*, bilaga 3.1 *Hinder för att kunna utöva en eller flera fritidsaktiviteter i den utsträckning man önskar*, bilaga 3.2 *Allmansrätten*, bilaga 3.3 *De 10 mest populära aktiviteterna*, bilaga 3.4 *Ute i naturen – hur ofta?* och bilaga 3.7 *Friluftslivets betydelse*).
- Naturvårdsverket (2019b) *Uppföljning av målen för friluftslivspolitikerna 2019*, rapport 6904, december 2019.
- Naturvårdsverket (2019c) *Skrivelse – Den andra uppföljningen av de tio målen för friluftslivspolitikerna*, dnr NV. NV-07928-18.
- Regeringen, Kommittédirektiv från Socialdepartementet, *Främjande av ökad fysisk aktivitet*, Dir. 2020:40.
- Regeringen, Regeringsbeslut S2020/05271/FS (delvis) S2020/06223/FS, *Uppdrag att sprida information och goda exempel på åtgärder vid en identifierad bristfällig efterlevnad av rekommendationer, riktlinjer och råd vid inrikesresor och sommaraktiviteter*, Socialdepartementet, 2020-07-30.
- Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolinspektion*, U2020/00208, U2020/00923, U2020/02490 m.fl., Utbildningsdepartementet, 2020-12-17.
- Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk*, U2018/01224 (delvis), U2020/05328, U2020/06608 (delvis) m.fl., Utbildningsdepartementet, 2020-12-17.

Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Naturvårdsverket*, M2020/02056 (delvis), M2020/02000, M2020/01479 m.fl. Miljödepartementet, 2020-12-22.

Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna*, Fi2020/02647 m.fl., Finansdepartementet, 2021-12-22.

Regeringens skrivelse, skr. 2012/13:51 *Mål för friluftslivspolitik*.

Scouterna (2021) *Årsredovisning för Scouterna räkenskapsåret 2020-01-01–2020-12-31*.

Skolinspektionen (2010) *Mycket idrott och lite hälsa. Skolinspektionens rapport från den flygande tillsynen i idrott och hälsa*. dnr 2010:2037.

Skolinspektionen (2012) *Idrott och hälsa i grundskolan. Med lärandet i rörelse*, rapport nr 2012:5.

Skolinspektionen (2018) *Kvalitetsgranskning av ämnet idrott och hälsa i årskurs 7–9*, dnr 2017:3948.

Skolverket (2001) *Rapport om "Friluftsverksamheten i skolan"*, dnr 2000:807.

Skolverket (2018) *Redovisning av uppdrag mer rörelse i skolan*, dnr 2018:838.

SOU 2017:95 *Ett land att besöka – En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring*.

Sportfiskarna (2021) *Årsredovisning 2020*.

Statistiska centralbyrån (2018) *Grundskolor och friytor – Nationell kartläggning och uppföljning av grundskoleelevers tillgång till friytor 2014–2017*.

Svenska Brukshundklubben (2021) *Verksamhetsberättelse för 2020*.

Svenska Jägareförbundet (2021) *Verksamhetsberättelse och årsredovisning 2020*.

Svenska Kennelklubben (2021) *Verksamhetsberättelse 2019–2020*.

Svenska Orienteringsförbundet (2021) *Årsredovisning 2020-01-01–2020-12-31*.

Svenska Turistföreningen (2021) *Årsberättelse för 2020 med hållbarhetsrapport*.

Svenskt Friluftsliv (2012) *Komplettering till återredovisning av statsbidrag till friluftsanslagstyper för år 2011*.

Svenskt Friluftsliv (2013) *Återredovisning av statsbidrag till friluftsanslagstyper för år 2013*.

Svenskt Friluftsliv (2014a) *Återredovisning av statsbidrag till friluftsanslagstyper för år 2014*.

Svenskt Friluftsliv (2014b) *Svenskt Friluftslivs inställning till allemansrätten*.

Svenskt Friluftsliv (2015) *Återredovisning av statsbidrag till friluftsförbund för år 2015*.

Svenskt Friluftsliv (2016) *Återredovisning av statsbidrag till friluftsförbund för år 2016*.

Svenskt Friluftsliv (2017) *Återredovisning av statsbidrag till friluftsförbund för år 2017*.

Svenskt Friluftsliv (2018) *Återredovisning av statsbidrag till friluftsförbund för år 2018*.

Svenskt Friluftsliv (2019a) *Återredovisning av statsbidrag till friluftsförbund för år 2019*.

Svenskt Friluftsliv (2019b) *Skrivelse till Skolverket med anledning av förslag på ändrade kunskapskrav vad gäller orientering och allemansrätt i grundskolans ämne Idrott och hälsa, 2019-10-23*.

Svenskt Friluftsliv (2020a) *Återredovisning av statsbidrag till friluftsförbund för år 2020*.

Svenskt Friluftsliv (2020b) *Underlag – Det statliga anslaget som det ser ut idag till friluftslivet och skäl till att utöka statsanslaget – för att gynna friluftslivet och samhällsnyttan*.

Svenskt Friluftsliv (2021) *Återredovisning av statsbidrag till friluftsförbund för 2021*.

Svenskt Friluftsliv *Protokoll fördelningskommitténs möte den 14 januari 2021 avseende fördelningen av bidrag för 2021*.

Västkoststiftelsen (2021) *Verksamhetsberättelse och årsredovisning 2020*.

Intervjuer och korrespondens

Boverket (landskapsarkitekt 1 och landskapsarkitekt 2), Skypeintervju 2021-04-26.

Folkhälsomyndigheten (enhetschef, utredare 1 och utredare 2), Skypeintervju 2021-05-07.

Friluftsförbundet (generalsekreterare och en verksamhets- och utbildningschef), Skypeintervju 2021-04-23, mejl 2021-04-26.

Lundvall S. (professor i idrottsvetenskap), institutionen för kost- och idrottsvetenskap vid Göteborgs universitet, Skypeintervju 2021-04-19.

Länsstyrelsen i Gotlands län (friluftssamordnare), Skypeintervju 2021-10-18.

Länsstyrelsen i Jämtlands län (friluftssamordnare), Skypeintervju 2021-11-10.

Länsstyrelsen i Kronobergs län (friluftssamordnare), Skypeintervju 2021-10-18.

Länsstyrelsen i Norrbottens län (friluftssamordnare), Skypeintervju 2021-10-12.

Länsstyrelsen i Södermanlands län (friluftssamordnare), Skypeintervju 2021-10-14.

Länsstyrelsen i Uppsala län (friluftssamordnare), Skypeintervju 2021-10-27.

Länsstyrelsen i Västerbottens län (friluftssamordnare), Skypeintervju 2021-10-11.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (friluftssamordnare), Skypeintervju 2021-10-15.

Naturskoleföreningen (ordförande), Skypeintervju 2021-05-20.

Naturskyddsföreningen (sakkunnig), Skypeintervju 2021-05-05.

Naturvårdsverket, mejl 2021-01-15, Skypeintervju 2021-04-14 (samordnare friluftsliv), mejl 2021-04-27, mejl 1 2022-02-03, mejl 2 2022-02-03, mejl 3 2022-02-03.

SCB, mejl, 2021-12-13.

Scouterna (generalsekreterare), Skypeintervju 2021-05-10.

Skogsstyrelsen (enhetschef och en specialist på skogens sociala värden), Skypeintervju 2021-04-20, mejl 2022-02-11.

Skolinspektionen (utredare), Skypeintervju 2021-04-16.

Skolverket (undervisningsråd), Skypeintervju 2021-04-15, mejl 2021-05-03.

Sportfiskarna (generalsekreterare och stabschef), Skypeintervju 2021-04-28.

Svenska Brukshundklubben (andre vice ordförande i förbundsstyrelsen), Skypeintervju 2021-04-29.

Svenska Idrottslärarföreningen (ordförande), Skypeintervju 2021-04-22.

Svenska Jägareförbundet (generalsekreterare), Skypeintervju 2021-05-04.

Svenska Kennelklubben (vd), Skypeintervju 2021-04-28.

Svenska Orienteringsförbundet (förbundschef samt ordförande för Svenskt Friluftsliv), Skypeintervju 2021-05-12.

Svenskt Friluftsliv, mejl 2020-12-21, telefonintervju 2021-01-13 (generalsekreterare), Skypeintervju (generalsekreterare) 2021-04-22, Skypeintervju (generalsekreterare) 2021-04-29.

Svenska Turistföreningen (generalsekreterare/vd och dessutom medlem i Svenskt Friluftslivs styrelse), Skypeintervju 2021-04-21.

Webbplatser

Boverkets webbplats

Fjällsäkerhetsrådets webbplats

Friluftsforskning.se är ett projekt vid Mittuniversitetets turismforskningsinstitut, webbplats

Havs- och vattenmyndighetens webbplats

Konsumentverkets webbplats

Länsstyrelsernas webbplats

Myndigheten för delaktighets webbplats

Naturhistoriska riksmuseets webbplats

Naturskoleföreningens webbplats

Naturskyddsföreningens webbplats

Naturvårdsverkets webbplats

Regeringens webbplats

Skogen i Skolans webbplats

Skogsstyrelsens webbplats

Skolverkets webbplats

Statistiska centralbyråns webbplats

Svenska Sportdykarförbundets webbplats

Svenska Turistföreningens webbplats

Svenskt Friluftslivs webbplats

Sveriges Speleologförbunds webbplats

Sverok – Spelhobbyförbundets webbplats

BILAGA 1

Enkät om svenskarnas friluftsvanor bland befolkningen 2021 – Vilka friluftsvanor har du, och har pandemin påverkat dessa?

Vilka friluftsvanor har du, och har pandemin påverkat dessa?



Frågeblanketten läses maskinellt. Vi ber dig därför att:

- Använda bläckpenna
- Skriva tydliga siffror, så här:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	0
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
- Markera dina svar med kryss, så här:
- Om du svarat fel täck hela rutan med det felaktiga krysset, så här:

Undersökning om fritidsaktiviteter och utestelser

Den här undersökningen handlar om olika fritidsaktiviteter och utestelser. Vi är intresserade av de aktiviteter du ägnar dig åt på fritiden utomhus i naturen. Räkna inte med de aktiviteter som du har i samband med yrkesarbete, studier, skola och tävlingar.

1. Ungefär hur ofta är du ute i naturen...					
<i>Markera det alternativ du tycker passar bäst in på dig.</i>					
	Aldrig	Sällan	Ganska ofta	Mycket ofta	
...på vardagarna?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
...på helger?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
...under längre ledigheter, semestrar, lov etc.?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2. Ungefär hur många gånger har du ägnat dig åt följande aktiviteter utomhus på din fritid under de senaste 12 månaderna?					
<i>Markera ett alternativ för varje aktivitet.</i>					
	Ingen gång	1-5 gånger	6-20 gånger	21-60 gånger	Mer än 60 gånger
Varit i skog och mark för att få en naturupplevelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Varit ute i skog och mark för att plocka bär	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Varit ute i skog och mark för att plocka svamp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tagit nöjes- och motionspromenader	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Promenerat med hund	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vandrat i fjällen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vandrat på vandringsleder i låglandsterräng	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Joggat/terrängsprungit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gått stavgång	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cyklat i terräng (MTB, downhill mm)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cyklat på vägar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Åkt rullskridskor/inlines/rullskidor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Åkt skateboard/longboard	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Badat utomhus i sjö/hav	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Badat utomhus i pool/äventyrsbad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dykt, snorklat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Paddlat kanot/kajak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Seglat, vind-/vågsurfat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fortsättning på fråga 2.					
	Ingen gång	1-5 gånger	6-20 gånger	21-60 gånger	Mer än 60 gånger
Kört/åkt vattenskidor/wakeboard	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fritidsfiskat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Åkt längdskidor/turskidor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gått på snöskor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Åkt utför på skidor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Åkt snowboard	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Åkt skridskor/långfärdsskridskor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kört/åkt motorbåt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spelat paintball eller rollspel (lajv)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedrivit geocaching	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Solbadat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jagat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kört/åkt hundspann	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kört/åkt vattenskoter/jetski	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spelat golf	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Orienterat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Klättrat/bestigat berg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Åkt pulka/kälke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ridit i terräng	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbetat i trädgården	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tältat/övernattat i naturen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Haft picknick eller grillat i naturen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Studerat växter/djur/fågelskädat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mediterat, yogat eller liknande i naturen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sportflugit motor- eller segelflygplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Seglat kite/drake, hanggliding, fallskärm, basejump eller liknande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ägnat mig åt djurskötsel (t.ex. att ta hand om och träna hästar och hundar på fritiden)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ägnat mig åt skogsskötsel (t.ex. röjning och vedhuggning som man gör för sitt eget nöjes skull)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fortsättning på fråga 2.					
	Ingen gång	1-5 gånger	6-20 gånger	21-60 gånger	Mer än 60 gånger
Ägnat mig åt naturvård (t.ex. att slå en äng och att röja en äng för sitt eget nöjes skull)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ägnat mig åt annan aktivitet, vilken:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="text"/>					
3. Var det någon eller några aktiviteter i föregående fråga som du inte utövade i den utsträckning du hade önskat under de senaste 12 månaderna?					
<input type="checkbox"/> Ja					
<input type="checkbox"/> Nej → Gå till fråga 5					
4. Varför kan du inte ägna dig åt denna/dessa aktiviteter i den utsträckning du önskar?					
<i>Markera ett svar på varje rad.</i>					
		Ja	Nej	Vet inte	
Kostar för mycket pengar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Alltför fysiskt krävande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Saknar tillgång till lämpliga platser/områden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Saknar någon att utöva den/dem med	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Saknar kunskap/utbildning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Saknar utrustning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Saknar tid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Familjesituation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Saknar information om utbud och möjligheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Känner mig otrygg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Saknar transportmöjligheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Annan orsak, vad:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<input type="text"/>					

Tänk nu på de tillfällen du under fritiden har vistats utomhus i naturen för välbefinnande och naturupplevelser i Sverige under de senaste 12 månaderna.

- 5. Hur ofta under de senaste 12 månaderna har du vistats i följande naturmiljöer på din fritid?**
Tänk endast på naturmiljöer i Sverige.

Markera ett svar på varje rad.

	Aldrig	Sällan	Ibland	Ganska ofta	Mycket ofta	Alltid
Sjöar och vattendrag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hav	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skärgård	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skog	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skogshygge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ängs- och hagmark	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Åker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fjäll	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Myr- eller våtmark	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebyggda områden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Park	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Större öppna gräsytor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 6. När du varit utomhus i naturen under de senaste 12 månaderna, i vilken utsträckning brukar du uppleva följande?**

Markera ett svar på varje rad.

	Inte alls	I liten utsträckning	I viss utsträckning	I stor utsträckning	I mycket stor utsträckning
Ostördhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Variationsrik miljö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Naturpräglad miljö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Möjlighet till återhämtning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trygghet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utmaningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Självinsikt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samvaro med andra	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nya platser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Attraktiv natur- och kulturmiljö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. När du varit utomhus i naturen under de senaste 12 månaderna, i vilken utsträckning brukar du ha negativa upplevelser av följande?
 Markera ett svar på varje rad.

	Inte alls	I liten utsträckning	I viss utsträckning	I stor utsträckning	I mycket stor utsträckning
Buller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nedskräpning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vindkraft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skogsbruk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jordbruk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Terrängkörningsfordon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andra friluftsutövare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förbudsskyltar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stängsel/vägbommar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Tänk nu på det naturområde närmast din bostad där du har möjlighet att under fritiden vistats för välbefinnande och naturupplevelser.

8. Ungefär hur långt är det mellan din bostad och detta område?
 Markera endast ett svarsalternativ.

Mindre än 100 meter
 100 m – 500 m
 500 m – 1 km
 1 km – 3 km
 3 km – 10 km
 Mer än 10 km

9. Ungefär hur ofta brukar du besöka ditt närmaste naturområde?
 Markera endast ett svarsalternativ.

Varje dag
 Varje vecka
 Någon gång per månad
 Någon gång per år
 Mer sällan än en gång per år
 Aldrig → Gå till fråga 12

10. Ungefär hur länge brukar ditt besök i genomsnitt vara i ditt närmaste naturområde (räkna inte med ev. tid för resa från/till området)?
 Markera endast ett svarsalternativ.

Mindre än 30 minuter
 30 minuter – 1 timme
 1 timme – 3 timmar
 3 timmar – 6 timmar
 6 timmar – 1 dag
 2 dagar – 3 dagar
 4 dagar – 7 dagar
 Mer än 7 dagar

11. På vilket sätt brukar du ta dig till ditt närmaste naturområde?
 Markera ett eller flera svarsalternativ.

Till fots
 Cykel
 Moped, motorcykel
 Bil
 Buss
 Tåg
 På annat sätt

Nu följer några mer allmänna frågor om allemansrätten, utvistelser och friluftsliv. Med friluftsliv menas vistelser utomhus i natur- och kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling.

12. I vilken grad anser du att...?
 Markera det alternativ som bäst stämmer med din åsikt.

	I mycket låg grad	I låg grad	I varken låg eller hög grad	I hög grad	I mycket hög grad	Vet inte
...möjligheterna till friluftsliv påverkat ditt val av bostadsort?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...utomhusvistelse gör din vardag mer meningsfull?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...du känner dig trygg när du vistas ute i naturen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...naturens tillgänglighet under senare år blivit bättre?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...allemansrätten är viktig för dina utomhusaktiviteter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...allemansrätten är viktig att försvara?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...friluftsliv är positivt för din hälsa?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Är du medlem i någon friluftsgesällskap?

Ja
 Nej

<p>14. Allemansrätten ger möjlighet till att vistas ganska fritt i skog och mark i Sverige utan markägarens tillstånd. Tror du att följande påståenden är sanna eller falska? Markera ett alternativ för varje påstående.</p>			
	Sant	Falskt	Vet inte
Du får plocka bär och svamp i skogen utan att fråga markägaren om lov.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Du får fritt fiska med kastspö (handredskap) i våra fem största sjöar Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren, och Storsjön.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Du får utan att fråga tälta en natt på mark som inte används för jordbruk och som ligger långt från hus där folk bor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Du får utan att fråga fälla enstaka större träd i någon annans skog om du bara använder veden på platsen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p>Nu följer några frågor om dina aktiviteter under coronapandemin.</p>			
<p>15. Vilket naturområde har du framförallt besök under coronapandemin? Markera endast ett svarsalternativ.</p>			
<p><input type="checkbox"/> De som finns i mitt omedelbara närområde</p>			
<p><input type="checkbox"/> Stadsparker, trädgårdar och kolonier runt om i staden/tätorten</p>			
<p><input type="checkbox"/> Naturområden nära staden (30 min upp till 1 timmes avstånd med bil)</p>			
<p><input type="checkbox"/> Naturområden långt från staden (Mer än 1 timmes avstånd med bil)</p>			
<p>16. Tycker du att dina friluftsvanor har ändrats på grund av Coronautvecklingen?</p>			
<p><input type="checkbox"/> Ja</p>			
<p><input type="checkbox"/> Nej → Gå till fråga 21</p>			
<p><input type="checkbox"/> Vet inte</p>			
<p>17. På vilket sätt har dina friluftsvanor ändrats jämfört med tiden innan coronapandemin? Flera svar kan markeras.</p>			
<p><input type="checkbox"/> Jag vistas i naturen oftare jämfört med tidigare</p>			
<p><input type="checkbox"/> Jag vistas i naturen mer sällan jämfört med tidigare</p>			
<p><input type="checkbox"/> Jag är ute i naturen i längre tid jämfört med tidigare</p>			
<p><input type="checkbox"/> Jag är ute i naturen kortare tid jämfört med tidigare</p>			
<p><input type="checkbox"/> Jag söker upp nya områden</p>			
<p><input type="checkbox"/> Jag umgås mer med familj och kompisar i naturen</p>			
<p><input type="checkbox"/> Annan orsak: <input style="width: 300px; height: 20px;" type="text"/></p>			

<p>18. Vad är anledningen till att dina friluftsvanor har ändrats på grund av coronapandemin, varför har de ändrats? <i>Flera svar kan markeras.</i></p> <p><input type="checkbox"/> Jag vill bort från staden/hemmet</p> <p><input type="checkbox"/> Naturen har blivit ett ställe att återhämta mig och få energi</p> <p><input type="checkbox"/> Naturen är ett säkert ställe (liten risk att bli smittad)</p> <p><input type="checkbox"/> Naturen är det bästa sättet att umgås socialt med andra människor</p> <p><input type="checkbox"/> Jag arbetar hemma i hög utsträckning och har därför bättre möjlighet att vistas i naturen</p> <p><input type="checkbox"/> Annan orsak: <input type="text"/></p>
<p>19. Tror du att dina nya vanor kommer att fortsätta efter pandemin?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja</p> <p><input type="checkbox"/> Nej → <i>Gå till fråga 21</i></p> <p><input type="checkbox"/> Vet inte</p>
<p>20. Vad tror du dina nya vanor kommer att bli? <i>Flera svar kan markeras.</i></p> <p><input type="checkbox"/> Jag vill försöka komma ut i naturen oftare</p> <p><input type="checkbox"/> Jag vill använda mer tid ute i naturen</p> <p><input type="checkbox"/> Jag vill fortsätta upptäcka nya områden</p> <p><input type="checkbox"/> Jag vill använda naturen mer till att umgås med familj och vänner</p> <p><input type="checkbox"/> Jag vill ut oftare i syfte att återhämta mig och få energi</p> <p><input type="checkbox"/> Jag vill bli bättre på att kombinera natur och motion</p> <p><input type="checkbox"/> Naturen har blivit en viktig del av min livsstil nu</p> <p><input type="checkbox"/> Annan orsak: <input type="text"/></p>
<p>Avslutningsvis ställer vi några frågor om din bakgrund för att kunna jämföra svaren mellan olika grupper i samhället. Vi redovisar aldrig svar för enskilda personer.</p>
<p>21. Har du tillgång till något lantställe? T.ex. sommarhus, fritidshus eller fjällstuga?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja</p> <p><input type="checkbox"/> Nej</p>
<p>22. Har du tillgång till bil?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja</p> <p><input type="checkbox"/> Nej</p>
<p>23. Hur skulle du beskriva dig själv?</p> <p><input type="checkbox"/> Helt ny i naturen</p> <p><input type="checkbox"/> Vistas sällan i naturen</p> <p><input type="checkbox"/> Vistas i naturen då och då</p> <p><input type="checkbox"/> Vistas ofta i naturen</p>

24. Var växte du respektive dina föräldrar huvudsakligen upp?
 Markera det alternativ som passar bäst.

	I Sverige	I Danmark, Finland eller Norge	I övriga Europa	I annat land utanför Europa
Jag själv växte upp:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Min mor växte upp:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Min far växte upp:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

25. Vilket är ditt nuvarande civilstånd?

Ensamstående/singel

Särbo, (pojkvän/flickvän/partner du inte bor ihop med)

Gift/sambo/registrerad partner

Änka/änkling/efterlevande partner

Annat:

Vill inte svara

26. I vilken typ av ort bor du?
 Markera endast ett svarsalternativ.

Stockholm (tätort inkl. kranskommuner)

Stad med över 100 000 invånare

Stad med mellan 50 000 och 99 999 invånare

Tätort med mellan 5 000 och 49 999 invånare

Landsbygd med under 5 000 invånare

Vet inte

27. Hur många personer är ni i hushållet?
 Räkna med dig själv. Räkna med både vuxna och barn som bor minst halva tiden i ditt hushåll, dvs. även exempelvis sambos barn och familjehemsplacerade barn. Räkna inte med eventuella inneboende.

personer

28. Har du några barn under 16 år som bor tillsammans med dig minst halva tiden?
 Räkna även med exempelvis sambos barn och familjehemsplacerade barn.

Ja

Nej → Gå till fråga 30

29. Ungefär hur ofta är dina hemmavarande barn under 16 år ute i naturen?				
<i>Kryssa i det alternativ som passar in bäst på vardagar, helger och längre ledigheter.</i>				
	Aldrig	Sällan	Ganska ofta	Mycket ofta
På vardagarna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
På helgerna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Under längre ledigheter, semester, lov etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
30. Har du någon funktionsnedsättning eller långvarig sjukdom som påverkar dina möjligheter att kunna vistas ute i naturen?				
<i>Med funktionsnedsättning menas här att man kan ha en kognitiv funktionsnedsättning som t.ex. svårt att koncentrera sig, komma ihåg, läsa, skriva eller uttrycka sig. Det kan också handla om nedsatt syn, nedsatt hörsel, nedsatt rörelseförmåga, överkänslighet, psykisk funktionsnedsättning/ohälsa, trötthet, smärta eller något liknande.</i>				
<input type="checkbox"/> Ja				
<input type="checkbox"/> Nej				
31. Har du något ytterligare som du vill framföra är du välkommen att skriva det här. Det du skriver kommer då lämnas till Riksdagsförvaltningen tillsammans med dina svar.				

Tack för din medverkan!

BILAGA 2

Undersökning om friluftsvanor bland
befolkningen 2021: Teknisk rapport – En
beskrivning av genomförande och metoder

Undersökning om friluftsvanor bland befolkningen 2021

**Teknisk rapport - En beskrivning av
genomförande och metoder**

2021-12-09

Beteckning: 255370_8988651



Innehåll

1	Sammanfattning.....	2
2	Genomförande och metoder.....	3
2.1	Population och urval.....	3
2.2	Blankettfrågor och registeruppgifter	4
2.3	Datansamling.....	4
2.3.1	Kontroller.....	5
2.4	Bortfall	5
3	Viktberäkning och estimation.....	6
4	Viktberäkning.....	6
5	Estimation.....	9
5.1	Datats tillförlitlighet	10
5.1.1	Tillförlitlighet totalt.....	10
5.1.2	Osäkerhetskällor	10
5.1.3	Urval	11
5.1.4	Ramtäckning	11
5.1.5	Mätning.....	11
5.1.6	Bortfall	11
5.1.7	Bearbetning.....	11
5.1.8	Jämförbarhet och användbarhet	12

1 Sammanfattning

Den här rapporten beskriver hur SCB har genomfört uppdraget **Undersökning om friluftsvanor bland befolkningen 2021** och vilka metoder som har använts.

Om du har frågor är du välkommen att höra av dig till den ansvariga på SCB; Johan Wilén, telefon 010 - 479 45 16, eller e-post johan.wilen@scb.se

Uppdragets syfte: Kulturutskottet har beslutat att genomföra en uppföljning/utvärdering av friluftslivet. En möjlig fördjupning har även varit hur utövandet av friluftsliv har förändrats med anledning av den pågående pandemin.

Uppdragets parter: Enheten för demokratistatistik vid SCB genomförde under perioden september – november 2021 en undersökning på uppdrag av Riksdagsförvaltningen.

Kontaktpersoner: Undersökningsledare på SCB var Johan Wilén och Alexander Astlind var metodstatistiker. Riksdagsförvaltningens kontaktperson gentemot SCB var Joakim Skotheim.

Leverans: Resultatet i form av andelstabeller och teknisk rapport levererades vecka 49 enligt överenskommelse.

Urval: Urvalet bestod av ca 21 000 personer i åldern 16 år eller äldre år, och drogs från Registret över totalbefolkningen (RTB) som ett stratifierat obundet slumpmässigt urval. Stratifiering gjordes efter län och urvalet var ca 1 000 personer per län.

Totalt svarade 6 549 procent personer vilket innebär en svarsfrekvens på 31 procent.

2 Genomförande och metoder

2.1 Population och urval

Målpopulationen (den grupp av personer som undersökningen avser) bestod av personer boende i Sverige som i åldern 16 år och äldre.

Urvalet bestod av ca 21 000 personer i åldern 16 år eller äldre, och drogs från Registret över totalbefolkningen (RTB) som ett stratifierat obundet slumpmässigt urval. Stratifiering gjordes efter län och urvalet var ca 1 000 personer per län. För att kompensera för övertäckning drogs ytterligare några personer i varje län, se tabell 1 nedan. Totalt svarade 6 549 procent personer vilket innebär en total svarsfrekvens på 31 procent.

Tabell 1 Sammanfattning av urvalsram och urval fördelat på län

Delpopulation	Antal i urvalet	Antal i urvalsramen
Stockholm	1 022	1 950 529
Uppsala	1 003	317 667
Södermanland	1 009	245 091
Östergötland	1 009	386 092
Jönköping	1 011	298 667
Kronoberg	1 007	165 519
Kalmar	1 009	205 791
Gotland	1 002	50 805
Blekinge	1 001	133 138
Skåne	1 021	1 135 253
Halland	1 010	275 471
Västra Götaland	1 016	1 429 573
Värmland	1 008	237 323
Örebro	1 001	252 057
Västmanland	1 005	228 894
Dalarna	1 007	239 846
Gävleborg	1 009	240 875
Västernorrland	1 004	205 279
Jämtland	1 006	109 006
Västerbotten	1 006	226 949
Norrbotten	1 002	211 952

Totalt	21 168	8 545 777
--------	--------	-----------

2.2 Blankettfrågor och registeruppgifter

Underlag till frågeblanketten med frågor, svarsalternativ och hoppinstruktioner för frågor togs fram av Riksdagsförvaltningen. Utgångspunkt var den frågeblankett som användes av Naturvårdsverket 2018. Missiv och påminnelsebrev togs fram i samarbete mellan SCB och Riksdagsförvaltningen, med utgångspunkt i de mallar för missiv och andra brev till uppgiftslämnare som SCB använder.

Grundläggande för att få bra kvalitet i en statistisk undersökning är att data som samlas in håller hög kvalitet. För att säkerställa att frågorna fungerar så bra som möjligt ska alla frågeblanketter som skickas ut via SCB genomgå blanketten en mätteknisk granskning. Den mättekniska granskningen innebär att frågeblanketten granskas på ett systematiskt sätt av mätteknisk expertis.

Frågornas slutliga utformning bestämdes i samråd mellan Riksdagsförvaltningen och SCB. Blanketten omfattade 131 frågor som rymdes på 10 tryckta A4-sidor.

Förutom de variabler som samlades in via frågeblanketten hämtades variabler från registret över totalbefolkningen. Dessa var kön, ålder, region och födelse-land.

2.3 Datainsamling

Innan utskick gjordes en kontroll av personerna i urvalet mot de senaste folkbokföringsuppgifterna, för att ta fram aktuella adressuppgifter. Vid kontrollen och under insamlingsfasen framkom det att 13 personer inte längre tillhörde populationen utan utgjorde känd övertäckning, det vill säga den övertäckning som identifierats. Orsakerna till övertäckning var att personerna emigrerat eller avlidit.

Tabell 2 Känd övertäckning (öt)

Orsak	Antal inkl. övertäckning
Avlidna eller emigrerat	13
Antal i urval efter känd öt	21 155

Insamlingen genomfördes som en webbenkät och postenkät. Samtliga utskick, i form av informationsbrev, påminnelsebrev samt enkät med inloggningsuppgifter, gjordes per post. Totalt tre utskick gjordes. Vid det första och andra utskicket skickas ett missiv med inloggningsuppgifter i form av användarnamn och lösenord till urvalspersonerna. I dessa brev fanns en hänvisning till den sida där inloggning till webblanketten skedde.

Vid det tredje utskicket skickas även en pappersblankett till urvalspersonerna. I utskicken informerades det även om dataskyddslag-

stiftningen samt offentlighets- och sekretesslagen och att det var frivilligt att medverka i undersökningen.

Totalt svarade 6 549 procent personer vilket innebär en total svarsfrekvens på 31 procent av urvalet efter att den kända övertäckningen tagits bort.

Tabell 3 Beskrivning av inflödet. Antal och andel svar totalt

Samtliga		
	Antal	Andel (%)
Efter utskick 1	2763	13
Efter utskick 2	1537	7
Efter utskick 3	2249	11
Totalt antal svar	6 549	31
Bortfall	14 606	69

2.3.1 Kontroller

Kontroller har genomförts bland annat för att säkerställa att endast valida värden förekommer i materialet.

I ett tidigt skede av insamlingen granskades webblancketten så att det inte har uppstått några tekniska fel. Detta gjordes genom kontroll av giltiga värden med hjälp av frekvenstabeller. Datamaterialet granskades före avslut med hjälp av frekvenstabeller för att upptäcka och korrigera eventuella kvarstående fel.

SCB kan inte garantera att den utvalda personen själv besvarat frågeblanketten. Någon kontroll av att rätt person har besvarat frågeblanketten har inte gjorts.

2.4 Bortfall

Bortfallet består dels av objektbortfall, som innebär att frågeblanketten inte är besvarad alls, dels av partiellt bortfall som innebär att vissa frågor i blanketten inte är besvarade. Om de urvals personer som utgör bortfall skiljer sig från de svarande med avseende på undersökningsvariablerna, kan det systematiska felet (bias) i form av bortfallsskevheter öka för skattningarna som grundar sig på enbart de svarande. För att reducera bortfallsskevheter har vikter beräknats med hjälp av kalibreringsestimation (se senare avsnitt om kalibrering). Vikterna kan användas för att i viss mån kompensera för bortfallsskevheter vid resultatframställning.

Objektbortfall kan bland annat bero på att uppgiftslämnaren inte är villig att delta i undersökningen, att uppgiftslämnaren inte går att nå eller att uppgiftslämnaren är förhindrad att medverka. Objektbortfallet i denna undersökning redovisas i tabell 4 nedan.

Tabell 4 Beskrivning av objektsbortfall

	Totalt
Ej avhörda	14 047
Avböjd medverkan	41
Inkommen tom, oanvändbar, efter avslut	152
Förhindrad medverkan	64
Ej anträffad	302
Totalt	14 606

Med "Ej avhörda" menas att ingen uppgift om varför frågeblanketten inte är besvarad har lämnats. Med "Avböjd medverkan" menas att SCB meddelats att uppgiftslämnaren inte vill medverka i undersökningen. "Förhindrad medverkan" innehåller personer som på grund av språkhinder eller övrigt inte kunnat medverka. "Ej anträffad" innehåller personer som saknar adress i Registret över totalbefolkningen (RTB), har hemlig adress, är tillfälligt bortresta, postreturer samt personer som inte finns i RTB vid urvalstillfället.

Partiellt bortfall kan bero på att en fråga är svår att förstå, är känslig, att uppgiftslämnaren missar att besvara frågan eller att instruktionerna vid hoppfrågor misstolkas.

3 Viktberäkning och estimation

För varje svarande person (kallas objekt i fortsättningen) har en vikt beräknats. Syftet med detta är att kunna redovisa resultat för hela populationen och inte bara för de svarande. Vikten kallas därför även för uppräkningsstal.

Vikterna/uppräkningsstalen multipliceras med objektens variabelvärden för att skapa statistikvärden gällande för populationen. Om vikterna inte används vid beräkning av skattningar så kan resultaten bli missvisande. Vikterna kompenserar för objektsbortfallet, men inte för det partiella bortfallet.

Vikterna har beräknats utifrån urvalsdesignen samt antaganden om objektsbortfall och ramtäckning. Beräkningen gjordes i SAS med hjälp av ett av SCB utvecklat makro (ETOS).

4 Viktberäkning

I en urvalsundersökning är skattningarna behäftade med *urvalsosäkerhet* beroende på att endast en delmängd av populationen studeras. Bortfall gör att antalet svar minskar ytterligare vilket ökar osäkerheten. Om de objekt som utgör bortfall dessutom avviker från de svarande med avseende på undersökningsvariablerna kan även så kallad *bortfallskevh* uppstå.

Både urvalsosäkerhet och bortfallskevh kan reduceras genom att använda ett effektivt uppräkningsförfarande, så kallad *kalibreringssestimation*. I detta förfarande används registervariabler vars värden är kända för samtliga objekt i populationen.

Uppräkningsvikterna justeras så att de beskriver registervariablernas fördelning i populationen.

En registervariabel är lämplig att använda om (Lundström och Särndal (2001): Estimation in the Presence of Nonresponse and Frame Imperfections, Statistics Sweden)

- 1) Variabeln samvarierar med svarsbenägenheten. Det leder till en minskning av bortfallsskevheten för alla skattningar;
- 2) Variabeln samvarierar med målvariabler. Det minskar bortfallsskevhets och varians för skattningar av dessa målvariabler;
- 3) Variabeln avgränsar viktiga redovisningsgrupper. Det kan ge minskad varians i skattningar för dessa redovisningsgrupper.

Ett antal registervariabler har studerats inför viktberäkningen i denna undersökning. I tabell 5 redovisas de variabler som har använts för att ta fram vikterna. De valda variablerna är tänkta att justera för bortfallsskevhets eller minska skattningarnas varians.

Tabell 5 Registervariabler som ingår i kalibreringen

Variabel	Kategorier	Källa
Kön	1 = Man	RTB 2020-05-31
	2 = Kvinna	
Ålder (år 2021-09-08)	1 = 16– 29 år	RTB 2020-05-31
	2 = 30 – 49 år	
	3 = 50 – 64 år	
	4 = 65 – år	
Region	21 grupper	RTB 2021-08-31
Civilstatus	1 = Gift, registrerad partner	RTB 2021-08-31
	2 = Övriga	
Födelseland	1 = Inrikes född	RTB 2021-08-31
	2 = Utrikes född	
Utbildningsnivå	1 = Förgymnasial	Ureg 2021-01-01
	2 = Gymnasial	
	3 = Eftergymnasial	
Inkomst (tusentals kr)	1 = 0–142 + okänd	IoT 2018
	2 = 142–270	
	3 = 270–398	
	4 = > 398	

4.1.1.1 Svarsandelar

I tabell 6-12 nedan redovisas svarsandelen i procent per kategori för de olika registervariablerna. Sambandet mellan de svarande och bortfallet studeras genom att beräkna den vägda svarsandelen per kategori för de tänkta hjälpvariablerna. Vid vägningen används designvikten beräknad som $d_k = N_h/n_h$ där N_h är antal personer i populationen i grupp h och n_h är antal personer i urvalet som tillhör grupp h .

Svarsandelen för hela populationen är 31 procent. Stora skillnader mellan svarsandelarna tyder på en skev svarsfördelning för variabeln.

Om det finns ett samband mellan svarsbenägenhet och variabeln och kan den antas vara en stark hjälpvariabel enligt kriterium 1.

Tabell 6. Skattad procentuell andel svarande fördelat på kön

Kategori	Svarsandel %	Andel svar %	Antal i urvalet exkl. övertäckning
Man	28,5	48	10 628
Kvinna	31,3	52	10 527

Tabell 7. Skattad procentuell andel svarande fördelat på ålder

Kategori	Svarsandel %	Andel svar %	Antal i urvalet exkl. övertäckning
16 – 34 år	16,0	10,7	4 058
35 – 49 år	22,0	24	6 360
50 – 64 år	36,2	27,4	4 791
65 – år	45,4	37,9	5 946

Tabell 8. Skattad procentuell andel svarande fördelat på region

Kategori	Svarsandel %	Andel svar %	Antal i urvalet exkl. övertäckning
Stockholm	28,5	21,8	1 022
Uppsala	32,6	4,1	1 003
Södermanland	29,0	2,8	1 009
Östergötland	33,1	5,0	1 009
Jönköping	31,7	3,7	1 011
Kronoberg	30,2	2,0	1 004
Kalmar	32,3	2,6	1 009
Gotland	33,5	0,7	1 002
Blekinge	30,0	1,6	995
Skåne	27,0	12,0	1 021
Halland	30,4	3,3	1 010
Västra Götaland	29,9	16,8	1 016
Värmland	31,1	2,9	1 008
Örebro	29,5	2,9	1 001
Västmanland	29,4	2,6	1 004
Dalarna	33,6	3,2	1 007
Gävleborg	31,2	3,0	1 009
Västernorrland	28,9	2,3	1 004
Jämtland	33,5	1,4	1 004
Västerbotten	33,4	3,0	1 006
Norrbotten	31,5	2,6	1 001

Tabell 9. Skattad procentuell andel svarande fördelat på civilstånd

Kategori	Svarsandel %	Andel svar %	Antal i urvalet exkl. övertäckning
Gift, registrerad partner	37,0	49,6	8 353
Övriga	25,0	50,4	12 802

Tabell 10. Skattad procentuell andel svarande fördelat på födelse land

Kategori	Svarsandel %	Andel svar %	Antal i urvalet exkl. övertäckning
Inrikes född	33,8	87,9	17 311
Utrikes född	16,2	12,1	3 844

Tabell 11. Skattad procentuell andel svarande fördelat på utbildningsnivå

Kategori	Svarsandel %	Andel svar %	Antal i urvalet exkl. övertäckning
Förgymnasial	19,0	15,3	5 187
Gymnasial	26,6	36	9 334
Eftergymnasial	41,0	48,7	6 634

Tabell 12. Skattad procentuell andel svarande fördelat på inkomstgrupper (1000-tals kr)

Kategori	Svarsandel %	Andel svar %	Antal i urvalet exkl. övertäckning
0–142 + okänd	18,7	16,0	5 282
142–270	30,7	23,1	5 274
270–398	30,3	24,0	5 301
> 398	39,0	36,9	5 298

Svarsandelarna varierar mellan de olika tilltänka hjälpvariablerna. Störst spridning syns för variablerna ålder, civilstånd, födelse land, utbildningsnivå och inkomst. Detta gör variablerna till starka kandidater enligt kriterium 1. För kön svarar kvinnor i något högre utsträckning än män och uppdelat på region så svarar bosatta i Jämtland och på Gotland i något högre utsträckning än övriga.

4.1.1.2 Avgränsning av redovisningsgrupper

Om hjälpvariablerna avgränsar viktiga redovisningsgrupper kan kvaliteten bli bättre i dessa grupper. Vilket motsvarar det 3:de kriteriet. Kalibreringsestimatorn ger konsistenta skattningar i den meningen att estimatorn ger exakta skattningar för utnyttjade registertotaler. Det är därför viktigt att vid val av hjälpvariabler fundera på vilka skattningar man vill få konsistenta. Inga särskilda variabler har angivits som avgränsning av redovisningsgrupper. Däremot utgör län stratifieringsvariabel. Även kön kan tänkas vara en viktig variabel för redovisning.

4.1.1.3 Slutligt val av hjälpvektor

Efter en sammanvägning av ovanstående analys samt efter kontroll av vikternas fördelning används följande hjälpvektor i kalibreringen: Län+kön+ålder+civilstånd+födelse land+inkomst+utbildning

5 Estimation

Utifrån undersökningens design fås en designvikt. Den kan användas för att ta fram skattningar när bortfall inte förekommer. De vikter som tas fram med kalibreringsestimation justerar designvikterna utifrån registervariablerna och ges av

$$w_k = d_k \cdot v_k$$

där w_k är vikt/uppräkningsstal för objekt k , d_k är designvikt för objekt k och v_k ger justeringen för objekt k utifrån registervariabler.

Vikterna bygger på antagandet att ramen återspeglar populationen väl och därmed att över- och undertäckningen är försumbar.

För en mer utförlig beskrivning av kalibreringsestimatore se Lundström och Särndal (2001): *Estimation in the Presence of Nonresponse and Frame Imperfections, Statistics Sweden*.

Skattningar av totaler ges av

$$\hat{Y} = \sum_r w_k y_k$$

där w_k är vikt/uppräkningsstal för objekt k och y_k är variabelvärde för objekt k . Notera att summering sker över de svarande r .

Skattningar av medelvärden ges av

$$\hat{\bar{Y}} = \frac{\sum_r w_k y_k}{\sum_r w_k}$$

där w_k är vikt/uppräkningsstal för objekt k och y_k är variabelvärde för objekt k . Summering sker över de svarande r .

5.1 Datats tillförlitlighet

5.1.1 Tillförlitlighet totalt

Statistiken är behäftad med osäkerhet. Vid bedömning av hur olika osäkerhetskällor påverkar statistiken från en undersökning skiljer man på slumpmässiga och systematiska avvikelser. Slumpmässiga avvikelser orsakar enligt statistisk teori beräkningsbar osäkerhet hos de skattade resultaten. Systematiska avvikelser påverkar resultaten i en viss riktning. Med total osäkerhet avses den sammanlagda osäkerheten = slumpmässiga + systematiska avvikelser. Det är svårt att ange hur tillförlitligheten påverkas av eventuella systematiska avvikelser (skevhet) då det ofta kräver resurskrävande utvärderingsinsatser. En sådan utvärdering har inte gjorts för detta uppdrag.

5.1.2 Osäkerhetskällor

Urvalsosäkerhet och bortfallsskevhet är de osäkerhetskällor som kan antas påverka datas tillförlitlighet mest. I undersökningen används tekniken med kalibrering av vikter, vilket är en effektiv och flexibel metod för att reducera osäkerheter orsakade av urval och bortfall. De kalibrerade vikterna används vid framställningen av de tabeller som levereras till samverkansprogrammet.

5.1.3 Urval

Kvalitetskomponenten avser osäkerhet som uppkommer på grund av att endast ett urval av populationen undersöks. Urvalsosäkerheten är således den avvikelse mellan ett skattat värde och det faktiska värdet som beror på att man inte undersöker alla objekt i populationen. Urvalsosäkerheten minskar med en ökad urvalsstorlek. Urvalsosäkerheten bör beaktas när man drar slutsatser från undersökningen.

5.1.4 Ramtäckning

Under- och övertäckning innebär att ram- och målpopulation inte helt stämmer överens. Undertäckning innebär att vissa objekt som ingår i målpopulationen saknas i ramen. Övertäckning innebär att objekt som inte ingår i målpopulationen ändå finns i ramen. Ett sätt att minska täckningsbrister är att använda bra och uppdaterade register för att ta fram ramar.

Från Registret över totalbefolkningen (RTB) hämtades adressuppgifter till urvalspersonerna. RTB uppdateras dagligen via aviseringar från Skatteverket om födselar, dödsfall, flyttningar inom landet, in- och utvandringar. Täckningsbrister beror dels på den undertäckning som uppstår då personer bosatta i Sverige saknas i ramen och dels på övertäckning som t.ex. föreligger då personer i ramen inte längre bor kvar i landet.

5.1.5 Mätning

Ett fel som kan uppstå vid mätning är att lämnade uppgifter skiljer sig från faktiska uppgifter. Felet kallas mätfel och kan uppkomma då uppgiftslämnaren inte minns de faktiska uppgifterna, missförstår frågan eller medvetet svarar felaktigt. Ett sätt att minska detta är att ha en väl genomarbetad frågeblankett,

5.1.6 Bortfall

Skevheter i skattningar på grund av bortfall inträffar om objekten i bortfallet och de svarande skiljer sig åt avseende frågorna i undersökningen.

Eventuella bortfallsfel kan reduceras genom att på ett effektivt sätt justera undersökningens vikter. En beskrivning av förfarandet finns i den bortfallsanalys som gjorts i samband med valet av hjälpinformation till kalibreringen (se tidigare avsnitt).

5.1.7 Bearbetning

Vid den manuella och maskinella bearbetningen av data kan osäkerhet uppstå. Exempel på bearbetningsbrister är registreringsfel och kodningsfel. Dessa kan förhindras och upptäckas i de kontroller som genomförs vid dataregistreringen. I den här undersökningen bedöms osäkerheten på grund av registrering vara litet eftersom frågeblanketten i stort endast hade fasta svarsalternativ. Där öppna svarsalternativ fanns, har en rimlighetsbedömning gjorts. Det gäller antalet personer i

hushållet, där de som angett att de har fler än 12 i sitt hushåll kodats som bortfall.

5.1.7.1 Statistiska mått

Materialet lämpar sig att redovisas som totaler eller procentuella andelar för hela målpopulationen eller fördelat på olika redovisningsgrupper.

5.1.7.2 Redovisningsgrupper

Ofta redovisas statistik inte bara för hela populationen utan också för delgrupper (redovisningsgrupper). Redovisningsgrupper i den här undersökningen kan avgränsas med hjälp av registervariabler (exempelvis delpopulation, kön och ålder) eller bakgrundsfrågor i enkäten.

5.1.7.3 Tabeller

Skattningarna i tabellerna har räknats upp till populationsnivå, vilket innebär att resultatet avser hela populationen och inte endast de svarande. Andelsuppgifterna är således skattningar av antalet i populationen med den aktuella egenskapen. Att antalet individer är olika för olika frågor beror på hoppinstruktioner då olika delpopulationer avses.

För de följdfrågor som föregås av hoppinstruktioner har selekteringar genomförts vid tabellframställandet, enligt den instruktion som fanns i blanketten.

I andelstabellerna är värdena avrundade till närmaste heltal och värden under 0,5 är därmed avrundade till noll.

Tabellerna har sekretessgranskats (prickats ..) så att inga uppgifter för enskilda objekt röjs. Gränsen är satt till att minst 5 svar ska finnas för en redovisningsvariabel, och 100 svarande per redovisningsgrupp.

De tabeller som presenteras i denna rapport har tagits fram enligt de formler som presenterats i avsnitt "Viktberäkning och estimation" med hjälp av SAS och variansprogrammet ETOS.

5.1.8 Jämförbarhet och användbarhet

5.1.8.1 Jämförbarhet över tid

Detta är andra gången som SCB genomför undersökningen, utöver den undersökning som gjordes 2018. Vid 2018 års undersökning var Naturvårdsverket kund och då levererade SCB inga tabeller utan endast en datafil.

BILAGA 3

Enkät till kommuner om friluftslivspolitiken i kommunen 2021

1 Upplever du att antalet besökare i kommunens *natur- och friluftsområden*, t.ex. naturreservat och leder har förändrats under pandemin (i jämförelse med 2019)?

- Stor minskning
- Liten minskning
- Ingen förändring
- Liten ökning
- Stor ökning
- Vet ej/kan inte bedöma

2 Upplever du att antalet besökare i kommunens *tätortsnära natur*, t.ex. parker och tätortsnära skog har förändrats under pandemin (i jämförelse med 2019)?

- Stor minskning
- Liten minskning
- Ingen förändring
- Liten ökning
- Stor ökning
- Vet ej/kan inte bedöma

3 Upplever du att andelen förstagångsbesökare/naturovana besökare har förändrats under pandemin (i jämförelse med 2019)?

- Stor minskning
- Liten minskning
- Ingen förändring
- Liten ökning
- Stor ökning
- Vet ej/kan inte bedöma

4 Hur upplever du det förändrade besökstrycket i kommunens *natur- och friluftsområden*?

- Mycket negativ
- Lite negativ
- Varken negativ eller positiv
- Lite positiv

- Mycket positiv
- Vet ej/kan inte bedöma

5 Upplever du att följande företeelser har förändrats under pandemin (i jämförelse med 2019)?

Markera ett svar på varje rad.

	Stor minskning	Liten minskning	Ingen förändring	Liten ökning	Stor ökning	Vet ej/ kan inte bedöma
Nedskräpning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Olovlig eller oaktam eldning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konflikter mellan friluftsutövare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Terrängkörning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skadegörelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Markslitage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trängsel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Problem kring parkering/brist på parkering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Incidenter mellan människa och betesdjur t.ex. i beteshagar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dasstämning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vedåtgång	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Olovlig uppsättning av skyltar/stängsel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6 Fler besökare har under pandemin hittat till områden som tidigare inte varit så välbesökta (i jämförelse med 2019)?

- Instämmer inte alls
- Instämmer i mycket liten utsträckning
- Varken instämmer eller instämmer inte

- Instämmer delvis
- Instämmer i hög utsträckning

7 Behovet att vidta åtgärder för att öka kunskapen om natur, allemansrätt, skyddade områden m.m. hos besökare har ökat?

- Instämmer inte alls
- Instämmer i mycket liten utsträckning
- Varken instämmer eller instämmer inte
- Instämmer delvis
- Instämmer i hög utsträckning

8 Beslutade kommunen om extra resurser i tilläggsbudgeten för 2020 till friluftsliv, t.ex. informationsinsatser rörande allemansrätten, skötsel av grönområden, leder m.m. med anledning av den pågående pandemin?

- Ja
- Nej
- Ej relevant/ingen tilläggsbudget beslutades
- Vet ej/kan inte bedöma

9 Hur förändrades kommunens förvaltnings- och tillsynskostnader av parker, friluftsområden, naturreservat och leder under verksamhetsåret 2020?

- Stor minskning (över 10 %)
- Liten minskning (mellan 1–10 %)
- Ingen förändring
- Liten ökning (mellan 1–10 %)
- Stor ökning (över 10 %)
- Vet ej/kan inte bedöma

10 Beslutade kommunen om extra resurser i budgeten för 2021 till friluftsliv, t.ex. informationsinsatser rörande allemansrätten, skötsel av grönområden, leder m.m. med anledning av den pågående pandemin?

- Ja
- Nej
- Vet ej/kan inte bedöma

11 Har kommunens budget för 2021 för förvaltnings- och tillsynskostnader av t.ex. parker, friluftsområden, naturreservat och leder förändrats jämfört med 2020?

- Stor minskning (över 10 %)
- Liten minskning (mellan 1–10 %)
- Ingen förändring
- Liten ökning (mellan 1–10 %)
- Stor ökning (över 10 %)
- Vet ej/kan inte bedöma

12 Finns det i din kommun medel i den kommunala budgeten för bidrag till lokala ideella friluftsföreningar eller lokala friluftsföreningar?

- Ja
- Nej
- Vet ej/kan inte bedöma

13 Om ja på fråga 12; Hur har budgeten för 2021 förändrats på grund av pandemin?

- Stor minskning (över 10 %)
- Liten minskning (mellan 1–10 %)
- Ingen förändring
- Liten ökning (mellan 1–10 %)
- Stor ökning (över 10 %)
- Vet ej/kan inte bedöma

14 Har kommunen på grund av extra insatser till följd av pandemin ansökt om LONA-bidrag (Lokala naturvårdssatsningen) under 2020 som den annars inte skulle ha ansökt om?

- Ja
- Nej
- Vet ej/kan inte bedöma

15 Planerar kommunen att ansöka om LONA-bidrag (Lokala naturvårdssatsningen) vid nästa utlysning den 1 december 2021 med anledning av extra insatser till följd av pandemin?

- Ja
- Nej
- Vet ej/kan inte bedöma

16 Om du har ytterligare synpunkter eller kommentarer om frågorna som rör friluftslivspolitiken så får du gärna skriva dem här:

Har ni fått information från era skolor om hur den nya gymnasielagen påverkat *lärarnas* arbetsbelastning, t.ex. i samband med omdömen/betygsättning?

- Har ökat i mycket hög grad
- Har ökat i ganska hög grad
- Har ökat i ganska låg grad
- Har ökat i mycket låg grad
- Har inte påverkat alls
- Kan inte bedöma

BILAGA 4

Inkomna svar på enkäterna till kommunerna utifrån kommunstorlek och fjällkommuner

Nedan ges en mer detaljerad redovisning av de inkomna svaren på enkäterna till kommunerna uppdelat på de olika kommunkategorier som förekommer i rapporten. Uppgifterna om totalt antal kommuner per kategori är hämtade från SKR. Uppgifterna från SKR om antalet invånare i de olika kommunstorlekarna – och som kodades in som bakgrundsvariabel i enkäterna – var de som gällde per den 31 december 2020.

Med differens avses skillnaden (i antal) mellan hur många kommuner som svarade jämfört med hur många som skulle ha svarat om den totala svarsfrekvensen (dvs. 74,5 procent) hade varit jämnt fördelad över alla kommunkategorier.

Tabell 1 – Svarsfrekvens på kommunenkäten

Kommunstorlek	Antal kommuner	Antal svarande kommuner	Svarsprocent (per kategori)	Differens
< 15 000	130	89	68,5 %	-8
15 000–25 000	54	40	74,1 %	±0
25 000–50 000	58	47	81,0 %	+4
50 000–100 000	29	23	79,3 %	+1
100 000 <	19	17	89,5 %	+3
Summa	290	216		
Svarsprocent (totalt för hela enkäten)		74,5 %		

Som tabellen ovan visar är svarsfrekvensen något lägre för kommuner med färre än 15 000 invånare, medan svarsfrekvensen är högre för tre av kommunstorlekarna, framför allt kommuner med fler än 100 000 invånare.

En annan bakgrundsvariabel var om kommunerna var fjällkommuner eller inte. Sverige har 15 fjällkommuner, 12 av fjällkommunerna har färre än 15 000 invånare och 3 av fjällkommunerna har 15 000–25 000 invånare. De 15 fjällkommunerna är Arjeplog, Berg, Dorotea, Gällivare, Härjedalen, Jokkmokk, Kiruna, Krokom, Malung-Sälen, Sorsele, Storuman, Strömsund, Vilhelmina, Åre och Älvdalen. Av fjällkommunerna svarade 9 av kommunerna, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 60 procent, vilket innebär att två kommuner färre svarade jämfört med ett utfall i nivå med svarsfrekvensen för enkäten som helhet.

BILAGA 5

Organisationer som fått bidrag under perioden 2010–2021

Cykelfrämjandet	Cykelsällskapet	Friluftsförbundet
Fältbiologerna	Förbundet Skog & Ungdom	Korpen Svenska motions- idrottsförbundet
Naturskoleföreningen	Riksförbundet Hälso- främjandet	Riksförbundet Sveriges 4H
Scouterna	Sportfiskarna	Sveriges Hembygdsförbundet
Sveriges Ornitologiska förening, BirdLife Sverige	Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbundet	Svenska Botaniska Före- ningen
Svenska Brukshundklubben	Svenska Båtunionen	Svenska Fjällklubben
Svenskt Friluftsliv	Svenska Frisksportför- bundet	Svenska Folkspportförbundet
Svenska Gång- och Vandrarförbundet	Svenska Islandshäst- förbundet	Svenska Jägareförbundet
Svenska Kanotförbundet	Svenska Kennelklubben	Svenska Klätterförbundet
Svenska Kryssarklubben	Svenska Livräddningssäll- skapet	Svenska Naturskydds- föreningen
Svenska Orienterings- förbundet	Svenska Scoutrådet	Svenska Skridskoförbundet
Svenska Turistföreningen		

BILAGA 6

Skolverkets kommentarer till kursplanen för idrott och hälsa i grundskolan

Skolverket tillhandahåller ett kommentarmaterial vars avsikt är att ge en bredare och djupare förståelse för de skrivningar och ställningstaganden som finns i kursplanerna.⁵⁰⁵ Idrott och hälsa är ett ämne som t.ex. ska stimulera elevernas intresse för att vara fysiskt aktiva och vistas i naturen, samt att ämnet erbjuder en bredd av rörelseaktiviteter och aktiviteter inom friluftsliv och utevistelse.

Kommentarer till kursplanens syfte riktar sig till läraren och beskriver de övergripande målsättningar som ska gälla för undervisningen. Kommentarna avslutas med fyra långsiktiga mål som avgränsar de delar av syftet som ligger till grund för kunskapskraven.

Vidare beskriver materialet också hur det centrala innehållet utvecklas över årskurserna och vad lärare kan fokusera på när de gör bedömningar i förhållande till kunskapskraven i de olika ämnena. Det centrala innehållet är uppdelat i kunskapsområden som i sin tur består av ett antal innehållspunkter. Kunskapsområdena utgör inte separata arbetsområden för undervisningen, utan de kan kombineras på olika sätt för att därmed uppnå syftet med undervisningen för elevgruppen. Vissa innehållspunkter återkommer i olika årskurser med olika omfattning och abstraktionsgrad, dvs. det sker en stegring av svårighetsgraden som innebär att komplexiteten ökar ju äldre eleverna blir. Samtidigt finns det också innehållspunkter som inte är genomgående inom kunskapsområdena.

Slutligen finns kommentarer till kursplanens kunskapskrav. Kunskapskraven fungerar som en måttstock vid bedömningen av elevens samlade kunskaper. Kraven behöver läsas och tolkas i relation till syftet, det centrala innehållet och den undervisning som har bedrivits. Kunskapskraven används för att läraren ska kunna göra sammanfattande värderingar av elevens kunskapsutveckling inom ämnet och kraven fungerar som ett verktyg för att bedöma elevens kunskaper för de årskurser där betyg sätts.

Kommentarer till kursplanens syfte och långsiktiga mål

I kommentarerna till kursplanens syfte i idrott och hälsa som börjar gälla den 1 juli 2022 står det att undervisningen i idrott och hälsa ska ge eleverna möjlighet att *utveckla förmåga att vistas utomhus och i naturen under olika årstider*. Eleverna ska utveckla kunskaper för att lösa olika uppgifter inom friluftsliv och utevistelse för att på så sätt *utveckla förståelse för värdet av ett aktivt*

⁵⁰⁵ Skolverket (2021) Kommentarmaterial till kursplanen i idrott och hälsa, Stockholm, 2021. Formuleringar i kommentarmaterialet som är hämtade från kursplanen är kursiverade i texten.

friluftsliv. Av syftestexten framgår att med ”utomhus” avser kursplanen alla miljöer utomhus. Till exempel skolgården, skolans närområde med torg, idrotts och andra aktivitetsanläggningar, men också skogsdungar, bergknallar och andra naturmiljöer. Utemiljön varierar mellan olika skolor beroende på var de är belägna, dvs. i staden eller på landet, i snörika eller snöfattiga områden eller vid kusten eller i inlandet. Dessa olika förutsättningar påverkar inriktningen på och valet av aktiviteter. Samtidigt ska de olika förutsättningarna inte begränsa omfattningen av undervisning utomhus. Enligt kursplanen är de långsiktiga målen i ämnet idrott och hälsa:

- förmåga att röra sig allsidigt i olika fysiska sammanhang,
- förmåga att genomföra och anpassa aktiviteter inom friluftsliv och utevistelse efter olika förhållanden och miljöer,
- förmåga att planera, genomföra och värdera olika aktiviteter utifrån hur de påverkar fysisk förmåga och hälsa, och
- förmåga att agera säkert och förebygga risker i samband med rörelse, friluftsliv och utevistelser samt att simma och hantera nödsituationer på land och i vatten.

Kommentarer till kursplanens centrala innehåll

Friluftsliv och utevistelse är ett av tre centrala kunskapsområden i idrott och hälsa. Utvecklingen av kunskaper i relation till natur och utevistelse är det centrala för kunskapsområdet. I kunskapsområdet ingår också naturen som kulturbärare och plats för rekreation. Det finns också kopplingar till friluftsliv och utevistelse och de andra kunskapsområdena rörelse och hälsa och levnadsvanor. Eleverna ska därigenom få erfarenheter av vistelse i naturen och andra utomhusmiljöer under olika årstider och förhållanden.⁵⁰⁶

- *Att orientera sig* handlar om kunskap om hur man följer kartor och skisser i olika miljöer. Det sker en successiv progression och komplexiteten från att eleverna ska kunna orientera sig i närmiljön, enklare övningar i närmiljön, t.ex. klassrummet eller skolgården, i närliggande natur och utemiljö och slutligen i okända miljöer med hjälp av kartor och andra hjälpmedel.
- *Natur- och utemiljö* fokuserar på kunskap om ett utforskande förhållnings-sätt, värnandet om utomhusmiljön och naturen genom allemansrättens föreskrifter samt kunskaper om hur man håller sig torr, mätt, varm och trygg i naturen. Enligt kursplanen handlar det för elever i de lägre årskurserna om vistelse, lekar och rörelse i natur- och utemiljö medan elever i de sista åren i grundskolan ska kunna planera och genomföra friluftaktiviteter, t.ex. förflytta sig i naturen, laga mat utomhus, hålla sig torr och varm genom att t.ex. bygga olika skydd för vind och nederbörd och göra upp eld. Det finns kopplingar till det centrala innehållet i ämnena biologi, hem- och konsumentkunskap samt geografi.

⁵⁰⁶ I princip samma kunskapsområden specificerades i kommentarmaterialet som gäller till dess det nya träder i kraft den 1 juli 2022. Se Skolverket (2011) Kommentarmaterial till kursplanen i idrott och hälsa, Stockholm, 2011.

- *Rättigheter och skyldigheter i naturen* lyfter fram olika frågeställningar som rör allemansrätten, t.ex. allemansrättens grunder, rättigheter och skyldigheter i naturen och dess tillämpning i praktiken. Allemansrätten ingår i alla stadier och undervisningen anpassas utifrån elevernas ålder samt de krav på anpassningar till allemansrätten som krävs beroende på de aktiviteter man planerar och genomför i olika natur- och utemiljöer. Det finns kopplingar till det centrala innehållet i ämnena biologi, hem- och konsumentkunskap samt geografi.
- *Säkerhet i och vid vatten* handlar om att, beroende på ålder, erbjuda elever kunskaper i badvett och isvett och hantering av nödsituationer vid och i vatten med hjälpredskap.
- *Kulturella traditioner* innebär att kursplanen lyfter fram naturen som en plats för avkoppling och rekreation och en plats där man kan ägna sig åt olika rörelseaktiviteter. Det finns kopplingar till det centrala innehållet i ämnet historia.

Som beskrevs ovan finns det kopplingar mellan friluftsliv och utevistelse och de två andra kunskapsområdena. I kunskapsområdet rörelse betonas att spel och idrotter och andra rörelseaktiviteter avser aktiviteter både inomhus och utomhus. Ett centralt innehåll i kunskapsområdet hälsa och levnadsvanor är undersökande av möjligheter till daglig rörelse i närmiljön, dvs. fokus handlar om en ökad rörelse i vardagen. Olika närmiljöer ger olika förutsättningar för daglig rörelse i närmiljön beroende på geografiska förhållanden och tillgången till olika naturtyper som skog eller fjäll. I kunskapsområdet betonas också förebyggande av skador, säkerhet och hänsynstagande *i samband med* rörelse, friluftsliv och utevistelse. Kunskapsområdet hälsa och levnadsvanor har kopplingar till det centrala innehållet i andra ämnen, t.ex. biologi, kemi, samhällskunskap och hem- och konsumentkunskap.

Kommentarer till kursplanens kunskapskrav

Läraren ska vid betygsättningen fästa mer vikt vid sådana kunskaper som betonas i syftet eller som kan kopplas till punkter i det centrala innehållet. Av kommentarerna framgår det att läraren fäster mer vikt vid sådant som har fokuserats i undervisningen. Det innebär att de val läraren gör i undervisningen har betydelse för vad som blir möjligt för eleverna att lära sig och därmed vad som blir relevant att bedöma. Kunskapskraven i årskurs 6 och 9 liknar i stor utsträckning varandra, men det konkreta undervisningsinnehållet blir mer komplext i högre stadier. Kunskapskraven är indelade i fyra områden och kunskapsområdet Friluftsliv och utevistelse förekommer i alla kunskapskraven.

- Förmåga att röra sig allsidigt i olika fysiska sammanhang
- Förmåga att genomföra och anpassa aktiviteter inom friluftsliv och utevistelse efter olika förhållanden och miljöer
- Förmåga att planera, genomföra och värdera olika aktiviteter utifrån hur de påverkar fysisk förmåga och hälsa

- Förmåga att agera säkert och förebygga risker i samband med rörelse, friluftsliv och utvistelser samt att simma och hantera nödsituationer på land och i vatten.

Den sammantagna bedömningen är att det i stort är samma modell som används sedan tidigare. Den stora skillnaden mellan de nuvarande kunskapskraven och de kommande kunskapskraven som träder i kraft den 1 juli 2022 är att vissa kunskapskrav har slopats i ämnet idrott och hälsa. Kunskapskraven om allemansrätten i årskurs 6, kartkunskap/orientering i årskurs 6 och kartkunskap/orientering i årskurs 9 kommer att förvinna.

2019/20:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 24 september 2019
2019/20:RFR2	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Seminarium om livslångt lärande
2019/20:RFR3	KULTURUTSKOTTET Att redovisa resultat
2019/20:RFR4	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Regeringens resultatredovisning för UO15 och UO16 – utbildningsutskottets uppföljningar 2012–2018
2019/20:RFR5	FINANSUTSKOTTET Hur påverkas den finansiella stabiliteten av cyberhot, fintech och klimatförändringar? En översikt av forskning, aktörer och initiativ
2019/20:RFR6	NÄRINGSUTSKOTTET Uppföljning av beslutet att bilda Sveriges export- och investeringsråd
2019/20:RFR7	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om finansiell stabilitet den 29 januari 2020. Fintech och cyberhot – Hur påverkas den finansiella stabiliteten?
2019/20:RFR8	ARBETSMARKNADSPOLITISKA UTSKOTTET, KULTURUTSKOTTET, SOCIALFÖRSÄKRINGSPOLITISKA UTSKOTTET, SOCIALUTSKOTTET, UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Offentlig utfrågning på temat psykisk hälsa i ett Agenda 2030-perspektiv
2019/20:RFR9	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Öppen utfrågning inför den forskningspolitiska propositionen
2019/20:RFR10	TRAFIKUTSKOTTET Mobilitet på landsbygder – forskningsöversikt och nulägesbeskrivning
2019/20:RFR:11	KONSTITUTIONSPOLITISKA UTSKOTTET Forskarhearing om den representativa demokratis utmaningar i polariseringens tid
2019/20:RFR:12	CIVILUTSKOTTET Civilutskottets offentliga utfrågning om överskuldssättning
2019/20:RFR:13	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken 10 mars 2020

2020/21:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 20 oktober 2020
2020/21:RFR2	SOCIALFÖRSÅKRINGSUTSKOTTET Uppföljning av tillämpningen av gymnasireglerna
2020/21:RFR3	NÄRINGSUTSKOTTET Sveaskogs samhällsuppdrag om markförsäljning – en uppföljning
2020/21:RFR4	NÄRINGSUTSKOTTET Artificiell intelligens – Möjligheter och utmaningar för Sverige och svenska företag
2020/21:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Punktlighet för persontrafik på järnväg – en uppföljning
2020/21:RFR6	SOCIALFÖRSÅKRINGSUTSKOTTET Digitalt seminarium om uppföljningen av tillämpningen av gymnasireglerna den 26 november 2020
2020/21:RFR7	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Lantbrukets sårbarhet – en uppföljning
2020/21:RFR8	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om finansiell stabilitet – Risker i kölvattnet efter covid19-pandemin
2020/21:RFR9	SOCIALUTSKOTTET Digital offentlig utfrågning med anledning av Coronakommissionens delbetänkande om äldreomsorgen under pandemin
2020/21:RFR10	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 16 mars 2021
2020/21:RFR11	CIVILUTSKOTTET Uppföljning av lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter – hur har lagen fungerat för resenärerna?
2020/21:RFR12	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om järnvägens punktlighet
2020/21:RFR13	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Riksbankens rapport Redogörelse för penningpolitiken 2020
2020/21:RFR14	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om rapporten Lantbrukets sårbarhet – en uppföljning
2020/21:RFR15	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport Svensk finanspolitik 2021
2020/21:RFR16	SOCIALUTSKOTTET Digital offentlig utfrågning om sjukdomen ME/CFS och infektionsutlöst trötthetssyndrom
2020/21:RFR17	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Nyheter i sociala medier – en forskningsöversikt av användning och effekter ur ett medborgarperspektiv

2021/22:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 19 oktober 2021
2021/22:RFR2	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om precisionsmedicin
2021/22:RFR3	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om finansiell stabilitet – Sårbarheter och motståndskraft i ekonomin i ljuset av ökande skulder hos hushåll och kommersiella fastighetsföretag
2021/22:RFR4	FINANSUTSKOTTET Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2015–2020
2021/22:RFR5	FINANSUTSKOTTET Evaluation of the Riksbank's Monetary Policy 2015–2020
2021/22:RFR6	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 3 mars 2022
2021/22:RFR7	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Uppföljning av nyanländas etablering –arbetsmarknadsstatus med särskilt fokus på kvinnorna
2021/22:RFR8	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Uppföljning och utvärdering av tillämpningen av utskottsinitiativ